

INSPECTION GENERALE

Exemplaire n°

RAPPORT
ETUDE SUR LA CARTOGRAPHIE DES RISQUES
ET LE CONTRÔLE INTERNE À LA VILLE DE PARIS

- Janvier 2017 -

N° 16-12-01

Rapporteurs :

[.....]

[.....]

[.....]

[.....]

SOMMAIRE

NOTE DE SYNTHÈSE	2
INTRODUCTION	4
1. L'ÉTAT DES LIEUX DES DÉMARCHES	6
1.1. Le référentiel COSO 2 et la norme ISO 31000.....	6
1.2. La démarche de cartographie et de maîtrise des risques depuis 2009	9
1.3. La démarche de certification des comptes	26
1.4. Le contrôle interne sans cartographie préalable des risques ni certification des comptes	32
1.5. La pertinence des cartographies des directions en leur état actuel	44
2. LES PERSPECTIVES	48
2.1. Définir une politique de maîtrise du risque	49
2.2. Dessiner une trajectoire de déploiement	52
2.2.1. Répondre aux enjeux de l'expérimentation de la certification.....	53
2.2.2. Associer l'audit interne au processus d'expérimentation	53
2.2.3. Étendre la démarche de contrôle des risques comptables et financiers à l'ensemble des directions	55
2.2.4. Unifier à terme les démarches de management engagées par la collectivité parisienne	60
2.2.5. Déployer la maîtrise des risques opérationnels dans un nombre limité de directions et de risques progressivement accru	61
2.3. S'organiser pour assurer une mise en œuvre et un suivi de la politique de maîtrise des risques décidée.....	63
2.3.1. Se doter de moyens pérennes correspondant aux responsabilités assignées	63
2.3.2. Redéfinir les structures et leurs responsabilités.....	66
2.3.3. Simplifier la cartographie au moyen d'une nouvelle typologie et définir les priorités.....	74
2.4. Rendre auditables les dispositifs de contrôle interne	75
2.4.1. Évaluer la maturité du dispositif de gestion des risques	75
2.4.2. Les systèmes d'information	78
2.4.3. L'audit du processus de maîtrise des risques.....	79
LISTE DES RECOMMANDATIONS	81
TABLE DES TABLEAUX, GRAPHIQUES ET ILLUSTRATIONS	85
PROCÉDURE CONTRADICTOIRE	86
LISTE DES ANNEXES	99

NOTE DE SYNTHÈSE

En 2008, la Ville a engagé une démarche de préparation à la certification des comptes et, à partir de 2009, une cartographie de ses risques en vue de leur maîtrise par le déploiement de dispositifs de contrôle interne.

La préparation à la certification des comptes s'est poursuivie de manière continue en relation avec la direction régionale des finances publiques (DRFiP) d'Île de France dans le cadre de deux conventions successives de services financiers et comptables. La Ville a présenté sa candidature en juin 2016 pour expérimenter la certification de ses comptes par un commissaire aux comptes à partir de l'exercice 2020. Ce sujet a paru suffisamment important pour lui consacrer un rapport particulier dont les principaux constats et recommandations sont repris dans le présent rapport à caractère plus général. Ce rapport particulier conclut à la fois au bon avancement de la préparation depuis huit ans et à la nécessité de se donner les moyens nécessaires au sein de l'ensemble de la collectivité pour tenir l'échéance de 2020.

La démarche de maîtrise des risques a connu une évolution moins régulière. Une cartographie générale a d'abord recensé 28 risques dont 16 ont été considérés comme prioritaires. Elle a alors marqué une préférence pour des risques d'origine externe et portant sur des questions de sécurité alors que les définitions du risque sont plus larges et traitent également des dysfonctionnements internes ainsi que de la non-atteinte des objectifs de la collectivité.

Lorsqu'il s'est agi de mobiliser chacune des directions de la Ville pour établir sa propre cartographie « métier », le choix a été fait d'une structure très légère au sein du secrétariat général. En 2014, cette structure a été intégrée à la direction de la prévention et de la protection pour recentrer sa mission sur la seule gestion de crise. La mise en œuvre d'une politique de maîtrise des risques insuffisamment définie est donc aujourd'hui répartie entre le secrétariat général au sein de deux voire trois structures, la direction des finances et des achats pour les risques comptables et financiers et la direction de la prévention, de la sécurité et de la protection pour les risques exogènes, cet ensemble ne faisant l'objet d'aucune coordination particulière.

La mission a établi une cartographie de ces cartographies regroupant de l'ordre de 550 risques qu'elle a regroupés en 29 catégories relevant de 7 univers. Elle constate que l'implication et l'avancement des directions sont hétérogènes. En particulier, le passage à la conception et à la mise en œuvre de plans d'action de maîtrise des risques, autrement dit du contrôle interne, s'est effectué de façon inégale et généralement partielle. Quant à l'actualisation et la vérification régulières des cartographies et des dispositifs de contrôle interne, elles restent l'exception.

La mission a néanmoins recherché l'existence de dispositifs visant à l'abaissement des risques en dehors des cartographies. Elle a établi le rôle important des audits de l'Inspection générale et de la Chambre régionale des comptes (CRC) d'Île-de-France ainsi que des dispositifs de pilotage du secrétariat général et de la politique de labellisation QualiPARIS.

Pour autant, une relance du processus de maîtrise des risques à Paris, à l'instar des pratiques de l'entreprise privée aujourd'hui largement diffusées dans le secteur public, notamment dans les grandes entreprises publiques, les services de l'État et les hôpitaux, implique un engagement plus ferme et plus constant qu'a été la pratique jusqu'alors. Une stratégie doit d'abord être définie dans le respect de la norme ISO et du référentiel COSO. Une trajectoire doit être ensuite dessinée. La priorité de la certification des comptes est non seulement commandée par les engagements de la collectivité mais aussi par sa

capacité à structurer et stimuler ultérieurement les autres démarches d'identification, de qualification et de traitement des risques.

Les extensions possibles du domaine de la maîtrise des risques passent par une réorganisation du suivi des objectifs d'évolution de la collectivité et les grands projets. De même et conformément aux meilleures pratiques managériales, une gestion des risques méthodique doit se déployer dans la conduite des opérations de la collectivité et au sein de ses directions support.

Du fait des exigences d'un certificateur externe des comptes de la collectivité parisienne qui s'appuiera en premier lieu sur les travaux existants, la Ville doit également dès à présent améliorer le suivi des recommandations de son Inspection et de la CRC.

Une évolution de l'organisation est également nécessaire, tant pour respecter le calendrier de la certification des comptes que pour déployer progressivement une véritable politique de maîtrise des risques. Enfin, la Ville doit mettre au point une pratique itérative de cartographie, contrôle interne et audit de ses risques. Pour ce faire, elle aura à porter une attention particulière à ses systèmes d'information.

INTRODUCTION

Dans le cadre de son programme annuel 2016, la Maire a demandé à l'Inspection générale d'étudier les processus de cartographie des risques et de contrôle interne au sein de la Ville de Paris. Une lettre de mission du 9 juin 2016 a défini ses attentes (annexe 1).

La Ville se situe dans un mouvement engagé par l'ensemble des collectivités publiques et, en particulier, l'État qui a défini en 2011 sa pratique par décret : « *Dans chaque ministère, un dispositif de contrôle et d'audit internes, [...] visant à assurer la maîtrise des risques liés à la gestion des politiques publiques dont ces services ont la charge est mis en œuvre. [...] L'audit interne [...] donne à chaque ministre une assurance sur le degré de maîtrise de ses opérations et lui apporte des conseils pour l'améliorer. L'audit interne s'assure ainsi que les dispositifs de contrôle interne sont efficaces*¹. » L'État a poursuivi cet effort avec ses établissements publics.

Cette étude intervient également à la suite d'un examen de gestion du processus d'audit interne au sein de la collectivité parisienne par la chambre régionale des comptes d'Île-de-France (CRC) dont les observations, rendues définitives en février 2016, ont été présentées au Conseil de Paris de mai 2016. La majorité de ses recommandations portent sur la relation de l'audit interne avec la maîtrise des risques :

- « *Faire auditer par l'IGVP la cartographie et la gestion des risques* » (R3) ;
- « *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* » (R4) ;
- « *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* » (R5) ;
- « *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* » (R6).

Enfin, la collectivité parisienne a fait acte de candidature pour participer à l'expérimentation de la certification des comptes des collectivités territoriales après le début de la présente mission, le 30 juin 2016. La question de la certification des comptes posée par la lettre de mission est apparue suffisamment importante et prioritaire pour lui consacrer un rapport particulier (n° 16-12-02). Les principaux constats et recommandations de ce dernier sont repris de manière synthétique dans le présent rapport général portant sur la cartographie des risques et le contrôle interne.

Les objectifs de la mission sont les suivants :

- Dresser un état des lieux des cartographies des risques établies depuis 2009, de leurs actualisations, des plans de contrôle interne qu'elles ont suscités et de l'avancement de la mise en œuvre de ces plans.
- Vérifier auprès de chaque direction concernée si des risques non identifiés ou jugés initialement non prioritaires semblent désormais devoir être pris en compte et donner lieu à de nouveaux dispositifs de contrôle interne.

¹ Décret n° 2011-775 du 28 juin 2011 relatif à l'audit interne dans l'administration, article 1^{er}.

- Évaluer, en dehors des risques propres à chaque direction, les démarches de gestion des risques entreprises par le réseau comptable et financier en préalable à la certification des comptes de la collectivité et celui des ressources humaines.
- Faire toutes propositions pour pallier les difficultés éventuellement constatées dans l'élaboration des cartographies des risques et des plans de contrôle interne ainsi que dans leur mise en œuvre.

La mission s'est appuyée sur plusieurs sources : entretiens avec des responsables politiques et administratifs de la Ville, documentations des démarches déjà engagées, parangonnage dans des entités de la sphère publique et questionnaire aux directions de la Ville.

Le périmètre de la mission comprend l'ensemble des directions ainsi que les deux établissements publics qui participent au réseau des *risk managers* : le centre d'action sociale (CASVP) et l'établissement public Paris Musées (EPPM). Il aurait pu être davantage étendu, notamment jusqu'à l'établissement public Eau de Paris. Néanmoins, ce dernier faisant simultanément l'objet d'un audit sur sa gestion, il revient à cette mission spécifique d'apprécier la cartographie des risques et les dispositifs de maîtrise des risques qu'il a mis en place² : les éléments fournis dans ce cadre contribuent cependant au parangonnage, lequel s'appuie également sur des informations collectées auprès de la Poste, de la SNCF, de la direction régionale des finances publiques d'Île-de-France (DRFiP), de l'Assistance Publique-Hôpitaux de Paris (AP-HP), de la Régie Autonome des Transports Parisiens (RATP), de la Caisse Nationale d'Assurance Maladie (CNAMTS) et du conseil départemental de Seine-Saint-Denis.

Les définitions et schématisations théoriques ainsi que les objectifs de la mission étant posés en introduction, dans un premier temps, un état des lieux des démarches engagées par la Ville sera dressé, qu'elles aient été placées explicitement ou non sous le timbre de la maîtrise des risques. Des perspectives seront ensuite proposées dans une deuxième partie qui regroupera les recommandations : **cette deuxième partie a été conçue de manière à être compréhensible pour un lecteur qui n'aurait pas un temps suffisant à consacrer à la première.** L'annexe 3 détaille l'analyse sur la cartographie générale établie par la Ville en 2016. L'annexe 4 décrit les catégories de risques identifiées par la mission à l'issue de son analyse de l'ensemble des cartographies. Les annexes 5 à 7 présentent des traitements effectués sur les données recueillies auprès des directions. L'annexe 8 fait état des principaux résultats issus du parangonnage.

Certains des travaux nécessaires aux analyses de la mission, notamment une base de données regroupant les risques cartographiés, les recommandations des rapports de l'IG et les recommandations de la CRC ont été conçus de manière à pouvoir être exploités et mis à jour par les services qui auront à l'avenir la charge de les suivre. Ils seront mis à leur disposition à leur demande.

² Pour les autres démembrements de la collectivité, il a été considéré que leurs risques et dispositifs de maîtrise étaient inclus dans ceux des directions qui en assurent la tutelle ou ont établi des relations contractuelles les amenant à prévenir une éventuelle défaillance ou un non-respect des engagements pris.

1. L'ÉTAT DES LIEUX DES DÉMARCHES

Si les démarches de certification des comptes et de cartographie des risques ont été engagées quasi-simultanément, la première en 2008 et la seconde en 2009, il n'a semble-t-il jamais été envisagé de les mettre en relation. La première a été placée sous la responsabilité de la direction des finances (devenue par la suite direction des finances et des achats (DFA) et répondait à des attentes exprimées par les services de l'État (DRFiP et CRC d'Île-de-France) ; la seconde a relevé directement du secrétariat général jusqu'en 2014. Durant la mandature précédente, à partir de 2004, des premiers travaux portant sur la gestion de crise avaient été en outre entrepris, en particulier à propos des menaces de crue, de canicule et de grippe aviaire. La Ville s'est également progressivement mise en conformité à partir de cette période avec ses obligations d'élaboration des documents uniques et plans de prévention des risques professionnels de ses personnels, tout en prenant des initiatives facultatives dans le domaine des ressources humaines. Un faisceau d'initiatives ayant en commun la préoccupation d'une amélioration de la maîtrise des risques a donc vu le jour dans les années 2000. Pour autant, ce dénominateur commun n'a pas été perçu de manière systématique comme l'élément central des évolutions en cours dans la gestion des organisations.

Les démarches de certification des comptes et de cartographie des risques auraient pu converger compte tenu de leur parenté ; ce n'a pas été le cas. En revanche, le projet de cartographie et de maîtrise des risques s'est trouvé originellement (dès 2009) fortement empreint des préoccupations de gestion de crise, au point de mettre en sommeil la maîtrise des risques à partir de 2014 au profit de l'élaboration de réponses à certains types de crises provoquées par des événements exogènes.

Après un rappel méthodologique et la présentation des deux démarches de maîtrise des risques et de certification des comptes, l'existence d'un contrôle interne développé dans la période récente indépendamment de ces deux vecteurs sera mise en évidence par quelques exemples issus d'autres processus. Au vu de cet ensemble, une appréciation de la pertinence des cartographies en leur état actuel sera proposée.

1.1. Le référentiel COSO 2 et la norme ISO 31000

Cette sous-partie à caractère technique rappelant les cadres dans lesquels toute démarche de cartographie des risques et de déploiement du contrôle interne doit se situer peut être sautée par les lecteurs pressés. Son contenu justifie néanmoins à la fois l'évaluation effectuée dans cette première partie et les perspectives proposées dans la deuxième.

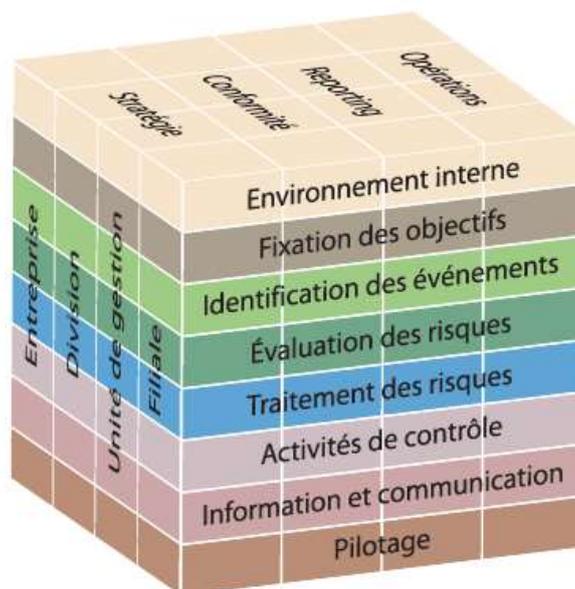
Pour les associations professionnelles qui promeuvent l'audit interne et le contrôle interne d'une part (IFACI), le management des risques de l'autre (AMRAE), « *une approche exhaustive et transversale de l'évaluation des risques représente un élément clé de la gouvernance et doit :*

- *assurer une couverture complète de tous les risques significatifs ;*
- *identifier les risques et en avoir une vision consolidée ;*
- *veiller à ce que les risques soient clairement corrélés aux objectifs de l'entité ;*
- *favoriser une affectation appropriée et proportionnée des ressources aux fonctions de contrôle chargées de s'assurer de la maîtrise des activités afin d'éviter de dépasser les limites acceptables. »*

Ces deux mêmes organismes professionnels considèrent que « les fonctions dédiées comme la gestion de risques, le contrôle et l'audit internes représentent les meilleurs moyens pour répondre [aux] questions [suivantes...] :

- Comment les objectifs de l'organisation sont-ils déclinés et mis en cohérence avec les missions de l'organisation ?
- Les risques significatifs sont-ils identifiés et évalués dans tous les domaines de l'organisation ?
- Les réponses aux risques sont-elles appropriées, proportionnées et alignées avec l'appétence pour le risque de l'organisation ?
- Les contrôles pour éviter ou limiter les risques sont-ils adéquats et efficaces ?
- Les responsabilités et les structures organisationnelles sont-elles suffisamment claires pour permettre de décider efficacement en cas de survenance des risques ?
- Les informations utiles sur le risque sont-elles recueillies et communiquées en temps voulu à l'ensemble de l'organisation pour permettre aux collaborateurs, au management et au Conseil de s'acquitter de leurs responsabilités ?³ »

Figure 1 : Cadre de référence de la gestion des risques de l'entreprise



Source : COSO 2

Conçu pour l'entreprise, ce cadre de référence propose une représentation en trois dimensions transposable aux collectivités publiques. Il s'agit pour l'ensemble des entités (en transposant on pourrait employer les vocables de collectivité, directions, services, établissements rattachés) d'un processus mis en œuvre par toutes les parties prenantes (en l'occurrence Conseil de Paris, Maire, les cadres dirigeants et l'ensemble du personnel) pris en compte pour l'élaboration de la stratégie et transversal à la collectivité, destiné à :

³ Prise de position commune en 2013 sur les trois lignes de maîtrise des risques.

- identifier les événements potentiels pouvant affecter l'organisation ;
- maîtriser les risques⁴ afin qu'ils se situent dans les limites de l'appétence au risque de la collectivité ;
- fournir une assurance raisonnable quant à la réalisation des objectifs de la collectivité.

Pour ce faire, huit strates sur lesquelles il convient d'agir pour améliorer la maîtrise des risques de l'organisme ont été distinguées :

- l'environnement interne de contrôle est constitué par l'éthique et les valeurs, l'organisation, la séparation des fonctions, les responsabilités, la prise en compte des exigences de qualité des ressources humaines...
- la fixation des objectifs stratégiques, opérationnels, d'information et de communication à atteindre ainsi que le droit et les règles internes auxquelles se conformer ;

Ces deux items forment le cadre dans lequel les risques sont susceptibles de survenir.

- l'identification des événements, tout risque à maîtriser étant entendu comme un événement susceptible de remettre en cause l'atteinte de ces différents objectifs ;
- l'évaluation des risques, en déterminant leur impact et leur probabilité de survenance de manière à les hiérarchiser et sélectionner les plus significatifs ;

Ensemble, l'identification des événements et l'évaluation des risques forment ce qu'il est convenu d'appeler une cartographie.

- le traitement des risques consiste à les éviter, à les réduire par des mesures de prévention et de protection, à les partager avec des tiers, et, en définitive, à les accepter dès lors qu'ils sont ramenés à un niveau qui limite d'une manière jugée suffisante l'incertitude sur l'atteinte des objectifs.
- les activités de contrôle appliquent les normes et procédures garantissant *a priori* la mise en œuvre des orientations émanant de la collectivité.
- l'information et la communication complètent et supportent les activités de contrôle.
- le pilotage du dispositif général de contrôle interne enfin permet de connaître son fonctionnement, de vérifier sa pertinence et son efficacité ainsi que de l'adapter en conduisant les actions qui se révèlent nécessaires pour son amélioration.

Ces quatre derniers items constituent le contrôle interne, le pilotage incorporant également l'audit interne en charge de vérifier sa pertinence et son efficacité tout en recommandant des adaptations à conduire. La présente mission porte sur l'état actuel et les perspectives de la cartographie des risques et du contrôle interne à Paris.

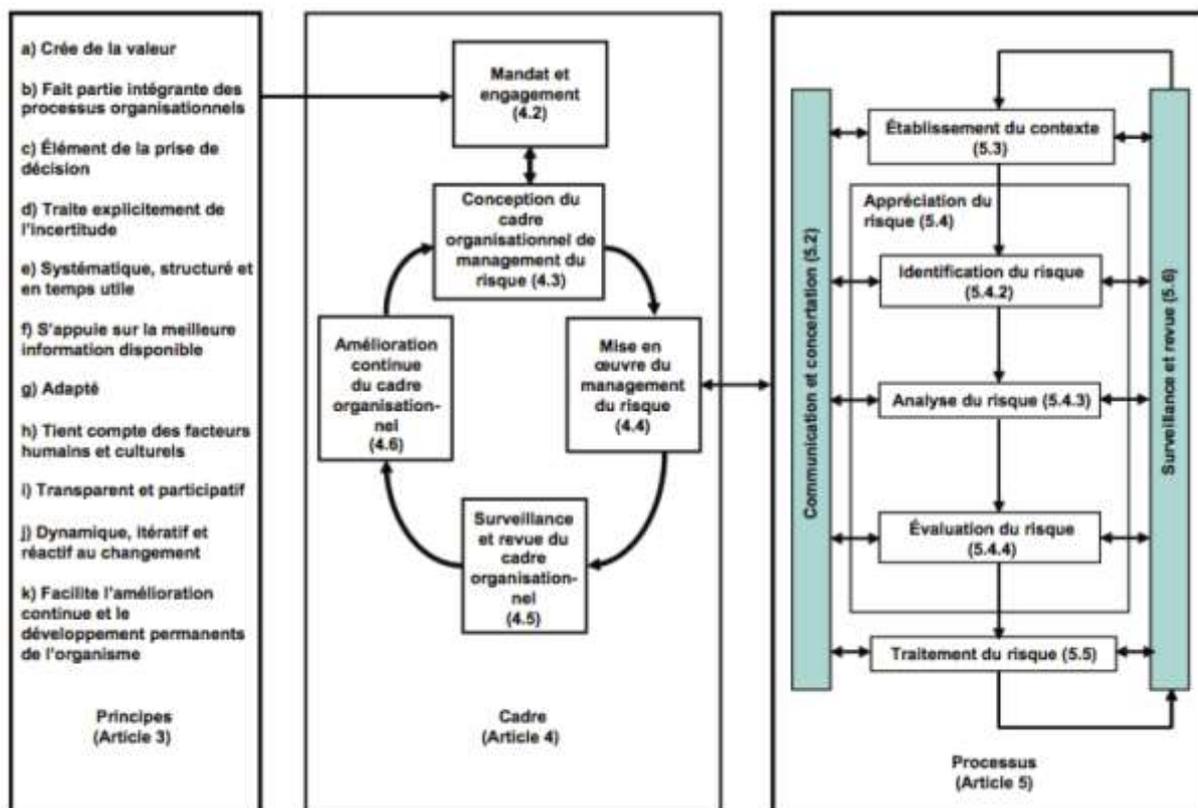
La norme ISO 31000 sur le management du risque (publiée en janvier 2010) présente le processus de gestion du risque sous la forme d'une boucle d'amélioration continue. La figure ci-après regroupe de manière synthétique les éléments principaux de la norme, en dehors de son domaine d'application (article 1) et de sa terminologie (article 2) :

⁴ Pour l'IFACI et l'AMRAE, « le risque représente la possibilité qu'un événement survienne et dont les conséquences seraient susceptibles d'affecter les personnes, les actifs, l'environnement, les objectifs de [l'organisme] ou sa réputation » ; pour la norme ISO 31000, le risque est « l'effet de l'incertitude sur l'atteinte des objectifs ».

- les principes à respecter définis à l'article 3 de la norme (à gauche),
- le cadre organisationnel à adopter à l'article 4 (au milieu),
- et le processus de maîtrise des risques à l'article 5 (à droite).

Ce schéma fonde toute démarche de maîtrise des risques.

Figure 2 : La norme ISO 31000 de management du risque



Source : Norme NF ISO 31000 janvier 2010 © AFNOR

1.2. La démarche de cartographie et de maîtrise des risques depuis 2009

Après un bref historique, la cartographie des risques génériques de la collectivité est analysée, ainsi que celles des risques métier des directions, aboutissant *in fine* à dresser une cartographie des cartographies. Dans un cinquième et dernier temps, sont examinés les dispositifs de contrôle interne émanant de ces cartographies.

Un historique rapide

1.2.1.1. 2009-2010 : le lancement au niveau central

Dès 2009, la Secrétaire générale de la Ville de Paris s'est engagée dans une démarche de cartographie. Elle s'est d'abord appuyée sur un premier cabinet conseil, AON, pour produire une cartographie de 28 risques dits majeurs et transverses, risques dépassant le périmètre d'une seule direction métier. Parmi eux, 16 ont été jugés prioritaires.

Orthodoxe, englobant et ambitieux, le dispositif de gestion des risques devait couvrir les champs suivants :

⇒ Missions fondamentales :

- renforcer la sécurité des usagers et des agents ;
- maîtriser le risque pénal ;
- sécuriser les opérations de la mairie de Paris ;
- garantir la continuité du service public ;
- contribuer à l'amélioration de la qualité des services offerts aux parisiens.

⇒ Projets :

- sécuriser l'atteinte des objectifs, projets et chantiers de modernisation de la mandature.

⇒ Gouvernance, efficacité et culture :

- reconnaître la nécessité d'identifier, hiérarchiser et traiter les risques ;
- disposer d'un lieu d'échanges et d'arbitrage sur les risques ;
- développer une culture de gestion des risques (langage commun, etc.) ;
- améliorer l'efficacité de l'administration.

⇒ Gestion de crise :

- mieux anticiper et gérer les situations de crise ;
- s'assurer que face à chaque risque majeur, les plans de réponse / traitement sont formalisés et vérifiés au sein de l'administration, et disponibles pour l'ensemble des acteurs, y compris les élus.

La maîtrise des risques devait couvrir toute l'activité, prendre en compte les satellites, des interrogations demeurant sur les mairies d'arrondissement.

Parmi les acteurs majeurs, le secrétariat général était porteur de la politique et la pilotait. L'inspection générale était définie comme « fournisseur », auditeur et client de la démarche.

La définition du risque choisie par AON était un événement extérieur ou un dysfonctionnement interne (humain, de procédure et / ou de système) pouvant entraîner :

- Une perte humaine ;
- Une interruption durable de la continuité du service public ;
- La non-atteinte des projets et objectifs stratégiques de la mandature ;
- Une perte d'image ;
- Une infraction engageant la responsabilité civile ou pénale ;
- Une remise en cause des valeurs du service public de la mandature ;
- Une perte financière.

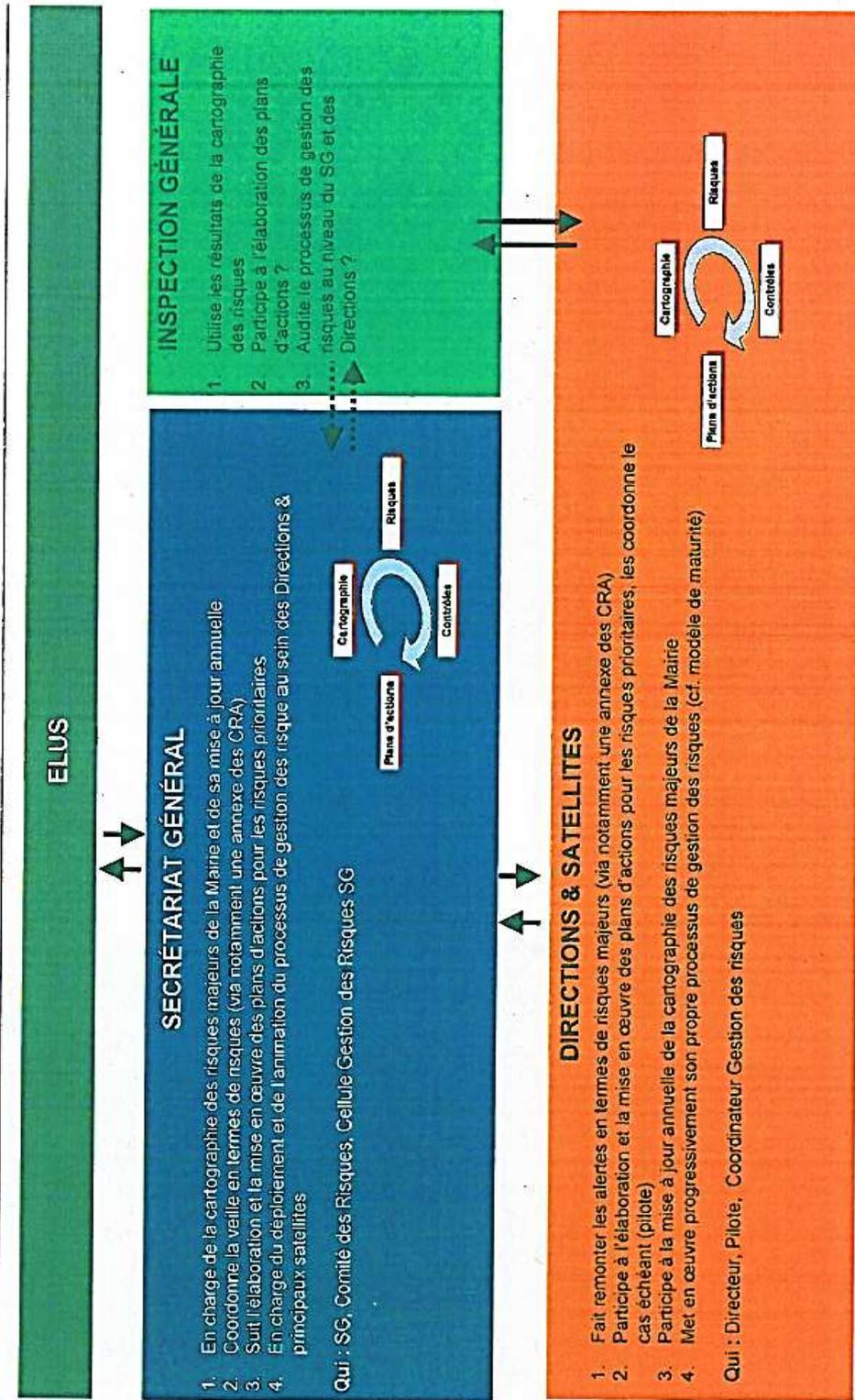
Vingt-neuf risques ont alors été sélectionnés par entretiens et hiérarchisés en ateliers (correspondant aux quatre pôles du secrétariat général) puis validés par le COPIL⁵ et caractérisés par trois critères classiques : impact / fréquence / niveau de maîtrise sur la

⁵ Selon trois catégories de risques : prioritaires avec choix convergents ; non-prioritaires avec choix convergents ; à classer.

base d'échelles définies par la méthodologie fournie par AON. Le risque 14 « *mise en danger d'une personne vulnérable confiée ou non-détection d'un cas de maltraitance (enfants, personnes âgées)* » n'a pas été conservé dans les versions ultérieures, réduisant le total à 28.

Un classement en six univers a alors été préconisé : stratégique / financier / exogène / humain / opérationnel / juridique. Les risques ont été analysés et évalués au moyen d'une méthode articulant : description / expression du risque (exemples)/impacts potentiels / niveau de maîtrise (points forts - points faibles et amorce de plan d'action).

Schéma d'organisation générale proposée



Source : Livrable AON 2009

1.2.1.2. 2011-2013 : une tentative de mise en œuvre pour les risques transverses et de déploiement pour les risques métier des directions

Des *risk managers* ont été désignés pour concevoir et mettre en œuvre des plans de maîtrise pour les risques prioritaires. Chaque direction a été invitée en 2011 à produire la cartographie de ses principaux risques métier. Un deuxième cabinet, Ernst & Young (E&Y), les a accompagnées d'une manière plus ou moins approfondie : pour toutes, une méthodologie et des formations, pour deux seulement (direction des affaires culturelles-DAC et direction de l'action sociale, de l'enfance et de la santé-DASES) une aide à l'établissement de leur carte⁶. Le centre d'action sociale (CASVP) a, quant à lui, bénéficié de l'appui du cabinet ARENGI. Par la suite, la direction de l'urbanisme (DU) s'est également fait assister par E&Y.

Sur le moment, seule la moitié des directions ont produit des cartographies, complètes ou partielles. D'autres démarches sont venues concomitamment concurrencer celle de la maîtrise des risques, notamment l'élaboration de projets de direction.

Deux directeurs de projet au secrétariat général se sont succédé à partir de 2010 pour superviser la prise en compte des risques transverses et leur déclinaison dans les directions ainsi que la cartographie et le traitement des risques dans chaque direction. Supérieurs hiérarchiques des directeurs de projet et garants de la démarche, trois secrétaires généraux adjoints en charge du pôle ressources se sont également succédé dans cette courte période.

1.2.1.3. Depuis 2014 : une dispersion des prescripteurs et animateurs de la démarche

La deuxième directrice de projet n'a pas été en mesure de prolonger la démarche au moment du changement de mandature en 2014. Cette situation s'est traduite par un transfert de sa mission, de son poste et de sa personne à la direction de prévention et de la protection (DPP) où elle s'est investie à partir du deuxième trimestre 2015 quasi-exclusivement dans la gestion de crise. Le secrétariat général a indiqué avoir alors demandé à la DPP d'intervenir dans quatre directions à la suite de ce transfert :

- le développement de la culture du risque et de la gestion de crise au sein des services de la Ville ;
- la poursuite des échanges avec nos partenaires institutionnels et privés ;
- le développement de la sensibilisation des Parisiens sur les risques ;
- la mise en place d'outils performants.

Ce faisant, il actait la transformation de la mission initiale et la limitait aux menaces externes et inéluctables portant principalement sur la sécurité des personnes et des biens.

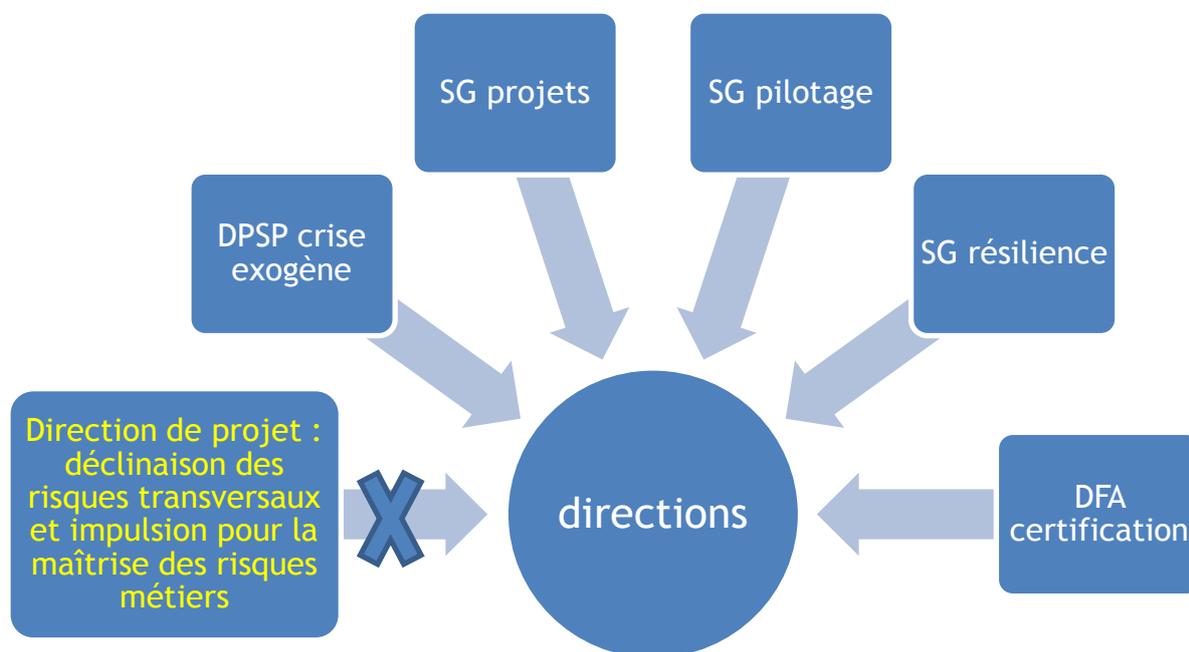
Actuellement, le suivi des risques financiers est confié à la DFA, pilote des travaux relatifs à la certification des comptes. La préparation à la gestion des crises a été attribuée au plan opérationnel à la direction de la protection, sécurité et prévention-DPSP qui a pris la succession de la DPP. La prise en compte plus globale des risques climatiques, économiques, écologiques et sociaux a par ailleurs conduit à la désignation, au sein du secrétariat général, d'un haut responsable de la résilience à l'automne 2015, chargé de développer cette culture dans l'ensemble des services de la Ville, au sein d'un réseau

⁶ Dans la période récente, la direction de l'urbanisme a également eu recours à un cabinet de conseil. Dans cette même période, la DDCT s'est fait assister par un stagiaire de l'enseignement supérieur.

international de « 100 villes résilientes » soutenu et financé par la Fondation Rockefeller durant deux ans. Pour les autres risques métier, le secrétaire général a souhaité en déconcentrer la gestion dans chaque direction, un responsable proche du directeur étant désigné. Dans ce panorama, la mission pilotage du secrétariat général aurait vocation à animer le réseau des correspondants et à suivre la mise en œuvre des cartographies et des plans d'action, ainsi que les retours d'expérience dans le cadre d'un comité de suivi *ad hoc*. Elle doit toutefois procéder au préalable à un recensement des travaux et documentations existants dans les directions, ce qui n'était pas fait à l'été 2016. Selon sa responsable de l'époque, ce rôle de coordination des initiatives et réalisations pour améliorer la maîtrise des risques au sein des directions n'a pas été formalisé précisément dans un document.

Un poste de directrice placée auprès du secrétaire général en charge des projets de réformes et de modernisation a été créé en 2014. Cette création apparaît comme une modalité de traitement de deux risques transverses prioritaires identifiés en 2009 : « échec d'un chantier de modernisation ou d'une réforme » et « dysfonctionnement majeur de la gouvernance parisienne ». Tous les projets de réformes et de modernisation de grande ampleur sont en effet désormais suivis au sein du secrétariat général, au plan méthodologique, par ladite directrice. Elle s'appuie sur les directions pour la conception et le portage opérationnel des projets. Présidé par le secrétaire général, un comité de suivi des réformes de l'administration en assure le pilotage stratégique, en lien avec les cabinets de la Maire et de l'adjoint à la Maire chargé de la modernisation de l'administration, deux fois par mois. Au sein de ce comité est précisé le sens de chaque réforme, l'accompagnement de sa mise en œuvre au plan transversal et les dispositifs de prévention des difficultés dans leur conduite.

Figure 4 : Situation actuelle de la maîtrise des risques à la Ville



Source : IG

Chaque direction reçoit ainsi aujourd'hui des demandes de cinq centres différents et non spécifiquement coordonnés : la DPSP pour les crises d'origine exogène, la DFA pour la certification des comptes et trois entités du secrétariat général (les projets, le pilotage et la résilience) ; en revanche les fonctions initialement dévolues à la direction du projet maîtrise des risques ne sont plus assumées pour la déclinaison des risques transversaux

(autres que ceux liés à un risque exogène) ni pour l'impulsion régulière à donner aux directions qui ont à cartographier, traiter et actualiser leurs risques métier.

1.2.1.4. Les limites des moyens engagés

Rétrospectivement, des questions relatives au sous-dimensionnement tant en effectif (de une à deux personnes au maximum en phase d'initialisation de la démarche) qu'en qualification (faible assistance à maîtrise d'ouvrage auprès de directeurs de projet peu expérimentés dans le domaine de la gestion des risques avant leur prise de fonctions) ont été évoqués. Le positionnement au sein du secrétariat général était *a priori* légitimant, l'emploi fonctionnel choisi comme support de la fonction ; celui de directeur de projet, implicitement situé à un niveau au mieux équivalent à celui d'un sous-directeur, l'était moins⁷. Une telle démarche ne peut en effet réussir que si l'implication au plus haut niveau hiérarchique de « sponsors de la démarche » se manifeste par un soutien régulier. Les deux directeurs de projet successifs pouvaient certes bénéficier de l'appui épisodique du secrétaire général adjoint en charge du pôle ressources durant la mandature 2008-2014, mais la rotation sur cette fonction dans la période a nui à la continuité de la fonction maîtrise des risques, assurée ni par les secrétaires généraux adjoints, ni par les directeurs de projet, faute d'un positionnement stable.

L'organisation actuelle fondée sur une large déconcentration ne renforce pas l'autorité nécessaire à l'impulsion de la politique, la coordination des acteurs et la vérification des dispositifs mis en place pour maîtriser les risques : elle est en effet répartie au sein du secrétariat général entre la cellule pilotage et la directrice en charge des projets de réforme, voire le haut responsable en charge de la résilience⁸. Les relations de ces trois structures avec la DFA et la DPSP sont en outre relativement peu formalisées.

Ces circonstances sont d'autant plus pénalisantes que la Ville de Paris est en charge d'une rare variété de compétences (communales et départementales) organisées selon des schémas légaux exorbitants du droit commun (arrondissements et partage des pouvoirs de police avec la préfecture de police en particulier) pour une collectivité de taille hors normes (au moins pour ses attributions communales). Or une entreprise de cartographie et de maîtrise des risques doit être soutenue de façon constante au plus haut niveau et coordonnée sans discontinuer pour perdurer et prospérer.

⁷ Pour éviter un écueil comparable, la fonction en charge des projets de réforme de l'administration a été confiée à une directrice affectée auprès du secrétaire général.

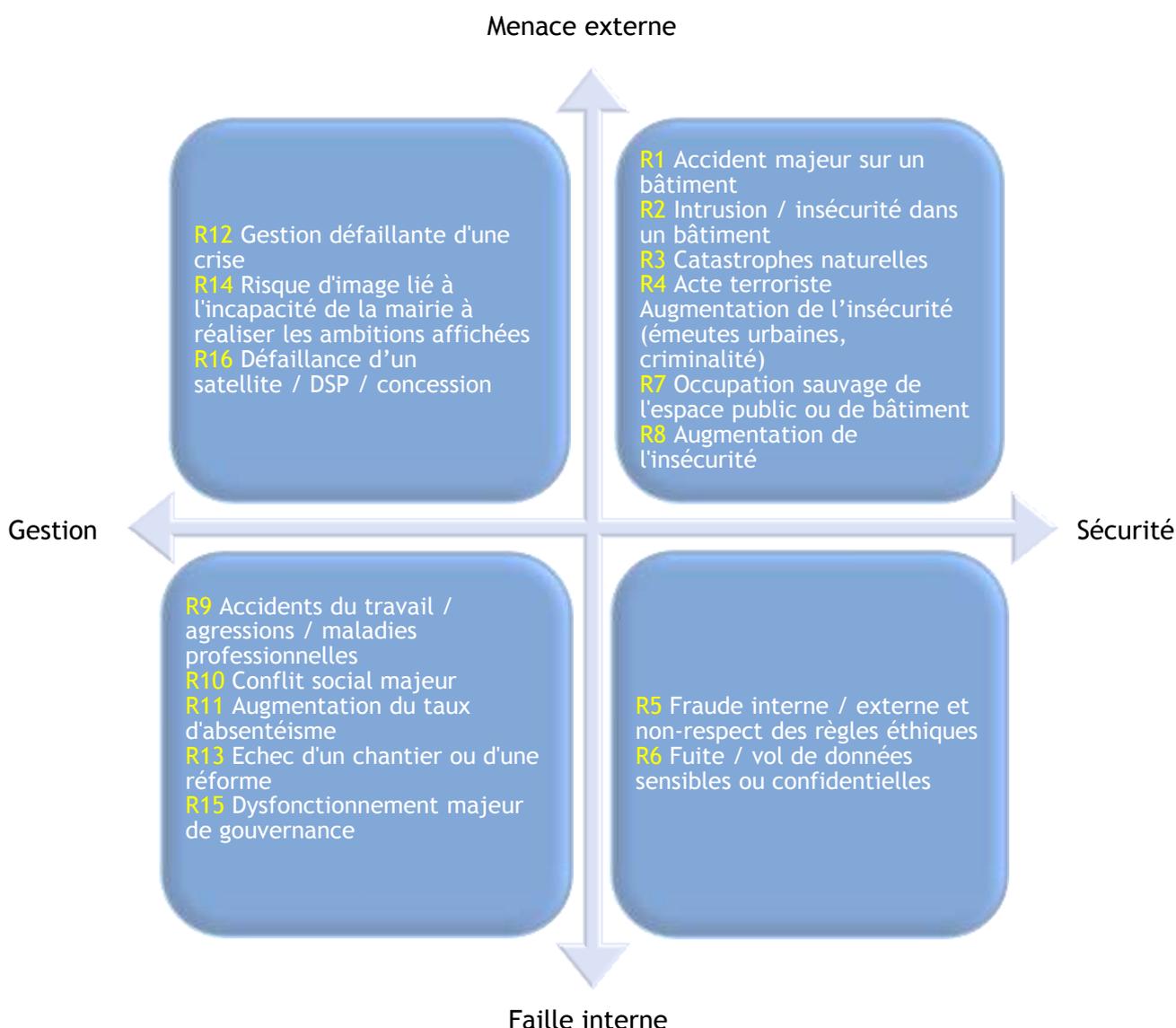
⁸ Son rôle n'est pas directement opérationnel mais avant tout prospectif. Il concerne autant le territoire parisien et métropolitain que le fonctionnement interne à la Mairie. Il doit définir, sur la base d'une large concertation tant avec les directions que les acteurs « externes », une stratégie de renforcement de la résilience du territoire parisien / métropolitain, sur le long terme (20 à 30 ans), et face à tout type de risques, qu'il s'agisse de chocs (crue centennale, attaque terroriste, etc.) ou de crises chroniques (effets du réchauffement climatique, crise des migrants, etc.). Il est amené ponctuellement à piloter directement certaines actions relevant directement du domaine de la gestion des risques pour nourrir l'élaboration de la stratégie, mais il s'appuie systématiquement sur les directions concernées (exemples : organisation des retours d'expérience sur les attentats ou relance de l'élaboration des plans de protection contre les crues et inondations (PPCI) et plans de continuité d'activité (PCA) avec la DPSP, expérimentation avec la RIVP pour former à la gestion de la crue centennale des habitants volontaires avec la DLH, mise en œuvre de la stratégie d'adaptation au réchauffement climatique avec la DEVE, projet de ville inclusive avec la DASES, etc.). Ses liens sont plus rapprochés avec la DPSP, avec laquelle il a un rendez-vous hebdomadaire. Il anime un comité technique qui réunit régulièrement la quasi-totalité des directions. Il peut être amené, grâce au réseau international de villes auquel il participe, à faire des propositions dans le domaine de la gestion des risques : développement de la culture du risque au sein de la population, modernisation des outils de veille, anticipation des reconstructions post-crue centennale qui devront être plus résilientes face à une nouvelle crue.

En outre, et peut-être surtout, la Ville a, dans l'ensemble, connu des difficultés à déployer durablement et largement les méthodes de gestion de la qualité : si la labellisation QualiPARIS de plus de 640 de ses établissements accueillant le public est probante, les certifications de type ISO ont subi des aléas divers - renoncement de la section de l'assainissement de Paris à sa triple certification qualité-sécurité-environnement alors qu'Eau de Paris la place au centre de sa politique de maîtrise des risques, extension limitée des périmètres ailleurs.

L'analyse des seize risques génériques prioritaires et les douze autres

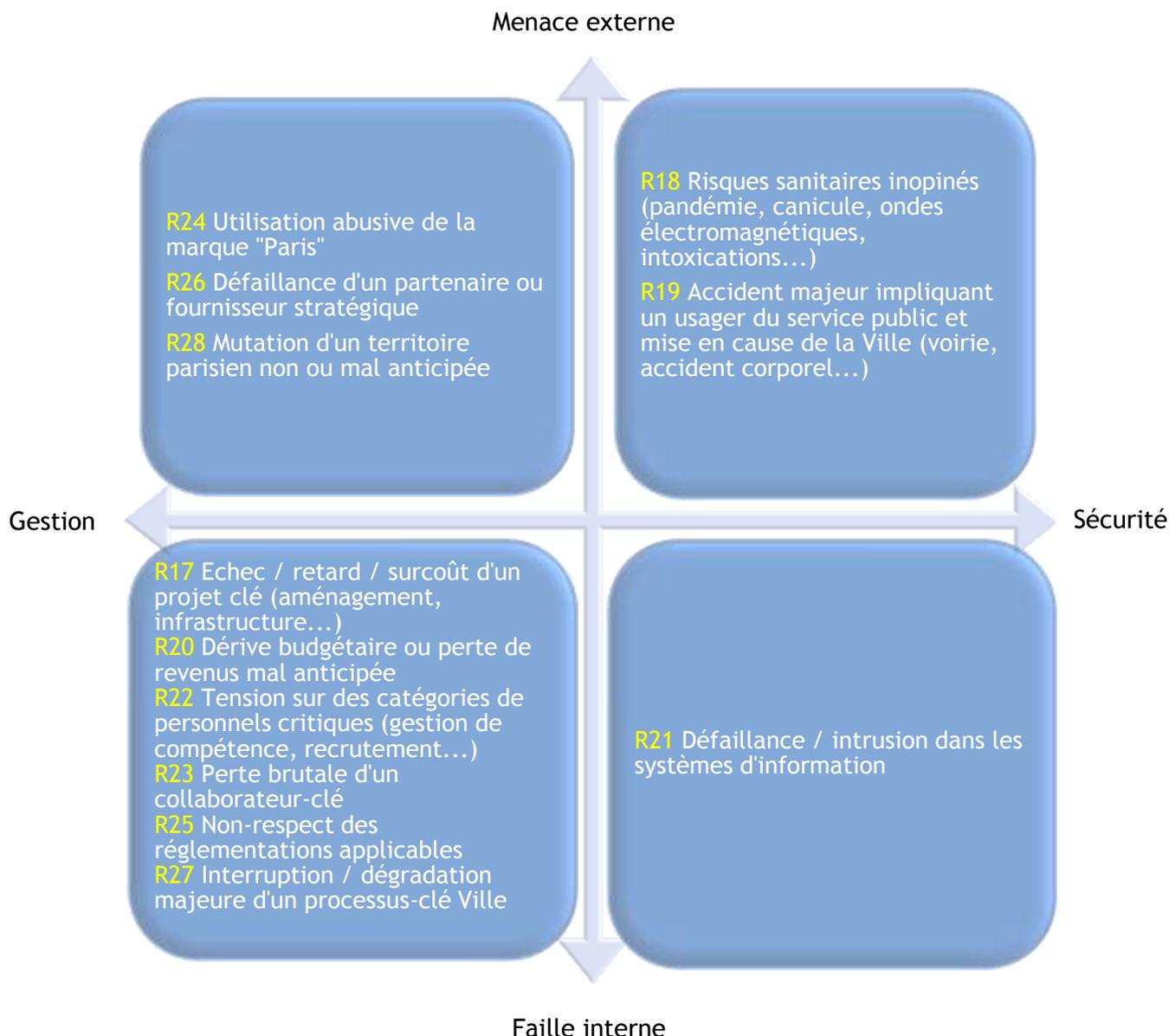
Plusieurs typologies sont envisageables pour classer les risques jugés majeurs en 2009. La combinaison des axes menace externe / faille interne et gestion / sécurité met en évidence les partis pris qui ont présidé aux choix opérés à l'époque. L'analyse est développée à l'annexe 3.

Figure 5 : Analyse des 16 risques majeurs jugés prioritaires en 2009



Source : IG

Figure 6 : Analyse des 12 risques jugés non-prioritaires de la cartographie générale Ville en 2009



Cette analyse des 28 risques Ville cartographiés en 2009 fait apparaître en priorité ceux qui ont des impacts sur la sécurité et proviennent de menaces externes. La plupart de ceux qui correspondent le mieux à une définition classique, à savoir les événements qui entraînent la non-atteinte d'objectifs du fait d'une mauvaise maîtrise interne, ont été relégués de manière paradoxale au rang de risques non-prioritaires. Or ils sont les plus facilement maîtrisables par l'entité puisqu'ils correspondent à des événements sur lesquels elle a prise, contrairement aux menaces venues de l'extérieur.

Quoique jugés non-prioritaires par le niveau central, certains de ces risques ont toutefois été déclinés dans certaines directions qui les ont jugés prioritaires dans leur contexte particulier. L'analyse menée en annexe 3 montre que de l'ordre de 30 % des risques cartographiés par les directions sont apparentés à ces risques non-prioritaires.

Les cartographies des directions

Le constat dressé fin 2014 par la cellule de gestion des risques du secrétariat général a établi que le développement des cartographies, et surtout des plans d'actions associés, était resté limité. Dix directions opérationnelles avaient alors réalisé une cartographie. Certaines directions support ne l'avaient pas dressée : DFA pour la partie finances, DRH qui a néanmoins alors expérimenté la démarche pour le processus recrutement, DILT... Par ailleurs, l'état d'avancement des plans d'actions était jugé variable.

Pour les risques métier, afin d'inciter les directions à poursuivre la démarche, la mission pilotage du secrétariat général avait préconisé, fin 2014, de revoir la liste des risques transversaux en limitant, dans un premier temps, leur nombre et en prenant en compte les besoins des directions (intérêt pour certains risques non-prioritaires). Aucun travail d'état des lieux n'a toutefois été mené depuis.

La mission pilotage du SG met en avant par ailleurs plusieurs contraintes rencontrées par certaines directions :

- la démarche y repose sur peu de personnes qui, de plus, assurent d'autres missions ;
- le positionnement du responsable des risques dans la hiérarchie est parfois inadapté ;
- les responsables des risques connaissent une rotation importante.

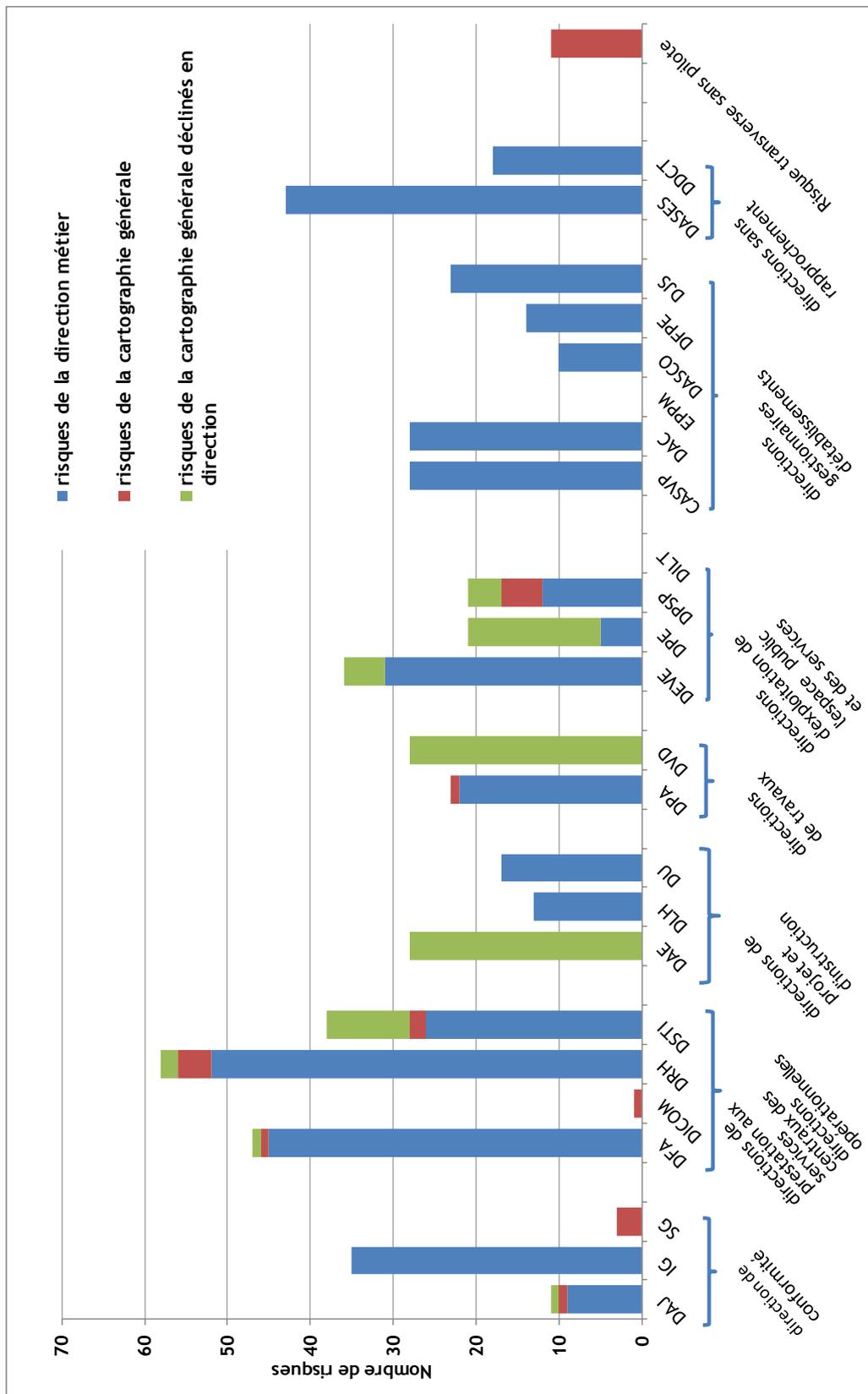
Tableau 1 : Des responsables de risques sur des positionnements variés et des missions principales importantes

Positionnement du responsable des risques dans l'organigramme de sa direction	Titre du responsable des risques	Nombre de directions
Rattachement au/à la directeur(trice)	Sous-directeur(trice)	4
	Chargé de mission auprès du directeur général	2
	Chef de service	2
	Responsable d'une mission	2
	Chargé de mission	1
	Chef de service et chargé de mission rattaché	1
	Inspecteur général	1
Rattachement au/à l'adjoint au directeur(trice)	Chef de bureau	1
Rattachement au/à la directeur(trice) adjoint(e)	Chargé de mission auprès de la sous-directrice	1
Rattachement à une sous-direction	Adjoint au sous-directeur, en charge d'un pôle	1
	Chef de service	1
	Responsable d'une mission	1
	Responsable de la mission contrôle de gestion	1
Rattachement à un service au sein d'une sous direction	Responsable d'une mission	1
Pas de référent	-	4
Ensemble		24

Source : IG

Par ailleurs, le foisonnement des démarches lancées à l'époque durant un laps de temps court a parfois permis un examen de problématiques voisines dans un autre cadre : projets de direction, contrôle de gestion ou contrats d'objectifs et de performance, tous dispositifs relevant également de la deuxième ligne de maîtrise du contrôle interne. Certaines directions ont pu estimer avoir déjà traité leurs risques principaux en ces occasions et donc négliger de les réexaminer via une démarche cartographique.

Graphique 1 : Répartition des risques cartographiés par les directions au 1^{er} octobre 2016



Source : IG

Cette prise en compte des risques par chacune des directions, quelle que soit la typologie de la cartographie produite, sera analysée plus en détail dans l'annexe 8.

La liberté d'appréciation laissée dès les prémices de la démarche et l'influence des méthodes des prestataires restent visibles dans les cartographies de chacune des directions. Certaines l'ont organisé en univers : 50 % des risques sont typés par univers. Cependant, l'hétérogénéité les rend inexploitable et interdit une vision générale de la cartographie de la collectivité.

Les intitulés des risques tels que décrits par les directions sont très divers. Quant à la cotation résultant d'une analyse de fréquence et d'impact, elle varie de 4 à 10 niveaux, empêchant toute hiérarchisation au niveau de la collectivité. Il est couramment admis par les organismes auditeurs des démarches de cartographie des risques qu'une échelle de cotation excédant six niveaux devient inopérante. Or, tel est le cas pour six des directions ayant effectué l'exercice.

Tableau 2 : La dispersion de l'approche méthodologique et de la période d'élaboration

Direction	Année d'élaboration de la cartographie	Accompagnement par un tiers	Echelle de cotation
DVD	2009	non	sans objet
DASES	2010	oui	non décrite
CASVP	2011	oui	4 niveaux
DAC	2011	oui	9 niveaux
DASCO	2011	non	sans objet
DICOM	2011	non	sans objet
DFPE	2012	non	non décrite
DPA	2012	non	5 niveaux
DRH	2012	non	7 niveaux
DSTI	2012	non	6 niveaux
IG	2012	non	4 niveaux
DEVE	2013	non	3 niveaux
DFA	2013	non	5 niveaux
DLH	2013	non	4 niveaux
DPSP	2013	non	sans objet
DPE	2013	non	10 niveaux
DAJ	2014	non	5 niveaux
DAE	2015	non	10 niveaux
DDCT	2015	oui	8 niveaux
DJS	2015	non	4 niveaux
DU	2016	oui	8 niveaux
SG	non validée	non	sans objet
DILT	pas de cartographie	non	sans objet
EPPM	pas de cartographie	non	sans objet

Source : IG

Malgré cet écueil, seize des vingt-deux directions sous cartographie, quel qu'en soit l'état actuel, indiquent avoir effectué une priorisation de leurs risques.

La cartographie des cartographies

1.2.1.5. Les catégories de risques

La typologie d'un ensemble de près de 550 risques à ce jour cartographiés par la Ville et ses directions a été classifiée en 7 univers et 29 catégories auxquelles chacun des risques peut être rattaché. Trois catégories non reliées à des risques actuellement cartographiés ont semblé devoir être ajoutées. Le classement des catégories tient compte de la distinction déjà utilisée entre risque principalement d'origine interne et risque émanant de l'extérieur.

Tableau 3 : Cartographie des catégories de risques cartographiés par la Ville et ses directions

	Interne	Externe
Stratégique	Échec, retard, surcoût d'un projet de la mandature Dysfonctionnement de la gouvernance Échec de la conduite d'un projet de modernisation / amélioration	Dégradation de l'image ou de la réputation de la collectivité
Exogène		Catastrophes naturelles et sanitaires Trouble sur l'espace public Sûreté des biens meubles ou immeubles
Ressources humaines	Conflits sociaux Absences au travail Préjudices subis par les personnels Allocation des moyens humains Compétences Défaut de procédure Moral des personnels	
Financier	Dérive budgétaire (en prévision et en exécution) Non perception des recettes Politique d'achat et d'emprunt	Défaillance financière d'un partenaire <i>Hausse des coûts*</i> <i>Baisse des ressources*</i>
Juridique	Non-conformité	Évolution réglementaire
Systèmes d'information	Défaillance du système d'information Obsolescence ou insuffisance du système d'information	Fuite ou vol de données informatiques
Opérationnel	Défaillance de fonctionnement d'un service Défaillance au détriment d'un tiers Faiblesse organisationnelle Risque sur les bâtiments ou l'espace public parisiens Non-respect de la déontologie et fraude interne	Défaillance opérationnelle d'un prestataire ou partenaire <i>Fraude d'un tiers*</i>

* Les catégories en vert et italiques ne correspondent pas à des risques cartographiés actuellement par la Ville mais semblent néanmoins susceptibles d'être utilisées à l'avenir.

Source : IG

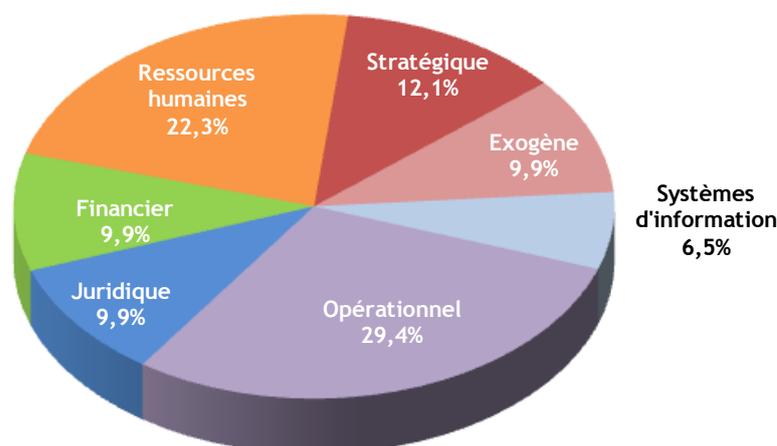
Des descriptifs complémentaires caractérisent les catégories : ils prennent appui sur les risques cartographiés qui leur sont reliés. Ils constituent l'annexe 4. Ce travail de catégorisation rétrospectif a été élaboré afin de constituer un référentiel pour des initiatives ultérieures au sein de la Ville et de chacune de ses directions.

1.2.1.6. La synthèse des risques cartographiés par univers

Classiques et proches de ceux préconisés à l'origine de la démarche par AON, les sept univers proposés permettent d'appréhender les secteurs pour lesquels toutes les entités retiennent des situations à risque. Sans surprise, près de 30% des risques appartiennent à l'univers opérationnel, suivi de très près par les risques attachés aux activités humaines (22 %). Cette photographie ne permet toutefois pas d'évaluer l'importance des risques repérés en impact, fréquence et gravité.

Le risque exogène ne représente qu'environ 10 % des préoccupations des directions, situation qui contraste avec celle de la cartographie générale des risques majeurs prioritaires. Cet écart peut s'interpréter comme une discordance ou une complémentarité. Quant à la relative faiblesse du poids des univers financier et juridique, elle trouve peut-être son explication dans leur classification en non prioritaires dans la cartographie générale initiale.

Graphique 2 : Répartition des risques par univers⁹



Source : IG

1.2.1.7. Une approche plus fine : l'analyse par catégorie¹⁰

Tels que précédemment décrits, les univers se déclinent en catégories permettant de préciser la nature et la zone des risques décrits par les directions.

L'univers juridique représente 10 % des risques identifiés ; la catégorie de non-conformité telle que reclassée par la mission apparaît 50 fois, démontrant une forte préoccupation de maîtrise sur cet axe pour 17 des 23 directions de la Ville¹¹.

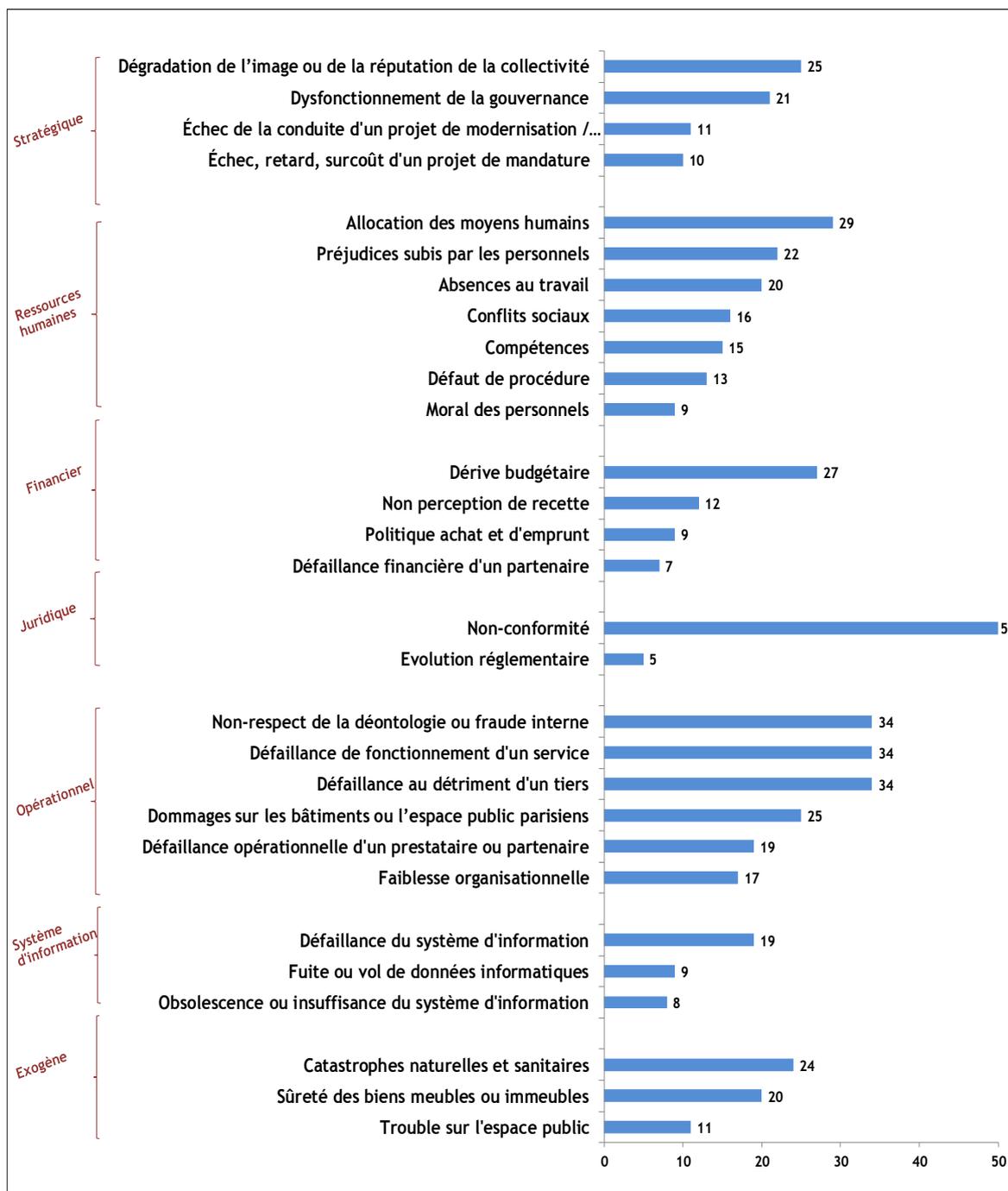
Il en est de même dans l'univers financier, au sein duquel le risque de dérive budgétaire est pointé 27 fois par dix directions.

⁹ Chaque direction a établi sa cartographie en autonomie. Ainsi les axes de risque de certaines d'entre elles contribuent à alourdir le poids d'un univers. La mission, dans un souci de présentation exhaustive, n'a pas appliqué de pondération.

¹⁰ Une analyse détaillée par catégorie est effectuée dans l'annexe 6.

¹¹ Hors EPPM - Établissement Public Paris Musées.

Graphique 3 : Répartition des risques de la collectivité par catégorie



Source : IG

Les évolutions du contrôle interne induites par les cartographies

1.2.1.8. Par la cartographie générale

Fin 2014, onze risques prioritaires sur seize faisaient l'objet d'un suivi par un pilote ; les cinq autres n'étaient pas suivis en tant que tels : augmentation de l'insécurité, dysfonctionnement majeur de la gouvernance parisienne, acte terroriste, gestion défailtante d'une crise, risque d'image liée à l'incapacité de la Mairie à réaliser les ambitions affichées. Ces sujets étaient toutefois portés par ailleurs, par exemple la gestion

des crises auxquelles la Ville a eu à faire face pendant cette période (notamment les actes terroristes en 2015).

Tableau 4 : Niveaux de prise en compte des 16 risques transverses prioritaires en 2016

[.....]

Le tableau qui précède a été occulté conformément aux dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.

L'attribution à la DPSP de six risques sur seize, soit près des deux-cinquièmes révèle non seulement un déséquilibre, mais un choix de direction pilote impropre au traitement en profondeur de la moitié de ces risques qui relèvent à titre principal d'autres administrations ou d'un autre service de la Ville : augmentation de l'insécurité et acte terroriste (PP), gestion défaillante d'une crise (toutes les directions et, en dénominateur commun, le SG). Quant au travail sur « *l'occupation sauvage d'un espace public ou d'un bâtiment* », il attend une validation depuis la mi-2015 avant d'être suivi. Seul le traitement du risque « *catastrophes naturelles* » a avancé, notamment en cas de crue.

Parmi les risques dont le traitement est en cours, deux d'entre eux ont bénéficié d'une sortie de la démarche pour être pris en compte dans l'organisation du secrétariat général : « *échec d'un chantier de modernisation ou réforme* » et « *dysfonctionnement majeur de la gouvernance* ». Sous l'égide de la DAJ, le traitement des risques de « *fraude interne / externe et règles éthiques* » a également été engagé. La DICOM n'a, elle, pas engagé le traitement du « *risque d'image lié à l'incapacité à réaliser les ambitions affichées* » qui devrait faire en priorité l'objet de mesures préventives.

Les trois risques dont la DRH est pilote - accidents du travail et maladies professionnelles, conflit social majeur et absentéisme - sont suivis par des indicateurs et ont fait l'objet de plans d'actions. Les résultats ne sont toutefois pas toujours probants. Le départ de la cellule de la maîtrise des risques du SG est évoquée par la DRH comme ayant perturbé le suivi des actions et des résultats.

Les autres risques apparaissent également en cours de traitement plus ou moins avancé : « *accident majeur sur un bâtiment* » par la DPA ; « *fuite / vol de données sensibles / confidentielles* » par la DSTI qui privilégie logiquement une approche concernant les documents dématérialisés ; enfin « *défaillance d'un satellite / DSP / concession* » par la DFA qui doit notamment progresser sur ce point en raison des impératifs de la certification des comptes.

Compte tenu de l'avancement du traitement du risque, une échelle de cotation à trois niveaux est proposée dans la troisième colonne.

1.2.1.9. Par les cartographies des directions

L'ensemble des directions a répondu aux interrogations de la mission sur la mise en œuvre des plans d'actions visant à maîtriser les risques identifiés dans la cartographie.

Le tableau présenté ci-après propose une photographie de cette maîtrise à la fin du deuxième semestre 2016.

Tableau 5 : Synthèse des actions engagées par les directions entre 2011 et 2016 pour maîtriser les risques

Entité	Périmètre de la cartographie	La cartographie est déployée lorsque les risques sont :					Le contrôle interne est déployé lorsque les risques sont :			Actualisations
		Identifiés	Définis	Évalués	Cotés	Hierarchisés	Traités	Suivis	Pilotés	
CASVP	complet									
DAC	complet							●		
DAE	complet									
DAJ	complet							●		
DASCO	partiel							●		
DASES	partiel							●		
DDCT	complet									
DEVE	complet			?			●	●		
DFA	complet							●	●	
DFPE	complet						●	●	●	
DICOM	sans cartographie									
DILT	sans cartographie									
DJS	complet	●	●	●	●	●	●	●	●	
DLH	complet									
DPA	complet									
DPE	complet									
DPSP	complet					?	●	?	?	
DRH	partiel							●		
DSTI	complet			?	?	?	?	?	?	
DU	complet						●			
DVD	complet									
IG	partiel		●					?	?	
SG	non validée									
EPPM	sans cartographie									

Source : IG - Exploitation des réponses au questionnaire transmis aux directions

Légende :

- Documentation insuffisante pour estimer la maturité.
- Etape déclarée mais non documentée.
- Les étapes d'élaboration de la cartographie sont réalisées et documentées.
- Les dispositions sont prises mais les validations ne sont pas obtenues ou la démarche reste partielle.
- La mise en œuvre du contrôle interne est déclarée et documentée.
- La direction indique la nécessité de reprendre la démarche, soit parce que des modifications de structure sont intervenues soit parce que la démarche est récente et qu'il est trop tôt pour établir un bilan.
- La direction a mis en œuvre l'étape concernée mais ne l'a pas encore finalisée
- L'actualisation de la cartographie a été réalisée au moins une fois, en totalité
- L'actualisation de la cartographie a été partiellement réalisée
- Aucune actualisation à ce jour
- Actualisation prévue ou en cours

Les termes utilisés pour présenter les différentes étapes nécessitent des précisions.

Dans la phase d'élaboration de la cartographie, les risques sont :

- Identifiés : à cette étape, une liste de risques est constituée.
- Définis : le chemin critique du processus visé est décrit.
- Évalués : le processus qui conduit à retenir ces risques fait l'objet d'une délibération des acteurs en définissant impact et fréquence.
- Cotés : pour évaluer, l'échelle de cotation a été définie collégalement et est harmonisée pour la structure sous cartographie.
- Hiérarchisés : les risques sont classés pour construire une stratégie et un plan de maîtrise efficient.

Dans la phase de construction du contrôle interne, les risques sont :

- Traités : les plans d'action de maîtrise des risques sont mis en œuvre.
- Suivis : des indicateurs sont retenus, analysés et permettent d'interroger la pertinence du maintien dans la cartographie, de modifier la cotation et la hiérarchisation.
- Pilotés : les risques retenus sont examinés lors de revues périodiques, selon le rythme défini par le comité de suivi des risques au niveau des différents échelons de responsabilité.

Ce tableau panoptique confirme que la plupart des directions sont entrées dans la démarche de cartographie et que certaines identifient un besoin d'évolution. Cependant, le contrôle interne, et donc la maîtrise des risques, sont très inégalement assurés. Le manque de documentation ne permet pas de valider une maturité suffisante. Élément-clé de tout processus itératif, l'actualisation fait largement défaut.

1.3. La démarche de certification des comptes

Un rapport particulier a été établi pour développer de manière plus conséquente les constats ici synthétisés et les recommandations qu'ils appellent.

L'extension aux collectivités territoriales de la démarche de certification, d'ores et déjà obligatoire pour les comptes de l'État, des organismes de sécurité sociale, des universités et des hôpitaux, a été amorcée par la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) du 7 août 2015 qui confie à la Cour des comptes le soin de définir le cadre d'une expérimentation¹². À l'issue de celle-ci, l'obligation de certification pourrait leur être imposée par le législateur en fonction de critères de taille et de masse budgétaire.

¹² Article 110 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République : « La Cour des comptes conduit, en liaison avec les chambres régionales des comptes, une expérimentation de dispositifs destinés à assurer la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes des collectivités territoriales et de leurs groupements. 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. Cette expérimentation est ouverte, trois ans après la promulgation de la présente loi, pour une durée de cinq ans.

L'ambition d'intégrer la Ville de Paris parmi les premières collectivités territoriales à se soumettre à ce principe a été exprimée dès 2008 par le Maire de Paris¹³ en demandant la réalisation d'un audit conjoint sur ce thème par l'Inspection générale de la Ville de Paris et le Pôle national d'audit de la Direction générale des finances publiques. La mission constituée à cet effet a remis, en septembre 2009, un rapport qui précise les attentes des certificateurs et détermine les principaux travaux à réaliser pour aller vers la certification des comptes.

Une feuille de route exigeante

La mission conduite conjointement par l'IGVP et le pôle national d'audit de la DGFIP en 2009, pour déterminer les conditions d'une progression vers la certification des comptes de la collectivité parisienne, avait préconisé la mise en place d'actions en indiquant que certaines avaient un caractère structurant, alors que d'autres, de nature spécifique, pouvaient être traitées de manière individualisée.

Les actions structurantes étaient jugées incontournables. Leur mise en œuvre conditionnait l'atteinte de l'objectif de certification. La mission dégagait trois axes majeurs :

- tout d'abord, le rapport invite à se doter d'une architecture susceptible de porter le projet de certification : instituer une structure de suivi et pilotage et disposer d'un plan d'action ;
- en second lieu, il met l'accent sur la nécessité de se doter d'une méthodologie adaptée et réaliste pour la justification des bilans d'ouverture avec la reconstitution des actifs et des inventaires ;
- enfin, il incite à engager le déploiement du contrôle interne au sein des services de la collectivité. L'existence d'un contrôle interne performant est en effet une condition première de la qualité comptable aux yeux du certificateur.

Les cibles prioritaires

Des cibles prioritaires (tableau 6 ci-dessous) ont été dégagées pour structurer le travail d'amélioration de la qualité comptable sur la base des recommandations de ce rapport.

Antérieure à la conclusion de la CSCF, qui ne la recouvre pas entièrement en raison de son caractère partenarial, cette liste a connu des ajustements au fil du temps et permis d'obtenir des résultats significatifs sur plusieurs des thématiques ainsi mises en avant. Elle répartit les risques à maîtriser en neuf grands domaines qui structurent les objectifs à atteindre pour 2017.

¹³ La Maire de Paris a repris cet objectif pour l'actuelle mandature en confiant à l'adjoint chargé des finances, dans la feuille de route qu'elle lui adresse le 16 mai 2014, la responsabilité d'assurer « la première certification des comptes d'une collectivité locale française, celle de la Ville de Paris, en 2017, dans le sillage de la démarche entreprise par l'État et la Sécurité Sociale. ».

Tableau 6 : Risques majeurs pour la certification des comptes parisiens déterminés en 2009

Thématiques	Risques majeurs
1 Immobilisations	<ul style="list-style-type: none"> - Immobilisations inscrites au bilan non représentatives de la réalité de la situation patrimoniale de la Ville (réalité, exhaustivité, évaluation...). - Incapacité à maintenir dans le temps un bilan certifiable (procédures inadaptées) - Capacité limitée à traiter les opérations patrimoniales du fait de règles complexes et diffuses.
2 Immobilisations financières	<ul style="list-style-type: none"> - Incohérence entre les enregistrements comptables et la réalité des investissements en termes de participations financières. - Perte de ressources financières pour la Ville dues au non-recouvrement des prêts accordés aux partenaires dont certains bénéficient de différés de remboursement sur plusieurs années.
3 Dettes financières	Bilan d'ouverture insuffisamment documenté.
4 Subventions	Irrégularité de la dépense de subvention et méconnaissance des risques juridiques et financiers encourus par la Ville dans ce cadre (financement non autorisé, absence d'intérêt local, association transparente,...).
5 Engagements hors bilan	Méconnaissance des engagements significatifs de la collectivité susceptibles de l'exposer financièrement.
6 Commande publique	Capacité limitée à traiter les opérations du fait de la non-diffusion de règles homogénéisées et d'une organisation décentralisée.
7 Stocks	Défaut d'enregistrement des stocks dans les états financiers.
8 Recettes fiscales	Dotations et recettes fiscales partiellement prises en compte sur l'exercice.
9 Rattachements	Résultat annuel de la section de fonctionnement erroné du fait du non-respect de la séparation des exercices (surévaluation / sous-estimation du résultat).

Source : DFA

Les engagements conjoints de la Ville et du comptable public

L'engagement commun de la collectivité et du comptable en 2012, à travers la conclusion d'une convention de services comptables et financiers (CSCF) relative à la préparation de la certification des comptes parisiens, renouvelée en 2015, a repris une grande partie de cette feuille de route dans un plan d'action, en la détaillant et en fixant des échéances de réalisation étalées jusqu'en 2017.

L'article 1^{er} de la première CSCF indique que : « *la Collectivité parisienne et la Direction régionale des finances publiques souhaitent s'engager dans la voie de l'amélioration de la qualité comptable pour se préparer, à terme, à la certification des comptes parisiens, qu'il s'agisse des comptes produits par l'ordonnateur ou le comptable public.*

L'objet de la présente convention est de décrire les actions à court, moyen et long terme convenues en commun afin de créer les conditions favorables à l'atteinte de cet objectif. »

La CSCF 2015 réaffirme les axes de la précédente en insistant sur la fiabilisation du bilan d'ouverture et la déclinaison du dispositif de contrôle interne. Elle relance le plan d'action en l'actualisant et en le précisant. Comme dans la précédente convention, les pilotes et contributeurs de chaque action sont désignés en répartissant les efforts à fournir entre les services de l'ordonnateur et ceux du comptable. Le cadre organisationnel de pilotage et de suivi de la convention est reconduit.

Cette seconde version rappelle l'objectif d'un premier exercice de certification des comptes à compter de 2017¹⁴ et présente 22 actions à mettre en œuvre pour y parvenir. Elles se traduisent par la production planifiée de livrables : guides et fiches de procédures interne ou externe et fiabilisation des comptes (études et définition de règles et méthodes, travaux d'ajustement et de régularisation avec le comptable).

L'établissement d'un dispositif de maîtrise interne des risques comptables et financiers a donné lieu à une organisation impliquant les deux entités avec la création d'instances spécifiques de pilotage et suivi :

- un comité de pilotage (COFIL) définit la stratégie et valide le calendrier annuel ;
- un comité de suivi trimestriel¹⁵ (COSUI), assure le suivi des travaux et des livrables et la validation des livrables ;
- des instances de travail et de partenariat sur des thématiques diverses : groupes de travail internes à la collectivité ou communs avec le comptable public.

Chaque partenaire est responsable de son organisation interne de pilotage du projet.

La justification des bilans d'ouverture nécessitait des travaux importants. L'accent a été initialement mis sur les actions permettant de reconstituer le patrimoine de la collectivité dans le cadre du bilan d'ouverture en fiabilisant l'état des immobilisations immobilières et financières, pour l'actif, et les obligations de la collectivité sous forme d'endettement ou de provisions à constituer.

Parallèlement la sincérité comptable du résultat devait être renforcée avec l'amélioration du respect de l'annualité budgétaire par le rattachement des crédits à l'exercice, mais aussi par la fiabilisation de la comptabilité d'engagement. Des procédures plus rigoureuses ont été mises en place.

La démarche de maîtrise des risques comporte une cartographie des risques et des plans d'action de contrôle interne qui en découlent ainsi que la conception de guides et fiches de procédures. Des travaux ont été réalisés pour établir les cartographies des risques comptables et financiers au sein de directions pilotant des processus-clés dans la démarche : opérations pour comptes de tiers (DVD), grands travaux (DPA), RSA (DASES), Facil'familles (DASCO), subventions aux associations (DAC). À partir de 2014, les travaux ont été recentrés sur des processus relevant plus directement de la direction des finances : immobilisations, engagements hors bilan, provisions.

Les évolutions du système d'information (SI) visant à la dématérialisation progressive des échanges entre ordonnateur et comptable ainsi qu'à la dématérialisation des achats¹⁶, ont introduit une gestion plus rigoureuse donnant une plus grande visibilité qui améliore le dispositif de maîtrise des risques.

¹⁴ Article 1^{er} : « La Collectivité parisienne et la Direction régionale des finances publiques souhaitent poursuivre sur la voie d'une amélioration de la qualité comptable pour se préparer, à terme, à la certification des comptes parisiens. L'objet de la présente convention est de décrire les actions de court et moyen terme convenues en commun afin de créer les conditions favorables à l'atteinte de l'objectif que constitue le "Palier 2017" »

¹⁵ Le COSUI ne s'était pas réuni depuis mai 2015, après une période de vacance du poste de responsable du Pôle gestion publique secteur public local de la DRFiP et en raison d'interrogations sur la certification, levées par le COFIL réuni en mai 2016 qui a acté le principe de candidature à l'expérimentation.

¹⁶ Cette évolution intègre la mise en œuvre du web achat qui permet la commande des fournitures en ligne ; la constitution d'une base unique des fournisseurs de la collectivité permet, entre autres, le contrôle des montants acquis auprès de chaque entité ; la carte achat autorise la dématérialisation des petites régies d'avance ; le parapheur électronique fiabilise la chaîne de validation de la commande (cf. : 1.3.1.2).

L'objectif de qualité comptable s'est également traduit par des évolutions significatives de la fonction : centralisation harmonisation et formalisation des liquidations et du mandatement dans des centres de services partagés (CSP) comptables ; gestion centralisée et fiabilisée de la base des tiers, en dépenses et recettes ; dématérialisation globale des pièces jointes en dépenses et en recettes ; fiabilisation de leur production et intégration des contrôles inhérents au protocole d'échange avec le comptable.

La démarche a été accompagnée de la mise en place d'éléments de contrôle interne budgétaire (CIB) visant à assurer la maîtrise du risque de prise d'engagements supérieurs aux crédits votés dans une logique de conformité et de soutenabilité.

Enfin, des projets en cours prolongeront les avancées d'ores et déjà effectives :

- rationalisation et dématérialisation de la chaîne de recettes sur le modèle de la dépense ;
- comptabilisation des engagements hors bilan ;
- achèvement des travaux d'inventaire et rationalisation du SI pour la mise à jour de la comptabilité des immobilisations.

D'autres domaines nécessiteront un investissement important des services concernés : tout d'abord les rémunérations qui sont restées jusqu'à présent en dehors du processus de maîtrise des risques comptables et financiers, mais aussi le suivi des dettes financières ou la comptabilisation des stocks de biens mobiliers. Il n'y aura pas de réel progrès dans ces domaines sans élargissement de la démarche à l'ensemble des directions et l'implication des services gestionnaires.

Les acquis au seuil de la phase d'expérimentation

1.3.1.1. Les réalisations visant à la maîtrise du cadre général de préparation à la certification

Le plan d'action de la CSCF prévoyait la mise en œuvre du contrôle interne dans les systèmes d'information, avec en particulier la réalisation d'une cartographie des applications financières et comptables, des précisions sur les habilitations et la mise en œuvre d'un dispositif de contrôle interne associé. Les documents correspondants ne sont pas totalement finalisés mais des progrès notables peuvent être actés sur la description des applications métiers qui déversent leurs informations dans ALIZE, en particulier sur les recettes. La documentation des habilitations sur les applications comptables est planifiée pour le dernier trimestre 2016.

Le contrôle interne financier devait être mis en œuvre avec des actions propres au comptable et la production de guides par l'ordonnateur. À la fin du premier semestre 2016, la moitié d'entre elles ont été réalisées et l'objectif de départ reste à portée sur la durée de la convention.

La CRC d'Île de France a engagé en mai 2014 un examen de gestion des collectivités parisiennes, destiné à la préparation de la certification de ses comptes, en actualisant des constats et recommandations relatives à la fiabilité des comptes et au contrôle interne comptable et financier formulés dans un rapport de 2011. La lettre de clôture de cet « examen de la gestion du contrôle interne comptable et financier de la Ville de Paris », adressée par le Président de la CRC à la Maire de Paris le 2 août 2016, indique « *L'environnement de contrôle a nettement progressé* » tant en matière d'engagement déontologique que de transparence sur les conséquences financières des décisions de gestion. Il ajoute que l'évaluation des risques et la sélection des activités de contrôle sont liées à la poursuite du travail de cartographie et de documentation des processus métier : faute de dispositifs adaptés aux risques de comptabilisation inhérents à la spécificité de ses opérations et de leur mode de réalisation, la collectivité ne pourra disposer d'un contrôle interne efficace. L'extension du dispositif de contrôle interne aux directions

opérationnelles reste donc un point essentiel de vigilance.

Un autre point sensible est mentionné à propos du SI : si l'adoption d'ALIZE apporte les avantages d'un outil de comptabilité d'engagement standardisé, de nombreuses interfaces le relient à des applications « métier » pour lesquelles une démarche de maîtrise des risques reste à mener.

La CRC formule une appréciation positive sur le dispositif de préparation de la certification créé par la CSCF dont le pilotage est affirmé. Elle suggère d'établir, dans le futur, une échelle de maturité du processus de contrôle interne visant à apprécier son déploiement au sein de chacune de ses directions.

1.3.1.2. Les évolutions impactant les fonctions financières

Plusieurs évolutions importantes vont venir modifier la gestion des fonctions financières et présenteront risques et opportunités au cours de la période d'expérimentation de la certification des comptes :

- La chaîne de dépenses a été profondément modifiée : le cycle comptable des dépenses après ordonnancement se réorganise avec les outils de dématérialisation de l'achat / approvisionnement, destinés à la passation des commandes dans le respect des règles de l'achat public, et la dématérialisation de la mise en paiement.
- Le changement de nomenclature budgétaire à venir : la Ville adopte un nouveau référentiel comptable dès 2017 puisque le vote du budget 2018 sera fait selon la nomenclature M57. Cette modification pour la commune et le département¹⁷ précèdera d'une année la fusion des deux collectivités et facilitera de fait l'intégration des écritures comptables du département dans celle de la commune.
- La prochaine fusion des collectivités parisiennes : la fusion en projet apportera des clarifications et l'opportunité de lever les difficultés identifiées par la CRC dans son rapport sur le périmètre de la gestion du département de Paris (délibéré du 23 juin 2015). Tout d'abord, la CRC observait que la dette parisienne est entièrement portée par le budget communal : *« Cette dette unique, qui met en cause la sincérité des budgets, se heurte également à l'impossibilité légale de fusionner les comptes des deux collectivités. Si la consolidation des comptes est largement utilisée pour les besoins de l'analyse et de l'évaluation des marges de manœuvre financières, leur « fusion » n'est pas possible, alors qu'il s'agit d'un enjeu important dans la démarche de certification des comptes. »*
- La préparation budgétaire : Le contrôle interne budgétaire va s'appuyer sur un outil unique de préparation du budget qui sécurisera un domaine actuellement soutenu par des applications qui interviennent sur des segments limités des procédures, en partie construits de façon artisanale à l'aide de logiciels bureautiques, communiquant peu entre eux et présentant peu de fiabilité.

¹⁷ Le passage en M57 ne concerne que les budgets départemental et communal, les 24 autres budgets parisiens (budget annexes de l'assainissement, de l'eau, des TAM, des établissements ASE et vingt états spéciaux des mairies d'arrondissement) relevant d'autres nomenclatures comptables, toutefois le traitement de leur intégration dans les budgets généraux sera impacté.

1.3.1.3. La constitution d'une base documentaire à l'attention du certificateur

La CSCF du 9 septembre 2015 comporte en annexe une liste indicative des documents à rassembler pour préparer la venue du certificateur répartis en trois dossiers :

- le dossier permanent présente la collectivité et son environnement ;
- le dossier de contrôle interne comptable et financier ;
- le dossier de clôture introduit la justification des comptes de l'année analysée au 31 décembre.

Actuellement embryonnaire, cette base documentaire représente un enjeu important. Elle relève d'une logique d'enrichissement régulier : il reste encore quatre années pour la compléter avant le premier exercice de certification. Cette période devra être mise à profit sans temps mort, une part non négligeable de la documentation restant à compléter.

On citera à titre d'exemples :

- la documentation sur le SI (documentation, contrôles intégrés, accès et habilitations) et sur les processus de grandes fonctions financières (dettes, stocks ou immobilisations financières...), en y intégrant parfois la cartographie des risques et les guides de procédure décrivant les contrôles mis en œuvre ;
- des travaux à réaliser en collaboration avec les directions opérationnelles, ou à leur intention (guides méthodologiques, cartographies de risques) ;
- un plan de contrôle interne portant sur les processus comptables courants (immobilisations, provisions, comptabilité...) à produire à la fin de l'année 2016 ;
- le dossier de clôture, dont la CSCF prévoit la réalisation pour l'exercice 2016, afin de permettre l'audit de pré-certification par la Cour des Comptes.

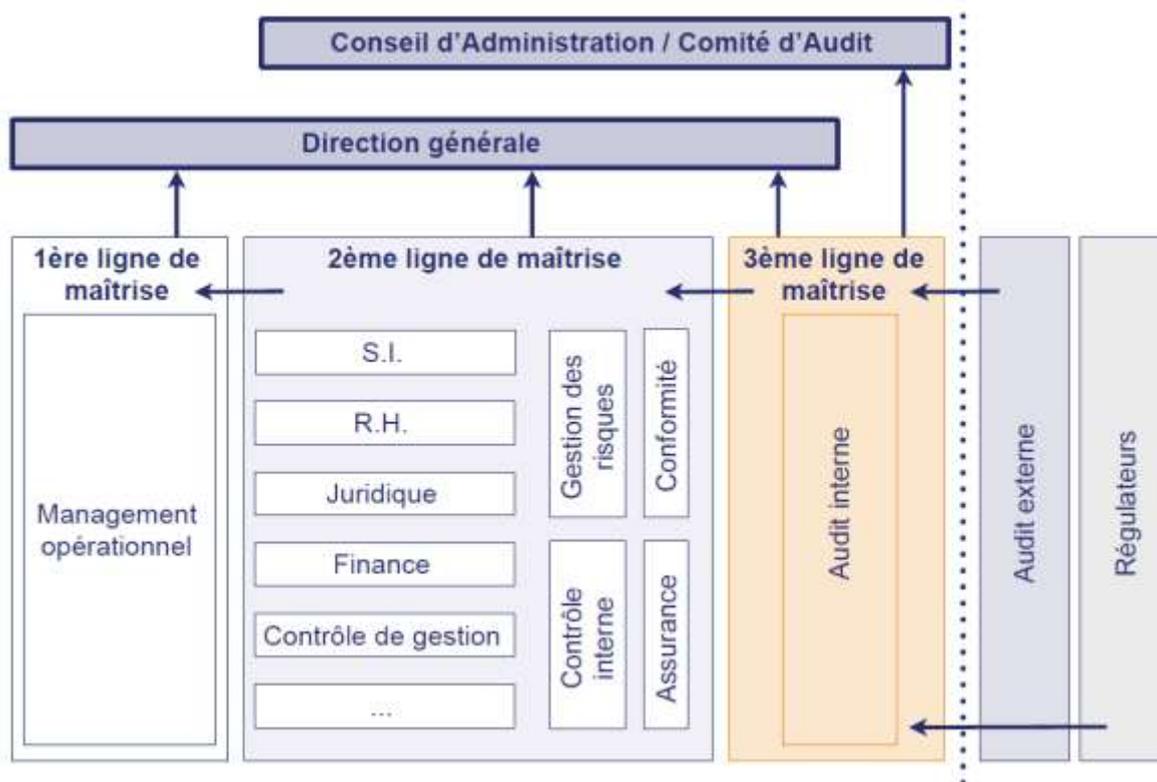
1.4. Le contrôle interne sans cartographie préalable des risques ni certification des comptes

La cartographie est un outil de sélection et de priorisation des risques. Pour autant, la finalité de la démarche ainsi initiée étant la maîtrise des risques, des dispositifs de contrôle interne lui préexistent : cela s'est notamment constaté lors de la préparation à la certification des comptes¹⁸. Dans un monde idéal, les risques seraient sous contrôle sans même avoir été répertoriés comme tels.

Pour assurer la maîtrise des risques, une nouvelle représentation des fonctions principales de tout organisme (là encore aisément transposable à la collectivité parisienne) a été donnée par l'IFACI et l'AMRAE en 2013 : elle distingue trois lignes de maîtrise au sein de l'organisme, lequel est par ailleurs soumis aux injonctions de l'audit externe, voire des autorités de régulation compétentes. Le schéma suivant en fournit l'architecture générale.

¹⁸ Voir rapport de l'IG et de la mission d'audit de la DRFiP n°08-18 sur les conditions d'une progression vers la certification des comptes de la collectivité parisienne.

Figure 7 : Modèle des trois lignes de maîtrise des risques



Source : Prise de position IFACI et AMRAE en 2013

À Paris, le rôle du conseil d'administration est tenu par le Conseil de Paris. La direction générale est assurée au plan politique par la Maire et ses adjoint-e-s et au plan administratif par le secrétaire général. Les services opérationnels constituent une première ligne de maîtrise : ils s'assurent par exemple de la bonne exécution du service public et du bon achèvement des projets et programmes dans le respect des délais, des coûts et du niveau de qualité qui leur ont été fixés au préalable (leurs objectifs opérationnels) en mettant en œuvre une organisation adaptée et en effectuant les actions de maîtrise appropriées. Une deuxième ligne est composée des services fonctionnels et transverses, qu'ils concourent aux opérations en tant que support (système d'information, ressources humaines, conseil juridique et contentieux, finance et budget, achat, contrôle de gestion...) ou qu'ils soient des processus spécifiques dédiés à la maîtrise des risques (gestion des risques, contrôle interne, conformité, assurance). La troisième ligne vérifie l'adéquation du contrôle interne aux risques qui pèsent sur les deux premières lignes ainsi que la bonne évaluation de ces derniers. À l'extérieur de l'organisme, un audit externe intervient notamment à l'initiative de la CRC aujourd'hui, un certificateur des comptes de la collectivité parisienne étant susceptible d'intervenir également dans ce cadre à l'avenir. Enfin, pour ce qui concerne les collectivités territoriales, la régulation est opérée par le cadre législatif, réglementaire et jurisprudentiel fixé par l'État.

La mission a donc pris le parti de fournir un éclairage sur diverses sources de maîtrise des risques développées dans quatre cadres différents : en premier lieu, comme toute entité de sa taille, la collectivité parisienne dispose d'une deuxième ligne de maîtrise solide ; ensuite, les directions de la Ville, elles-mêmes d'une taille conséquente, ont produit de longue date des dispositifs de maîtrise de leurs risques métiers et de leurs opérations ; enfin, les services de la collectivité bénéficient des lignes de maîtrise plus éloignées constituées par son audit interne - l'inspection générale - et l'audit externe, principalement la CRC d'Île-de-France.

Ensemble, ces lignes de maîtrise ont engendré des dispositifs de réduction des risques qu'il ne faudrait pas négliger au motif que leur construction n'a pas dépendu d'une analyse cartographique préalable.

Cette présentation met en évidence la manière dont la collectivité est passée, sur un certain nombre de questions, de risques inhérents élevés à des risques résiduels qui correspondent, ou non, à son appétence. Ces démarches ont donc contribué et à l'identification des risques, et à leur traitement. Elles manifestent également une culture du risque et de sa maîtrise, voire une certaine maturité, même si elles n'emploient pas nécessairement le lexique ni la sémantique en vigueur.

Les fonctions de pilotage et la deuxième ligne de maîtrise

Même si les fonctions de pilotage d'une direction générale sont le plus souvent placées en surplomb des trois lignes de maîtrise, elles sont ici associées à la deuxième ligne. Elles participent en effet largement de la fonction du contrôle de gestion qu'elle coiffe. En effet, le service dédié au sien de la DFA a eu tendance à se dissoudre dans son organisation actuelle et à limiter l'animation du réseau informel qu'elle avait tissé au sein de la plupart des autres directions de la collectivité.

Outre cet aspect pilotage / contrôle de gestion, la contribution à la maîtrise des risques du conseil juridique, de la centralisation de la fonction achat, des systèmes d'information ainsi que de la gestion des ressources humaines est succinctement évoquée ci-dessous.

1.4.1.1. Les outils de pilotage du secrétariat général

Le SG produit plusieurs outils.

◆ Le tableau de bord mensuel du secrétaire général

Lors de sa rénovation à l'occasion de la nouvelle mandature, début 2015, l'option retenue les indicateurs d'activité ont été supprimés pour se recentrer sur une approche stratégique de gestion des risques. À cet effet, le tableau de bord se décompose en deux parties. La première rend compte de l'exécution budgétaire avec un focus sur le suivi de la masse salariale, des satellites, des rapports de l'IG et de la CRC. La seconde partie du tableau de bord réunit les 39 fiches « projet » retraçant les aspects majeurs du programme de la mandature : elles renseignent les faits saillants du mois écoulé, les faits à venir, les difficultés éventuelles ainsi que les arbitrages attendus. Les aspects sociaux et budgétaires sont particulièrement suivis. Le tableau de bord est accompagné d'une note à la Maire qui l'informe et l'alerte ses principaux points saillants.

◆ Les contrats d'objectif et de performance (COP)

La démarche de performance entend améliorer l'efficacité de la dépense en garantissant un haut niveau de service public et en orientant la gestion vers les résultats. Les objectifs fixés aux directions dans ce cadre portent tout à la fois sur l'efficacité socio-économique de la collectivité pour les citoyens, la qualité de service offerte aux usagers et l'efficacité de l'action (intérêt des contribuables et hiérarchisation des priorités). La liste des indicateurs est revue annuellement. Par ailleurs, toutes les directions ont désormais un socle d'indicateurs budgétaires et RH communs pour un meilleur pilotage transverse. En 2014, les COP ont été alignés sur les priorités de l'équipe municipale. La simplification de ces outils et leur alignement sur les seuls objectifs stratégiques ont été amendés par des demandes complémentaires de cabinets d'adjoint-e-s.

◆ Le comité des réformes de l'administration

Sous la présidence du secrétaire général et en présence de représentants des cabinets d'adjoint-e-s concernés par l'ordre du jour, cette instance en principe bimensuelle examine les propositions de réorganisation et de réforme des directions. L'IG y participe.

◆ Les Comités de Lancement des Études (CLE) et les Comités de Programmation des Opérations de l'Espace Public (CoPOEP)

Outre le Groupe de Pilotage du Compte Foncier (GPCF), deux autres instances contribuent au pilotage de la politique d'investissement : les CLE et les CoPOEP.

Dans le cadre des CLE, sont examinés des dossiers préparés par la DPA à la demande des directions opérationnelles pour des travaux réalisés sur des équipements de la Ville. Cette instance est une étape essentielle dans la conception des programmes des opérations : elle permet de valider les principaux éléments de programmation et s'assurer du respect des objectifs de mandature (économie de 30 % par rapport aux coûts de l'ancienne mandature et sobriété notamment). En 2015, une nouvelle présentation de l'étude exploratoire remise par la DPA met davantage en valeur les données énergétiques de l'état existant et les grandes orientations programmatiques en la matière *via* une identification des différents items constitutifs du plan climat. Ce dispositif vise ainsi à la maîtrise des risques pesant sur les objectifs économiques et climatiques de la collectivité.

Par ailleurs, en application des objectifs de la Maire de Paris visant à développer une nouvelle manière de concevoir les aménagements sur l'espace public privilégiant les usages, la durabilité et la sobriété, les CoPOEP ont été institués fin 2015. Une diminution de 30 % (en moyenne) des coûts d'investissement traduit en termes chiffrés une intention non exclusivement budgétaire de sobriété et d'adaptation aux usages. Un tableau de suivi des économies actées aux différents stades d'un projet avertit d'éventuels dérapages.

Les instances du CLE et du CoPOEP sont réunies respectivement mensuellement et bimensuellement. Cette fréquence permet d'examiner un nombre important de projets portés par les directions qui plus est à différents stades de maturité.

◆ Les Comptes Rendus d'Activités Hebdomadaires (CRAH)

Chaque direction rend compte en fin de semaine des temps forts et des incidents. Ils peuvent alerter sur des risques émergents ou l'insuffisance des dispositifs de maîtrise. Ils ont vocation à favoriser des réactions rapides avant dégradation des situations.

◆ La mise en place récente d'une démarche de résilience

Elle est portée au plus haut niveau, avec la nomination d'un haut responsable (*Chief resilience officer*) rattaché directement au Secrétaire général. Des objectifs lui ont été assignés au regard d'un référentiel de ratios ainsi que des orientations environnementales.

1.4.1.2. La direction des affaires juridiques

Les services de la Ville de Paris recourent fréquemment à la DAJ. Elle a notamment pour mission d'assurer la sécurité juridique de l'action de la collectivité parisienne par une expertise tant en droit public qu'en droit privé ; elle apporte conseil et assistance juridiques aux autres directions et aux élu-e-s dans le choix des modes de gestion et le montage de projets complexes, notamment contractuels ; elle coordonne et pilote la fonction juridique au sein de la collectivité parisienne ; elle assure le secrétariat de la Commission d'Appel d'Offres.

Elle émet pour ce faire entre 1 400 et 1 600 avis par an en simplifiant les voies d'accès - près des trois-quarts des saisines sont effectuées par courriel - et en limitant la durée moyenne de réponse à 15 jours. En tant que secrétariat de la commission d'appel d'offres, la DAJ intervient en outre dans la sécurisation juridique de 450 marchés et près de 70 délégations de service public (données du rapport d'activités 2014).

Cette direction a de surcroît dressé sa propre cartographie des risques.

1.4.1.3. La direction des finances et des achats

Si les éléments principaux de maîtrise des risques ont été évoqués lors de l'étude de la démarche de certification des comptes et d'un des risques prioritaires en matière comptable, budgétaire et financière ainsi qu'en cas de défaillance d'un « satellite », la constitution d'une direction des achats ultérieurement intégrée en tant que sous-direction au sein de la direction des finances et des achats est également un moyen de sécurisation des marchés passés par la collectivité parisienne. Elle introduit une séparation des fonctions avec les directions bénéficiaires des fournitures, prestations et travaux et la direction qui passe effectivement les marchés. La direction des achats avait au demeurant établi d'emblée une cartographie des risques et s'était particulièrement préoccupée des risques de non-respect de la déontologie en son sein. Le regroupement et la professionnalisation qu'elle autorise ont constitué des facteurs favorables à l'abaissement des niveaux de risque de non-conformité et financiers.

La DFA bénéficie également d'une centralisation des activités comptables avec un centre facturier et des centres de service partagés chargés de la liquidation. Elle étend également sa maîtrise sur les ressources fiscales les plus importantes de la collectivité, y compris la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, la taxe de balayage et la taxe de séjour.

Ces questions sont abordées plus globalement dans le rapport particulier consacré à la certification des comptes.

1.4.1.4. Les systèmes d'information

La collectivité parisienne a connu depuis plus d'une décennie une refonte de la plupart de ses SI structurants et des développements nouveaux, notamment pour sa gestion budgétaire et comptables, la passation de ses marchés, la gestion de ses achats, la gestion de ses ressources humaines, la connaissance de son patrimoine...

Des difficultés ont été récemment pointées par l'Inspection générale dans le cadre de son audit récent des unités de gestion directe¹⁹ l'amenant à recommander le développement des contrôles embarqués ainsi qu'une meilleure intégration des applications dont l'éparpillement et les interfaçages insuffisants, sont source d'erreurs et de pertes de temps tout en facilitant de possibles fraudes.

Par ailleurs, un contraste est apparu entre les indications de la DSTI sur la maîtrise de ses risques métier et l'importance des risques informatiques cartographiés par les directions utilisatrices d'applications souvent développées, exploitées et maintenues par la DSTI. Cet écart des perceptions devra faire l'objet d'un point d'attention.

1.4.1.5. La direction des ressources humaines

Le point ne sera pas développé en détail ici. Cette direction bénéficie néanmoins des activités de vérification préalables à la liquidation de la paie par son bureau des rémunérations pour l'ensemble des personnels de la Ville.

Des améliorations des dispositifs de contrôle interne ont récemment été recommandées à l'occasion du rapport d'audit sur les unités de gestion directe²⁰. La DRH a privilégié une démarche progressive, expérimentant sur un processus homogène comme celui du

¹⁹ Rapport n° 15-13.

²⁰ Rapport de l'IG n° 15-13 relatif à l'audit des unités de gestion directe (UGD).

recrutement et en réponse aux obligations réglementaires en matière de prévention des risques professionnels.

Par ailleurs, la maîtrise de la masse salariale, poste de dépense le plus important du budget de fonctionnement de la collectivité, est suivie par la mission pilotage du secrétariat général en relations étroites avec la DRH et la DFA.

La démarche de labellisation QualiPARIS

Lancée en 2008, la démarche QualiPARIS a pour objectif d'apporter un gain de qualité et d'organisation tout en favorisant l'implication des agents. Ce programme compte à présent 749 structures engagées et 644 sites labellisés par l'AFNOR. Plus de 9 500 agents sont ainsi impliqués dans une démarche rigoureuse et accompagnée. Ce label est organisé autour de quinze engagements communs à toutes les entités inscrites dans la démarche, chacune d'elles prenant ensuite des engagements spécifiques aux besoins et attentes pour améliorer la qualité du service rendu.

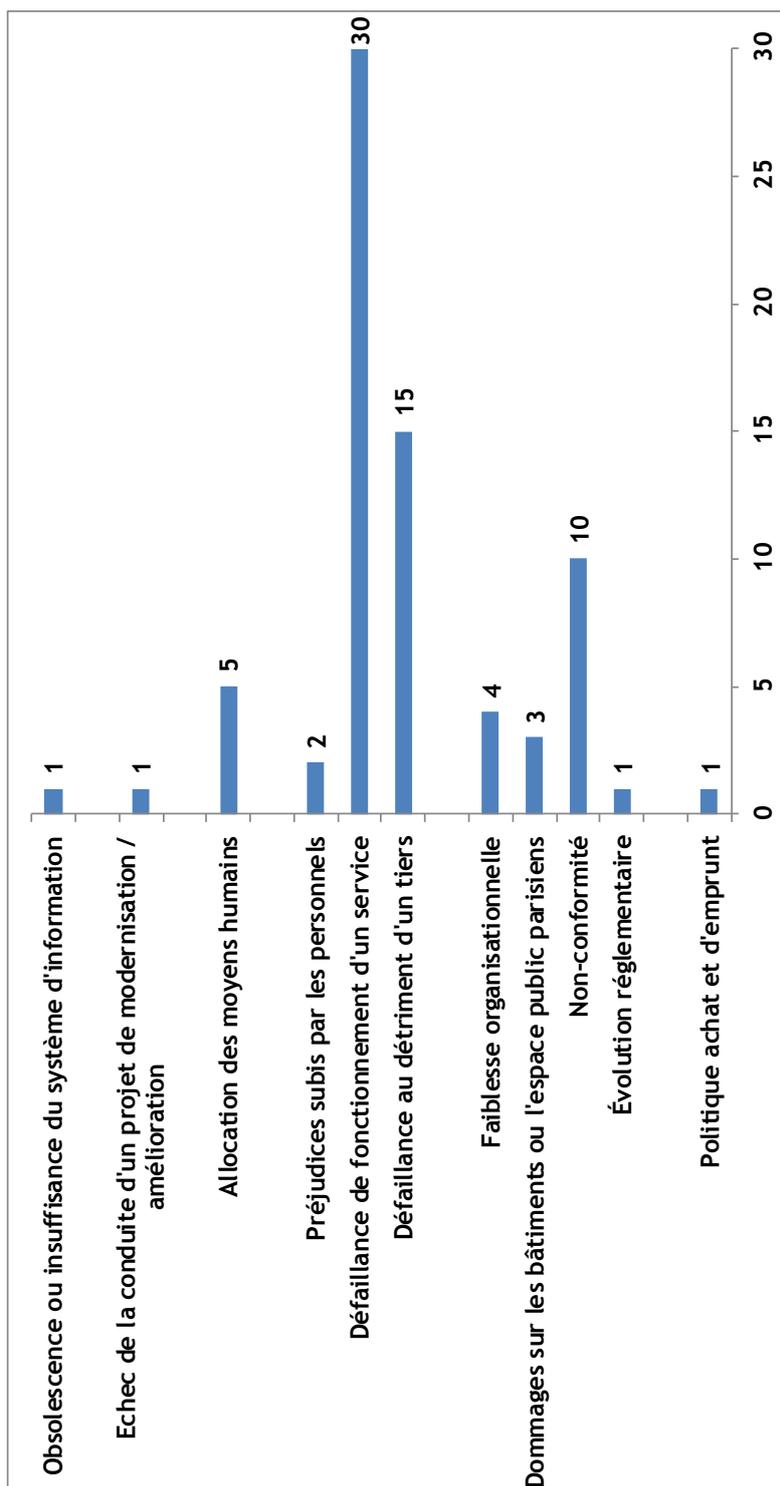
La vérification du respect des engagements est décrite pour chaque structure dans un système de management de la qualité (SMQ). Le dispositif est audité en interne avant obtention du label décerné par un organisme externe et doit évoluer après chaque revue annuelle dans une dynamique d'amélioration continue.

La méthode et la maturité du dispositif, ainsi que sa grande proximité avec la démarche de maîtrise des risques, l'apparente à un outil de contrôle interne. Les engagements QualiPARIS ont donc été analysés à partir des catégories de risques identifiées dans le cadre de la présente mission²¹.

Sur les quinze engagements communs, 80% des risques mis sous contrôle appartiennent à l'univers opérationnel. Plus largement, les 73 engagements QualiPARIS contribuent au contrôle interne pour onze catégories de risques sur les 29 catégories de la classification proposée.

²¹ Voir tableau 3 au 1.1.4.1.

Graphique 4 : Les engagements de QualiPARIS comme dispositifs de contrôle interne



Source : IG

Les initiatives des directions notamment en charge de la première ligne de maîtrise et contribuant à la deuxième

Quinze des vingt-trois directions ²² indiquent par retour de questionnaire disposer de plans d'actions de maîtrise des risques a minima sur les risques qu'elles considèrent comme prioritaires et deux autres sont en cours d'élaboration.

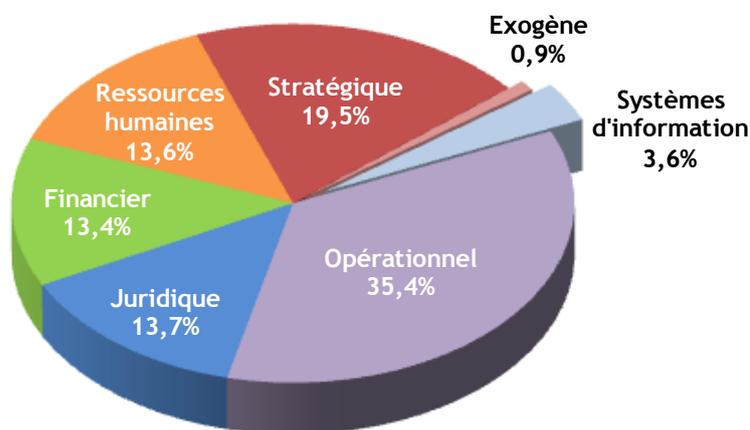
Trois directions déclarent ne pas avoir mis en œuvre leur cartographie jusqu'à l'étape de la mise en œuvre de plans d'actions concourant à la maîtrise des risques identifiés

Les évolutions conduites en réponse à des recommandations de l'IG (troisième ligne de maîtrise)

La délibération 2014 IGVP 1001 des 16 et 17 juin 2014 définissant les missions et conditions d'intervention de l'Inspection générale de la Ville de Paris prévoit : « *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.* » Cette instance préexistante est explicitement contributrice à la maîtrise des risques par la vérification de la bonne prise en compte, par les directions, des préconisations des rapports. Cette instance a également la faculté de réorienter les mesures en fonction des circonstances et des nouvelles priorités.

En pratique, dans la limite du périmètre de chaque mission, l'inspection générale vient suppléer ou compléter la cartographie des risques à travers ses constats, apprécier la performance des dispositifs de maîtrise qu'elle analyse et recommander, s'il y a lieu, des dispositifs d'abaissement des niveaux de risque jugés excessifs.

Graphique 5 : Répartition des recommandations IG par univers



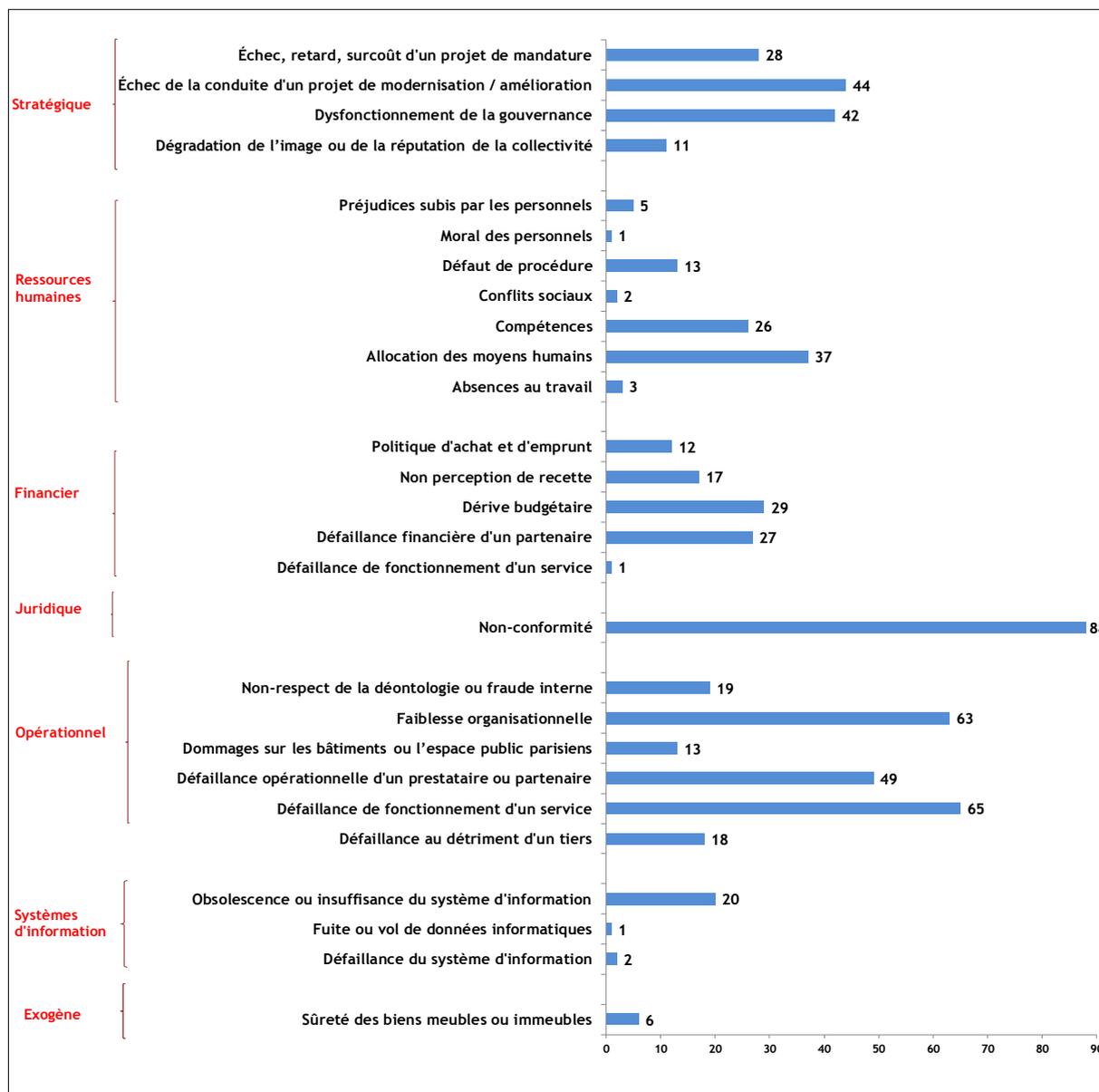
Source : IG

La mission a effectué une analyse sur 85 rapports rendus définitifs entre 2012 et 2015. Ont été retenus tous les rapports examinés par le comité de suivi qui ont été classés pour prise en compte satisfaisante ou pour changement d'orientation. Ceci met donc sous revue près

²² Hors EPPM

de 650 recommandations qui ont été catégorisées selon la table de classification proposée. La construction des programmes d'audit impose un biais méthodologique, en cela que l'ensemble des directions n'est pas également examinée. Cependant, et malgré cette limite, les recommandations issues des rapports ont été exploités.

Graphique 6 : Répartition des recommandations de l'IG par catégorie



Source : IG

La nature et la répartition des recommandations de l'Inspection générale sont déterminées par son positionnement en tant que troisième ligne de maîtrise des risques. Quand ses constats portent sur des dysfonctionnements opérationnels ou organisationnels ses recommandations visent à abaisser les risques encourus par l'entité auditée.

La part des recommandations des univers stratégique, juridique et financier est supérieure à celles de la cartographie générale, confirmant ainsi la position d'audit interne. Les catégories de recommandations relatives à l'observation de pratiques non-conformes aux textes réglementaires (88 occurrences), à la faiblesse organisationnelle des services (63 occurrences) ou à leur défaillance de fonctionnement (65 occurrences), que les

directions soient à l'origine du service rendu ou positionnées en tant que tutelle d'un partenaire, apparaissent prépondérantes. Le détail par direction des recommandations émises par l'IG et passées sous revue figure dans le document annexé.

Les évolutions conduites en réponse à des recommandations de la CRC, audit externe des comptes et de la gestion de la collectivité

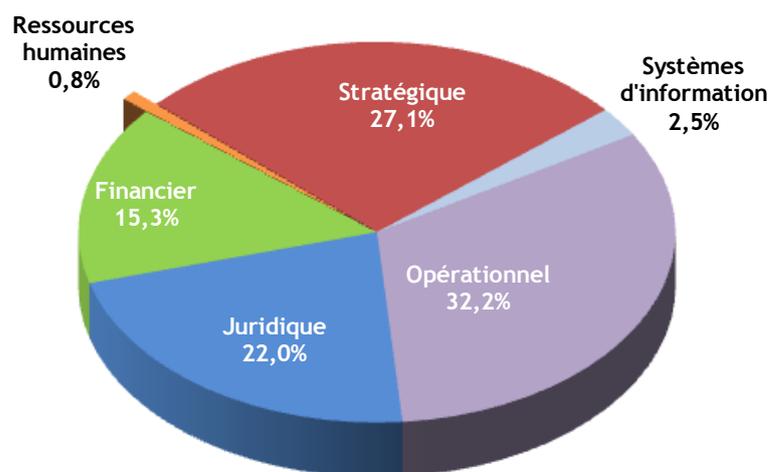
Dans le cadre des rapports sur les suites données aux recommandations de la CRC, la Mission pilotage consolide les retours des directions pour le Secrétariat général. Cette obligation d'apporter des réponses à la CRC et qui sont ensuite examinées en Conseil de Paris, est également un outil de pilotage efficace. Ce travail sera renforcé par la communication au Conseil de Paris de toutes les suites données aux recommandations des rapports de la CRC conformément aux dispositions de l'article 107 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République ayant modifié l'article L 243-7 du code des juridictions financières²³. Cela va impliquer une consolidation systématique et annuelle par le secrétariat général. La première communication doit intervenir en fin d'année 2016. Celle-ci fera ainsi le point sur l'accroissement de la maîtrise des risques en réponse aux recommandations des magistrats de la chambre.

Parmi les 21 rapports²⁴ passés sous revue par la mission et à partir desquels près de 120 recommandations sont identifiées, la répartition par univers met l'accent sur les aspects opérationnel, stratégique et juridique de la collectivité parisienne. La Chambre met en particulier l'accent sur les risques de non-conformité aux règlements (26 occurrences), sur la défaillance de fonctionnement des services (22 occurrences) ainsi que sur les difficultés de pilotage des services de l'administration (dysfonctionnement de la gouvernance et échecs de conduite de projet de modernisation notamment). Plus généralement, la nature même de la CRC en qualité d'audit externe est confirmée par la répartition observée.

²³ « I. Dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'exécutif de la collectivité territoriale [...] présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes. Ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. [...] ».

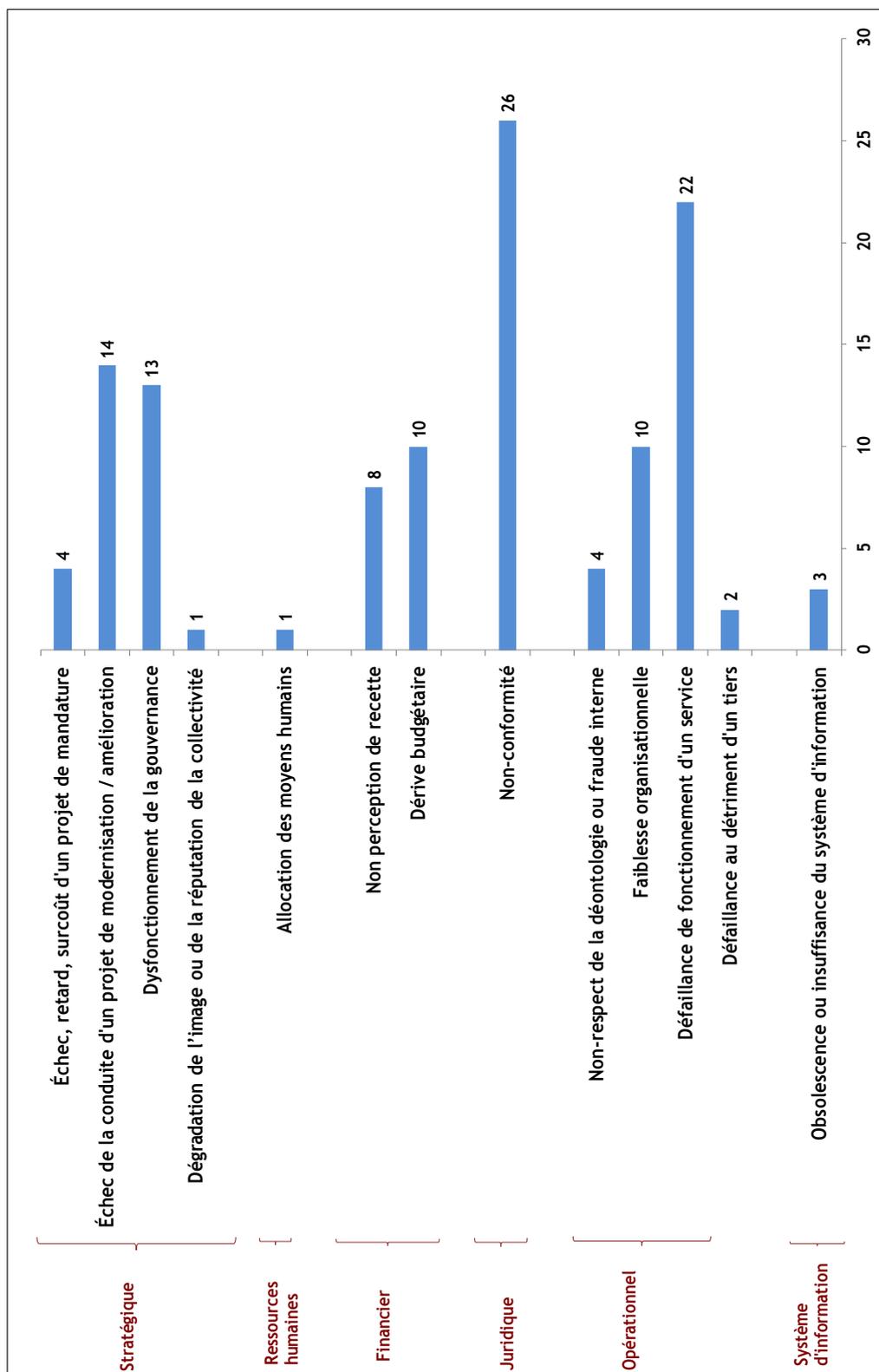
²⁴ Vingt rapports de la Chambre Régionale des Comptes d'Ile de France et un rapport de la Cour des Comptes dont les observations définitives sont parus au cours de la période 2012- 2015. Comme précédemment souligné pour ce qui concerne les thématiques observées par l'audit interne, un biais méthodologique de représentativité est également à noter pour les mises sous revue de la Chambre, l'ensemble des entités de la collectivité n'ayant pas fait l'objet d'un audit externe sur la période concernée.

Graphique 7 : Répartition des recommandations de la CRC par univers



Source : IG

Graphique 8 : Répartition des recommandations CRC par catégorie



Source : IG

De ce fait, les observations et préconisations émises par la CRC pourraient être comprises comme la préfiguration des réserves que serait amenées à porter le certificateur dont la première intervention est prévue sur l'exercice 2020.

Bien évidemment, la diversité et la richesse des commentaires émis par la Chambre représentent un atout pour la collectivité afin d'abaisser le niveau de risque de se voir notifier des réserves conséquentes, voire de ne pas atteindre la certification.

1.5. La pertinence des cartographies des directions en leur état actuel

Il est impossible de réviser l'évaluation faite par les directions de l'ensemble des risques qu'elles ont cotés en évaluant leur occurrence et leur impact. Ils sont trop nombreux et les ressources allouées à la mission ne le permettent pas.

En revanche, la pertinence des cartographies peut être approchée indirectement par plusieurs analyses complémentaires. En premier lieu, certaines cartographies se présentent comme partielles, ne traitant qu'un ou quelques secteurs de la direction. Ensuite, la focalisation des risques identifiés sur un nombre limité d'univers de risques apparaît comme un indice d'une analyse qui reste à compléter. Il est également possible de se fonder sur les réponses des directions au questionnaire pour signaler des risques mieux maîtrisés au point d'avoir perdu leur priorité ou, *a contrario*, des risques initialement négligeables qui ont pris depuis une importance accrue. Une quatrième interrogation porte sur l'articulation entre la cartographie générale de la Ville et celle de chacune des directions. Enfin, les audits internes de l'IG et externes de la CRC fournissent un éclairage, selon que les risques qu'ils identifient et dont ils recommandent le traitement, sont ou non pris en compte par la cartographie.

Les cartographies se présentant comme partielles.

Certaines directions ont fait le choix de limiter leur cartographie à un ou quelques-uns de leurs secteurs d'activité.

La DRH s'est ainsi limitée au seul processus du recrutement et à la prévention des risques professionnels. La DILT n'a, elle, pas encore entrepris la démarche. La DICOM, pilote d'un risque transverse à la ville, n'a pas étendu sa cartographie au reste de son activité. L'IG a revu et complété sa cartographie par les risques pour ses fonctions support et la non-relecture collégiale de ses rapports en l'état actuel. L'actualisation devrait être effectuée en décembre 2016.

Les cartographies focalisées sur un nombre réduit d'univers de risques

La DASCO identifie dix risques pour l'ensemble de ses missions et concentre le périmètre de sa cartographie autour de trois univers (exogène, opérationnel et ressources humaines). La DPE et l'IG recensent des risques sur cinq des sept univers.

Ces constats confortent l'importance d'une relance de la démarche de cartographie des risques, autant par la volonté affirmée du sponsor que la diffusion de la culture « risque » dans les services de la collectivité. Ceci nécessite au préalable un accord d'harmonisation de la classification et la construction d'une échelle de cotation commune. Cette démarche doit être animée et être accompagnée d'un contrôle interne visant à s'assurer que les plans d'action de maîtrise des risques sont activés et efficaces.

Les risques ayant perdu de leur pertinence et les risques émergents :

Les réponses des directions au questionnaire de l'IG montrent une certaine stagnation de l'identification des risques. Rares sont les risques ayant perdu leur acuité ou considérés comme émergents. Ce résultat est probablement le symptôme de diverses insuffisances précédemment notées, notamment dans la mise en œuvre et la conception des plans d'actions ainsi que dans l'actualisation régulière des dispositifs de maîtrise des risques. Le

caractère récent et inachevé de certaines cartographies est aussi évoqué. Les directions estiment que les traitements engagés en vue d'une meilleure maîtrise seraient de nature à modifier leur hiérarchisation sans justifier pour autant leur disparition de la liste.

La DAC estime que des évolutions sont à prendre en compte, ne serait-ce qu'en raison de l'évolution de son périmètre d'intervention, notamment la création de l'établissement public Paris Musées. Mais il s'agit en l'occurrence plutôt d'un transfert de risques à un établissement qui indique ne pas les avoir cartographiés. La DAC énumère des risques à surveiller plus attentivement à l'issue d'une modification de la hiérarchisation actuelle :

- la protection et la conservation des œuvres notamment dans le cadre du PPRI ; des travaux significatifs ont été conduits sur le patrimoine historique et dans les bibliothèques patrimoniales ;
- les risques relatifs à la sûreté et à sécurité des agents et des usagers ;
- les risques liés à la sûreté et à la sécurité des bâtiments, y compris les édifices culturels ;

Les risques sociaux liés à la conduite des réformes transversales et aussi métier comme la réforme de l'enseignement dans les conservatoires ou l'ouverture des bibliothèques le dimanche devraient être selon la DAC davantage pris en compte.

La DAJ constate une meilleure maîtrise du risque relatif au système d'information sans éprouver le besoin d'en rajouter un.

La DASCO voit émerger un nouveau risque : le non-respect du taux d'encadrement réglementaire des enfants lors des temps périscolaires.

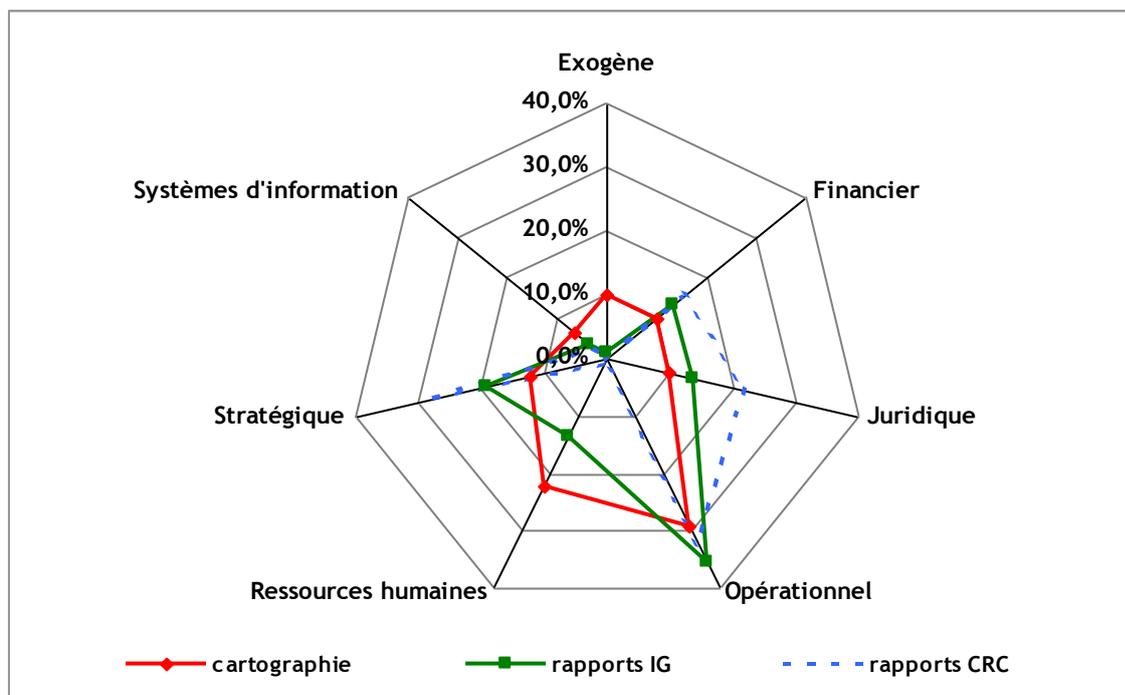
L'articulation entre cartographie générale et cartographies des directions

La DPE évoque le risque attentat et ses effets sur l'activité du service de la propreté : elle remarque que ce risque est absent de sa cartographie mais ne mentionne pas pour autant l'existence d'un risque prioritaire de la cartographie générale Ville. Cet exemple est révélateur des difficultés engendrées par la spécification de risques pour l'ensemble de la Ville qui, lorsqu'ils ne sont pas repris dans les cartographies métier sont considérés comme traités ailleurs. En l'espèce, l'impact pour la DPE (collecte et nettoyage en particulier) est d'une nature sensiblement différente de celui subi par des établissements accueillant du public par exemple à la DASCO, la DFPE, la DAC, le CASVP ou la DJS par exemple.

Les relations entre les cartographies et les recommandations de la CRC et de l'IG

Les risques repérés par les recommandations²⁵ émises par l'Inspection générale et la Chambre régionale des comptes et pour lesquels la cartographie de la Ville semble en sous-estimer les effets concernent les aspects stratégiques, juridiques et financiers.

Graphique 9 : Identification des risques cartographiés à la Ville au regard des traitements de maîtrise des risques préconisés par les structures d'audit interne et externe



Source : IG

Trois directions, la DAC, la DASES et la DFPE, représentent 33 % des recommandations de l'IG, soit 15 % des risques cartographiés à la Ville. Elles ont des approches sensiblement différentes en matière de répartition des risques par univers.

La DASES cartographie davantage de risques humains et juridiques que n'en préconise l'IG. *A contrario*, elle sous-représente cartographiquement les risques stratégiques, davantage couverts par les recommandations de l'IG.

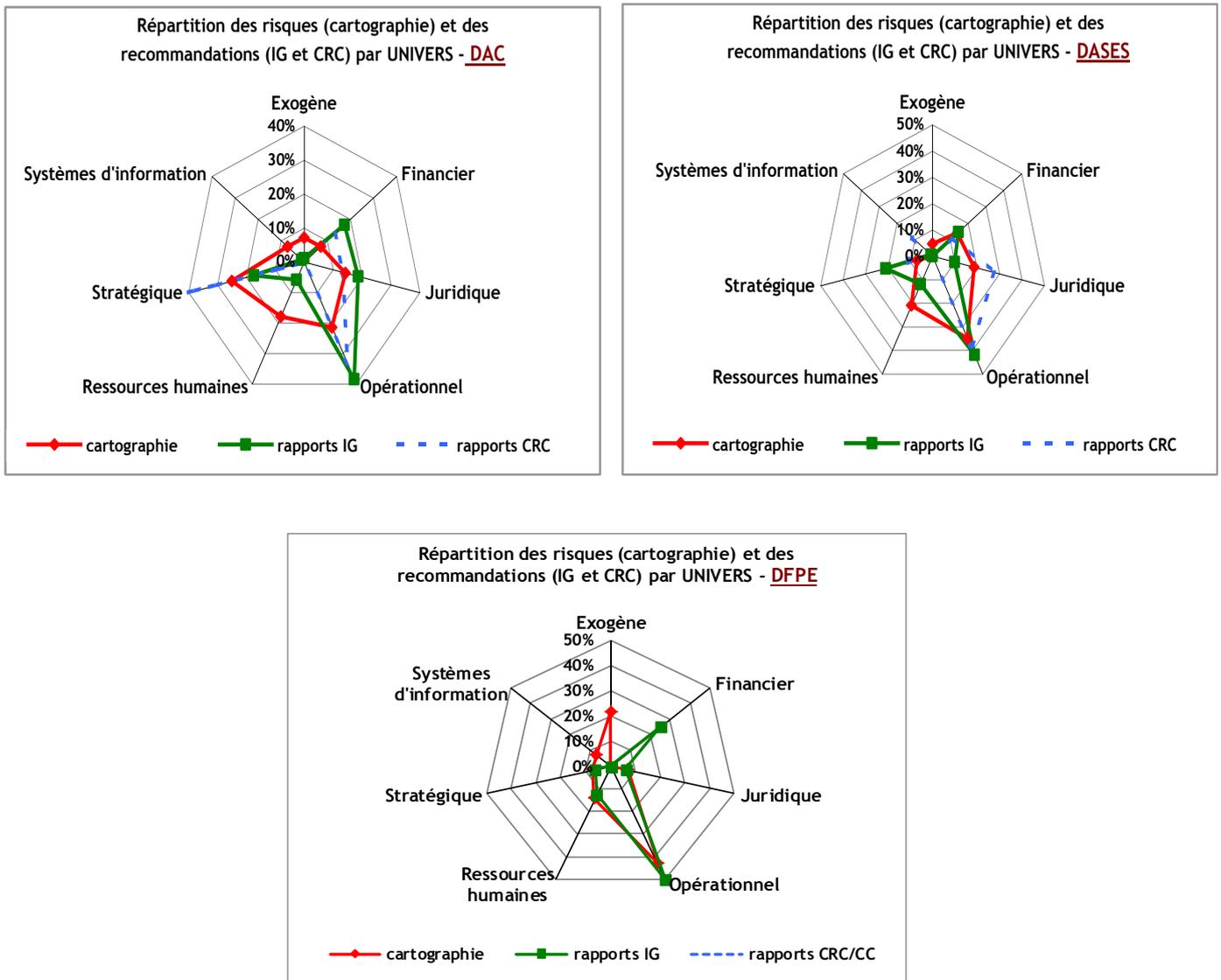
Pour sa part, la DAC identifie davantage de risques humains que l'IG ne préconise d'en maîtriser et sous-estime les risques opérationnels et financiers que mettent en avant les recommandations de l'IG.

Enfin, si le poids des recommandations de l'IG portant sur le traitement des risques opérationnels coïncide avec celui des risques de cette nature recensés par la DFPE dans sa cartographie (respectivement 43 % et 50 %), cette direction ne semble en revanche identifier aucun risque financier, contrairement au poids important des recommandations de cette nature préconisées par l'IG (25 %). Il est à préciser que l'essentiel des audits réalisés porte sur les associations œuvrant à l'accueil de la petite enfance sur lesquelles la DFPE exerce une tutelle.

²⁵ Sous réserve des limites méthodologiques énoncées par le choix des sujets audités.

Les différences observées dans l'identification et le niveau de maîtrise des risques s'expliquent par la place de l'acteur dans les lignes de maîtrise : les directions se positionnent soit en première ligne si elles « visent » leurs services propres soit en deuxième ligne lorsqu'elles intègrent l'exercice des missions de tutelle sur leurs partenaires.

Graphique 10 : Focus sur les univers de risques identifiés par la DAC, la DASES et la DFPE au regard des univers sur lesquels portent les recommandations de l'IG et de la CRC

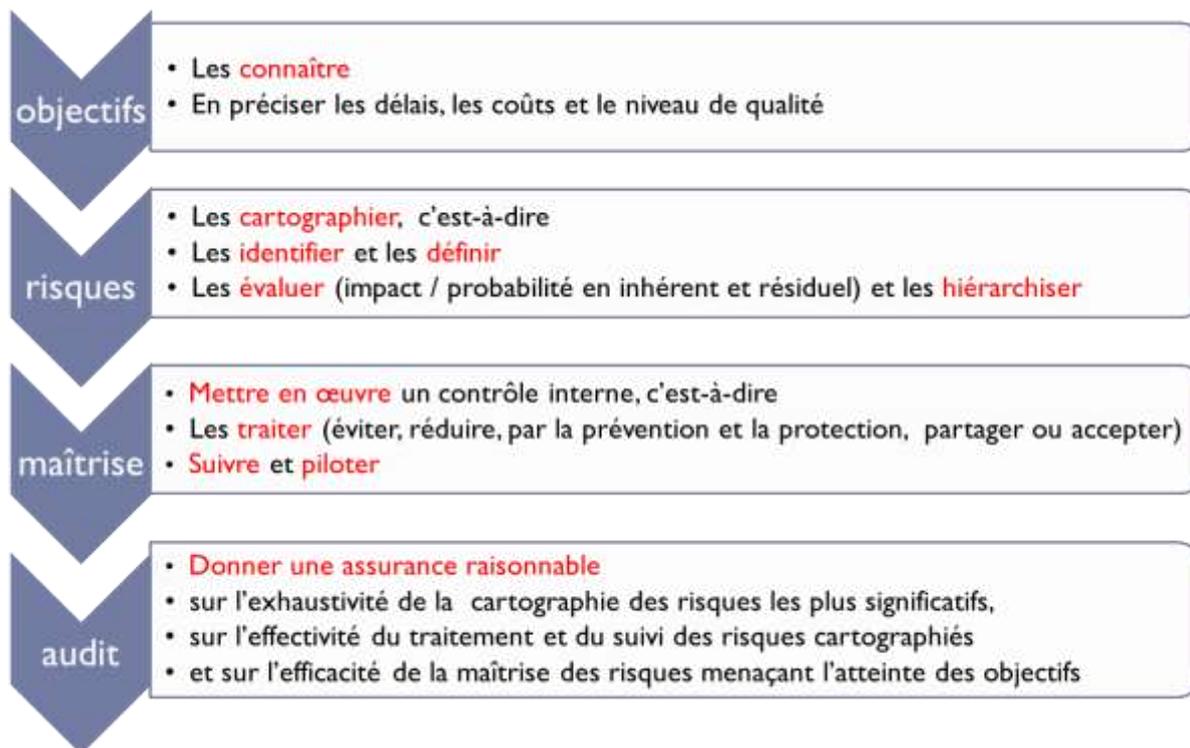


Source : IG

2. LES PERSPECTIVES

La première partie du rapport met en évidence les progrès et les écarts de la Ville par rapport à une maîtrise de ses risques de ne pas atteindre ses objectifs. Le schéma ci-après récapitule les principales étapes conceptuelles de cette démarche itérative.

Figure 8 : Schéma de la maîtrise des risques



Source : IG à partir d'une méthode IFACI

La présente mission s'inscrit à la quatrième étape, même si elle est une étude et non un audit. Compte tenu de l'histoire relatée dans la première partie, il n'est pas possible de conclure à l'exhaustivité des cartographies actuelles. Lorsque des cartographies existent, le traitement et le suivi des risques sélectionnés compte tenu de leur impact et de la fréquence de leur occurrence sont pris en compte de manière plus ou moins approfondie avec une persévérance variable par des mesures de contrôle interne.

La Ville, en revanche, a été amenée à développer des dispositifs de maîtrise des risques en réponse à des recommandations de l'audit, qu'il soit externe ou interne, pour les besoins de pilotage et de suivi du secrétaire général, à l'occasion de la labellisation de certains de ses services, du fait du rôle accru des directions transverses, ou encore au moyen d'un renouvellement de ses systèmes d'information. Ces différents axes d'amélioration permettent à la collectivité de disposer d'un niveau de maturité plus élevé que l'état de la cartographie ne le laisse penser. La question est désormais de savoir si cette approche empirique suffit dans l'ensemble des dimensions de l'activité des services ou s'il convient de (re)définir une politique du risque. Une trajectoire de déploiement est à tracer. D'ores et déjà, dans le sillage de la démarche devant conduire à la certification expérimentale des comptes 2020 de la collectivité, la maîtrise des risques de non-conformité s'impose comme un premier champ d'expansion de cette politique.

Les exigences des engagements politiques et leur énonciation dans divers supports soulèvent également la question du degré de formalisation des évaluations de risques qui

devraient permettre de respecter les objectifs en termes de dépenses, délais et pertinence. En dehors de ces perspectives à court et moyen terme, la bonne conduite des opérations de mise en œuvre du service public devra également être pilotée par la maîtrise des risques.

Les finalités ainsi fixées, il est nécessaire, pour les respecter, de définir les modalités organisationnelles à adopter pour le déploiement de cette politique dans l'espace et son ordonnancement dans le temps. La pérennité des démarches entreprises est directement fonction de leur « *auditabilité* ».

2.1. Définir une politique de maîtrise du risque

L'intérêt mais aussi les exigences d'une politique de maîtrise des risques apparaissent au travers des 17 finalités que la norme ISO 31000 lui assigne.

- Accroître la vraisemblance d'atteindre les objectifs.
- Encourager un management proactif.
- Prendre conscience de la nécessité d'identifier et de traiter le risque à travers tout l'organisme.
- Améliorer l'identification des opportunités et des menaces.
- Se conformer aux obligations légales et réglementaires ainsi qu'aux normes internationales.
- Améliorer la rédaction des rapports obligatoires et volontaires.
- Améliorer la gouvernance.
- Accroître l'assurance et la confiance des parties prenantes.
- Établir une base fiable pour la prise de décision et la planification.
- Améliorer les moyens de maîtrise.
- Allouer et utiliser efficacement les ressources pour le traitement du risque.
- Améliorer l'efficacité et l'efficience opérationnelle.
- Renforcer les performances en matière de santé et de sécurité, ainsi que de protection environnementale.
- Améliorer la prévention des pertes et le mangement des incidents.
- Minimiser les pertes.
- Améliorer l'apprentissage organisationnel.
- Et améliorer la résilience organisationnelle.

À la lecture de ces items, la maîtrise des risques apparaît moins comme un des multiples processus managériaux que les organismes développent et parfois juxtaposent que comme le lieu et la condition de la cohérence des activités de l'entité qui la formalise et s'y astreint. Une telle démarche, même si son déploiement est progressif, est fortement structurante. On pourrait la qualifier de management du management : l'outil de l'anticipation des principales contraintes qui pèsent sur l'action publique, du pilotage des projets, de la mobilisation des équipes, de la conduite des opérations et de l'information de l'ensemble des acteurs concernés, qu'ils soient citoyens, élus, agents publics ou État.

Dans la mesure où les instances dirigeantes de la Ville partagent tout ou partie des 17 finalités énoncées ici rappelées, elles doivent expliciter une politique de maîtrise et préciser les concepts et vocables employés (par exemple par référence à la norme ISO

31000 et / ou aux COSO 2004 et 2013), les étapes de la diffusion de la démarche, ainsi que l'organisation chargée de l'engager, de la suivre et de l'améliorer. La norme ISO 31000 parle d'un « *plan stratégique rigoureux pour conduire à un engagement à tous les niveaux* ».

Il faut en particulier insister sur la première des 17 finalités : « *Accroître la vraisemblance d'atteindre les objectifs* ». À côté de la préparation de la gestion des crises aux causes exogènes par la mise au point de plans de continuité d'activité sous l'égide de la DPSP, la politique de maîtrise des risques doit viser principalement l'identification d'événements endogènes de nature à nuire à la mise en œuvre des politiques, projets et missions de la collectivité.

Une cartographie ci-après identifie les risques qu'il y aurait à ne pas adopter une telle politique ou de la mener de manière non-systématique.

Recommandation 1 : Définir au premier semestre 2017 une politique progressive de maîtrise des risques et l'organisation en charge de la mettre en œuvre en tenant compte des finalités énoncées par la norme ISO 31000 et formaliser ces principes dans une charte.

Recommandation 2 : Dresser et mettre à jour un état des objectifs majeurs de la collectivité à soumettre immédiatement ou à terme à des dispositifs de maîtrise des risques. Définir les risques à maîtriser comme les événements de nature à remettre en cause les objectifs définis par le Conseil de Paris et l'Exécutif municipal. Concevoir en conséquence la cartographie des risques parisienne comme l'identification des événements susceptibles d'empêcher, de retarder ou de renchérir la réalisation des objectifs de la collectivité.

Tableau 7 : Cartographie des risques majeurs d'une politique de maîtrise des risques

Univers	Catégorie	Intitulé du risque
Stratégique	Dysfonctionnement de la gouvernance	Ne pas organiser ou faire fonctionner les instances de suivi et de pilotage de la cartographie des risques et du contrôle interne
		Ne pas disposer d'un sponsor, c'est-à-dire le dirigeant de l'organisation initiant et portant la démarche et ses évolutions
	Echec de la conduite d'un projet de modernisation / amélioration	Discontinuité du service public
	Échec, retard, surcoût d'un projet de la mandature	Ne pas répondre aux recommandations de la CRC et risquer le refus de certification des comptes
Opérationnel	Défaillance de fonctionnement d'un service	Ne pas décliner la cartographie en plans de maîtrise
		Ne pas réviser régulièrement les risques cartographiés
	Faiblesse organisationnelle	Ne pas disposer d'une cartographie déclinée dans chaque branche d'activité de la collectivité
		Ne pas disposer d'une cartographie déclinée par risque transverse
		Ne pas hiérarchiser chaque cartographie
Ressources humaines	Allocation des moyens humains	Ne pas allouer les moyens humains suffisants en qualité et quantité pour mener la politique
	Compétences	Ne pas diffuser la culture de cartographie et de contrôle interne à tous les niveaux hiérarchiques
Système d'information	Défaillance du système d'information	Ne pas faire les bons choix d'applicatifs et de développement pour sécuriser les process de production de l'administration parisienne
	Obsolescence ou insuffisance du système d'information	Ne pas optimiser les outils informatiques
Juridique	Non-conformité	Risque de non-conformité vis-à-vis des engagements contractuels et / ou structurants (FSE, certification des comptes...)
Financier	Dérive budgétaire	Perte de marges de manœuvre budgétaires

Source : IG

2.2. Dessiner une trajectoire de déploiement

La politique de maîtrise des risques atteindra ses objectifs au terme d'un déploiement progressif et inscrit dans la durée. La collectivité parisienne devra conduire une démarche consolidant ses acquis et élargissant pas à pas son champ d'application.

Recommandation 3 : Définir une trajectoire de déploiement de la politique de maîtrise des risques sous forme de macro-planning pluriannuel jusqu'à la fin de la mandature, et au-delà.

Voici quelques suggestions parmi d'autres *scenarii* envisageables.

Priorité à la certification des comptes, engagement rendu public par la Maire en partenariat avec l'État

Le souci de conformité est à l'origine historique des démarches de certification des comptes, de cartographie des risques et de définition des dispositifs de contrôle interne dans l'entreprise privée puis dans le secteur public. Elle est un point fort de l'organisation de la collectivité parisienne qui a développé une deuxième ligne de maîtrise solide, en particulier dans un souci de conformité au droit. Pour autant, d'autres volets méritent encore des efforts conséquents. Compte tenu des engagements pris auprès de l'État en juin 2016, suivi d'un acte de candidature formel, et du travail d'ores et déjà accompli depuis 2008, la démarche de certification des comptes s'impose comme la priorité, d'autant qu'elle s'inscrit dans un contexte institutionnel mouvant et un changement de nomenclature comptable d'ici 2020.

Une fois la candidature de Paris retenue, de janvier 2017 à mai 2018, la CRC fera un examen des comptes 2016 pour établir un diagnostic d'entrée et la Cour des comptes établira sur cette base un bilan intermédiaire en vue de la signature d'une convention précisant les modalités de mise en œuvre, les intervenants et les moyens de l'expérimentation. Celle-ci débutera au cours du second semestre 2018 et durera cinq ans : après deux années de préparation et d'évaluation, un commissaire aux comptes choisi par appel d'offres réalisera des « certifications préparatoires », sur les comptes des exercices 2020, 2021 et 2022. Le bilan définitif national de l'expérimentation sera fait en 2023, qui pourrait être la première année dont les comptes relèveraient d'une obligation de certification si la loi évolue en ce sens.

Les années d'expérimentation permettront donc de préciser la démarche et les points d'attention des commissaires aux comptes et, en retour, la Ville pourra s'attacher à lever progressivement les réserves probablement associées aux décisions de certification préparatoires. On s'inscrit dans une logique d'amélioration continue en vue d'être en capacité de répondre positivement aux exigences du premier exercice soumis à la certification obligatoire.

La DFA indique approuver cette orientation. Il lui « *semble indispensable que la responsabilité de la mise en œuvre du contrôle interne comptable et financier soit clairement identifiée et liée au travail mené par la DFA en matière de certification.* »

Le cabinet de la Maire précise que cette articulation ne doit pas être « *interprétée comme une pause dans le chantier de maîtrise des risques non financiers et comptables.* » En effet le projet de certification doit « *contribuer, au-delà de la maîtrise des risques financiers, à la maîtrise de certains risques métiers et voire participer à structurer la démarche de contrôle interne dans son ensemble.* »

2.2.1. Répondre aux enjeux de l'expérimentation de la certification

L'expérimentation de la certification permet d'organiser à l'échelle de la collectivité un projet jusqu'à présent porté essentiellement par la Sous-direction de la comptabilité de la DFA, en lien avec les services du pôle service public local de la DRFIP. La perspective d'atteindre un niveau de qualité comptable défini selon un calendrier précis exige un engagement de toutes les directions autour d'une équipe projet solide.

L'objectif principal est de fiabiliser les comptes de la collectivité et ainsi réduire les risques qui affectent ses finances. Disposer d'un outil comptable plus fiable donne les moyens de mieux comprendre les mécanismes à l'œuvre dans les actions qui génèrent des dépenses et des recettes. La certification est différente du jugement des comptes et porte, au-delà de la simple régularité, sur la sincérité et la véridicité de l'image de l'activité restituée par la comptabilité : les opérations sont-elles retracées de manière fidèle et les comptes permettent-ils de percevoir la réalité de la situation financière ?

La méthode utilisée par le certificateur l'amènera à juger la manière dont la collectivité maîtrise ses risques comptables et financiers d'un bout à l'autre des chaînes de dépense et de recette. Le travail devra s'organiser à partir de l'expertise de la Mission certification des comptes de la DFA, mais celle-ci ne pourra pas progresser sans une mobilisation réelle des directions pour atteindre l'objectif de certification. Chacune d'entre elles, selon sa taille et son domaine d'activité, devra évaluer ses risques comptables et financiers et mettre en place un plan de contrôle interne pour y faire face.

Lorsque l'expérimentation aura donné place à la récurrence des certifications obligatoires, si le législateur en décide ainsi, l'organisation devra perdurer pour faire face à l'actualisation régulière des informations à produire aux certificateurs et réexaminer périodiquement les mécanismes de contrôle interne mis en œuvre.

Recommandation 4 : Dès 2017, renforcer la Mission certification des comptes et constituer un réseau de responsables de la maîtrise des risques comptables et financier au sein de l'ensemble des directions, dont les missions répondront aux préconisations de la DFA pour atteindre l'objectif de certification.

Le Secrétaire général indique que « *la Mission certification des comptes vient d'être reconfigurée* ».

La DFA estime cette recommandation « *incontournable afin de pouvoir mettre en place le dispositif de maîtrise des risques comptable et financier à l'échelle de la Ville.* »

2.2.2. Associer l'audit interne au processus d'expérimentation

L'audit interne est nécessaire à la validation d'un dispositif de contrôle interne. Il doit en être distinct en ce que les auditeurs internes ne peuvent être associés à la définition des plans d'action et des dispositifs de contrôle qu'ils seraient amenés par la suite à auditer.

Le programme annuel d'audit vise à couvrir la totalité des champs de gestion comptable et financière en hiérarchisant les interventions en fonction de la fréquence et de la criticité des risques recensés dans la cartographie avec une logique de suivi qui s'inscrit dans une démarche d'amélioration continue.

La première CSCF a dessiné la gouvernance du dispositif de maîtrise des risques à travers la définition d'instances stratégiques, opérationnelles et de suivi. Cette organisation permet de maintenir la cohérence d'approche entre l'ordonnateur et le comptable dans un cadre décisionnel partagé, indispensable pour la préparation de la certification des comptes.

Recommandation 5 : Réactiver les structures de gouvernance pour valider la stratégie de maîtrise des risques comptables et financiers, le cadre méthodologique des audits internes et leur programme annuel.

La DFA juge cette recommandation nécessaire à la cohérence du dispositif.

Le Directeur des finances et des achats indique que : « *la définition d'une organisation avec des instances stratégique, opérationnelle et de suivi est nécessaire pour assurer la cohérence du dispositif.*

Néanmoins, s'agissant des structures de gouvernance deux étapes importantes doivent être précisées.

Dans un 1^{er} temps, la gouvernance telle qu'elle existe dans le cadre de la certification des comptes doit être maintenue. Elle consiste en une structure de décision (COFIL présidé par le DRFiP et l'adjoint à la Maire en charge des finances), une structure de suivi (COSUI animé par des équipes DRFiP et la DFA) et des groupes de travail DRFiP / Ville. Cette organisation remaniée depuis 2015, doit être privilégiée à celle existant antérieurement (convention de 2012) et persister de par sa souplesse et son caractère opérationnel.

Dans un second temps, et à plus long terme, avec le déploiement de la maîtrise des risques à l'ensemble des activités de la Ville, la gouvernance devra être revue. Actuellement, la mise en place du contrôle interne et financier (dans le cadre de la certification des comptes) justifie le maintien du pilotage au niveau du DFA. »

La mission a constaté que l'organisation proposée en 2012 intégrait dans les structures de pilotage les instances nécessaires à la mise en œuvre de la fonction d'audit interne conformément aux normes internationales - ce dont elle précise par ailleurs la nécessité dans un dispositif de maîtrise des risques - alors que l'organisation remaniée en 2015 ne prend pas en compte cette préoccupation et diffère sur ce point de sa version antérieure, en cela elle ne peut satisfaire aux objectifs posés par l'expérimentation de certification.

L'évolution préconisée par la mission comporte cependant deux étapes caractérisées par la priorité accordée, dans un premier temps, à la certification des comptes pilotée par la DFA en lien avec la DRFiP, puis évoluant pour s'ouvrir à la maîtrise des risques globale lorsque les conditions en seront réunies.

Recommandation 6 : Programmer dès 2017 au moins deux audits par l'IG et la mission d'audit de la DRFiP du contrôle interne mis en place par la DFA sur des sujets qu'elle estime à maturité afin d'en définir et roder les méthodes.

Recommandation 7 : Programmer une mission de suivi des recommandations de la CRC sur les deux budgets à certifier et les secteurs concernés.

Le cheminement allant de la démarche de certification à la maîtrise des risques dans l'ensemble de l'activité s'applique aussi à la fonction d'audit interne.

L'organisation des missions d'audit interne comptable et financier diffère des méthodes utilisées jusqu'à présent par l'IGVP pour mener à bien la majorité des audits qui y sont réalisés : audits externes portant sur des partenaires de la collectivité ou audits de fonctionnement et de performance des services, autres missions confiées à ses auditeurs. Des évolutions seront rendues d'autant plus nécessaires que les audits internes à réaliser devront se conformer aux attentes du certificateur, lequel appuiera ses travaux sur les audits effectués en interne avant même d'examiner les dispositifs de contrôle interne de la collectivité.

L'audit interne, tel qu'il est pratiqué dans le cadre d'un dispositif de maîtrise des risques organisé, vise à vérifier le bon fonctionnement des contrôles prévus par le plan d'action

découlant de la cartographie des risques de l'organisation. Une méthodologie spécifique s'y attache : la durée des missions d'audit, plus courte ; leur déroulé encadré par la nécessité de produire des éléments qui répondent au plan de maîtrise des risques dont découle le programme annuel d'audit.

La phase expérimentale de la certification des comptes nécessite l'activation de l'audit interne et la constitution d'une Mission d'audit interne attachée à l'IGVP qui pourra, pendant cette période, mettre au point son mode d'intervention. Elle devra accompagner par la suite le déploiement général de la maîtrise des risques de la collectivité.

Recommandation 8 : Constituer au sein de l'inspection générale une Mission d'audit interne dotée des ressources requises et spécialiser des auditeurs pour exercer l'audit du contrôle interne budgétaire et comptable selon des méthodes standardisées et susceptibles d'être conformes aux attentes du certificateur.

Le Secrétaire général signale l'attention à apporter aux « *corps de contrôle dans l'audit interne [...] dès la phase d'expérimentation* » et précise que « *les deux audits à réaliser en 2017 devront être déterminés par le cabinet de la Maire, la DFA et le SG.* »

La DFA indique en outre que « *le développement de l'audit interne partenarial devra [...] être vu avec les équipes du comptable public sur la base des dispositions actées lors de la convention de 2012.* »

Le cabinet de la Maire estime qu'il « *pourrait être pertinent à terme de créer une fonction d'audit interne au sein de l'IG [;] toutefois, le besoin d'audit n'apparaissant qu'une fois les process de certification mis en place, cette création n'apparaît pas urgente et ne devrait idéalement intervenir qu'une fois le projet de certification déployé (au moins en partie). L'intérêt de cette création devra être confirmé d'ici à deux ans, en fonction des modalités de déploiement du projet et des ressources de l'IG. Il apparaît à court terme incontournable que l'IG soit pleinement associée aux travaux préparatoires en appui de la Mission certification à travers la désignation d'un chargé de mission référent et au niveau stratégique en participant à l'ensemble des instances de pilotage du projet. Elle pourra utilement fournir des rapports annuels d'étape sur le déploiement de la démarche abordant notamment les difficultés organisationnelles du déploiement propres à la Ville.* »

2.2.3. Étendre la démarche de contrôle des risques comptables et financiers à l'ensemble des directions

Tous les services de la Ville seront concernés par la certification et devront procéder à l'élaboration de plans de maîtrise des risques pour les processus qui relèvent de leur compétence lorsqu'ils intègrent des cycles comptables.

L'expérimentation de la certification nécessite d'étendre la démarche de maîtrise des risques au-delà du cercle des services comptables, en intégrant les processus métiers lorsqu'ils sont à l'origine d'une dépense ou d'une recette et que l'on s'intéresse à l'efficacité des procédures pour utiliser au mieux les deniers publics.

Il est d'ailleurs illusoire de vouloir établir une démarcation nette au sein des processus entre ce qui relèverait du contrôle interne comptable et financier et d'autres actions dont l'influence ne porterait que sur des risques « métier ». Le rapport sur la certification des comptes 2015 de l'État émet des réserves liées aux insuffisances des dispositifs de contrôle

interne²⁶. La Cour des comptes s'attache aux « processus de gestion qui ont une incidence significative sur les comptes de l'État ». Elle souligne ainsi les liens entre les démarches de maîtrise des risques : « [...] plusieurs démarches coexistent dans les ministères, notamment une carte des risques "comptables", parfois intégrée, avec des aspects budgétaires, dans une carte des risques dits "financiers", et, de plus en plus souvent, une carte des risques "opérationnels". La priorité doit désormais être donnée à l'articulation entre ces démarches afin d'éviter les doublons ou les omissions et d'enrichir l'évaluation des risques "comptables" par l'analyse que font les gestionnaires eux-mêmes des risques opérationnels susceptibles d'avoir une incidence sur les comptes. ». Dans cet esprit, la lettre du Président de la CRC d'Ile-de-France citée ci-dessus (cf. 1.3.1.1), indique que « La collectivité avait ainsi prévu d'engager un important travail de cartographie et de documentation de ses processus métier au sein de ses directions. Ce travail demeure indispensable, même si le cadre de référence du contrôle interne comptable de l'État (arrêté du 31 décembre 2013) en circonscrit le périmètre à celui d'une fonction comptable définie comme l'ensemble des seuls processus comptables. Il s'agit d'un sujet majeur et la Cour des comptes émet toujours une réserve substantielle concernant l'insuffisante efficacité du contrôle interne comptable de l'État. »

En démarrant tardivement dans ses démarches de maîtrise des risques, la Ville doit d'emblée prendre en compte les attentes que la Cour exprime à l'égard des services de l'État : nul doute que les commissaires aux comptes qui interviendront dans les collectivités territoriales s'en feront le relais.

Recommandation 9 : Étendre la démarche de maîtrise des risques comptables et financiers à l'ensemble des directions opérationnelles et l'articuler par la suite aux processus « métier » lorsqu'ils intègrent des cycles comptables.

Le Secrétaire général indique que « lorsqu'un processus recouvre plusieurs natures de risques, il est plus opérant de le confier à une entité transverse ou métier plutôt que de l'intégrer. Cette distinction (intégration au cycle comptable ou au processus métier auprès du parisien par exemple) doit être décidée au cas par cas. »

Dans l'esprit des recommandations faites la Cour des comptes aux services de l'État, la maîtrise des risques sur les cycles comptables doit s'enrichir par l'analyse que font les gestionnaires eux-mêmes des risques opérationnels susceptibles d'avoir une incidence sur les comptes. La mission considère que dans un premier temps, priorité doit être accordée à la certification en s'attachant aux priorités dégagées par la DFA ; par la suite, les analyses de processus réalisées par les directions opérationnelles sur les processus métier viendront compléter l'approche par les cycles comptables et financiers. La DFA estime au demeurant que cette recommandation va dans le sens d'une bonne appropriation du dispositif.

Les directions vont devoir s'organiser pour répondre aux attentes de la démarche de certification. Elles y consacreront des moyens humains et du temps pour réfléchir à leur fonctionnement et produire des outils de contrôle interne dans le but de satisfaire aux exigences de la maîtrise des risques comptables et financiers. Elles devront, dans certains cas, modifier leur fonctionnement pour y intégrer des mesures visant à sécuriser leurs procédures.

²⁶ Se référer à l'annexe 4 du rapport de l'IG relatif à l'étude sur la démarche de certification des comptes de novembre 2016.

Ce faisant, une méthodologie va imprégner l'activité des services et des documents seront rédigés pour décrire des processus, évaluer les risques, mettre par écrit des règles qui, auparavant, restaient orales ou implicites. Des référentiels vont ainsi prendre corps qui pourront être réutilisés au-delà du contrôle interne comptable et financier.

Ces travaux vont mettre en relief l'apparente divergence entre les objectifs visant à la bonne gestion des finances de la collectivité et l'efficacité de politiques sociales, culturelles, environnementales ou urbanistiques. Il sera alors nécessaire d'étendre les réflexions et de hiérarchiser les risques pour déterminer les marges de manœuvre réelles qui doivent assurer l'équilibre entre des contraintes de nature différente.

La relance d'une politique de cartographie des risques prendra alors tout son sens. Les efforts déployés pour la réussite de la certification ont un caractère prioritaire parce que l'échéance est fixée. Le déploiement d'une méthodologie facilitera la compréhension et la généralisation du contrôle interne dans la Ville.

Recommandation 10 : Au sein des directions opérationnelles, prolonger les actions à mener prioritairement dans le cadre de la certification des comptes par la réactivation de la démarche globale de maîtrise des risques selon la stratégie de mise en œuvre retenue.

La priorité de la démarche en vue de la certification des comptes clairement affirmée ne doit pas pour autant empêcher tout autre développement. Une politique de maîtrise des risques reste incomplète si elle se limite à la sanction de la certification de ses comptes. Elle doit aussi prendre en considération les politiques publiques et projets décidés ainsi que l'efficacité et l'efficience des opérations, autrement dit des missions de service public à la charge de la collectivité, au niveau de qualité défini par la municipalité.

Le rôle central des directions transverses dans la mise en œuvre de la deuxième ligne de maîtrise justifie leur mobilisation prioritaire. Acquis dans le cadre de la certification des comptes pour la DFA et pour la DAJ dont la vocation de conseil juridique *a priori* prime désormais sur la conduite des contentieux, elle reste plus problématique pour la DRH, plutôt en retrait dans ce domaine même si elle est propriétaire de trois risques transverses prioritaires et a développé une démarche pour le processus recrutement. La DSTI est appelée à jouer un rôle toujours plus important dans la mesure où une part croissante des dispositifs de contrôle interne s'appuient sur ou sont embarqués dans les SI.

Recommandation 11 : Définir précisément le rôle de chacune des directions transverses en tant que responsable de la maîtrise des risques relevant de leur domaine de compétence, directement dans leur sphère d'attribution et indirectement dans les sphères d'attribution des autres directions.

◆ Les achats

La maîtrise des procédures d'achat public s'est traduite par des solutions organisationnelles : la création d'une direction devenue sous-direction des achats au sein de la DFA, le regroupement en son sein d'acheteurs en provenance des directions dépensières dans des centres de service partagé, l'engagement d'une démarche de cartographie des risques, la conception et le développement d'un SI achats, la mise à disposition pour les acheteurs de procédures informatiques sécurisées... ont contribué à abaisser les risques dans ce secteur-clé de la dépense. Compte tenu de son incorporation

au sein de la DFA en charge de la démarche de certification des comptes, il semblerait opportun de lier davantage qu'actuellement ces deux actions de maîtrise des risques²⁷.

Recommandation 12 : Insérer la démarche de maîtrise des risques liés au processus achat dans la démarche de certification des comptes.

La DFA valide « *l'intégration de la cartographie des risques "achats" dans l'ensemble du dispositif de maîtrise des risques [...].* »

◆ Les ressources humaines

Autre responsable d'un secteur majeur de la dépense au titre de la masse salariale (plus de deux milliards d'euros chaque année), il est significatif que la DRH se soit longtemps affranchie de la démarche de cartographie des risques à l'exception de quelques risques transverses (dont ceux liés à l'évaluation des risques professionnels en matière d'hygiène et de sécurité) et du processus de recrutement. Un rapport de l'IG sur la fonction UGD (gestionnaires de proximité des agents de la collectivité) a mis en évidence le besoin d'une démarche de cartographie et de plans de maîtrise des risques pour la gestion de proximité des ressources humaines²⁸. Cette recommandation est extensible à l'ensemble des risques humains non-couverts à ce jour. La DRH pourra s'appuyer, notamment, sur les démarches déjà engagées en vue de la réduction des absences au travail, de la prévention des risques d'accidents du travail, de maladies professionnelles et celle des risques psychosociaux (RPS) qui ont jusqu'à présent fait l'objet de plans distincts.

Recommandation 13 : Préciser le protocole d'échanges de données entre SEQUANA et le SIRH en fonction des besoins de contrôle interne budgétaire et comptable de la DFA et les besoins en termes de gestion prévisionnelle des emplois de la DRH.

Le Secrétaire général précise que la gestion prévisionnelle des emplois est « *un risque parmi d'autres s'agissant de la nature des risques comptables et financiers de la Politique des ressources humaines. Un chantier (métier et informatique) est en cours pour redéfinir les interfaces entre le SIRH et SEQUANA.* »

Recommandation 14 : En relation avec la démarche de certification des comptes et, plus largement, pour l'ensemble des risques humains de la collectivité, organiser à l'initiative de la DRH une démarche spécifique de maîtrise des risques mobilisant le réseau RH des directions.

²⁷ Voir notamment le rapport d'audit de l'IG n° 15-07 sur le détail des économies permises par la direction des achats depuis sa création puis sa fusion avec la direction des finances.

²⁸ Rapport n° 15-13. Les recommandations contenues dans ce rapport indiquent des pistes précises sur la manière de réduire les niveaux de risques, notamment en améliorant la documentation, sa mise à jour, son accès, ainsi que le SIRH.

◆ Le respect des règles de droit et des autres normes de la collectivité

L'intervention de la direction des affaires juridiques est aujourd'hui un élément essentiel de la sécurisation de nombreuses procédures. La commodité de la saisine de cette direction définie en 2015 par une charte de saisine est de nature à conforter son rôle, les autres directions n'hésitant plus à soupeser les risques juridiques (donc à les coter) et à rechercher les modalités donnant une assurance raisonnable face à d'éventuelles menaces contentieuses.

Recommandation 15 : Nourrir la cartographie de la DAJ ainsi que celles des autres directions (opérationnelles et transverses) de l'analyse des menaces contentieuses et développer sa fonction de conseil dans la maîtrise des risques juridiques. Développer au sein de la DAJ, chef de file en la matière, des outils d'identification et d'évaluation des risques juridiques à la disposition des directions.

Le Secrétaire général estime « *pertinent que ces risques et les plans d'actions associés soient portés par la DAJ.* »

Envisager le suivi des objectifs d'évolution de la collectivité et les grands projets dans une perspective de maîtrise des risques

La norme ISO 31000 exprime la nécessité que « *le management du risque soit pris en compte dans l'élaboration de la politique, les plans d'activité et stratégiques et leur revue, et dans les processus de management du changement* », dans son point 4.3.4. (consacré à l'intégration aux processus organisationnels). La lettre de la présente mission indique au demeurant que l'amélioration de la cartographie des risques et du contrôle interne devra leur permettre de mieux « *répondre aux enjeux des directions et aux objectifs que [la Maire] leur [a] assignés* ».

La maîtrise des risques ne porte pas seulement sur les activités transverses et la réalisation des missions opérationnelles de la collectivité. Elle est aussi liée à la conception et à la mise en œuvre des programmes et projets : chacun correspond à des objectifs clairement identifiables en termes de coût à ne pas dépasser (en investissement puis en fonctionnement), de délai à respecter, de conformité et de qualité à atteindre. D'une certaine manière, l'identification et la cotation des risques de ne pas atteindre ces quatre objectifs sont probablement les plus faciles à effectuer : en effet de telles activités ont un début et une fin ainsi qu'un budget, un cahier des charges et des procédures juridiques *ad hoc* ; de surcroît, elles peuvent être analysées dès leur origine.

Au sein du secrétariat général, la mission pilotage suit les programmes et projets de la mandature au moyen d'indicateurs d'avancement et de signalements de difficultés ; la directrice chargée des projets de réformes et de modernisation de l'administration y supervise les projets jugés les plus importants pour la collectivité, principalement sur la durée de la mandature. Pour autant, ceux-ci n'ont pas été conçus puis réalisés après la confection d'une cartographie des risques initiale formelle, même si différents comités veillent désormais à leur conformité à certains grands objectifs comme la sobriété ou le respect du plan climat. Les travaux de ces instances gagneraient à s'appuyer sur la cartographie des risques des projets qui leur sont soumis.

La volonté de mieux anticiper les difficultés susceptibles d'être rencontrées devrait se mettre en œuvre progressivement à un moment de la mandature où la plupart d'entre eux auront été déjà lancés.

La première phase pourrait concerner les seuls grands projets à venir pour lesquels une cartographie des risques serait réalisée dès la décision politique prise. Ce travail permettrait le choix de modalités de nature à limiter les différents risques identifiés, définis et évalués en amont.

Recommandation 16 : Soumettre tout nouveau programme ou projet majeur de long terme à une cartographie des risques initiale définissant en amont les incertitudes et des revues de risques périodiques pour limiter la probabilité et / ou la gravité d'un retard, d'un surcoût, d'une non-conformité ou d'un défaut de qualité.

Le Secrétaire général indique qu'il va diffuser à l'ensemble des encadrants début 2017 « *une méthodologie d'accompagnement de tout projet de transformation* ».

Concevoir la conduite des opérations dans une logique de maîtrise des risques

Comme les projets et programmes, les opérations, c'est-à-dire les activités quotidiennes des services remplissant leurs missions de service public conformément aux obligations légales et aux choix politiques de la municipalité, sont soumises à une quadruple obligation :

- respecter les délais et assurer la mission sans retard ;
- respecter le budget alloué sous la forme d'emplois budgétaires et de lignes de crédit ;
- respecter les réglementations et normes internes en vigueur ;
- se soucier de la qualité, les prestations ou actions devant se conformer aux normes fixées tant dans leurs conditions de réalisation que pour la satisfaction des usagers.

Une fois les risques à l'origine de retard, de dépassement du budget, de non-conformité et de sur- ou sous-qualité identifiés, définis, cotés, les principaux d'entre eux doivent être traités et suivis de manière systématique.

2.2.4. Unifier à terme les démarches de management engagées par la collectivité parisienne

Dans un souci de simplification, il paraît dans un premier temps nécessaire de rapprocher les démarches qui se sont multipliées sans nécessairement se percevoir comme ressortissant des mêmes préoccupations susceptibles d'être synthétisées par la maîtrise des risques. Certaines relèvent à l'évidence de la maîtrise des risques, comme les plans de prévention des risques professionnels qui sont fondés sur une méthodologie et un vocabulaire très largement communs²⁹. De ce point de vue, l'existence d'un réseau de préventeurs et l'obligation légale d'élaboration de documents uniques et de plans de prévention des risques professionnels soumis à l'avis du comité d'hygiène, de santé et des conditions de travail fournissent un modèle pour le traitement de risques de nature différente.

D'autres ne sont pas spontanément considérées par les services comme des dispositifs de maîtrise des risques malgré leurs vocations explicites :

- les labellisations, désormais répandues du fait de l'essaimage réussi par QualiPARIS dans plus de 1 100 établissements ;
- les certifications, principalement ISO, moins développées et parfois abandonnées comme à la section de l'assainissement de Paris qui fut en son temps le premier service d'une collectivité territoriale ayant obtenu une triple certification QSE ;
- les ré-informatisations et extensions de domaines couverts par des SI.

²⁹ Au demeurant, certains risques RH transverses majeurs identifiés en 2009 leur étaient étroitement corrélés.

Labellisations et certifications constituent des dispositifs de contrôle interne puissants dotés de leurs propres audits internes périodiques (par les parties prenantes à la démarche) et externes (par l'organisme certificateur ou de labellisation). Ils ont vocation, à ce titre, à être intégrés à la politique générale de maîtrise des risques.

Les ré-informatisations doivent être désormais envisagées comme l'occasion de développer des modalités du contrôle interne robustes, notamment les contrôles embarqués et les éditions automatiques d'états périodiques facilitant la détection et le traitement d'anomalies.

Des démarches initiées concomitamment à la fin des années 2000 comme les projets de direction en quête de sens à donner à l'activité et de structuration plus lisible de l'organisation pour atteindre les objectifs assignés sont parfois apparues comme des alternatives à la cartographie des risques. Il semble désormais préférable de faire converger l'ensemble de ces dispositifs dans le cadre d'une politique de maîtrise des risques aux fins d'uniformiser et de rendre plus lisibles les méthodes managériales employées au sein de la Ville. De ce point de vue, tout projet de direction devrait prendre désormais en compte en priorité la nécessité d'atteindre les objectifs assignés et son résultat se présenter comme une contribution à la maîtrise des risques de ne pas y parvenir.

Recommandation 17 : Limiter la gamme des outils managériaux promus par le secrétariat général et les fédérer tout en clarifiant leur apparentement et leur contribution à la démarche générale de maîtrise des risques.

Le Secrétaire général considère qu'il « *apparaît difficile d'afficher comme objectif une limitation sans analyse systématique du contexte local* ». La mission souscrit à cette remarque. Sa recommandation vise à éviter des situations antérieurement connues où la multiplication des outils promus dans un laps de temps bref a empêché certaines directions de les mettre tous en œuvre et a justifié, dans certains cas, la non-participation à la démarche de maîtrise des risques. Or celle-ci devant être exhaustive, elle est particulièrement structurante et, en tout état de cause, prioritaire.

2.2.5. Déployer la maîtrise des risques opérationnels dans un nombre limité de directions et de risques progressivement accru

La maturité des cartographies des risques et des dispositifs de contrôle interne sont hétérogène. Une évolution plus progressive que celle initialement envisagée en 2011 pourrait permettre aux directions d'avancer à des rythmes différents. Elles seraient alors incorporées à la démarche par groupes, la mise à jour annuelle permettant de capitaliser les expériences et de réduire progressivement les difficultés pour les nouveaux entrants.

Recommandation 18 : Programmer une intégration progressive sur trois ans des directions soumises au processus de mise à jour annuelle des cartographies des risques et des dispositifs de contrôle interne en tenant compte d'un seuil de signification de leurs risques.

Ce calendrier laissera le temps aux directions moins mobilisées de se mettre à niveau, d'intégrer la démarche et de rattraper une partie de leur retard.

Le choix initial d'une couverture générale de l'ensemble des opérations de la Ville par des cartographies dites « métiers » s'est révélé à l'usage problématique et difficile à respecter. Chaque direction est en effet elle-même un conglomérat de métiers parmi lesquels il n'est pas toujours aisé de définir des priorités indiscutables, d'autant que la taille de la Ville suffit à ce que la plupart de ces secteurs d'activité atteignent chacun un seuil de signification suffisant en termes de risques juridiques, financiers ou humains pour être légitimement pris en compte dans une cartographie.

Améliorer le suivi des recommandations des audits externe et interne

La troisième ligne de maîtrise des risques est assurée par l'audit interne, rôle majoritairement joué par l'IG, d'après l'examen de gestion de février 2016 de la CRC : l'audit évalue l'effectivité du contrôle interne et la pertinence des risques cartographiés ; en absence de cartographie, il contribue à les repérer.

En dehors de la collectivité parisienne, en sa qualité d'auditeur externe, la CRC produit également des recommandations ayant pour finalité une atténuation des risques de gestion des services de la collectivité. Dans les faits, ces audits augmentent la liste des risques à traiter et demandent de concevoir ou d'améliorer les dispositifs de maîtrise des risques.

Jusqu'à présent, le suivi des recommandations issues de ces deux sources a été effectué à un niveau relativement général : attribution des risques à une ou plusieurs directions et évaluation globale de leur prise en compte sur une base déclarative, notamment pour ce qui concerne les suites données aux recommandations des rapports de l'IG. Sans en faire une recommandation à proprement parler, dans son rapport d'examen de gestion de la fonction audit interne de février 2016, la CRC indique : « *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* »³⁰.

Par ailleurs, l'article L. 243-7 du code des juridictions financières impose aux ordonnateurs des collectivités territoriales dont la gestion a été examinée par la chambre de présenter devant leur assemblée délibérante un rapport sur « *les actions [qu'ils ont] entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes* ». Cette nouvelle disposition issue de la loi « NOTRé » va exiger de Paris un suivi plus rapproché et détaillé ainsi que des engagements à une mise en œuvre rapide. Ce rapport doit être produit et présenté dans le délai d'un an à compter de l'examen par l'organe délibérant du rapport d'observations définitives de la chambre. Il doit être ensuite communiqué à la juridiction, laquelle doit produire une synthèse annuelle des rapports de suivi de ses observations définitives qui lui auront été ainsi adressés. Le président de la juridiction doit présenter cette synthèse devant la conférence territoriale de l'action publique.

Les travaux effectués en première partie et en annexe mettent en évidence l'intérêt et la faisabilité d'une telle approche.

Recommandation 19 : Mettre au point un suivi à la recommandation des préconisations des audits (externe et interne) et inviter les directions à prendre en compte les risques ainsi repérés lors des mises à jour annuelles de leur cartographie et de leurs dispositifs de contrôle interne.

Le Secrétaire général et la DFA précisent que cette recommandation est en cours de mise en œuvre.

³⁰ Le service d'audit du ministère de la défense procède de la sorte.

Prendre en compte la complémentarité / dualité de la maîtrise des risques et de la résilience

Le travail en cours sur la résilience s'effectue dans le cadre d'un financement limité à deux ans. La pérennité de la prise en compte des travaux ainsi menés implique soit un maintien du financement par la fondation Rockefeller, soit une poursuite des activités de cette structure sans financement externe, soit enfin une reprise dans le cadre d'une organisation administrative classique dont les emplois sont financés par le budget général sans remboursement par un tiers.

Il serait donc souhaitable de prévoir dès à présent comment articuler la démarche de promotion de la résilience et celle de la maîtrise des risques pour, le cas échéant, permettre à terme leur regroupement.

En effet, une stratégie de résilience suppose un outil de gestion qui permette de reconnecter toutes les politiques municipales. Cette démarche peut favoriser le dépassement et la reconnexion des problématiques des 22 silos que constituent les directions et les nombreuses démarches transversales en cours. Le fonctionnement en silo est ainsi une des composantes de la catégorie « faiblesse organisationnelle » de l'univers « opérationnel » retenue par dix directions.

Recommandation 20 : Définir les relations à établir entre maîtrise des risques et résilience, en vue de garantir la pérennité et le déploiement de cette dernière démarche et de faciliter la lutte contre les effets de silo.

Dans sa réponse, le Secrétaire général précise l'articulation entre la vocation prospective de la Mission Résilience et les risques opérationnels qui doivent être nourris par les travaux de cette Mission, en particulier dans le cas de risques de type choc (crue centennale, attaque terroriste...) ou de crises chroniques (effets du réchauffement climatique, crise des migrants...).

2.3. S'organiser pour assurer une mise en œuvre et un suivi de la politique de maîtrise des risques décidée

2.3.1. Se doter de moyens pérennes correspondant aux responsabilités assignées

Compte tenu de l'extension envisageable d'une politique de maîtrise des risques, une vision globale devrait donc être assurée par un-e adjoint-e dont la délégation aurait été explicitement complétée par cette attribution.

Recommandation 21 : Désigner un-e adjoint-e à la Maire en charge de la politique de la maîtrise des risques.

Les deux délégations transversales les plus proches dont les compétences justifient une interaction avec les autres sont celles des finances d'une part, des ressources humaines et de la modernisation de l'autre. Une autre solution pourrait être de confier cette responsabilité au premier adjoint du fait de sa compétence générale.

La structure de gouvernance opérationnelle créée pour la certification fournit le modèle d'un comité du contrôle interne, structure propre à la collectivité coiffant l'ensemble du dispositif de maîtrise des risques et placé auprès de la Maire de Paris en s'inspirant des comités d'audit ministériels. Il aurait pour mission de superviser les évolutions du cadre de référence de la maîtrise des risques, de valider la cartographie des processus et des risques et de proposer le plan d'action de la collectivité parisienne puis d'en assurer la mise en œuvre une fois le dispositif adopté par l'instance décisionnelle. Il réunirait le

secrétariat général, des responsables des directions opérationnelles, les responsables du contrôle interne et de l'audit interne et des personnalités extérieures³¹.

Une formation spécifique serait dédiée aux aspects comptables et financiers, travaillant en association avec les services du comptable public et rendant compte au Conseil Parisien de la Maîtrise Interne des Risques Comptables et Financiers (CPMIRCF).

Recommandation 22 : Constituer un comité du contrôle interne placé auprès de la Maire de Paris, en s'inspirant du cadre de gouvernance de la maîtrise des risques comptables et financiers, pour traiter l'ensemble des risques de la collectivité, y compris ceux liés aux actions des opérateurs et satellites de la Ville, et déterminer un programme d'audit global dont les aspects comptables et financiers seraient un sous-ensemble.

La DFA souhaite le maintien de la gouvernance dans un premier temps « *telle qu'elle existe dans le cadre de la certification des comptes* », COPIL et COSUI, qui lui semble préférable à celle du CPMIRCF, notamment en ce qu'elle est adaptée au besoin de pilotage par la DFA de la démarche de certification. La révision de la gouvernance ne devra être revue que dans un second temps. Ce phasage n'entre pas en contradiction avec la recommandation de l'IG.

Le sous-dimensionnement originel et le déplacement de la direction de projet affectée à la maîtrise des risques du secrétariat général vers la direction en charge des questions de sécurité et de gestion de crise amènent à recommander une dotation initiale réaliste en compétences et en légitimité comme condition préalable à toute espérance de succès ultérieur. Un souci de pérennité doit être également manifesté. La norme ISO 31000 insiste ainsi sur « *un engagement fort et durable de la direction de l'organisme* ». De même, la préoccupation de « *résilience organisationnelle* » suggère une inscription dans la longue durée³².

Recommandation 23 : Faire de la fonction de maîtrise des risques (cartographie et animation du réseau de contrôle interne) le support du pilotage du programme de la mandature et des plans approuvés par le Conseil de Paris en plaçant sa ou son responsable auprès du secrétaire général ou dans une entité dédiée qui lui serait directement rattachée et dimensionner effectifs et compétences en conséquence.

Si une telle orientation est retenue, elle implique de mettre en évidence les relations entre tout nouveau projet managérial, par exemple des projets de direction, et les finalités de la maîtrise des risques.

Quels que soient les ambitions et le scénario de déploiement retenus de la politique de maîtrise des risques, des moyens humains doivent y être associés. Dans une proposition dite « optimale », le cabinet E&Y évoquait en 2011 un tableau de 19 emplois³³. Cette direction aurait eu pour missions :

- l'articulation avec le secrétariat général et le comité de direction des services ;
- l'animation du réseau des *risk managers* et les partenariats extérieurs ;

³¹ Sur ces différents points, voir l'annexe 8 consacrée au parangonnage, notamment les parties définition dès la politique du risque ainsi qu'organisation et structure.

³² *Ibid.*

³³ 1 directeur, 1 sous-directeur, 2 ingénieurs des services techniques, 3 administrateurs, 2 chargés de mission, 6 attachés, 4 adjoints administratifs.

- le secrétariat d'un comité de suivi des risques se réunissant au moins quatre fois l'an ;
- le suivi des réserves budgétaires dédiées à la maîtrise des risques ;
- un portefeuille de risques réparti entre trois services distincts : risques projet, image, organisation, éthique et juridique ; risques ressources humaines, financières et informationnelles ; risques opérationnels, techniques et naturels ;
- un service des affaires générales chargé de la communication, des bilans, du parangonnage, du plan de formation pour les risques, de la réalisation des supports documentaires et de la veille, de la conception d'un système d'information dédié aux risques s'approvisionnant aux SI existants, et des différents dossiers traités avec les directions support pour les besoins de l'entité.

En supprimant les services support propres à la nouvelle entité, l'effectif était réduit à 14. Dans un mode dit dégradé, susceptible de perdre en visibilité, la direction passait à 11 agents. L'écart est donc considérable, y compris dans le cas de la version minimaliste, avec une cellule comptant un à deux agents telle qu'elle a été créée en 2010 jusqu'à sa suppression *de facto* à partir de 2014. Cet écart révèle une différence d'approche entre la juxtaposition d'un dispositif nouveau conçu comme devant augmenter marginalement la masse salariale et la conversion des dispositifs classiques de pilotage du secrétariat général jusqu'à présent fondés sur des chargés de mission sectoriels plutôt affectés à des tâches de coordination au sein de l'administration et avec la sphère politique.

L'expérience a montré les inconvénients de la discontinuité. Dans tous les organismes qui ont adopté une politique de maîtrise des risques, un rythme en principe annuel s'est imposé pour l'examen de la pertinence des risques, l'abandon et le classement de certains parmi les risques à maîtriser prioritairement, le suivi de la conception et de la mise en œuvre des plans d'actions, la vérification de la réalité de l'abaissement des niveaux de risques, l'atteinte des objectifs et le respect des trajectoires préalablement définies.

Le parangonnage (annexe 8) révèle des dimensionnements et positionnements plus ambitieux que celui consenti initialement par la Ville et une vérification régulière (annuelle, biennale ou triennale) des mises à jour des cartographies ainsi que des performances des outils de la maîtrise des risques. De surcroît, le *sponsor* est toujours placé au plus haut niveau et s'investit personnellement dans la sélection des risques majeurs et la validation des options prises.

Le Secrétaire général précise que le responsable de la Mission pilotage est en charge des fonctions visées par la recommandation 23.

Pour le cabinet de la Maire, « *le pilote naturel de cette démarche est le SG (Mission pilotage au SG). Son rôle de "macro-pilotage" mérite d'être confirmé en tant que pilote stratégique et méthodologique et de garant du déploiement d'une démarche de maîtrise des risques dans chacune des directions. Il doit aussi s'assurer à travers un reporting sur les démarches mises en œuvre (et non sur le suivi des risques détaillés eux-mêmes, les données devant restées déconcentrées) et le contrôle de la bonne mise en œuvre des procédures (cartographie et plans d'actions).* »

Recommandation 24 : Doter l'entité en charge de la maîtrise des risques d'un effectif lui permettant d'assurer la supervision du réseau des gestionnaires de risques des directions, la mise à jour de leurs cartographies, la confection et la mise en œuvre des plans de maîtrise selon les échéances prévues et la prise en compte des constats et recommandations des audits internes et externes dans le cadre d'un cycle annuel ou biennal.

Le Secrétaire général indique que cette recommandation « est à considérer dans un contexte où une partie des missions décrites sont portées par des Directions transverses appartenant à la deuxième ligne de maîtrise et les Directions métiers. »

2.3.2. Redéfinir les structures et leurs responsabilités

L'éparpillement actuel des responsabilités laissant sans animation ni supervision la mise à jour périodique des cartographies des risques et leur traduction en plans de maîtrise aboutit à des situations contrastées, allant de l'intégration au processus de pilotage, au sein du CASVP, à une activité marginale, voire oubliée, dans d'autres entités. Même lorsqu'une cartographie totale ou partielle existe, le passage à la mise en œuvre des plans de maîtrise est lui aussi non-systématique et généralement peu avancé. La nouvelle organisation devra être plus simple et plus claire pour les directions et responsables des risques.

2.3.2.1. La situation actuelle à prendre en compte

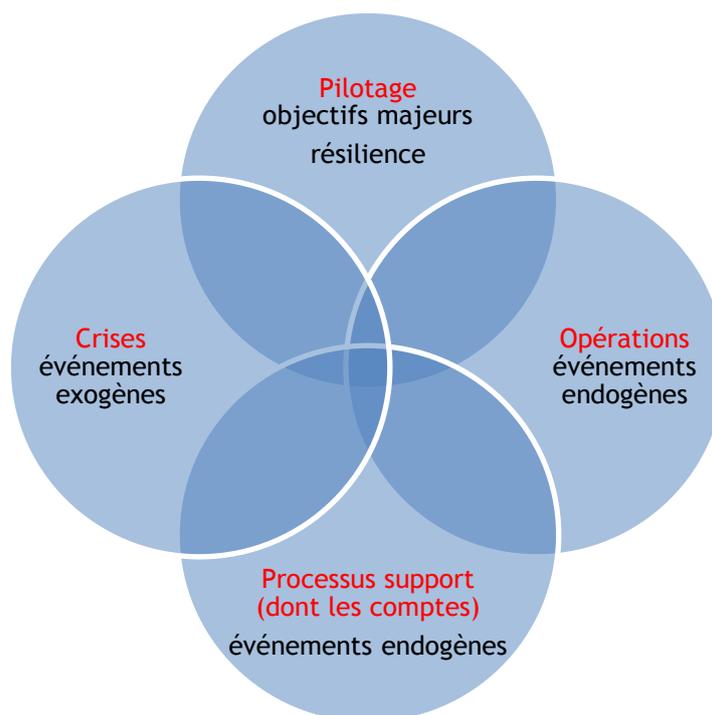
La situation actuelle peut être présentée à partir de quatre ensembles qui se chevauchent pour partie sans pour autant faire l'objet d'une coordination formalisée.

Si ce qui relève du pilotage en vue de l'atteinte des objectifs majeurs de la collectivité dans un contexte *long-termiste* de résilience relève à l'évidence du secrétariat général où il est actuellement situé, la gestion des crises et de la continuité de l'activité doit être effectuée par la DPSP, ce qui est, là encore, la situation actuellement constatée. Les directions en charge des processus support ont la responsabilité de la deuxième ligne de maîtrise et les autres directions des opérations : missions de service public, conduite de politiques publiques et de projets dont la mise en œuvre leur est confiée. La question de leurs intersections et articulations reste toutefois pendante.

En sus du pilotage politique évoqué précédemment, un pilotage administratif au meilleur niveau paraît nécessaire. Si le rapport ici suggéré entre la maîtrise des risques dûment anticipés et le pilotage est pris en considération, la fonction ne peut être exercée qu'auprès du secrétaire général, dans une entité dédiée au sein du secrétariat général ou à sa proche périphérie³⁴. Les relations avec la gestion de crise, la certification des comptes et la résilience devront bien sûr être clarifiées.

³⁴ Pour mémoire, il a existé dans les années 2000 une délégation générale à la modernisation.

Figure 9 : Les quatre cercles de la maîtrise des risques envisageables pour Paris



Source : IG

2.3.2.2. Le schéma d'organisation proposé

Deux pôles semblent d'ores et déjà s'imposer : le projet de certification des comptes à l'horizon 2020 placé sous la responsabilité de la DFA d'une part, la gestion de crise et les plans de continuité et de reprise d'activité sous l'égide de la DPSP de l'autre.

La DFA précise ainsi la conception qu'elle a de son rôle : « Résolument positionnée en tant qu'acteur de premier plan » en tant que pilote de « la double démarche de fiabilisation des comptes de la collectivité et de mise en place du dispositif de maîtrise des risques comptables et financiers. Le responsable du contrôle interne positionné [aux côtés du DFA] sera en charge de piloter et d'animer la démarche de contrôle interne sous l'angle, avant tout, comptable et financier. Il animera également le réseau des responsables du contrôle interne des Directions. La Mission certification viendra en appui sur le volet fiabilisation des comptes et déploiement des dispositifs de contrôle interne sur les processus comptables et financiers à enjeu (recommandations 4, 5, 9 et 10). La désignation des responsables du contrôle interne au sein des Directions devra tenir compte de cette feuille de route.

[...] la certification permet d'identifier les différents chantiers prioritaires et l'implication des Directions sur les processus comptables et financiers (cf. tableau annexé). [...] Elle leur permettra de concevoir ce que peut être le contrôle interne et l'intégrer progressivement au sein de leur mission (recommandations 11 et 18). »

La cabinet de la Maire précise l'organisation du pilotage à adopter : « En termes de pilotage du projet certification, le dispositif mis en place avec la DRFiP tant au niveau stratégique (Comité parisien de la maîtrise des risques comptables et financiers co-présidé par l'Adjoint aux finances et le DRFiP), qu'au niveau opérationnel (Comité du contrôle interne comptable et financier) devrait être utilement complété par un pilotage projet propre à la Ville, qui pourrait se décliner au niveau stratégique en une instance co-présidée par l'Adjoint aux finances et par le SG, et au niveau opérationnel par une

instance présidée par le Directeur des finances et la SGA en charge des projets de modernisation, les deux instances réunissant les directeurs et l'IG. L'instance stratégique aurait vocation à se réunir 2 fois par an pour suivre le déroulé du projet et identifier les difficultés rencontrées notamment en lien avec les moyens et questions organisationnelles (RH, SI, ...) et l'instance opérationnelle en fonction des besoins. Ce co-pilotage stratégique au niveau SG permettra en outre d'assurer le lien et la cohérence avec le pilotage de la démarche de maîtrise des risques dans son ensemble. »

Pour le reste, l'équilibre entre le niveau central et la périphérie doit être précisé.

Une entité dédiée à la maîtrise des risques pourrait :

- réunir en son sein la cartographie ainsi que le déploiement et la supervision du contrôle interne,
- incorporer le service en charge de QualiPARIS (ex-délégation générale à la modernisation et actuellement hébergé par la DDCT),
- prendre la suite du haut responsable à la résilience dans l'hypothèse où ses fonctions ne seraient plus financées par la fondation Rockefeller,
- assumer selon une logique renouvelée les attributions de suivi de la mission pilotage du secrétariat général.

Elle serait en mesure d'assurer auprès - et pour le compte - du secrétaire général la mise à jour annuelle des cartographies des risques des directions, le suivi des plans de maîtrise et celui de la prise en compte des risques et insuffisances des dispositifs pointés par les audits internes et externes. Dans l'hypothèse où la Ville conserverait une cartographie des risques transverses majeurs, ce qui est le cas dans tous les organismes vus dans le cadre du parangonnage, sa mise à jour et la définition des dispositifs de contrôle interne associés reviendraient à cette entité dédiée. Cette structure veillerait également à la bonne coordination de cet ensemble de missions avec la démarche de certification des comptes d'une part et les plans préconisés et / ou mis en œuvre par la DPSP pour faire face aux risques exogènes et accroître les niveaux de sécurité d'autre part.

Cette entité reprendrait la charge aujourd'hui attribuée à la DDCT de développer et de suivre les labellisations QualiPARIS. Elle vérifierait en outre la bonne articulation des plans de prévention des risques professionnels avec les autres démarches, en particulier pour éviter les doublons. Elle suivrait également les initiatives de certification ou de labellisation des services, considérées comme autant d'actions favorables à la diffusion d'une culture de maîtrise des risques.

L'importance du stock de risques à suivre et de plans de maîtrise à définir et mettre en œuvre justifierait une normalisation à l'aide d'un progiciel dédié³⁵.

Recommandation 25 : Situer l'entité en charge de la maîtrise des risques auprès du secrétaire général en agrégeant et réorientant certaines de ses missions et, pour l'essentiel, certaines de ses équipes existantes. La doter d'emblée d'un progiciel dédié.

L'effectif de cette équipe devrait être calibré entre les seuils minimal et optimal proposés initialement par E&Y, soit plus de 10 et moins de 20, selon le rythme de progression de la démarche souhaité.

³⁵ Voir annexe 8 consacrée au parangonnage, partie application informatique dédiée.

Dans la mesure où il ne dépendrait pas d'un-e secrétaire général-e adjoint-e comme cela avait été / aurait dû être le cas dans le schéma d'organisation du début des années 2010, le responsable de l'entité devrait participer au comité de direction des services, ainsi qu'à celui des réformes de l'administration, et être positionné sur un emploi fonctionnel de directeur ou équivalent.

Ce responsable aurait à structurer son équipe en tenant compte de la provenance de ses membres et de sa lettre de mission. Il n'est de ce fait pas utile d'en préciser dès à présent les contours exacts, contrairement à ce qu'E&Y avait proposé sans succès en 2011.

Sur le plan des méthodes, cette équipe devrait utiliser les référentiels COSO et respecter la norme ISO 31000. Elle représenterait la Ville dans les instances professionnelles généralistes comme l'AMRAE et établirait une relation institutionnelle avec le CHAI pour suivre les évolutions concomitantes au sein des services de l'État.

Le Secrétaire général considère que sa « *Mission pilotage est la structure la mieux placée pour apporter une vision et porter un pilotage de la gestion des risques. La mission rédigera un document stratégique dans le courant de l'année 2017 sur le sujet. Un comité de pilotage sur le contrôle interne et la maîtrise des risques sera alors tenu régulièrement.* »

Le progiciel pourrait intégrer un ensemble significatif de fonctionnalités³⁶

2.3.2.3. La déconcentration de l'évaluation et de la maîtrise des risques

L'existence d'une entité d'une taille significative ne signifie pas pour autant une centralisation de la fonction.

Il faut d'abord dissiper l'illusion de la maîtrise des opérations par les seules informatique et comptabilité centralisées. Une approche qui considérerait que la mise sous contrôle par la certification des comptes de l'ensemble des activités de la collectivité suffit revient à limiter sensiblement le périmètre. La meilleure preuve en est que les sociétés commerciales³⁷, si elles sont soumises à la certification de leurs comptes par un commissaire aux comptes³⁸, n'en ont pas moins éprouvé le besoin d'élaborer en sus des cartographies des risques, de développer des dispositifs de contrôle interne, de créer des départements en charge de la conformité, bref de consolider en la diversifiant leur deuxième ligne de maîtrise. Il est en effet inexact que tout risque de la collectivité puisse s'exprimer par une dépense ou une recette et être maîtrisé par ce biais. Des arbitrages au niveau politique le plus élevé sont à opérer entre des risques concurrents.

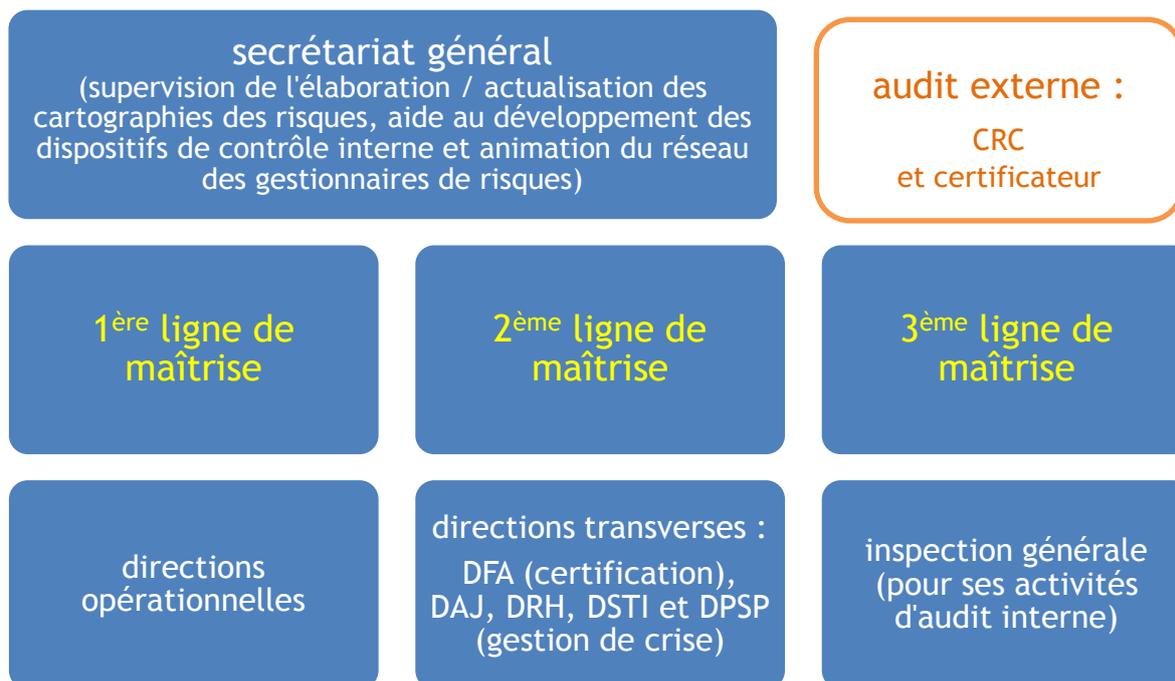
Dès lors, il est indispensable que la culture du risque se renforce tant dans la conduite des opérations que celle des projets et programmes. Or seuls leurs responsables immédiats sont en mesure de mener à bien l'identification, la définition et la cotation des risques au regard des objectifs qui leur ont été fixés par le Conseil de Paris, l'Exécutif municipal et le secrétariat général de la Ville, même s'ils doivent être assistés dans certains cas par des conseils (internes ou externes) sur la méthode à suivre. De même, ils ont plus de facilité à produire et mettre en œuvre des plans de maîtrise des risques abaissant effectivement leur fréquence et leur gravité qu'ils auront contribué à repérer et caractériser.

³⁶ [.....] *Le développement qui précède a été occulté conformément à la délibération 2014 IG 1001.*

³⁷ Et maintenant l'État et certains de ses établissements publics.

³⁸ Dit aussi auditeur légal. Une loi sur les sociétés du 24 juillet 1867 institue un « commissaire de sociétés ». La loi du 24 juillet 1966 intègre l'activité du commissaire aux comptes dans le code de commerce.

Figure 10 : Schéma d'organisation simplifié des services en charge de la maîtrise des risques



Source : IGVP

La maîtrise des risques effective exige une implication constante des dirigeants : les responsables des risques dans les directions devront donc être placés, au moins pour cette mission s'ils en cumulent plusieurs, au plus près de leur directeur-trice. Cette exigence vaut, dès à présent, pour les responsables dans chaque direction des actions à mener pour permettre la certification des comptes.

Le schéma des lignes de maîtrise inspire une répartition simplifiée des risques en faisant coïncider les univers de risques, qui regroupent des risques de nature transversale, et les directions support : financier / DFA, RH / DRH, informatique / DSTI, juridique / DAJ, autant de directions appartenant à la deuxième ligne de maîtrise. Quant aux risques exogènes transverses, ils sont à inclure dans la cartographie de la DPSP. Les risques stratégiques relèvent quant à eux a priori du SG. Enfin les risques opérationnels sont à confier aux directions (de la première ligne de maîtrise) qui y sont confrontées, lesquelles ont à reprendre également dans leur cartographie les risques des autres univers les concernant.

Ce faisant, la distinction entre cartographie générale des risques génériques et cartographies métiers s'effacera au profit d'un ensemble de cartographies de directions. Certains des risques correspondant aux univers de risques relevant d'une des directions de la deuxième ligne de maîtrise seront alors susceptibles de se trouver également dans les cartographies des directions opérationnelles. Dans la démarche initialement menée par la Ville, certaines des directions ont au demeurant opté pour une simple et stricte déclinaison des risques transverses. De cet ensemble, il découle le besoin d'une fonction dans chaque direction, le plus souvent à temps complet : celle d'un responsable de la maîtrise des risques, le cas échéant assisté d'un ou plusieurs collaborateurs.

Ses différentes attributions apparaissent dans la figure ci-après. Leur nombre et leur importance justifient une position élevée dans l'organisation et une expérience reconnue.

Dans le temps, priorité doit être donnée aux actions à mener en vue de la certification des comptes. À ce titre, le responsable de la maîtrise des risques devra entretenir non seulement un rapport hiérarchique au sein de sa direction d'affectation mais aussi une

relation fonctionnelle clairement définie avec le directeur des finances et des achats. Celui-ci pourra lui fixer des objectifs par le biais de lettres de mission et / ou d'objectifs annuels pris en compte dans sa procédure d'évaluation. L'enjeu de la certification des comptes est tel que le directeur des finances et des achats, en sa qualité de responsable de sa démarche pour l'ensemble de la Ville, doit être en mesure de respecter ses échéances, y compris lorsqu'elles dépendent de tâches assurées par des services de directions opérationnelles.

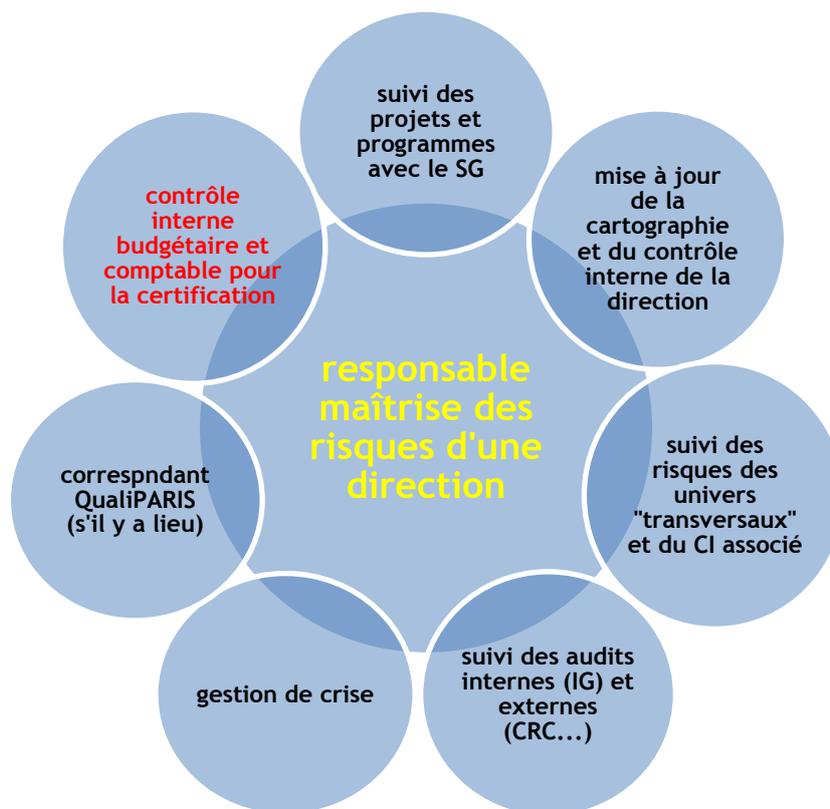
La multiplicité des compétences de ce responsable doit favoriser des synergies à partir de la mobilisation requise pour la préparation de la certification des comptes, la mise en relation des charges et produits ainsi que de l'actif avec les activités, les projets et les programmes avec les risques opérationnels, les rapports avec les directions transverses envisagées du point de vue des univers de risques partagés... Il sera l'interlocuteur privilégié de l'IG pour suivre l'élaboration des plans d'action des recommandations effectuées dans ses rapports.

Le responsable de la maîtrise des risques doit permettre, plus largement et à terme, à l'équipe de direction de piloter les services par les risques et, ainsi, de mieux les prévenir. Il s'attachera prioritairement à apporter une assurance raisonnable d'atteindre les objectifs assignés à sa direction par la maîtrise des risques qui pourraient les contrarier.

Pour le Secrétaire général, « *l'entité en charge de la maîtrise des risques doit concevoir et diffuser des outils méthodologiques pour professionnaliser les acteurs du réseau. Chaque pilote devra recevoir la formation adéquate pour les risques de son périmètre de responsabilité. Tous les risques seront affectés à un pilote identifié* », notamment la DFA, la DPSP et la DRH. Pour cette dernière direction, il énumère « *les sujets liés aux grèves, reconversions, place des personnes en situation de handicap, risques psycho-sociaux, radicalisation, harcèlement sexuel, etc.* »

Le cabinet de la Maire indique que le secrétariat général doit « *confirmer les pilotes des risques transverses (DAJ, DRH, DFA, DPSP) et s'assurer du déploiement de ces démarches.* »

Figure 11 : Attributions envisageables pour un responsable de la maîtrise des risques d'une direction



Source : IG

Recommandation 26 : Conserver l'organisation en réseau avec des responsables de la maîtrise des risques aux compétences étendues dans chaque direction placés dans l'organigramme à un niveau qui leur confère une légitimité suffisante. Affirmer une relation fonctionnelle avec le directeur des finances et des achats pour mener à bien la démarche de certification des comptes. Faire coïncider certains univers de risques avec les directions transverses correspondantes et imputer les risques opérationnels aux différentes directions concernées.

Le Secrétaire général précise que la relation fonctionnelle avec le directeur des finances et des achats « *pourra être complétée en fonction des contextes d'intervention : d'autres directions du deuxième niveau de maîtrise pourraient s'avérer indispensables.* »

La DFA propose que « *ces contrôleurs soient placés sous la double autorité fonctionnelle de leur directeur et du DFA. Cette solution permettrait d'assurer symboliquement leur rôle particulier et la solidité du réseau des contrôleurs.* »

Le cabinet de la Maire indique que « *le positionnement de [ces contrôleurs] sous la double autorité fonctionnelle de leur directeur et de la DFA devra être étudié par le SG en associant la DFA pour réunir les conditions nécessaires avant son éventuel déploiement. Une attention particulière devra être apportée au choix de l'intitulé de cette fonction qui devra être simple et claire en privilégiant par exemple le titre de "Responsable du contrôle interne" (même si dans un 1^{er} temps au moins le contrôle interne sera budgétaire et financier).* »

2.3.2.4. Un schéma d'organisation du contrôle interne comptable et financier fondé sur la coopération entre la DFA et les autres directions

La réorganisation de la DFA pourrait être envisagée *a minima*. Son organisation est à définir par son directeur. Le schéma suivant pourrait être envisagé, parmi d'autres. Une structure légère en charge du contrôle interne budgétaire et comptable, directement rattachée au directeur, aurait pour première mission de faire produire aux sous-directions du budget, de la comptabilité et des achats ainsi qu'aux autres services de la direction, notamment ceux en charge des délégations de service public, concessions et partenariats l'ensemble des informations et des dispositifs de maîtrise des risques nécessités par l'obligation de faire certifier les comptes de la collectivité. Elle analyserait les insuffisances et proposerait des évolutions de nature à les combler. Elle aurait ensuite la responsabilité de superviser et d'animer le réseau des responsables de la maîtrise des risques budgétaires et comptables dans les directions et de faire fonctionner les organes de gouvernance de la maîtrise des risques comptables et financiers..

Une telle organisation assurerait un niveau d'intervention homogène, une capitalisation des compétences et une continuité des activités, indépendamment des problèmes soulevés par la rotation des personnels la composant. Elle s'inscrirait ainsi dans une démarche d'amélioration continue. Elle serait enfin l'interlocuteur « opérationnel » du certificateur externe.

Sous réserve d'une évaluation précise de ses besoins et selon le moment (préparation de la première certification, renouvellement annuel de la certification les premières années puis en routine), son effectif pourrait varier et s'inscrire dans le temps dans une tendance baissière. Dans la phase actuelle de préparation, il est suggéré à la DFA qu'un effectif de cinq cadres de catégorie A pourrait probablement répondre aux besoins.

Recommandation 27 : Créer auprès du directeur des finances et des achats une mission du contrôle interne budgétaire et comptable de cinq cadres de catégorie A assurant la mobilisation des moyens internes à la DFA, la supervision et l'animation du réseau dans les directions et la relation avec le certificateur.

La DFA estime correcte l'évaluation des effectifs. « *Le rôle du responsable du contrôle interne au sein de la DFA sera d'animer et de piloter le réseau des contrôleurs internes des Directions. À cet égard, le fait que les contrôleurs internes en directions voient leur mission définie conjointement par leur directeur métier et le DFA semble incontournable.* »

Elle indique par ailleurs que les directions ayant de moindres enjeux financiers « *pourraient être appuyées dans cette démarche de mise en place du contrôle interne par le service de la gestion déléguée (SGD) de la DFA, dans les cas où ce service assure déjà pour leur compte la mise en œuvre de leurs engagements financiers et la construction de leur budgétisation.* »

Il revient au directeur des finances et des achats de déterminer la répartition de ces effectifs entre ceux placés directement auprès de lui et ceux renforçant la sous-direction de la comptabilité. En effet, cette évolution *a minima* pourrait laisser la responsabilité du projet de certification des comptes proprement dite à la sous-direction de la comptabilité. Une autre modalité consisterait à rattacher la mission du contrôle interne budgétaire et comptable à la sous-direction de la comptabilité. Il faudrait alors veiller que celle-ci établisse et maintienne les liens nécessaires avec les autres entités de la DFA susceptibles de fournir à cette cellule les informations utiles à temps et dispose d'un mandat pour les mobiliser autant que de besoin.

2.3.3. Simplifier la cartographie au moyen d'une nouvelle typologie et définir les priorités

La lettre de mission souhaite que soient recommandées des simplifications de la cartographie. Si cette demande est difficile à satisfaire dans une phase de relance, de diversification et de diffusion progressive, quelques axes d'évolution contribuent à y répondre.

En premier lieu, il est impératif de prendre en compte la distinction entre la gestion de crise et la maîtrise des risques. Si la gestion de crise doit poursuivre son essor au sein de la DPSP pour traiter des menaces externes et renforcer les dispositifs garants de la sécurité et de la sûreté, elle doit être dans les esprits, autant que dans l'organisation centrale, séparée de la maîtrise des risques et faire l'objet d'une simple coordination pour traiter des zones de recoupement auprès du secrétaire général et de chaque directeur-rice.

Compte tenu des normes légales qui s'imposent à elle et l'intervention d'un audit externe récurrent du certificateur qu'elle implique, la certification des comptes est une démarche susceptible d'être conduite de manière spécifique par la DFA, sous réserve d'une coordination avec la maîtrise générale des risques.

Comme suggéré par la lettre de mission, la simplification résultera d'un travail sur les typologies, les priorités et leur ordonnancement dans la durée.

Contrairement à la première tentative des années 2009-2014, il est souhaitable de privilégier le repérage par les univers de risques en usage dans la plupart des organisations. La mission propose de distinguer classiquement entre risques stratégiques, opérationnels, humains, financiers, juridiques, informatiques, tous en rapport avec une gestion interne, et enfin risques exogènes, dont la plupart (mais pas tous³⁹) relèvent de la gestion de crise et d'une remédiation par des plans de continuité d'activité. En dehors des risques exogènes⁴⁰, ceux-ci correspondent au schéma des trois lignes de maîtrise :

- les organes dirigeants que constituent le conseil de Paris, la Maire et le secrétariat général ont en charge les risques stratégiques et organisationnels ;
- la première ligne, soit les directions opérationnelles gèrent les risques opérationnels ;
- la deuxième ligne, soit les directions transverses pour l'essentiel prennent en compte tous les autres risques énumérés correspondent à des fonctions transverses de l'organisation de la collectivité.

Recommandation 28 : Adopter un référentiel de risques ordonné par univers.

Ce constat suggère le rôle particulier que les entités compétentes pour la définition de la stratégie et de l'organisation ainsi pour l'exercice des missions transverses doivent jouer, notamment au regard des obligations de conformité aux lois et règlements comme aux règles propres à la collectivité telles qu'elles transparaissent dans son organisation.

Recommandation 29 : Au-delà de la DFA et de ses responsabilités particulières au regard de la démarche de certification des comptes, définir clairement le rôle des directions à compétences transverses du fait de leur appartenance à la deuxième ligne de maîtrise (selon les risques, les désigner en tant que responsable, superviseur ou contributeur).

³⁹ Par exemple des changements de comportement ou de demande de la part des usagers de certains services.

⁴⁰ On pourrait plaider pour considérer que la compétence générale en matière de gestion de crise de la DPSP fait d'elle, au moins pour cette part de son activité, une direction transverse.

Le travail de définition de 29 catégories effectué dans le cadre de la présente mission⁴¹ peut fournir un référentiel de base, facilitant l'identification et le traitement des risques. Chaque responsable de risque de direction pourra trouver aisément un appui chez des collègues concernés par les mêmes catégories de risques, qu'ils relèvent d'une direction opérationnelle ou support.

Des priorités devront être définies dans le cadre d'une démarche à inscrire dans la durée. Si la cartographie doit garder une vocation à l'identification exhaustive des risques significatifs à un moment donné, comme le prévoit la norme ISO 31000, ce principe a deux conséquences logiques :

- les plans de maîtrise ne peuvent prendre en compte simultanément la totalité des risques jugés significatifs, une distinction devant s'établir entre prioritaires et non-prioritaires, à ne pas confondre avec retenu et non-retenu, ce qui a été plutôt le cas à la Ville jusqu'à présent ;
- la cartographie et les plans de maîtrise doivent faire l'objet d'une révision périodique, annuelle ou biennale, afin d'établir une rotation dans la catégorie des risques prioritaires, vidée au fur et à mesure de risques dont le plan de maîtrise a été efficace ou dont l'actualité et l'acuité ont diminué et simultanément maintenue à niveau par l'adjonction de risques jugés initialement moins prioritaires et par l'identification de risques émergents⁴².

La quasi-totalité des directions déclarent aujourd'hui qu'il n'y a pas de risques qui ont vu leur acuité se réduire suffisamment pour être sortis de leur file active. Symétriquement, elles envisagent peu de risques émergents.

Recommandation 30 : Limiter le nombre des risques traités à un moment donné et organiser annuellement ou au plus tous les deux ans des flux équilibrés de risques sortants et entrants pour constituer la liste des risques prioritaires du cycle suivant.

La simplification peut aussi porter sur des dispositifs existants qui pourraient être allégés voire supprimés s'ils devaient être réorientés pour évaluer les bénéfices retirés du contrôle interne en termes d'abaissement des niveaux de risques.

Recommandation 31 : Repenser les outils de pilotage pour les adapter aux besoins de suivi de l'évolution des niveaux des risques répertoriés.

2.4. Rendre auditables les dispositifs de contrôle interne

Les évolutions recommandées dans les sous-parties qui précèdent doivent pouvoir être vérifiées par les services d'audit et, ultérieurement pour la partie qui l'intéresse par le certificateur des comptes. Cela a pour conséquence que l'ensemble des dispositifs mis en place pour la maîtrise des risques soient *auditables* et régulièrement audités. Quelques évolutions sont nécessaires pour y parvenir.

2.4.1. Évaluer la maturité du dispositif de gestion des risques

Dans sa lettre de clôture à l'examen de la gestion du contrôle interne comptable et financier la CRC indique : « *Comme le fait l'État, la collectivité pourra ultérieurement*

⁴¹ Dont il est rendu compte dans la première partie et dans deux annexes.

⁴² Voir l'annexe 8 consacrée au parangonnage.

envisager d'établir une échelle de maturité du processus visant à apprécier son déploiement au sein de chacune de ses directions. » Le pilotage de la politique de maîtrise des risques pourrait être facilité par la mesure régulière de la progression des différentes composantes du contrôle interne. Cette évaluation aurait vocation à s'appliquer dans un premier temps à la dimension comptable et financière ; elle pourrait s'ouvrir par la suite aux autres directions dont les résultats seraient agrégés, à un stade ultérieur, pour mesurer globalement l'évolution de la gestion des risques de la collectivité.

De nombreux éléments ressortissant de plusieurs familles doivent en général être combinés pour constituer des plans de maîtrise en adéquation avec la cartographie.

Tableau 8 : Éléments de maîtrise des risques

Familles d'éléments	Descriptif des éléments
Organisation	Mise en œuvre d'un organigramme fonctionnel (missions, activités, habilitations) Définition des rôles et responsabilités Séparation des ressources et des compétences Planification des travaux Traçabilité des informations Evaluation de la charge de travail et gestion de l'adéquation entre charge, ressources et compétences
Documentation	Réglementation, procédures, modes opératoires, règles de gestion, guide utilisateur, supports de formation, notes de service, feuilles de route, lettres de mission, projets de direction...
Contrôle du système d'information	Contrôles intégrés : contrôles de saisie (alerte ou élément bloquant), contrôle de cohérence des données (fichier d'anomalie...) Comptes rendus de traitements (par lots), de rapprochement de systèmes (comptabilité générale et analytique..) Contrôle de bonne fin d'exécution des traitements par lots
Contrôle humain	Contrôle a priori : autocontrôle (avant et après saisie), validation des saisies... Contrôle a posteriori : contrôles effectués par un autre acteur de l'activité (par sondage, sur échantillon...), contrôle hiérarchique, contrôle croisé avec des collaborateurs...
Pilotage	Existence et suivi d'objectifs et d'indicateurs quantitatifs (délais, volumes...) et qualitatifs (délais moyens, satisfaction de l'utilisateur, conformité...)

Source : Formation IFACI

Dans un deuxième temps, une évaluation peut être menée au moyen d'une grille comme celle insérée ci-après.

Tableau 9 : Evaluation des actions de maîtrise suivant quatre critères analysés successivement

	Critère 1 : fiabilité	Critère 2 : exploitation	Critère 3 : automatisation	Critère 4 : traçabilité
1	non fiable			
2	fiable	non exploité		
3	fiable	exploité	manuel	
4	fiable	exploité	automatisé	non traçable
5	fiable	exploité	automatisé	traçable

clé de lecture :

 l'action engagé n'est pas fiable : sa cotation est de 1 sur l'échelle de maîtrise

 l'action engagée est fiable, exploitée, automatisée et traçable. Son niveau de maîtrise est maximal sur l'échelle de cotation (5)

Source : IG d'après formation IFACI

Relevant d'une même logique, la DGFIP a développé un outil destiné à l'évaluation de la maturité de la gestion des risques qui peut être utilisée pour évaluer la capacité des collectivités candidates à répondre aux exigences de la certification. Cet outil permettrait d'établir des priorités dans les choix à faire pour améliorer le dispositif de maîtrise des risques à chaque stade de son élaboration et serait mis à la disposition du certificateur pour contribuer à son appréciation globale de la fiabilité de la gestion de la Ville.

Figure 12 : Échelle de maturité de la gestion des risques



Source : DGFIP MDCCIC

Recommandation 32 : Mettre en œuvre un dispositif d'évaluation régulière de la maturité du dispositif de maîtrise des risques.

La DFA indique expérimenter actuellement un dispositif d'évaluation de la maturité de la maîtrise des risques. : « Les différents éléments retracés par l'IG sur les bases du dispositif de contrôle interne (organisation, documentation, contrôle ...) sont d'ores et déjà en cours ou mis en place au sein de la DFA sur les finances et la comptabilité. Le dispositif d'évaluation de la maturité du dispositif de maîtrise des risques ou « échelle de maturité des risques » (recommandation 32 du rapport général et 7 du rapport particulier) est par ailleurs en cours d'expérimentation au sein de la DFA. »

Recommandation 33 : Programmer un audit des dispositifs de contrôle interne permis par et intégrés dans les systèmes d'information.

2.4.2. Les systèmes d'information

Les systèmes d'information posent des problèmes de sûreté, ils doivent être protégés des intrusions extérieures, mais aussi des actions intempestives d'utilisateurs disposant de droits d'accès réguliers, ou de la fraude parfois difficilement détectable lorsqu'elle est réalisée par des personnes connaissant bien une application d'usage courant et ses failles.

Un système d'information doit comporter un volet de sécurisation et les droits d'accès aux applications doivent être suivis et décrits. Des tests réguliers permettent de déceler les anomalies et des contrôles automatisés peuvent répondre aux plans de maîtrise des risques élaborés lors de la conception des applications utilisées.

La sécurisation du SI comporte de plus un volet relatif à la conservation des données. Des risques spécifiques sont liés à la sauvegarde des informations collectées, à leur accessibilité et à la continuité de service. Cette approche doit s'étendre à la prise en compte de la fonction d'archivage dématérialisé : les risques de perte sont plus importants pour les supports dématérialisés que pour les supports physiques, aussi la fonction archivage doit-elle être prise en compte au stade de la conception des projets⁴³.

Une attention particulière doit être portée sur l'utilisation des bases de données.

La collecte d'information est un processus qui comporte des risques potentiels liés à la manière dont les utilisateurs respectent ou non les règles d'utilisation, à l'ergonomie ou à la clarté des portails de saisie, qui peuvent amener à des erreurs ou à des détournements volontaires des intentions des concepteurs, pour éviter d'avoir à fournir des informations trop détaillées ou perçues de manière négative par les utilisateurs.

La conservation des données collectées relève d'une cartographie des risques spécifiques qui touche à la nature des informations collectées et à leur mode d'archivage : quelle est leur durée légale de conservation ? leur consultation doit-elle être limitée à des utilisateurs précis ? quel est leur sort final ? peut-on, ou doit-on, les communiquer et sous quelles conditions ?

L'exploitation des données peut s'avérer inefficace en regard des enjeux alors qu'à l'inverse la nature de l'information collectée peut répondre à des besoins qui n'avaient pas été envisagés lors de la conception d'une application, le risque est alors de ne pas bénéficier d'une opportunité. Aujourd'hui, l'utilisation des *datas* collectées s'ouvre largement à la recherche d'utilisations nouvelles au profit de la collectivité⁴⁴.

Le SI doit donc faire l'objet d'un dispositif de maîtrise des risques qui passe par leur cartographie, au moyen de la description des processus d'utilisation et de fonctionnement des systèmes, et la détermination de plans d'action de contrôle interne avec la définition de points de contrôle et des audits réguliers. Cette démarche ne doit pas reposer sur les seuls informaticiens parce qu'elle intègre des éléments relevant de processus liés aux objectifs opérationnels.

⁴³ Cf. sur ce sujet l'audit sur l'archivage dans les directions de la Ville ; IGVP n° 15-14, juillet 2016

⁴⁴ La Ville de Paris a ainsi lancé la démarche Smart City visant à mettre les données collectées par les services de la collectivité à disposition de startups qui souhaitent travailler à des solutions visant à améliorer le cadre de vie des parisiens, l'attractivité de la ville et à réduire son empreinte carbone. Le programme DATACITY conçu en partenariat avec de grands groupes industriels illustre cet objectif.

<https://paris.numa.co/agenda/evenement/lancement-du-programme-data-city-34>

Dans le cadre de l'expérimentation de la certification des comptes, la re-conception en cours des systèmes d'information, en particulier du fait du regroupement de la commune et du département en une collectivité unique à statut spécifique et de l'adoption de la nomenclature M 57 pour la tenue de la comptabilité de cette nouvelle entité, doit fournir l'occasion d'incorporer aux applications des développements de contrôles embarqués et des états standard facilitant la maîtrise des risques et la réalisation des audits⁴⁵.

Recommandation 34 : Soumettre les futurs développements informatiques à l'obligation d'intégrer dans leur cahier des charges une analyse des risques, incluant la gestion des changements, et la réalisation de contrôles embarqués et d'états standard périodiques ou à la demande sur lesquels appuyer le suivi de la maîtrise des risques et son audit. La planification des audits pour les entités, les opérations et les processus justifiant une vérification périodique de la maîtrise de leurs risques

Dans l'hypothèse où une politique de maîtrise des risques sera redéfinie et mise en œuvre, celle-ci devra établir des relations conformes aux normes entre contrôle interne et audit interne. Les différents champs de sa mise en œuvre devront être pris en compte dans la confection d'un programme pluriannuel d'audit interne.

Recommandation 35 : Concevoir un plan pluriannuel, par exemple sur la durée d'une mandature, d'audit pour les entités, les opérations et les processus justifiant une vérification périodique de la maîtrise de leurs risques. Définir la fréquence de ces audits.

2.4.3. L'audit du processus de maîtrise des risques

La norme ISO 31000 définit la surveillance et la revue du cadre organisationnel par

- La mesure des « *performances de management du risque par rapport à des indicateurs dont la pertinence est revue périodiquement* » ;
- La mesure périodique des « *progrès et écarts par rapport au plan de management des risques* » ;
- L'examen périodique du caractère approprié « *au vu du contexte interne et externe* » du cadre organisationnel, de la politique et du plan de management du risque ;
- L'établissement « *des rapports sur les risques, sur les avancées du plan de management du risque, et sur la façon dont la politique de management du risque est suivie* » ;
- La vérification de « *l'efficacité du cadre organisationnel de management du risque* ».

Le manque de processus de suivi organisé a abouti à la désintégration progressive de la démarche de maîtrise des risques entamée en 2009 et au relatif retard pris par celle de certification des comptes engagée depuis 2008. L'audit interne qui occupe la troisième ligne de maîtrise doit être régulièrement mobilisé pour s'assurer du bon avancement de la mise en œuvre de la politique de maîtrise des risques décidée par la collectivité. Un audit de suivi sur le pilotage de cette politique pourrait être programmé dans deux ans, soit avant le premier exercice dont les comptes seront certifiés.

⁴⁵ La description du fonctionnement des systèmes comporte une partie sur la gestion des changements inhérent à tout SI. Ces processus visent à répondre aux demandes d'évolutions fonctionnelles et techniques en réduisant les nuisances liées aux incidents, dysfonctionnements et au travail à refaire. La maîtrise des risques applicatifs s'ajoute au dispositif de maîtrise des risques évoqué ici, qui vise la collecte et l'utilisation des données.

Recommandation 36 : Prévoir un audit de suivi dans deux ans portant sur l'effectivité de la mise en œuvre des recommandations de la présente mission qui auront été retenues pour constituer le plan d'action de l'administration. Ce délai pourrait être précisé par la commission de suivi des rapports de l'IG ainsi que la forme attendue.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

- 2.1. Définir une politique de maîtrise du risque 49
- Recommandation 1 : Définir au premier semestre 2017 une politique progressive de maîtrise des risques et l'organisation en charge de la mettre en œuvre en tenant compte des finalités énoncées par la norme ISO 31000 et formaliser ces principes dans une charte..... 50
- Recommandation 2 : Dresser et mettre à jour un état des objectifs majeurs de la collectivité à soumettre immédiatement ou à terme à des dispositifs de maîtrise des risques. Définir les risques à maîtriser comme les événements de nature à remettre en cause les objectifs définis par le Conseil de Paris et l'Exécutif municipal. Concevoir en conséquence la cartographie des risques parisienne comme l'identification des événements susceptibles d'empêcher, de retarder ou de renchérir la réalisation des objectifs de la collectivité. 50
- 2.2. Dessiner une trajectoire de déploiement 52
- Recommandation 3 : Définir une trajectoire de déploiement de la politique de maîtrise des risques sous forme de macro-planning pluriannuel jusqu'à la fin de la mandature, et au-delà. 52
- 2.2.1. Répondre aux enjeux de l'expérimentation de la certification..... 53
- Recommandation 4 : Dès 2017, renforcer la Mission certification des comptes et constituer un réseau de responsables de la maîtrise des risques comptables et financier au sein de l'ensemble des directions, dont les missions répondront aux préconisations de la DFA pour atteindre l'objectif de certification. 53
- 2.2.2. Associer l'audit interne au processus d'expérimentation 53
- Recommandation 5 : Réactiver les structures de gouvernance pour valider la stratégie de maîtrise des risques comptables et financiers, le cadre méthodologique des audits internes et leur programme annuel. 54
- Recommandation 6 : L'évolution préconisée par la mission comporte également deux étapes caractérisées par la priorité accordée, dans un premier temps, à la certification des comptes pilotée par la DFA en lien avec la DRFiP, puis s'ouvrant à la maîtrise des risques globale lorsque les conditions en seront réunies. Programmer dès 2017 au moins deux audits par l'IG et la mission d'audit de la DRFiP du contrôle interne mis en place par la DFA sur des sujets qu'elle estime à maturité afin d'en définir et roder les méthodes. 54
- Recommandation 7 : Programmer une mission de suivi des recommandations de la CRC sur les deux budgets à certifier et les secteurs concernés. 54
- Recommandation 8 : Constituer au sein de l'inspection générale une Mission d'audit interne dotée des ressources requises et spécialiser des auditeurs pour exercer l'audit du contrôle interne budgétaire et comptable selon des méthodes standardisées et susceptibles d'être conformes aux attentes du certificateur. 55
- 2.2.3. Étendre la démarche de contrôle des risques comptables et financiers à l'ensemble des directions 55
- Recommandation 9 : Étendre la démarche de maîtrise des risques comptables et financiers à l'ensemble des directions opérationnelles et l'articuler par la suite aux processus « métier » lorsqu'ils intègrent des cycles comptables. 56
- Recommandation 10 : Au sein des directions opérationnelles, prolonger les actions à mener prioritairement dans le cadre de la certification des comptes par la réactivation de la démarche globale de maîtrise des risques selon la stratégie de mise en œuvre retenue. 57
- Recommandation 11 : Définir précisément le rôle de chacune des directions transverses en tant que responsable de la maîtrise des risques relevant de leur domaine de compétence, directement dans leur sphère d'attribution et indirectement dans les sphères d'attribution des autres directions..... 57

Recommandation 12 : Insérer la démarche de maîtrise des risques liés au processus achat dans la démarche de certification des comptes.	58
Recommandation 13 : Préciser le protocole d'échanges de données entre SEQUANA et le SIRH en fonction des besoins de contrôle interne budgétaire et comptable de la DFA et les besoins en termes de gestion prévisionnelle des emplois de la DRH.	58
Recommandation 14 : En relation avec la démarche de certification des comptes et, plus largement, pour l'ensemble des risques humains de la collectivité, organiser à l'initiative de la DRH une démarche spécifique de maîtrise des risques mobilisant le réseau RH des directions.	58
Recommandation 15 : Nourrir la cartographie de la DAJ ainsi que celles des autres directions (opérationnelles et transverses) de l'analyse des menaces contentieuses et développer sa fonction de conseil dans la maîtrise des risques juridiques. Développer au sein de la DAJ, chef de file en la matière, des outils d'identification et d'évaluation des risques juridiques à la disposition des directions.	59
Recommandation 16 : Soumettre tout nouveau programme ou projet majeur de long terme à une cartographie des risques initiale définissant en amont les incertitudes et des revues de risques périodiques pour limiter la probabilité et / ou la gravité d'un retard, d'un surcoût, d'une non-conformité ou d'un défaut de qualité.	60
2.2.4. Unifier à terme les démarches de management engagées par la collectivité parisienne	60
Recommandation 17 : Limiter la gamme des outils managériaux promus par le secrétariat général et les fédérer tout en clarifiant leur apparentement et leur contribution à la démarche générale de maîtrise des risques.	61
2.2.5. Déployer la maîtrise des risques opérationnels dans un nombre limité de directions et de risques progressivement accru	61
Recommandation 18 : Programmer une intégration progressive sur trois ans des directions soumises au processus de mise à jour annuelle des cartographies des risques et des dispositifs de contrôle interne en tenant compte d'un seuil de signification de leurs risques.	61
Recommandation 19 : Mettre au point un suivi à la recommandation des préconisations des audits (externe et interne) et inviter les directions à prendre en compte les risques ainsi repérés lors des mises à jour annuelles de leur cartographie et de leurs dispositifs de contrôle interne.	62
Recommandation 20 : Définir les relations à établir entre maîtrise des risques et résilience, en vue de garantir la pérennité et le déploiement de cette dernière démarche et de faciliter la lutte contre les effets de silo.	63
2.3. S'organiser pour assurer une mise en œuvre et un suivi de la politique de maîtrise des risques décidée	63
2.3.1. Se doter de moyens pérennes correspondant aux responsabilités assignées	63
Recommandation 21 : Désigner un-e adjoint-e à la Maire en charge de la politique de la maîtrise des risques.	63
Recommandation 22 : Constituer un comité du contrôle interne placé auprès de la Maire de Paris, en s'inspirant du cadre de gouvernance de la maîtrise des risques comptables et financiers, pour traiter l'ensemble des risques de la collectivité, y compris ceux liés aux actions des opérateurs et satellites de la Ville, et déterminer un programme d'audit global dont les aspects comptables et financiers seraient un sous-ensemble.	64
Recommandation 23 : Faire de la fonction de maîtrise des risques (cartographie et animation du réseau de contrôle interne) le support du pilotage du programme de la mandature et des plans approuvés par le Conseil de Paris en plaçant sa ou son responsable auprès du secrétaire général ou dans une entité dédiée qui lui serait directement rattachée et dimensionner effectifs et compétences en conséquence.	64

Recommandation 24 : Doter l'entité en charge de la maîtrise des risques d'un effectif lui permettant d'assurer la supervision du réseau des gestionnaires de risques des directions, la mise à jour de leurs cartographies, la confection et la mise en œuvre des plans de maîtrise selon les échéances prévues et la prise en compte des constats et recommandations des audits internes et externes dans le cadre d'un cycle annuel ou biennal.	65
2.3.2. Redéfinir les structures et leurs responsabilités	66
Recommandation 25 : Situer l'entité en charge de la maîtrise des risques auprès du secrétaire général en agrégeant et réorientant certaines de ses missions et, pour l'essentiel, certaines de ses équipes existantes. La doter d'emblée d'un progiciel dédié.	68
Recommandation 26 : Conserver l'organisation en réseau avec des responsables de la maîtrise des risques aux compétences étendues dans chaque direction placés dans l'organigramme à un niveau qui leur confère une légitimité suffisante. Affirmer une relation fonctionnelle avec le directeur des finances et des achats pour mener à bien la démarche de certification des comptes. Faire coïncider certains univers de risques avec les directions transverses correspondantes et imputer les risques opérationnels aux différentes directions concernées.	72
Recommandation 27 : Créer auprès du directeur des finances et des achats une mission du contrôle interne budgétaire et comptable de cinq cadres de catégorie A assurant la mobilisation des moyens internes à la DFA, la supervision et l'animation du réseau dans les directions et la relation avec le certificateur.	73
2.3.3. Simplifier la cartographie au moyen d'une nouvelle typologie et définir les priorités	74
Recommandation 28 : Adopter un référentiel de risques ordonné par univers.	74
Recommandation 29 : Au-delà de la DFA et de ses responsabilités particulières au regard de la démarche de certification des comptes, définir clairement le rôle des directions à compétences transverses du fait de leur appartenance à la deuxième ligne de maîtrise (selon les risques, les désigner en tant que responsable, superviseur ou contributeur).	74
Recommandation 30 : Limiter le nombre des risques traités à un moment donné et organiser annuellement ou au plus tous les deux ans des flux équilibrés de risques sortants et entrants pour constituer la liste des risques prioritaires du cycle suivant.	75
Recommandation 31 : Repenser les outils de pilotage pour les adapter aux besoins de suivi de l'évolution des niveaux des risques répertoriés.	75
2.4. Rendre auditables les dispositifs de contrôle interne	75
2.4.1. Évaluer la maturité du dispositif de gestion des risques	75
Recommandation 32 : Mettre en œuvre un dispositif d'évaluation régulière de la maturité du dispositif de maîtrise des risques.	77
Recommandation 33 : Programmer un audit des dispositifs de contrôle interne permis par et intégrés dans les systèmes d'information.	78
2.4.2. Les systèmes d'information	78
Recommandation 34 : Soumettre les futurs développements informatiques à l'obligation d'intégrer dans leur cahier des charges une analyse des risques, incluant la gestion des changements, et la réalisation de contrôles embarqués et d'états standard périodiques ou à la demande sur lesquels appuyer le suivi de la maîtrise des risques et son audit. La planification des audits pour les entités, les opérations et les processus justifiant une vérification périodique de la maîtrise de leurs risques	79
Recommandation 35 : Concevoir un plan pluriannuel, par exemple sur la durée d'une mandature, d'audit pour les entités, les opérations et les processus justifiant une vérification périodique de la maîtrise de leurs risques. Définir la fréquence de ces audits. .	79

2.4.3.	L'audit du processus de maîtrise des risques.....	79
	Recommandation 36 : Prévoir un audit de suivi dans deux ans portant sur l'effectivité de la mise en œuvre des recommandations de la présente mission qui auront été retenues pour constituer le plan d'action de l'administration. Ce délai pourrait être précisé par la commission de suivi des rapports de l'IG ainsi que la forme attendue.	80

TABLE DES TABLEAUX, GRAPHIQUES ET ILLUSTRATIONS

Figure 1 : Cadre de référence de la gestion des risques de l'entreprise	7
Figure 2 : La norme ISO 31000 de management du risque	9
Figure 3 : Schéma d'organisation proposé par AON	12
Figure 4 : Situation actuelle de la maîtrise des risques à la Ville	14
Figure 5 : Analyse des 16 risques majeurs jugés prioritaires en 2009	16
Figure 6 : Analyse des 12 risques jugés non-prioritaires de la cartographie générale Ville en 2009 .	17
Tableau 1 : Des responsables de risques sur des positionnements variés et des missions principales importantes	18
Graphique 1 : Répartition des risques cartographiés par les directions au 1 ^{er} octobre 2016	19
Tableau 2 : La dispersion de l'approche méthodologique et de la période d'élaboration	20
Tableau 3 : Cartographie des catégories de risques cartographiés par la Ville et ses directions	21
Graphique 2 : Répartition des risques par univers	22
Graphique 3 : Répartition des risques de la collectivité par catégorie	23
Tableau 4 : Niveaux de prise en compte des 16 risques transverses prioritaires en 2016	24
Tableau 5 : Synthèse des actions engagées par les directions entre 2011 et 2016 pour maîtriser les risques	25
Figure 7 : Modèle des trois lignes de maîtrise des risques	33
Graphique 4 : Les engagements de QualiPARIS comme dispositifs de contrôle interne	38
Graphique 5 : Répartition des recommandations IG par univers	39
Graphique 6 : Répartition des recommandations de l'IG par catégorie	40
Graphique 7 : Répartition des recommandations de la CRC par univers	42
Graphique 8 : Répartition des recommandations CRC par catégorie	43
Graphique 9 : Identification des risques cartographiés à la Ville au regard des traitements de maîtrise des risques préconisés par les structures d'audit interne et externe	46
Graphique 10 : Focus sur les univers de risques identifiés par la DAC, la DASES et la DFPE au regard des univers sur lesquels portent les recommandations de l'IG et de la CRC	47
Figure 8 : Schéma de la maîtrise des risques	48
Tableau 7 : Cartographie des risques majeurs d'une politique de maîtrise des risques	51
Figure 9 : Les quatre cercles de la maîtrise des risques envisageables pour Paris	67
Figure 10 : Schéma d'organisation simplifié des services en charge de la maîtrise des risques	70
Figure 11 : Attributions envisageables pour un responsable de la maîtrise des risques d'une direction	72
Tableau 8 : Éléments de maîtrise des risques	76
Tableau 9 : Evaluation des actions de maîtrise suivant quatre critères analysés successivement	77
Figure 12 : Échelle de maturité de la gestion des risques	77

PROCÉDURE CONTRADICTOIRE

Dans le cadre de la procédure contradictoire en vigueur à l'Inspection Générale, le rapport provisoire d'étude sur la cartographie des risques et le contrôle interne a été transmis le 22 novembre 2016 au Secrétaire général, au Directeur des finances et des achats ainsi qu'à deux conseillers techniques du cabinet de la Maire, [.....].

Les réponses au rapport provisoire ont été adressées par courriers du

- 2 janvier 2017 par M. le Secrétaire général,
- 13 janvier 2017 par M. le Directeur des finances et des achats,
- et par courriel du 17 janvier 2017 par [.....], conseillère technique au cabinet de la Maire.

Ces réponses contiennent également les observations au rapport n° 16-12-02 d'étude sur la certification des comptes.

RÉPONSE DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL

MAIRIE DE PARIS  *Secrétariat Général*

Affaire suivie par



Paris, le - 2 JAN. 2017

à l'attention de :

Directrice de l'Inspection Générale

Objet : Réponse du Secrétariat Général aux rapports provisoires de l'IG
- Étude sur la cartographie des risques et le contrôle interne -
et - Étude sur la certification des comptes -.

Par note du 22 novembre 2016, vous m'avez communiqué les rapports provisoires de l'Inspection générale sur « l'étude sur la cartographie des risques et le contrôle interne » (16-12-01) et sur « la démarche de certification des comptes » (16-12-02).

En ce qui concerne l'étude sur la cartographie des risques, le rapport provisoire répond de manière complète et documentée à la lettre de mission de la Maire de Paris. Les Directions de la Ville de Paris se sont mobilisées pour apporter tout leur concours à la mise à jour du référentiel des risques existant ce qui démontre que le sujet de la maîtrise des risques et du contrôle interne fait écho à leurs préoccupations. L'administration dispose désormais d'éléments plus récents pour caractériser les risques encourus. Le choix d'isoler l'étude sur la certification dans un rapport particulier traduit bien les enjeux particuliers en la matière au regard des engagements pris et du calendrier annoncé.

La démarche de maîtrise des risques et de contrôle interne participe à l'amélioration continue du fonctionnement de la collectivité parisienne. Elle s'insère dans l'approche stratégique globale de l'action de l'administration et apporte une analyse complémentaire à des problématiques d'ores et déjà examinées dans un autre cadre, tels que les projets de direction, le contrôle de gestion et les contrats d'objectifs et de performance. Cette démarche doit être abordée avec pragmatisme et être très opérationnelle.

Le rapport retrace un certain nombre d'axes pour faire progresser la maturité des dispositifs de maîtrise des risques et pour accompagner la Ville de Paris dans la certification de ses comptes.

Néanmoins, afin de poursuivre le développement de la culture du risque et de la gestion de crise dans l'ensemble des services, il me semble important de relever que les risques à prendre en compte pour une collectivité comme la Ville de Paris sont de natures très différentes. Compte tenu de cette diversité, le suivi de ces risques ne peut être efficace que s'il est porté dès que possible à un niveau déconcentré et opérationnel.

Il n'est pas contesté qu'un pilotage central reste nécessaire, et ce au niveau de la mission pilotage du Secrétariat général, mais la concentration de la réalisation des diagnostics, des plans d'actions liés et de leurs suivis en un point central de l'administration ne saurait produire l'ensemble des effets attendus.

Dès lors, il est important d'identifier les Directions qui tiendront le rôle de chef de file pour les risques transverses (par exemple la DFA pour les risques de type « comptables et financiers » ou la DPSP pour la préparation et la gestion de crises exogènes) et de confier aux Directions Opérationnelles la responsabilité de bâtir les dispositifs de maîtrise des risques métiers liés à leur activité et définir les plans d'actions associés et de les responsabiliser sur leur mise en œuvre.

Les travaux entrepris par la DFA en lien avec l'ensemble des Directions dans le cadre de la démarche de certification des comptes sont de nature à répondre aux exigences de cartographie des risques et de contrôle interne pour les risques comptables et financiers.

Le champ du contrôle interne devra intégrer par ailleurs le suivi mis en place par les opérateurs et satellites de la collectivité parisienne.

La prise en compte plus globale des risques climatiques, économiques, écologiques et sociaux a conduit à la désignation au sein du Secrétariat Général d'un haut responsable de la Résilience, chargé de développer cette culture dans l'ensemble des services de la Ville, au sein d'un réseau international soutenu par la Fondation Rockefeller.

Réponses du secrétariat général aux recommandations formulées

Je compléterai les recommandations avec les remarques et points suivants :

La recommandation 4 est en cours de mise en œuvre au sens où la Mission certification des comptes vient d'être reconfigurée pour mener à bien ce projet prioritaire pour la collectivité parisienne.

Les recommandations 5 à 8 qui traitent du rôle que pourront prendre les corps de contrôle dans l'audit interne méritent en effet toute notre attention et ce dès la phase d'expérimentation. Les 2 audits à réaliser en 2017 devront être déterminés par le cabinet de la Maire, la DFA et le SG.

La recommandation 9 pourrait être nuancée car il apparaît que lorsqu'un processus recouvre plusieurs natures de risques, il est plus opérant de le confier à une entité transverse ou métier plutôt qu'à l'intégrer. Cette distinction (intégration au cycle comptable ou au processus métier auprès du parisien par exemple) doit être décidée au cas par cas.

La recommandation 10 pourrait également être complétée car la prolongation ou la coordination des actions à mener dépendra de la stratégie de mise en œuvre retenue.

La recommandation 13 retient la gestion prévisionnelle des emplois de la DRH comme un objet d'étude des risques liés aux RH, mais il ne s'agit que d'un risque parmi d'autres s'agissant de la nature des risques comptables et financiers de la politique Ressources Humaines. Un chantier (métier et informatique) est en cours pour redéfinir les interfaces entre le SIRH et Sequana.

La recommandation 15 ne précise pas si la DAJ est vue comme une Direction Chef de file d'un risque transverse, appartenant de ce fait à la deuxième ligne de contrôle, ou si les attendus en termes de contentieux sont portés dans les Directions. Dans la vision développée dans cette réponse, il semble pertinent que ces risques et les plans d'actions associés soient portés par la DAJ.

La recommandation 16 pourrait mentionner le travail nécessaire sur la définition des incertitudes en amont des projets en parallèle de la cartographie des risques initiale. Ce point est repris dans la méthodologie d'accompagnement de tout projet de transformation que je diffuserai début 2017 à l'ensemble des encadrants.

L'émergence de nouveaux outils managériaux comme mentionné dans la recommandation 17 provient davantage de l'évolution des 150 métiers de la Ville, de la professionnalisation des agents et de la technicité des disciplines. Ces outils managériaux peuvent ainsi avoir davantage de sens localement et ne pas être concurrents avec la sélection que réalise le Secrétariat Général dans l'objectif de cultiver une culture de référence pour l'ensemble de l'organisation. Il apparaît difficile d'afficher comme objectif une limitation sans analyse systématique du contexte local.

La recommandation 18 pourrait intégrer le seuil de signification (mentionné dans le §2.2.3.2) comme critère d'intégration progressive des métiers des Directions sur 3 ans.

La recommandation 19 sur le suivi des recommandations des audits internes et externes est en cours de mise en œuvre.

La recommandation 20 pose la question de la pérennité des travaux menés par la mission Résilience et le décloisonnement que permet cette démarche. Le rôle de la mission Résilience n'est pas directement opérationnel mais avant tout prospectif. La mission formule des propositions dans le domaine de la gestion des risques : développement de la culture du risque au sein de la population, modernisation des outils de veille, anticipation des reconstructions post-crise centennale qui devront être plus résilientes face à une nouvelle crue. Elle concerne autant le territoire parisien et métropolitain que le fonctionnement interne à la Mairie. Cette démarche n'est donc pas comparable avec les attentes en termes de maîtrise des risques opérationnels mais doit effectivement venir la nourrir, une fois la large concertation tant avec les directions qu'avec les acteurs « externes » réalisée et la stratégie de renforcement de la résilience du territoire parisien/métropolitain établie sur le long terme (20 à 30 ans). Une action plus particulière est menée sur les risques de type chocs (crue centennale, attaque terroriste, etc.) ou de crises chroniques (effets du réchauffement climatique, crise des migrants, etc.).

La recommandation 22 pourrait préciser que le comité interne adressera également les sujets liés aux opérateurs et satellites de la Ville de Paris.

Il est à noter que le responsable visé auprès du secrétaire général dans la recommandation 23 est le responsable de la mission pilotage.

La recommandation 24 est à considérer dans un contexte où une partie des missions décrites sont portées par les Directions transverses appartenant à la deuxième ligne de maîtrise et les Directions métiers.

Il apparaît utile de préciser concernant la recommandation 25 que la mission pilotage du Secrétariat Général est la structure la mieux placée pour apporter une vision et porter un pilotage de la gestion des risques. La mission rédigera un document stratégique dans le courant de l'année 2017 sur le sujet. Un comité de pilotage sur le contrôle interne et la maîtrise des risques sera alors tenu régulièrement ; sa composition sera précisée dans la note stratégique.

Au-delà du progiciel, l'entité en charge de la maîtrise des risques doit concevoir et diffuser des outils méthodologiques pour professionnaliser les acteurs du réseau. Chaque pilote devra recevoir la formation adéquate pour les risques de son périmètre de responsabilité. Tous les risques seront affectés à un pilote identifié :

- La DFA : les risques financiers et comptables,
- La DPSP : la préparation et la gestion de crises,
- La DRH : les sujets liés aux grèves, reconversions, place des personnes en situation de handicap, RPS, radicalisation, harcèlement sexuel, etc.

Enfin, la recommandation pourrait être complétée d'une description sommaire des contributions attendues du progiciel mentionné et l'identification des acteurs concernés (par exemple sur la base des informations contenues dans les missions et les acteurs de la figure 10).

La recommandation 26 mentionne une relation fonctionnelle avec le Directeur des Finances et des Achats qui paraît indispensable en vue de la certification des comptes, mais pourra être complétée en fonction des contextes d'intervention : d'autres directions du deuxième niveau de maîtrise pourraient s'avérer indispensables.

Les recommandations 27 à 31 n'appellent pas de remarques particulières et devront pour certaines (notamment la 27) être appréciées par le DFA.

La recommandation 32 sur l'évaluation régulière de la maturité du dispositif de maîtrise des risques paraît effectivement adaptée pour s'inscrire dans une démarche de progrès.

La recommandation 34 pourrait inclure les méthodes de gestion des changements dans le périmètre de la maîtrise des risques liés aux développements informatiques.

Sans remise en cause de la recommandation 36, il pourrait appartenir à la commission de suivi des rapports de l'Inspection générale de se prononcer sur le moment opportun et sur la forme attendue

pour le suivi des présentes recommandations. La suggestion d'un audit avant le premier exercice dont les comptes seront certifiés fait sens mais dans un cadre de contrôle potentiellement plus large que le présent rapport.

Telles sont les remarques que je souhaite formuler sur ce rapport provisoire.

RÉPONSE DU DIRECTEUR DES FINANCES ET DES ACHATS

MAIRIE DE PARIS

Direction des Finances et des Achats
Sous-Direction de la Comptabilité

Service de l'Expertise Comptable



D17DFA-000035

Paris, le : 13 JAN, 2017

Note à l'attention de :
l'Inspection Générale

Directrice de

Objet : Réponse aux rapports provisoires de l'Inspection générale sur l'étude de la cartographie des risques et le contrôle interne et sur l'étude de la démarche de certification des comptes.

PJ : Identification des Directions par chantier
Plan de maîtrise des risques SDA - Mise à jour septembre 2015

Conformément à votre note en date du 22 novembre 2016, vous trouverez ci-après les observations de la Direction des finances et des Achats ainsi que notre avis sur les recommandations concernant les rapports provisoires établis par l'Inspection Générale sur « l'étude de la cartographie des risques et le contrôle interne » et sur « la démarche de certification des comptes ».

Le rapport principal concernant la cartographie des risques et le contrôle interne se compose de deux parties portant sur l'état des lieux et les perspectives. Le second rapport plus spécifiquement consacré à la certification des comptes comportent des recommandations faisant partie du rapport 1. C'est la raison pour laquelle l'ensemble des éléments mentionnés dans la présente note concerneront indifféremment l'un ou l'autre de ces rapports.

Sur la partie « état de lieux » du rapport principal, la Direction n'a pas de remarque particulière sur la présentation des différentes démarches de mise en place du contrôle interne au sein de la Ville depuis les années 2009 - 2010. Celles-ci ont permis de sensibiliser et de développer au sein des Directions la culture de maîtrise des risques.

Les dispositifs mis en place constituent une approche intéressante tant sur le plan de l'identification des risques que sur celui de l'organisation.

Sur l'identification, 28 risques principaux dont 16 prioritaires l'ont été, répartis en 4 domaines relevant tant des missions fondamentales que d'autres domaines tels que la culture, l'efficacité ou encore la gestion de crise. Ils démontrent bien de la prise de conscience de la Ville sur la nécessité de mettre en place une maîtrise de ses risques.

L'organisation du dispositif avec désignation de « risk managers » au sein des Directions dès 2011, marquait effectivement la préoccupation de faire face aux risques identifiés et de demander aux Directions d'établir des plans d'action destinés à les maîtriser.

L'essoufflement de la démarche à compter de 2014 résulte effectivement plus de son émiettement que de son abandon. Le rapport relève en effet que pas moins de 4 dispositifs ont été déclinés en parallèle : La gestion de crise confiée à la DPSP (ex DPP), le risque climatique avec désignation d'un responsable de la résilience, la certification des comptes avec mise en place au niveau de la DFA d'un contrôle interne comptable et le suivi plus spécifique par le secrétariat général des projets de réforme et de modernisation.

Page 1 sur 5

Le rapport particulier sur la certification des comptes appelle peu de remarques sur les éléments de présentation. Néanmoins, il doit être précisé 3 points sur lesquels la DFA travaille depuis plusieurs années.

Les engagements hors bilan d'une part, ont fait l'objet d'une action ciblée auprès de l'ensemble des services de la DFA puis des Directions opérationnelles. Une étude a été menée sur l'année 2015 afin d'identifier ce type d'engagements, une méthodologie a été définie et une présentation en a été faite auprès des services de la sous-direction du budget en charge de la réalisation du budget. Cette action se poursuit afin d'identifier « en flux » les nouveaux engagements hors bilan avec des travaux sur la mise à jour des fiches financières et de l'application Paris Délib. Désormais, sera mentionné au moment du visa des délibérations, son impact en matière d'engagement hors bilan.

D'autre part, concernant le service facturier en cours de mise en place entre la Ville et son comptable public, il s'agit d'un service de mutualisation de la fonction dépense entre nos services. Il s'appuie en cela sur la dématérialisation qui était pré existante à sa constitution.

Le dispositif de contrôle interne en matière de FSE répond à une vocation particulière. En effet, il existe une cartographie des risques liée à l'exercice de compétences spécifiques et aux exigences normatives afférentes. Il s'agit d'une obligation européenne. Le département de Paris doit percevoir 25 M€ de recettes étalées sur cinq ans du Fonds Social Européen (FSE) aux fins de soutien à des mesures d'inclusion active. Par convention, l'Etat a délégué à Paris des missions de gestion de ce fonds. Pour les gestionnaires de fonds structurels, les règles de l'Union Européenne sont très strictes en matière de maîtrise des risques. Les utilisations non-conformes donnent lieu à un recouvrement des sommes perçues au titre du FSE, y compris auprès du bénéficiaire final. Par ailleurs, un système de gestion n'offrant pas les garanties suffisantes en termes de traçabilité et de maîtrise des risques peut donner lieu à une rupture de la convention de gestion.

Dans ce cadre spécifique, l'Etat en tant qu'autorité de gestion en titre du FSE, fournit des consignes et des outils normés à ses délégataires, tels qu'un modèle de cartographie des risques comportant des familles de risques prédéfinies et des mesures de maîtrise du risque au niveau national. Tout gestionnaire de FSE doit compléter cette trame en fonction de sa situation (ajouts de risques ou de mesures propres). Il doit élaborer un plan de maîtrise des risques et mettre à jour la cartographie annuellement en fonction des actions préventives mises en œuvre et des problèmes survenus au cours de l'année précédente. Cartographie des risques et plan de maîtrise des risques participent d'un système de contrôle interne que tout gestionnaire FSE doit mettre en place.

La cartographie et le plan de maîtrise des risques sont à l'heure actuelle uniquement définis par la cellule FSE de la DFA, service gestionnaire du fond. À terme la cellule souhaiterait associer l'ensemble des acteurs concernés par la gestion du FSE à cette démarche de contrôle interne, à l'image de ce qui peut être pratiqué dans d'autres départements.

Sur le volet perspectives du rapport général, plusieurs des recommandations faites appellent des observations de la part de la DFA.

1) Le socle de la mise en place de la maîtrise des risques : La certification des comptes impliquant une maîtrise des risques financiers

En préambule, la DFA tient à souligner qu'il apparaît indispensable de tirer les leçons du risque de dilution et d'émiettement qui a pu impacter négativement les expériences précédentes. À ce titre, elle se réjouit de ce que l'IG ait fait de la mise en place d'un contrôle interne et financier une première étape spécifique, avec une gouvernance propre. En effet, sans entrer dans le détail du schéma cible proposé, avec une structure pilotée au niveau du secrétariat général, il semble indispensable que la responsabilité de la mise en œuvre du CICF soit clairement identifiée et liée au travail mené par la DFA en matière de certification des comptes.

Recommandation 3 : Nous souscrivons totalement à l'objectif prioritaire de la collectivité relatif à la certification de ses comptes. Cet engagement pris par la Maire de Paris a été confirmé par l'arrêté du

10 novembre 2016 désignant les 25 collectivités expérimentatrices à la certification de leur compte. La certification des comptes implique une double démarche : Fiabilisation comptable et mise en place du contrôle interne comptable et financier.

Au travers de la fiabilisation des comptes, la collectivité va donc mettre en place des dispositifs de maîtrise de ses risques financiers.

Cette démarche se fera dans chaque Direction opérationnelle avec évaluation de ses risques comptables et financiers et mise en plan d'un plan de maîtrise. La recommandation 9 préconisant une extension de la démarche de maîtrise des risques comptables et financiers à l'ensemble des Directions va donc dans le sens voulu par la DFA d'une appropriation du dispositif.

De ce fait également, la recommandation 4 est à notre sens incontournable afin de pouvoir mettre en place le dispositif de maîtrise des risques comptable et financier à l'échelle de la Ville.

2) Une structure de gouvernance pour mener à bien dans un 1^{er} temps la maîtrise des risques financiers

De la même façon, la définition d'une organisation avec des instances stratégique, opérationnelle et de suivi (recommandation 5 du rapport principal et 2 du rapport particulier) est nécessaire pour assurer la cohérence du dispositif.

Néanmoins, s'agissant des structures de gouvernance deux étapes importantes doivent être précisées.

Dans un 1^{er} temps, la gouvernance telle qu'elle existe dans le cadre de la certification des comptes doit être maintenue. Elle consiste en une structure de décision (COPIL présidé par le DRFiP et l'adjoint à la Maire en charge des finances), une structure de suivi (COSUI animé par des équipes DRFiP et la DFA) et des groupes de travail DRFiP / Ville. Cette organisation remaniée depuis 2015, doit être privilégiée à celle existant antérieurement (convention de 2012) et persister de par sa souplesse et son caractère opérationnel.

Dans un second temps, et à plus long terme, avec le déploiement de la maîtrise des risques à l'ensemble des activités de la Ville, la gouvernance devra être revue. Actuellement, la mise en place du contrôle interne et financier (dans le cadre de la certification des comptes) justifie le maintien du pilotage au niveau du DFA.

3) La réaffirmation nécessaire de la place de l'audit dans la démarche

Le rapport (recommandations 6 à 8 du rapport général et 3 et 6 du rapport particulier) insiste sur le lien entre la démarche de contrôle interne notamment financier et comptable et l'audit interne. Les recommandations sur ces sujets ne peuvent qu'être un plus dans le cadre du déploiement du dispositif lié à la certification de nos comptes. Le développement de l'audit interne partenarial devra cependant être vu avec les équipes du comptable public sur la base des dispositions actées lors de la convention de 2012.

Le projet certification des comptes auquel la Ville a souscrit est effectivement un levier important dans la mise en place du contrôle interne. Sa mise en œuvre avec les Directions permettra de fournir un socle au déploiement futur de l'ensemble de la démarche de maîtrise des risques (recommandation 10).

4) La place centrale de la DFA, garant de la mise en œuvre de la maîtrise des risques financiers

Les acteurs impulsant la démarche doivent être précisés. La DFA est résolument positionnée en tant qu'acteur de 1^{er} plan au sein de ce dispositif. C'est en effet, le DFA qui pilote dans le cadre de la certification des comptes la double démarche de fiabilisation des comptes de la collectivité et de mise en place du dispositif de maîtrise des risques comptables et financiers. Le responsable du contrôle interne positionné à ses côtés sera en charge de piloter et d'animer la démarche de contrôle interne

sous l'angle avant tout, comptable et financier. Il animera également le réseau des responsables du contrôle interne des Directions. La Mission certification viendra en appui sur le volet fiabilisation des comptes et déploiement des dispositifs de contrôle interne sur les processus comptables et financiers à enjeu (recommandations 4, 5, 9 et 10 du rapport général et 1 et 5 du rapport particulier). La désignation des responsables du contrôle interne au sein des Directions devra tenir compte de cette feuille de route.

Au regard des liens avec le « métier » de chaque Direction, la certification permet d'identifier les différents chantiers prioritaires et l'implication des Directions sur les processus comptables et financiers à enjeu (cf. tableau ci annexé). Elle permet d'articuler les préoccupations de CICF et les missions réalisées par chacune des Directions. Elle leur permettra de concevoir ce que peut être le contrôle interne et l'intégrer progressivement au sein de leur mission (recommandations 11 et 18).

À titre de commentaire, la DFA s'interroge sur la portée de certains développements du rapport consacré spécifiquement à la certification (page 38 de ce rapport) qui devraient à son sens être précisés. Il en va ainsi des commentaires pointant une potentielle divergence entre les objectifs de respect des règles posées par la Collectivité et des objectifs de « conformité aux droits des usagers » et d'autres objectifs. Ces conflits doivent a priori être gérés au niveau de la définition des règles applicables (ajustement et différenciation des tarifs, procédures d'abandons de créances) et ne peuvent, au risque de remettre en cause le respect même des règles, être soumis à une concurrence des objectifs posés. L'interrogation porte également sur la portée du commentaire qui semble mettre en balance la nécessité d'une prise en compte des engagements hors bilan et le fait que « pour autant », ces engagements répondraient à d'autres objectifs, se mesurant par des impacts sociaux et sociétaux qui gagnerait à être précisée.

Le rapport cite le processus achat et l'intégration de la démarche de maîtrise des risques initiée au sein de la démarche de certification des comptes. (recommandation 12). La DFA valide donc l'intégration de la cartographie des risques « achats » dans l'ensemble du dispositif de maîtrise des risques, sur la base du tableau existant (cf. ci annexé) et de la recommandation formulée en 2015 par l'IG (audit « Économies achats »).

Le rapport souligne également la nécessité en recommandation 19, de prise en compte au niveau des plans d'action et de la cartographie, des recommandations des rapports de l'Inspection générale. Cette démarche est en cours au sein de la DFA, l'équipe certification des comptes a récemment rencontré au secrétariat général, l'équipe en charge du suivi des rapports IG et CRC. Les tableaux de suivi des recommandations ont été échangés et sont en cours d'intégration pour enrichissement du plan d'actions général établi en vue de la certification des comptes.

En terme d'organisation, la bonne réalisation de l'ensemble de ses missions suppose un positionnement défini de chacun des acteurs tant en terme de maîtrise des risques dans son ensemble qu'en terme de maîtrise des risques comptables et financiers. La DFA porteuse de l'objectif majeur de certification des comptes, ne peut avoir qu'un positionnement particulier dans ce dispositif ainsi qu'il l'est précisé en recommandations 26 et 27. Les effectifs préconisés au bénéfice de la DFA par le rapport correspondent à la charge de travail particulière induite par ce projet structurant pour la Ville (recommandation 27). Il est important également comme le souligne le rapport, que le lien entre la DFA et les Directions sur le volet maîtrise des risques soit fort et pérenne. Il est également important que le positionnement des contrôleurs internes au sein des Directions leur confère un niveau de légitimité suffisant (recommandation 26). Il est enfin précisé que le rôle du responsable du contrôle interne au sein de la DFA sera d'animer et de piloter le réseau des contrôleurs internes des Directions (recommandation 27 du rapport général et 8 du rapport particulier). A cet égard, le fait que les contrôleurs internes en directions voient leur mission définie conjointement par leur directeur métier et le DFA semble incontournable. Ce positionnement particulier pourrait être rendu plus explicite encore en proposant que ces contrôleurs soient placés sous la double autorité fonctionnelle de leur directeur et du DFA. Cette solution permettrait d'assurer symboliquement leur rôle particulier et la solidité du réseau des contrôleurs. À ce titre, la DFA note que les commentaires de sa proposition figurant dans le rapport spécifique sur la certification des comptes mériteraient d'être mieux harmonisés avec ceux figurant

dans le rapport général sur la maîtrise des risques, et restent pour certains à affiner (s'agissant notamment du risque mis en avant qui serait lié à des absences prolongées ou des vacances, qui est commun à tout dispositif reposant sur des contrôleurs identifiés en DO). Sur le fond, elle reste très favorable à une formalisation la plus marquée possible du lien fort devant exister entre les contrôleurs internes en direction et la DFA, afin d'assurer l'efficacité du réseau du contrôle interne et financier. Concernant l'observation selon laquelle les évolutions organisationnelles assureraient une capacité d'accéder à l'essentiel des informations nécessaires, elle tient à rappeler qu'en matière de recettes, seules les recettes fiscales sont effectivement connues et suivies, mais que les recettes issues des contributions des usagers sont beaucoup moins bien connues et suivies (l'analyse de la DFA rejoint d'ailleurs sur ce point les analyses produites par l'IG en page 17 du rapport sur la certification).

Par ailleurs, la DFA considère qu'il convient de prévoir des conditions particulières pour les directions ayant de moindres enjeux financiers. Celles-ci pourraient être appuyées dans cette démarche de mise en place et d'animation du contrôle interne par le service de la gestion déléguée (SGD) de la DFA, dans les cas où ce service assure déjà pour leur compte la mise en œuvre de leurs engagements financiers et la construction de leur budgétisation. Dans les faits, cette action se traduirait donc par l'exercice de cette fonction de contrôle interne pour le compte de ces Directions, par le SGD et non par la désignation spécifique d'un contrôleur financier interne.

En dernière partie de son rapport l'IG aborde le sujet de l'auditabilité des dispositifs de contrôle interne.

Les différents éléments retracés par l'IG sur les bases du dispositif de contrôle interne (organisation, documentation, contrôle ...) sont d'ores et déjà en cours ou mis en place au sein de la DFA sur les finances et la comptabilité. Le dispositif d'évaluation de la maturité du dispositif de maîtrise des risques ou « échelle de maturité des risques » (recommandation 32 du rapport général et 7 du rapport particulier) est par ailleurs en cours d'expérimentation au sein de la DFA.

Pour finir, il est précisé que le système d'information fait également l'objet d'une vigilance particulière de la part des équipes de la DFA. Il s'agit d'ailleurs d'une des actions majeures de la dernière convention de service signée avec le comptable public (accès et contrôles embarqués).

Le Directeur des Finances et des Achats

ANNEXE : Identification des Directions par chantier

++	très concerné
+	concerné
0	à vérifier/ pas concerné

cycles et chantiers lancés	Acteurs																					
	SG	IG	DFA	DPA	DAJ	DRH	DLH	DU	DASES	DASCO	DFPE	DJS	DSTI	DILT	DDCT	DAE	DVD	DEVE	DICOM	DPE	DPSP	DAC
immobilisations	0	0	++	++	0	0	++	++	+	+	+	+	+	+	0	+	+	+	0	+	+	+
provisions	0	0	++	0	++	+	++	++	+	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
dettes	0	0	++	+	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
stocks	0	0	+	+	0	0	0	+	0	0	0	+	+	+	0	0	+	+	0	+	0	0
dépenses	0	0	++	++	+	++	++	++	++	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
recettes	0	0	++	0	0	0	+	+	+	+	+	+	0	0	+	+	+	0	+	+	+	+
Engagements hors bilan	0	0	++	0	0	0	+	+	+	0	+	+	0	0	0	+	+	0	0	0	0	+
Mise en œuvre des dispositifs de contrôle interne comptables et financiers	++	++	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	0	+	+	+
conduite de projet / gouvernance	++	+	++	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

(1) contrat de partenariat énergétique

RÉPONSE DU CABINET DE LA MAIRE

Le cabinet de la Maire souhaite tout d'abord saluer la qualité du travail et remercier l'IG pour sa contribution à ces deux chantiers majeurs pour la collectivité parisienne.

Comme l'a bien distingué l'IG en réalisant deux rapports, il convient de notre point de vue de bien dissocier les deux démarches que sont d'une part la maîtrise des risques (et le contrôle interne au sens large) et d'autre part la certification (et le contrôle interne budgétaire et comptable). Le pilotage et la mise en œuvre de ces deux démarches doivent cependant être articulés pertinemment pour que le projet de certification puisse contribuer, au-delà de la maîtrise des risques financiers, à la maîtrise de certains risques métiers et voire participer à structurer la démarche de contrôle interne dans son ensemble.

La démarche de maîtrise des risques a été déployée depuis 2009 dans les directions sous le pilotage du SG mais dans une logique déconcentrée et doit faire aujourd'hui l'objet d'ajustements tant en termes de champ, de méthode et process que de modalités de pilotage. Le pilote naturel de cette démarche est le SG (Mission pilotage au SG). Son rôle de « macro-pilotage » mérite d'être confirmé en tant que pilote stratégique et méthodologique et de garant du déploiement d'une démarche de maîtrise des risques dans chacune des directions. Il doit aussi s'assurer à travers un reporting sur les démarches mises en œuvre (et non sur le suivi des risques détaillés eux-mêmes, les données devant restées déconcentrées) et le contrôle de la bonne mise en œuvre des procédures (cartographie et plans d'actions). Il doit ainsi confirmer les pilotes des risques transverses (DAJ, DRH, DFA, DPSP) et s'assurer du déploiement de ces démarches.

En termes de calendrier, la démarche de maîtrise des risques ne fait pas l'objet d'échéances à court terme en dehors de la maîtrise des risques budgétaires et comptables, qui constitue le principal chantier à court terme et doit permettre d'irriguer les autres branches du contrôle interne.

La démarche de certification, dont les travaux préparatoires ont été amorcés dès 2009 de la DFA, doit aujourd'hui se déployer dans les directions et voir confirmer ses modalités de pilotage en mode projet en vue de répondre aux échéances du projet d'expérimentation.

Il est à ce titre essentiel de renforcer la Mission certification de la DFA (Recommandation 1), comme il l'a été acté au BP 2017 par l'affectation de ressources dédiées à la DFA, et de déployer la démarche dans les directions au plus près des métiers et à proximité des directeurs (Recommandation 2). Ce déploiement dans les directions doit s'accompagner de la désignation de Responsables du contrôle interne, placés à proximité immédiate des directeurs et faisant partie de leur Codir. Le positionnement de ceux-ci sous la double autorité fonctionnelle de leur directeur et de la DFA devra être étudié par le SG en associant la DFA pour réunir les conditions nécessaires avant son éventuel déploiement. Une attention particulière devra être apportée au choix de l'intitulé de cette fonction qui devra être simple et claire en privilégiant par exemple le titre de « Responsable du contrôle interne » (même si dans un 1^{er} temps au moins le contrôle interne sera budgétaire et financier).

En termes de pilotage du projet certification, le dispositif mis en place avec la DRFiP tant au niveau stratégique (Comité parisien de la maîtrise des risques comptables et financiers co-présidé par l'Adjoint aux finances et le DRFiP), qu'au niveau opérationnel (Comité du contrôle interne comptable

et financier) devrait être utilement complété par un pilotage projet propre à la Ville, qui pourrait se décliner au niveau stratégique en une instance co-présidée par l'Adjoint aux finances et par le SG, et au niveau opérationnel par une instance présidée par le Directeur des finances et la SGA en charge des projets de modernisation, les deux instances réunissant les directeurs et l'IG. L'instance stratégique aurait vocation à se réunir 2 fois par an pour suivre le déroulé du projet et identifier les difficultés rencontrées notamment en lien avec les moyens et questions organisationnelles (RH, SI, ...) et l'instance opérationnelle en fonction des besoins. Ce co-pilotage stratégique au niveau SG permettra en outre d'assurer le lien et la cohérence avec le pilotage de la démarche de maîtrise des risques dans son ensemble.

Comme le suggère l'IG, il pourrait être pertinent à terme de créer une fonction d'audit interne au sein de l'IG (Recommandation 6) toutefois, le besoin d'audit n'apparaissant qu'une fois les process de certification mis en place, cette création n'apparaît pas urgente et ne devrait idéalement intervenir qu'une fois le projet de certification déployé (au moins en partie). L'intérêt de cette création devra être confirmé d'ici à deux ans, en fonction des modalités de déploiement du projet et des ressources de l'IG. Il apparaît à court terme incontournable que l'IG soit pleinement associée aux travaux préparatoires en appui de la Mission certification à travers la désignation d'un chargé de mission référent et au niveau stratégique en participant à l'ensemble des instances de pilotage du projet. Elle pourra utilement fournir des rapports annuels d'étape sur le déploiement de la démarche abordant notamment les difficultés organisationnelles du déploiement propres à la Ville.

Sur l'articulation des deux démarches

En termes d'articulation, le rapport sur la certification préconise une articulation dans le temps des deux démarches (Recommandation 4) qui risque d'être interprétée comme une pause dans le chantier de maîtrise des risques non financiers et comptables qu'il convient d'éviter.

Si la priorité doit être donnée à court terme au contrôle interne budgétaire et comptable dans le cadre du projet de certification, la maîtrise des autres risques doit se poursuivre dans le cadre existant largement déconcentré mais avec un macro-pilotage du SG.

LISTE DES ANNEXES

Annexe 1 : Lettre de mission

Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées

Annexe 3 : Analyse de la cartographie générale de 2009

Annexe 4 : Descriptif des catégories de risques identifiées par la mission

Annexe 5 : Le questionnaire aux directions

Annexe 6 : Les risques cartographiés au sein de la Ville et de ses directions et établissements publics

Annexe 7 : Synthèse par direction des risques cartographiés et du contrôle interne

Annexe 8 : Parangonnage

Avis : La version publiée de ce rapport ne comprend pas les annexes. Sous réserve des dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs, et de la délibération 2014 IG 1001, celles-ci sont consultables sur place, sur demande écrite à la direction de l'Inspection générale.