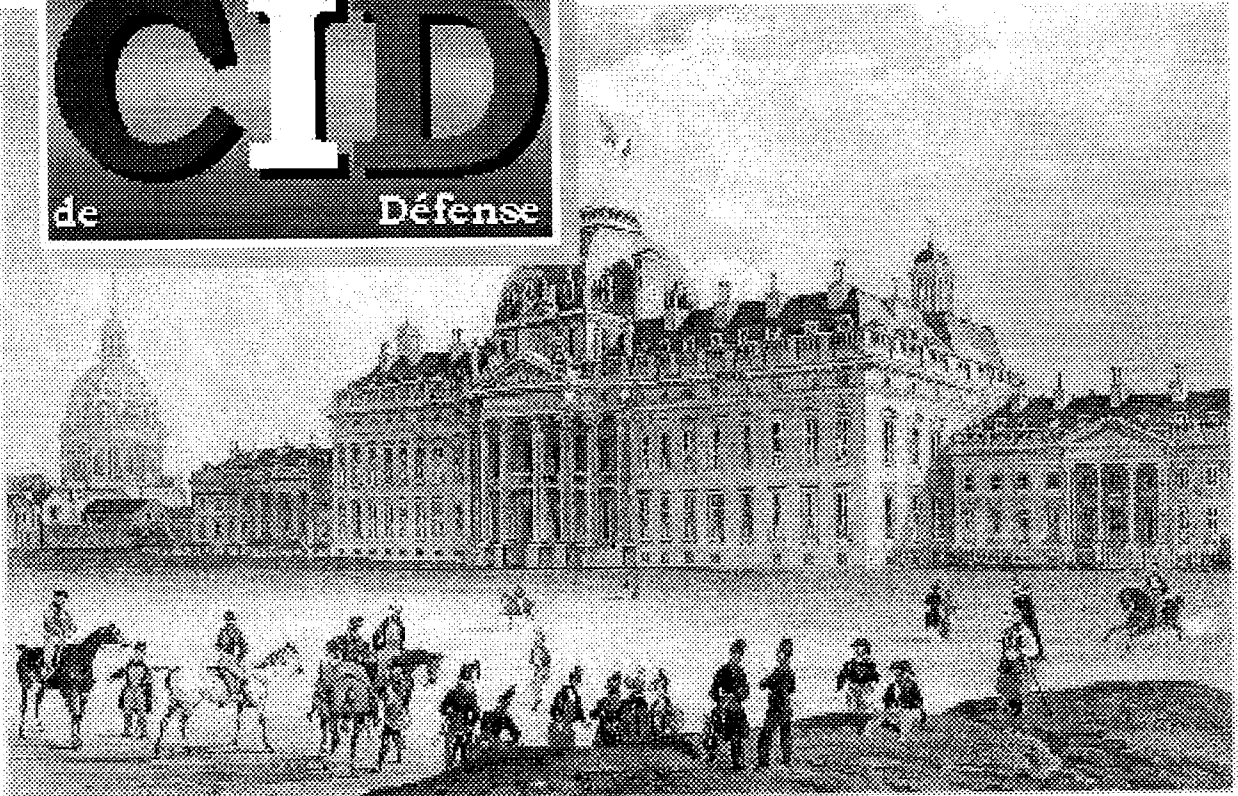
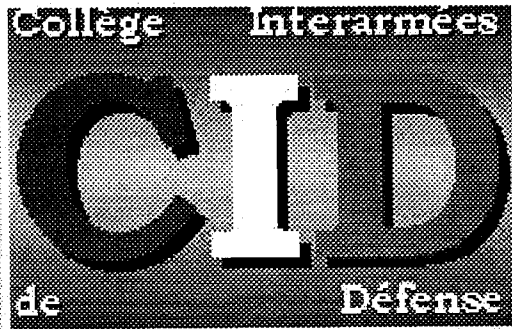


1999-10. D14



ETUDE PARTICULIERE A OPTION

N° D 14

Comment sensibiliser l'encadrement à la responsabilité de contrôle interne?

Sous la direction du contrôleur général des armées ALIX

LCL GADO (BENIN)
CF MACARY (Responsable du comité)
CC de VIGOUROUX d'ARVIEU
CRP SABATIER
CDT (AIR)LAPLANE

1. Comment sensibiliser l'encadrement à la responsabilité de **contrôle interne**?

2. CF Macary-Marine nationale-conjointement avec le groupe d'étude désigné

3. 05 mai 1999

4. Division D

5. Mémoire d'étude particulière à option

6. L'étude montre que le contrôle interne est une notion connue et pratiquée au sein des Armées. Néanmoins, son application est partielle et le rattachement entre des pratiques existantes et la terminologie du contrôle interne n'est pas clairement identifié.

En se fondant sur les enseignements tirés de la mise en place de mesures de modernisation de l'administration, « projet qualité France », « projet de service », l'étude détaille les mesures et moyens possibles pour mettre en oeuvre une politique de sensibilisation.

Il est précisé de manière concrète les mesures de sensibilisation au contrôle interne qui pourraient être adoptées à court et moyen terme au sein des Armées.

7. Mots clefs: Méthode-Organisation-Management

J'ai l'honneur de vous adresser en pièce jointe le mémoire de l'étude particulière à option (E.P.O.) qui a été confiée au groupe que nous constituons.

Le sujet était ainsi libellé :

Comment sensibiliser l'encadrement à la responsabilité de contrôle interne ?

Le contrôle interne n'est pas une notion très connue dans les armées. Il est souvent réduit à la seule notion de surveillance administrative et technique.

Pourtant de nombreux textes souvent disparates, traitent de la responsabilité de la hiérarchie et de tout le personnel, de mettre en oeuvre un ensemble de dispositifs afin d'apporter une assurance raisonnable quant à la réalisation et l'optimisation des activités, la sécurité des actifs, la qualité des informations et la conformité aux lois, règlements et directives en vigueur.

Comme cela a été fait en 1997 à la DGA, on vérifiera dans quelle mesure cette responsabilité est connue et pratiquée dans les armées. On étudiera si les transformations que celles-ci connaissent requièrent une modification des pratiques. On proposera les voies et moyens pour mieux sensibiliser l'encadrement à cette responsabilité.

SYNTHESE

Pour ce sujet, la définition suivante du contrôle interne a été retenue :

Le contrôle interne est un processus mis en oeuvre par les dirigeants et le personnel d'une organisation en vue d'obtenir l'assurance raisonnable d'atteindre les objectifs suivants :

- la réalisation et l'optimisation des opérations,**
- la protection du patrimoine et des ressources de l'organisme,**
- la fiabilité des informations nécessaires à la prise de décision et notamment financières,**
- la conformité aux textes en vigueur et instructions de la hiérarchie.**

Après avoir cerné, plus précisément, le sens de cette notion au sein des armées, le groupe a orienté ses travaux dans les trois directions suivantes :

- Evaluation, au sein de la population du Collège Interarmées de Défense (C.I.D), de la connaissance de la notion de contrôle interne et mesure de la prise de conscience des responsabilités qu'elle induit;
- Identification des secteurs d'activité des armées dans lesquels le contrôle interne est déjà apparu;
- Proposition de moyens de sensibilisation du personnel militaire des armées.

Afin de mesurer la connaissance du contrôle interne par les officiers stagiaires du C.I.D, un sondage a été réalisé. Ses résultats figurent en annexe. Ces derniers ont montré que globalement cette notion était peu et mal connue des stagiaires.

Chaque membre du groupe s'est ensuite attaché à dresser un inventaire des mesures de contrôle interne dont il avait connaissance au sein des armées. L'absence d'officier de l'armée de terre au sein du groupe d'E.P.O. a été contournée. Des stagiaires du C.I.D, issus de cette armée, ont été interrogés.

Les conclusions de cette étape figurent en première partie du mémoire.

Elles permettent d'établir, qu'en fait, le contrôle interne est déjà largement développé dans les armées. De nombreuses actions relevant de ce processus sont en effet mises en oeuvre à divers degrés selon les armées, directions ou services

Le groupe a alors décelé une certaine contradiction entre la relative importance du contrôle interne dans les armées et sa grande méconnaissance par le personnel. Cette contradiction s'explique largement par l'absence d'une terminologie partagée et d'un catalogue d'actions identifiées. Ainsi, tout au long de l'étude, il est apparu une grande confusion entre les termes suivants : contrôle interne, contrôle de gestion, qualité, inspection, audit, surveillance administrative. Il est particulièrement notable que ces confusions sont également le fait d'officiers en charge de ces questions.

L'état des lieux achevé en matière de contrôle interne au sein des armées, il a alors été possible au groupe de suggérer des idées pour sensibiliser largement la hiérarchie militaire à la pertinence du contrôle interne. Ces propositions font l'objet de la seconde partie du mémoire. Il convient de retenir que la principale entreprise à conduire est une oeuvre pédagogique de coordination. Ce travail devrait être d'autant plus aisé que le contrôle interne facilite le commandement en éclairant quotidiennement les choix qu'il impose. La hiérarchie doit être convaincue que le contrôle interne est une aide au commandement et non un obstacle à ce dernier.

Lors de son travail, le groupe a eu l'occasion de se rendre à la Délégation Générale pour l'Armement (D.G.A.) où la systématisation du contrôle interne y est désormais largement entreprise après deux ans, environ, de mise en place. Elle y est le gage d'un réel pilotage de l'entreprise par ses dirigeants. A l'image de ce qu'il est à la D.G.A, le contrôle interne doit être pour les armées un processus mis en oeuvre par la hiérarchie et le personnel militaire en vue d'obtenir l'assurance raisonnable d'atteindre :

- la réalisation et l'optimisation des opérations,
- la protection du patrimoine et des ressources de l'organisme,
- la fiabilité des informations nécessaires à la prise de décision et notamment financières,
- la conformité aux textes en vigueur et instructions de la hiérarchie.

De la sorte, le commandement sera parfaitement à même de "piloter" les moyens en personnel et en matériel dont il dispose. Plus généralement, la rénovation du contrôle interne au sein des armées est susceptible de concourir aux efforts de modernisation entrepris par l'Etat.

PLAN DE L'ETUDE

Introduction

I) Un constat : Le contrôle interne, une pratique mise en œuvre dans certains secteurs des armées.

1) La perception du contrôle interne au sein des armées .

- 11) Principes généraux.
- 12) Evolution.

2) Approche par domaine du contrôle dans les armées .

- 21) Surveillance administrative.
- 22) Protection du patrimoine et des ressources de l'organisme.
 - 221) Ressources humaines.
 - 222) Infrastructure.
 - 223) Documentation et systèmes d'information.
 - 224) Patrimoine historique.

3) Les éléments du contrôle interne rapportés au contrôle dans les armées.

II) Sensibilisation du personnel.

1) Modernisation de l'administration .

- 11) Rappel des démarches entreprises.
- 12) Les méthodes.
- 13) Bilan de la politique de modernisation de l'Etat.
- 14) Application au contrôle interne.

2) Sensibilisation au contrôle interne.

- 21) Un exemple : hygiène et sécurité du travail.
- 22) Application aux fonctions communes.
- 22) Application aux fonctions spécifiques.

3) Actions de sensibilisation.

- 31) Les acteurs à mobiliser.
- 32) Les écoles.
- 33) Les mesures générales.

Conclusion.

INTRODUCTION.

L'activité administrative est de plus en plus contrainte. En plus des lois et règlements déjà existants, l'environnement de l'administration devient plus rigoureux et plus exigeant. L'usager, parfois contribuable, demande à l'administration de faire preuve d'efficacité à moindre coût. En outre, Il lui demande de se justifier et parfois même de répondre de ses actes devant le juge administratif ou judiciaire.

Dans ce contexte, l'administrateur doit connaître parfaitement l'administration dont il a la charge. Il peut ainsi économiser les moyens qui lui sont confiés, en optimiser l'emploi, répondre à toute critique extérieure, prouver sa crédibilité et, le cas échéant, répondre aux enquêtes de justice.

Le militaire, agent de droit public soumis au statut défini par la loi de 1975 est concerné par cette affirmation. Toute opération, en effet, s'inscrit dans un environnement organique dont les moyens doivent être maximisés. Tant l'activité opérationnelle que l'activité organique doivent être contrôlées.

Il convient donc de sensibiliser le militaire à cette préoccupation. Cette dernière en effet, ne lui est pas toujours naturelle. Doté d'un statut particulier et soumis au principe de hiérarchie, le militaire peut avoir une conception restrictive de sa fonction et la limiter au seul respect du règlement.

Il y a donc une relation à établir entre le militaire et l'efficacité de l'ensemble de son action administrative quotidienne.

L'actualité prouve l'acuité de ce sujet. L'environnement politique, économique, social et juridique actuel du monde militaire constitue une pression constante pour l'affermissement de ce lien. Politiquement, l'administration militaire doit être efficace et répondre au besoin de défense de la société. Economiquement, la succession de diverses "revues" financières prouve que les coûts doivent être limités. Socialement, l'administration militaire doit être utile. Enfin, le militaire confronté à une montée du juridisme toujours plus pressante, doit faire preuve de transparence et donc connaître son administration.

Le contrôle interne est un processus mis en oeuvre par les dirigeants et le personnel d'une organisation en vue d'obtenir l'assurance raisonnable d'atteindre les objectifs suivants :

- la réalisation et l'optimisation des opérations,**
- la protection du patrimoine et des ressources de l'organisme,**
- la fiabilité des informations nécessaires à la prise de décision et notamment financières,**
- la conformité aux textes en vigueur et instructions de la hiérarchie.**

Le contrôle interne constitue une solution pour aider le militaire à dépasser la seule préoccupation du respect de la régularité. Il est d'autant plus opportun de donner forme à ce concept puisque, pratiquement, il existe déjà à des stades assez développés dans de nombreux secteurs : surveillance comptable, surveillance technique, activité opérationnelle.

Il convient donc de se demander comment sensibiliser le personnel des armées au contrôle interne.

Il apparaît que la relative ignorance du militaire en matière de contrôle interne exige un effort important pour convertir les responsables militaires de tout niveau à ce processus.

CHAPITRE PREMIER.

UN CONSTAT :

LE CONTROLE INTERNE, UNE PRATIQUE MISE EN ŒUVRE DANS CERTAINS SECTEURS DES ARMEES.

1. Perception du contrôle interne au sein des armées :

La modernisation de l'Etat est une nécessité aujourd'hui reconnue. Son besoin est apparu au milieu des années 80 sous le gouvernement Chirac puis Rocard. Il a été constamment réaffirmé depuis (Rapport Picq)

C'est ainsi que la mission de modernisation de l'Etat demande notamment à chaque ministère de procéder à un examen des procédures de travail et d'organisation des services et de réfléchir à la mise en place de méthodes de gestion efficaces pour :

- améliorer la qualité des services,
- disposer d'instruments de contrôle de gestion,
- instaurer des procédures de contractualisation interne.

Le ministère de la Défense, d'une façon générale, et les états-majors de chacune des armées, en particulier, ont d'ores et déjà commencé à répondre à ce besoin.

1.1. Principes généraux :

Au sein des armées, le contrôle interne intéresse l'ensemble des responsables militaires et civils. Dans un certain nombre d'activités, des procédures de contrôle existent. Ainsi, la surveillance administrative, le contrôle de gestion, la comptabilité du matériel ainsi qu'un ensemble vaste de règlements sont des moyens déjà existants. Ils s'appliquent principalement à la gestion des ressources financières et à celle des ressources humaines.

De façon globale, une partie du contrôle interne est assuré au sein du ministère par l'Inspection générale des armées et le Contrôle général des armées dépendant du Ministre de la Défense. Partant de là, chaque niveau hiérarchique de chaque armée, direction ou service rattaché au ministère est responsable d'organiser le contrôle interne pour son domaine d'activité. Les modalités d'application des directives centrales sont donc particularisées afin de tenir compte des caractéristiques propres de chaque entité. Il incombe donc bien à chaque niveau hiérarchique de mettre en place le contrôle interne de son domaine.

Pour contrôler la conformité et la cohérence générale, chaque niveau fait également l'objet de contrôles - qui lui sont externes, mais qui sont internes aux armées ou à l'administration de la défense - par des inspections pour les activités des forces et les opérations, par les services de contrôle pour la gestion et l'administration.

1.2. Une évolution

De façon générale, on peut néanmoins constater que le contrôle interne est une préoccupation actuelle et constante des états-majors centraux. Alors qu'il était récemment surtout envisagé dans les armées sous l'aspect de la régularité des décisions et de la conformité aux directives, de la surveillance administrative des forces, de la qualité des processus et du contrôle de l'activité, il s'étend aujourd'hui au contrôle de gestion, à l'analyse des risques de l'environnement et à l'information.

En revanche, les autres aspects du contrôle que sont l'approche par les risques, l'évaluation de l'organisation, la formalisation des objectifs relèvent plus des préoccupations de la hiérarchie supérieure et ne sont pas systématiquement déclinés à tous les niveaux subordonnés.

Actuellement, les états-majors intensifient leurs efforts dans deux directions :

- le domaine financier avec création au sein des forces de structures de contrôle de gestion avec budgétisation et déconcentration de crédits,
- le pilotage des directions avec fixation d'objectifs en matière de coûts, de travaux et de délais et de bilan financier.

Dans les forces, les mesures de contrôle interne s'appliquent systématiquement dans un certain nombre de domaines réputés à risques : la sécurité dans tous ses aspects (opérations, tirs, lutte contre les sinistres, protection des actifs et du personnel ainsi que les systèmes d'information et de commandement (SIC), le matériel et les équipements, les finances, le secret et le chiffre, la documentation centralisée, les munitions et les armes, le nucléaire).

Pour chacun d'entre eux, il existe une forte motivation des personnels, une formation spécialisée, des procédures particularisées de gestion et d'intervention, des organismes d'information et de concertation, des évaluations de risques et un contrôle interne et externe fréquent, périodique, redondant et obligatoire.

Pour les autres tâches, il existe des mesures plus générales dont l'application est contrôlée au cours de nombreuses inspections.

Enfin, dans les unités, des textes réglementaires mettent progressivement en place certaines mesures de contrôle interne. Il est précisé que l'une des quatre phases de l'action du commandement est le contrôle qui vise à veiller à l'exécution des ordres et à s'assurer que l'effet obtenu correspond au but visé.

Le commandement doit également s'assurer des résultats de la formation, de l'entraînement, de l'entretien, de la disponibilité et de la qualification opérationnelle. Il effectue pour cela des inspections et dispose d'indicateurs statistiques périodiques.

En outre, le commandement :

- analyse des tâches opérationnelles de chaque unité,
- met en place des indicateurs de fonctionnement et de performance pour juger objectivement de la préparation du matériel,
- évalue la préparation du personnel par l'analyse de l'instruction, de l'entraînement, des conditions de vie, du moral et de l'avancement.

Avant chaque décision, il applique un processus d'analyse visant à :

- la préparation et la recherche de l'efficacité optimale,
- l'adéquation des moyens aux buts,
- la réactivité face à l'imprévu par classement des priorités,

- l'analyse postérieure et le retour d'expérience.

Les modalités d'application de ces directives existent dans plusieurs domaines et font l'objet de rapports et de comptes-rendus à l'occasion des inspections systématiques.

2. Etude par domaine :

L'objet de cette étape est de dresser une liste des actions de contrôle interne prescrites actuellement dans un certain nombre de domaines de l'activité militaire.

N.B: Pour la commodité de l'exposé, les armées concernées ne sont pas identifiées. En outre, en raison des délais impartis et de la multiplicité des organismes militaires, la présente approche ne prétend pas à l'exhaustivité.

2.1. Surveillance administrative :

La surveillance administrative fait l'objet d'un arrêté ministériel du 26 juin 1997. Il dispose :

*" Art 1er: La surveillance administrative et la surveillance technique ont pour objet de s'assurer que les besoins des formations administratives sont satisfaits conformément aux dispositions législatives et réglementaires. Elles consistent à vérifier l'efficacité, l'opportunité et la régularité des actes d'administration et de gestion de ces formations et permettent ainsi d'apprécier à la fois les résultats obtenus et les moyens mis en oeuvre pour les atteindre (...).
Art 2 (Elle) est de la responsabilité des autorités de commandement et des directeurs de service (...)"*

Cette fonction concerne la comptabilité des fonds publics, l'administration financière du personnel, l'administration des vivres, des mess, des foyers, des coopératives et des organismes à vocation sociale et culturelle ainsi que la comptabilité du matériel. Elle s'applique tant dans les forces que dans les services.

Une instruction générale par armée définit les règles à adopter en ce domaine pour l'ensemble des unités de cette armée. Les mesures prescrites sont très strictes. Au sein des unités, l'organisation de l'administration est précisée.

La motivation principale du personnel repose sur un système de contrôle qui peut conduire à engager la responsabilité personnelle des intervenants. Les contrôles externes sont en effet systématiques et fréquents. L'inapplication des textes risque d'entraîner des malversations ou des pertes qui sont sévèrement sanctionnées. Le commandement est donc incité fermement à suivre avec rigueur les procédures de contrôle interne prescrites.

Les rapports de fin de commandement permettent le cas échéant de rendre compte des inadaptations ou de la lourdeur de ces procédures.

2.1.1. Définitions et généralités :

Dans l'ensemble des armées, la surveillance administrative recouvre de nombreuses opérations. Le groupe a acquis la pleine conviction que la surveillance administrative ressortissait du contrôle interne. Mais, l'absence d'une terminologie commune engendre une confusion entre les notions et empêche d'associer la surveillance administrative au contrôle interne.

L'étude de divers textes réglementaires des armées a ainsi fait apparaître les notions ci-dessous :

Contrôle interne : dans le domaine de la surveillance administrative, il consiste à assurer la régularité et l'efficacité des actes d'administration comme la bonne tenue et l'exactitude des comptes. Il précise la ponctualité des vérifications élémentaires. Parfois, il est mentionné qu'il comporte la protection du patrimoine, à savoir la protection physique des actifs (règles d'accès, coffres, etc.), les systèmes d'autorisation des dépenses et la vérification des existants et des stocks.

L'auto-contrôle : cette notion est avancée pour toutes les personnes ayant des tâches administratives ou financières. Elle consiste à faire vérifier l'exactitude et la régularité des travaux. Les modalités de cet auto-contrôle ne sont pas définies.

La surveillance interne : cette notion s'applique à tous les niveaux d'encadrement de l'administration. Elle consiste à vérifier l'exécution des opérations d'auto-contrôle, l'adéquation des moyens et la conformité des actes d'administration.

Le contrôle de gestion : est défini comme étant le moyen de juger de l'opportunité, de l'adaptation et de l'efficacité des actes d'administration et de gestion. Il compare les résultats obtenus aux objectifs et aux normes.

2.1.2. Règles de surveillance administrative :

Dans quelques domaines particuliers, la surveillance administrative comporte des règles d'application. A titre d'exemple, le groupe en a énuméré quelques unes. Elles figurent ci-après:

A. PRESENTATION DES REGLES DE SURVEILLANCE ADMINISTRATIVE PAR TYPE D'ADMINISTRATION.

Domaines couverts	Règles
Administration financière :	<p>Les règles suivantes sont appliquées et font l'objet de contrôle interne</p> <ul style="list-style-type: none"> - partage des tâches par fonction : financière, de trésorerie, paiement et de calcul des droit, - respect des règles de paiement en espèces, - constitution de la documentation comptable et sauvegar informatique, - examen mensuel des indicateurs, des actes et de la comptabilité p l'établissement d'un bilan, - administration financière du personnel : information et diffusi confidentialité, paiements publics en espèces, dossiers particulie problèmes de gestion.
Administration des vivres :	<ul style="list-style-type: none"> - partage des tâches entre commandes et livraisons, paiements d factures, comptabilité et sauvegardes informatiques, stoc opérationnels, - examen mensuel des mouvements, des pertes, des indicateurs gestion, des dettes et créances, des approvisionnements, de satisfaction du personnel, de la conservation des denrées.
Administration du matériel :	<ul style="list-style-type: none"> - séparation des tâches entre comptable et détenteur; - désignation et mise à jour des détenteurs, intérimaires

	mandataires, - documentation et sauvegardes informatiques, - examen périodique des indicateurs, des matériels indisponibles ou attente, de l'adéquation aux besoins, des mouvements, de l'état d stocks, des vérifications et de la comptabilité.
--	---

De façon plus générale, il existe des indicateurs d'activité et de gestion au sein de chaque unité qui sont établis mensuellement et visés du commandant d'unité.

La présentation de la surveillance administrative est achevée. Il convient maintenant de la mettre en perspective avec le contrôle interne. Afin de ne pas alourdir inutilement l'exposé, seuls les domaines du matériel et des finances seront retenus.

B. MISE EN PERSPECTIVE DE LA SURVEILLANCE ADMINISTRATIVE ET DU CONTROLE INTERNE :

B1.: SURVEILLANCE ADMINISTRATIVE DU MATERIEL ET CONTROLE INTERNE.

Au regard du contrôle interne, la surveillance administrative appliquée au domaine du matériel est particulièrement intéressante. En effet, rien ne distingue fondamentalement cette administration de ce qu'elle serait dans une entreprise civile (approvisionnements et gestion des stocks).

Ainsi, le groupe a retenu ce domaine pour montrer ce que pourrait y donner une approche par les risques. On relève d'ailleurs que la réglementation du matériel dans les armées répond pour une large part à cette analyse. De là, il devient possible d'établir une association entre les risques et les règles correspondantes afin d'optimiser le contrôle interne par domaine. Ceci permet également d'évaluer les coûts du contrôle au regard des enjeux réels et d'instaurer un système de pilotage global.

Dans le domaine des matériels sensibles et comptables, les procédures et les contrôles assurent une forte sensibilisation des responsables confortée par de fréquentes inspections externes et des menaces de sanction connues. Ceci concerne notamment les matériels protégés et classifiés, les matériels du chiffre, les artifices, leurres, armes et munitions, les produits dangereux et toxiques, les équipements et armes nucléaires, les vivres.

La surveillance technique est définie par un arrêté. Elle consiste à vérifier que les fonctions logistiques et techniques sont remplies pour assurer la disponibilité opérationnelle des unités ainsi que le respect des règles et normes de sécurité.

Pour les matériels et documents sensibles, des procédures particulières de sécurité, d'inspection, de compte-rendu d'incident, d'utilisation, de transport, de rondes, d'inventaire, de conservation, de comptabilité, de responsabilisation, d'habilitation, de maintenance et d'entretien sont mises en place.

Pour les autres matériels, il existe des procédures de maintenance, de gestion et d'entretien avec des responsables désignés et des contrôles internes et externes obligatoires de performances et d'inventaire, le plus souvent par sondage.

Les statistiques sur les rechanges, les avaries et les pannes renseignent sur la fiabilité des matériels et sur l'allocation des stocks. Les procédures de qualité s'appliquent aux travaux de maintenance et d'entretien. Leur extension à d'autres domaines reste à réaliser.

Les risques principaux identifiés figurent ci-après :

Fonction	Risques
conservation	diminution des performances, compromission, indisponibilité opérationnelle, vols per dégradations.
rechanges	inadéquation des stocks et des rechanges besoins en qualité et quantité, fiabilité informations de rechanges et d'avarie, statistique rupture d'approvisionnement, pérempti redondance, gonflage des stocks, respect échéances et des délais.
entretien et maintenance	mauvaise qualité des visites et réparations, te excessifs de certaines opérations, inadaptation règles, insuffisances de moyens ou documentation, sur - qualité.
personnel technique	absence de personnel technique qualifié, protect et sécurité du personnel, encadrement, man d'expérience.
vérifications	recensement excessif pour les matériels non coûte sur contrôle, pertes de temps.

B2.: SURVEILLANCE ADMINISTRATIVE DES FINANCES ET CONTROLE INTERNE:

Dans les unités opérationnelles, les règles de conservation et de contrôle des finances sont précises. Les infractions constatées sont sévèrement punies. Le personnel est sensibilisé.

Domaine	Risques	Règles
Fonctionnement de la trésorerie	détournements, vols, pertes, fonds non autorisés, retards sur paiements, dettes, trésorerie excessive.	Il existe des règles portant sur : le montant maximal encaisses, la sûreté des approvisionnements, la conserv des espèces et des moyens de paiement, le suivi des circuit paiement, l'utilisation et l'imputation budgétaire des fond gestion des avances, des mandats, des créances.
Administration financière du personnel.	pertes de droit, délais échus, dossiers incomplets, mécontentements.	Les procédures portent sur la comptabilité des d financiers du personnel: information écrite et signée, or d'attribution de primes comme la NBI ou pour tra

		dangereux, le calcul des droits d'alimentation, inform régulière et exhaustive des droits financiers du person primes, modalités etc.
Ressources financières affectées aux achats	coûts, infraction aux règles de passation des marchés.	Il n'existe pas de liberté d'approvisionnement pour les u hormis pour les petits matériels. Les services et directions seuls en contact avec les marchés. Il existe encore pe procédure imposée de contrôle interne pour cette fon prônant une organisation spécifique, les modalités d'expres des besoins, de sélection des fournisseurs, contractualisation, de négociation, d'exécution et de contrô

La démarche exposée précédemment à propos de la surveillance administrative peut être étendue à n'importe quel domaine d'activité. Ainsi, dans le domaine du patrimoine et des ressources de la défense, quelques axes d'approche sont proposés dans les tableaux figurant au paragraphe suivant :

2.2. Protection du patrimoine et des ressources de l'organisme :

Pour les ressources de la défense (actifs de l'entreprise : ressources humaines, finances, matériel, infrastructures, systèmes d'information, culture), le groupe s'est employé à dresser les tableaux, des risques existants et des règles en vigueur dans certaines institutions visant à les réduire. La bonne adéquation des moyens peut alors être envisagée sous ses aspects qualitatifs et quantitatifs.

2.2.1. Ressources humaines :

Domaines	Risques	Règles
Adéquation des effectifs	Désorganisation, Rupture de continuité des fonctions, Surcharges de travail, Perte d'efficacité.	Prise en compte des propositions de modification des plans d'effectifs, Comparaison des états prévus et réalisés.
Formation	Inadaptation, Coûts, Redondance.	Le contrôle interne en matière de formation surtout opérationnel et technique. Elle couvre peu la formation générale ou militaire. Il existe : - des fiches d'évaluation des formations dispensées en école, - des contrats de formation personnalisés, - un contrôle interne, - une commission de formation au sein de chaque unité.

Domaines	Risques	Règles
Emploi	Démotivation, Nonchalance, retards, Travail mal fait, Mauvaise allocation des compétences, Pertes de temps.	Les mesures prises sont les suivantes : - analyse des fonctions, - entretien annuel de progrès, - analyse des tâches par fonction. Les outils suivants pourraient être général Indicateurs de présence, d'absentéisme, charges de travail, signalisation des dépassements des horaires état des reliquats de permissions, bilan des mesures disciplinaires.
Protection	responsabilité pénale, accidents, ignorance des consignes, arrêts de travail, compromission,	Il existe des procédures portant sur : - l'habilitation et les autorisations d'accès informations et aux locaux sensibles, - les mises en garde pour des fonctions se - l'exécution de travaux dangereux. Le personnel est sensibilisé aux risques compromission, de discrétion professionnelle des travaux courants.
Social	pertes de motivation, démissions, frustration, échec de reconversion, mauvaise image extérieure, passivité, dégradation de l'ambiance familiale, alcoolisme-drogue.	Diverses procédures permettent de renforcer le commandement sur le moral : rapport moral avec lettre particulière du représentant sous-officiers, commissions d'unité, comités régionaux de liaison avec le entretiens individuels des représentants diverses catégories de personnels les inspections, commission d'unité en présence l'inspecteur général, enquêtes par des organismes extérieurs. Une commission distractions veille à organiser des actions de détente.

2.2.2. Infrastructures :

Domaines	Risques	Règles
Conservation	Dégradation, Pollution	Inspections, Etat des lieux, Entretien et visites.
Adaptation	Superficie, Installations, Equipements, Sources d'énergie, Isolement, Redondances.	Inspections périodiques.
Protection	Sinistres, Intrusions, Sabotages, vols, malversations, Compromissions, Inapplication des procédures, Routine.	Identification des dangers Entraînement du personnel de sécurité, Contrôle des matériels de sécurité, Surveillance matérielle, Rondes.

2.2.3. Documentation et systèmes d'information :

Domaines	Risques	Règles
Personnel	Compromissions, Piratage, Influence.	Inspections, Sanctions, Habitations, Partage des responsabilités, Travail sous surveillance.
Documentation classifiée,, Documents centralisés, Chiffre, Informatique.	Compromissions, Destructions-dégradations, Vols, Sauvegardes, virus, intrusions, Rayonnements compromettants.	Guides de sécurité, Homologations des matériels et logiciels, Marquage des matériels, Recensement des supports, Comptabilité des existants, Gestion particulière des équipements, Tenue à jour et archivage, Circulation, conservation, reproduction.
Protection	Sinistres Intrusions Sabotages, vols, malversations Compromissions Inapplication des procédures.	Surveillance matérielle Rondes Accès aux locaux

Il existe donc une forte sensibilisation des personnels chargés de la mise en oeuvre des systèmes d'information. En revanche, en amont, il est très délicat de mettre en place des procédures de contrôle interne judicieuses pour s'assurer que la politique d'équipement répond au mieux aux besoins.

2.2.4. Patrimoine historique :

Des actions sont également prescrites dans ce domaine.

Un inventaire par unité et un bilan régulier des matériels concernés est effectué.

Une commission du patrimoine est chargée d'établir une politique et de contrôler les actions entreprises.

3) Les éléments du contrôle interne rapportés au contrôle dans les armées.

Après avoir mis en perspective le contrôle interne et les activités de contrôle telles qu'elles sont remplies au sein des armées, il convient désormais de rapprocher les éléments du contrôle interne tels que la théorie les consacre à la situation actuelle des armées.

31) Rappel: les éléments du contrôle interne. (Cf schéma figurant en annexe).

Les éléments du contrôle interne consacrés par la théorie sont au nombre de 5. Il s'agit de:

-L'environnement de contrôle : Cet élément est relatif au personnel et à l'environnement dans lequel il travaille. Il suppose notamment que les responsabilités du personnel soient clairement définies, que l'intégrité et l'éthique demandées du personnel lui soient exposées, que le comportement du personnel dirigeant avec les tiers et les subordonnés soit réfléchi etc.

-L'évaluation des risques : Les risques auxquels est confrontée l'organisation doivent être connus et mesurés. Il est alors possible de les mesurer et d'adapter l'ampleur du contrôle aux risques. Un exemple type d'"approche par les risques" est le suivi du matériel au sein d'une organisation. Dans ce cas, si l'on considère le mobilier de cette dernière, il ne faut pas que le suivi du mobilier soit plus coûteux que le matériel lui même.

-Les activités de contrôle : Ces termes visent les normes et les procédures de contrôle élaborées et mises en oeuvre;

-Information et communication : Cet élément consiste à créer, au sein de l'organisation, une information qui permette à chacun d'assumer ses responsabilités. Ainsi, grâce à une information et à une communication efficaces, chaque agent connaît ce qu'il doit connaître. Aucune de ses responsabilités ne doit être affectée sans qu'il le sache clairement. Par exemple, un gestionnaire de stocks doit savoir dans quel but il constitue ses stocks. La connaissance de ce but doit lui permettre d'adapter son stock en quantité et en qualité aux besoins de l'utilisateur final.

Pilotage : L'ensemble du processus de contrôle interne fait l'objet d'un suivi et doit, le cas échéant, donner lieu à des adaptations de l'organisation contrôlée.

32) Les éléments du contrôle interne rapportés au contrôle dans les armées.

Le but de la présente section est de rapporter les éléments théoriques du contrôle interne tels qu'ils ont été rappelés au § 32 aux éléments du contrôle tel qu'il est effectué dans les armées.

On étudiera tour à tour les cinq éléments du contrôle interne:

321) L'environnement de contrôle

Le responsable de l'administration et de son contrôle au sein d'une unité est clairement désigné: le commandant de l'unité. Au sein des services, le contrôle incombe aux directeurs qui sont chargés d'établir des instructions particulières.

Les responsabilités sont définies de façon générale: observation des textes et règlements en vigueur. Les délégations de signature et les intérim autorisés sont définis avec rigueur. Les tâches des commissaires, chargés de l'administration pour le compte du commandement et responsables de la comptabilité sont décrites rigoureusement dans les textes relatifs à l'administration des unités administratives.

Au-delà de l'encadrement de l'unité, la définition des fonctions et des tâches fait l'objet de fiches remises aux intéressés. Les organigrammes et les responsabilités font l'objet d'ordres de diffusion générale ainsi que les intérim, les mandataires, les délégations de signature et de pouvoirs. Il y a des présentations du personnel, des fonctions et des responsabilités lors des appels quotidiens. Il existe également des visites de prise de fonction. Par ailleurs, des procédures formalisent l'accueil dans les unités. Les règles et procédures internes sont inscrites dans des ordres internes à diffusion générale. En outre, l'ensemble du personnel est impliqué dans la réalisation des contrôles effectués périodiquement dans une unité. Il est associé à la préparation qui doit les précéder et aux suites qui doivent y être données. Enfin, l'organisation du recrutement, de la formation, de la notation, de l'avancement, du reclassement font l'objet de communications régulières écrites, orales et vidéo de large diffusion. Ce dernier point permet de garantir au personnel que sa gestion est rigoureuse et transparente.

C'est en matière d'intégrité et d'éthique que la pratique actuelle semble déficiente. On considère trop facilement que le militaire est "honnête par nature et désintéressé". Il faut l'amener à réfléchir sur l'honnêteté et l'intégrité et lui faire prendre conscience des conséquences de ces actes. Un commis aux vivres ne mesurera pas toujours qu'en ne vérifiant pas la qualité de ses produits, il cautionne la malhonnêteté d'un fournisseur. un officier acceptant une invitation ou un cadeau ne comprendra pas aussitôt qu'il rentre dans une logique de dépendance etc.

Hormis ce dernier aspect (intégrité et éthique), il apparaît que l'environnement de contrôle dans les armées n'est guère éloigné de ce que la théorie de contrôle interne consacre.

322) L'évaluation des risques

Il est apparu au groupe que l'évaluation des risques sur les technologies et les activités est accomplie dans certains domaines sans toutefois être généralisée à toutes les tâches, notamment de gestion, d'information, d'organisation ou de commandement. Par ailleurs, les procédures d'évaluation existent pour les travaux dangereux, la sécurité, l'environnement juridique, les activités opérationnelles particulières, le nucléaire.

Cependant, chaque responsable n'est pas chargé d'identifier globalement les risques de son domaine de responsabilités, d'établir une échelle de mesure, d'en estimer les coûts et de proposer les moyens de les réduire.

Au total, il apparaît, qu'en matière d'évaluation des risques, un important effort doit être accompli.

323) Les activités de contrôle

DEJA TRAITE EN §1 ET §2 DU PRESENT CHAPITRE.

324) Information et communication

Les données nécessaires à l'information des organismes centraux sont définies. Il existe des calendriers de contrôle précisant dans chaque domaine de surveillance administrative la périodicité et le nombre de contrôles à effectuer. Enfin, il existe des procédures de compte-rendu pour récapituler de façon synthétique, dans le domaine de la surveillance administrative, par fonction et par période, les écarts sur objectifs, les risques encourus, les problèmes et les dysfonctionnements constatés.

-Le suivi de l'activité se fait à l'occasion des rapports annuels d'inspection et de fin de commandement.

-La remontée des informations au sein des unités s'effectue par les inspections techniques internes et externes des services qui donnent lieu à des rapports écrits.

Les inspections internes prévues dans les unités sont:

- les inspections de locaux;
- les inspections de service;
- les inspections de capacités opérationnelles;
- les inspections administratives;
- les inspections de personnel;
- les contrôles d'aptitude physique.

Les rapports et comptes-rendus sont formalisés, réguliers ou occasionnels. Excepté pour les questions de renseignement, il n'existe cependant pas d'appréciation sur la qualité et la fiabilité de l'information fournie. Les systèmes de diffusion, d'accès, de disponibilité et de délais d'obtention des informations ne sont pas critiqués ni évalués méthodiquement. Les besoins en information en quantité, qualité et nature de chaque fonction et catégorie de personnel afin de pouvoir exercer correctement leurs responsabilités ne sont pas divulgués.

De même, il n'y a pas d'évaluation critique sur la qualité des procédures et moyens de traitement et de présentation de l'information: justification des données choisies, pertinence des saisies, validité, sauvegarde, conservation.

Les risques de non-information ou de désinformation ne sont pas évalués.

Certains domaines de l'activité opérationnelle prévoient la mise en place de procédures particulières: enregistrement audio et vidéo de tirs, de manoeuvres ou de situations opérationnelles.

Globalement, l'information et la communication liées aux diverses opérations de contrôle, sont bonnes au sein des armées. En revanche, il est probable que le personnel n'a pas une conscience claire du sens à lui donner. Il ne mesure pas bien que l'information qu'il reçoit ou qu'il donne doit concourir à mieux définir les responsabilités de chacun. Ces échanges doivent pleinement s'intégrer dans la logique du contrôle interne. Par exemple, une information relative à un coût doit aussitôt être associée à l'évaluation des risques (le risque sera fonction croissante du coût).

Il apparaît donc que la communication et l'information doivent simplement être mises en perspective avec la notion de contrôle. De la sorte, le personnel ne dissociera plus le processus du contrôle interne de l'information ce qui lui permettra de réagir constamment à l'information pour être plus efficace et plus conscient de ses responsabilités.

Une simple action d'explication pédagogique dans ce sens peut suffire.

325) Pilotage.

Corrélativement à que le groupe vient d'affirmer sur l'information, il n'y a pas (selon la seule appréciation du groupe) aujourd'hui de réel pilotage du processus de contrôle.

En effet, le personnel ne concevant pas le contrôle comme une aide, il n'a pas le réflexe de tirer toutes les conséquences des conclusions du contrôle. Par extension et, de façon plus globale, il ne semble pas que l'ensemble des contrôles au sein des armées soient intégrés afin de permettre un "pilotage" (*fine tuning*) de l'organisation.

Cette affirmation doit être nuancée. Il s'agit ici du seul sentiment du groupe qui n'a pas été confronté aux explications de responsables des armées. En toute rigueur, seule "la direction générale" (c'est à dire dans les armées, les directions états -majors centraux) est à même de traiter ce point.

CHAPITRE.2: SENSIBILISATION DU PERSONNEL

CONTROLE INTERNE

FONDRE LES PRATIQUES EXISTANTES AU SEIN D'UN CONCEPT INNOVANT:

L'état des lieux présenté dans la première partie montre qu'il existe un fort décalage entre la connaissance du concept de contrôle interne et la mise en pratique des tâches qui, fédérées, constituent la fonction de contrôle interne.

Dans un article récent le secrétaire général pour l'administration, monsieur Jean-François Hébert, déclarait à propos de la réforme de l'Etat :

«Il faut donner une plus grande visibilité aux efforts qui sont faits pour réformer la structure et moderniser les procédures».

L'action de sensibilisation au contrôle interne doit s'insérer dans le mouvement plus large de modernisation. Les enseignements tirés de la mise en oeuvre des mesures de modernisation dans d'autres administrations peuvent être transposés pour élaborer une stratégie de sensibilisation.

Les principes généraux du contrôle interne étant rappelé, l'«existant» ayant été constaté, il s'agit maintenant d'étudier les méthodes déjà utilisées avant d'élaborer un projet de sensibilisation des armées aux procédures de contrôle interne.

1. MODERNISATION DE L'ADMINISTRATION:

Pendant la période s'étendant de 1981 à 1991, les administrations ont été sensibilisées à deux nouvelles notions : la qualité et le projet de service. Le recul est aujourd'hui suffisant pour examiner objectivement les méthodes mises en oeuvre pour faire adopter ces démarches innovantes.

1.1 Rappel des démarches entreprises :

Dès 1981, trois grandes politiques de modernisation de l'administration ont été lancées.

De 1981 à 1986, une politique de renforcement global a été conduite. Celle-ci s'est traduite jusqu'en 1984 par une hausse sensible des effectifs, et par des initiatives en vue de promouvoir des réformes administratives. A partir de 1984, la politique de rigueur s'impose et les effectifs, après avoir augmenté de 81 000 entre 1981 et 1984, diminuent de 12 000 entre 1984 et 1986. La recherche d'une plus grande efficacité dans la gestion civile est recherchée. Le thème de la modernisation de l'Etat devient prépondérant. Il s'agit d'atténuer le caractère restrictif et défensif de la politique de rigueur.

En 1986, l'alternance politique renforce cette volonté d'accroître la productivité de l'administration et d'améliorer la qualité du service public. A l'exemple du secteur privé qui s'est penché sur ces problèmes depuis la fin des années soixante dix, les mots-clefs de la politique gouvernementale sont qualité, innovation et participation.

Enfin, en 1988, à la suite du nouveau changement politique intervenu, la dynamique de la modernisation s'amplifie sous la forme d'un grand mouvement de «renouveau du service public». Parmi les axes de cette réforme, figurent l'évaluation des politiques publiques et l'introduction des projets de service.

L'analyse des méthodes adoptées pour mettre en place la qualité et les projets de service donne de bonnes indications sur les outils qui pourraient être utilisés dans le cadre du contrôle interne.

1.2 Les méthodes :

1.2.1. La qualité :

La sensibilisation des administrations à la notion nouvelle de qualité s'est développée à plusieurs niveaux avec des moyens complémentaires.

Au niveau de l'administration centrale deux missions interministérielles ont été créées : («Mission sur l'innovation dans la fonction publique» et «Mission qualité pour la France»). Une série de manifestations officielles ont été conduites pour donner une visibilité à cette politique. Des rencontres régionales puis des «rencontres nationales de l'innovation et de la qualité» se sont tenues à Paris. Il s'agissait «d'aider l'administration à prendre conscience du gisement d'innovation dont elle était porteuse».

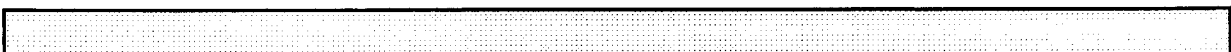
La mission qualité pouvait s'appuyer sur un comité interministériel regroupant vingt ministères et un groupe de pilotage. Une campagne nationale de promotion a été lancée.

Dans le cas particulier de l'amélioration de la gestion des ressources humaines par exemple, un certain nombre d'actions concrètes ont été lancées :

- organisation de conférences périodiques,
- missions confiées aux inspections générales administratives ministérielles pour mener des enquêtes sur ce thème,
- création d'un observatoire de l'innovation et de la qualité dont le rôle était d'informer les administrations de toutes les procédures et méthodes nouvelles utilisées dans les autres administrations, dans les entreprises et à l'étranger,
- formation des responsables de la gestion du personnel aux techniques modernes de gestion des ressources humaines,
- création d'un fonds de formation et de modernisation,
- coordination, sous la responsabilité de la direction pour l'administration et de la publique, des politiques de gestion prévisionnelle des effectifs.

Au sein de chaque ministère, d'autres séries d'actions sont entreprises. Des directives «techniques», spécifiques à chaque ministère sont établies. Celles-ci visent à traduire concrètement les actions générales décidées au niveau interministériel.

De façon générale, les grands principes qui ont présidé à l'instauration de la démarche qualité sont récapitulés dans le tableau suivant :



PRINCIPES DE LA DEMARCHE QUALITE

1. Sensibilisation des principaux responsables,
2. Engagement de la direction,
3. Création d'un comité de pilotage,
4. Action de formation pour les membres du comité de pilotage,
5. Préparation de l'audit préalable à la mise en oeuvre de la démarche,
6. Réalisation de l'audit,
7. Définition d'un plan d'amélioration,
8. Suivi des résultats par le comité de pilotage.

L'application de toute ces étapes à la démarche de sensibilisation peut être retenue. A cette première liste de tâche, il semble utile de rajouter les éléments suivants:

APPLICATION AU CONTROLE INTERNE

- Assurer la visibilité du concept par des manifestations à haut niveau,
- Assurer la coordination entre les différentes entités auxquelles sont appliquées les mesures de contrôle interne,
- Organiser des actions d'information à l'échelle nationale,
- Organiser des conférences périodiques entre les grands intervenants,
- Confier aux inspections un rôle de contrôle de l'application des nouvelles mesures,
- Créer un organisme du type « observatoire », fédérateur de l'information « contrôle interne »,
- Obtenir des crédits particuliers pour financer les manifestations ou actions particulières à la mise en oeuvre du contrôle interne,
- S'inspirer de la démarche mise en oeuvre à la D.G.A. et utiliser les outils déjà conçus.

1.2.2. Projet de service :

Dans le cadre des projets de service, une circulaire du Premier Ministre précise les actions à conduire. La volonté d'impliquer tous les acteurs du service public est particulièrement affirmée.

Les expériences et les textes réglementaires qui vont en découler seront relayés par une politique d'animation et de communication de grande envergure.

La circulaire détaille les grands axes de la réforme attendue. Elle présente également les modes opératoires devant servir de base à l'élaboration d'un plan de modernisation qui regroupe les mesures prises au sein de chaque ministère ainsi que leur échéancier.

Des séminaires gouvernementaux sont annoncés. Ils doivent constituer autant d'occasions de faire des bilans et de préparer des réorientations éventuelles. Ces séminaires symbolisent la marque de l'engagement personnel du Premier Ministre pour la mise en œuvre de cette politique.

Deux autres leviers sont retenus pour accompagner l'effort de modernisation :

- la tenue de rencontres nationales et régionales,
- l'implication forte de la direction générale de l'administration et de la fonction publique.

Cette direction organise des séminaires de formation pour les directeurs du personnel et prévoit des réseaux entre les ministères pour chaque grande fonction envisagée.

La direction générale de l'administration dispose de crédits d'intervention spécifiques. Ces crédits servent à financer des actions de formation continue.

Enfin, la direction générale pour l'administration a créé un groupe d'innovateurs, choisis non pour représenter leur institution d'origine mais parce qu'ils ont développé personnellement un démarche innovante. Il s'agit de «capitaliser l'expérience collective des innovateurs dans une perspective de transfert et de généralisation».

Enfin, cette direction était investie d'un rôle d'accompagnement de la réforme.

APPLICATION AU CONTROLE INTERNE

- Il importe de faire participer le personnel de tous les niveaux. Dans le cas des projets de service des comités de pilotage, des groupes de travail spécialisés ont été mis en place et des audits ont été réalisés.

- Une phase de réflexion doit être ménagée avant la mise en place des mesures envisagées,

- La communication sur ce thème peut être réalisée aussi bien au travers des instances de concertation traditionnelles qu'au travers de nouveaux canaux d'information, journaux, assemblées générales,

- Mise en place d'outils: chartes, guides déontologiques, formation spécifique, plans d'action, structures de management adaptées.

- Une circulaire au plus haut niveau sert de texte fondateur à toutes les actions entreprises. Celui-ci permet de légitimer facilement les actions entreprises aux autres niveaux,

- Des rencontres périodiques sont organisées, y compris au plus haut de la hiérarchie,

- Des réseaux spécialisés sont créés sans tenir compte des organismes d'appartenance.

1.3 Bilan de la politique de modernisation de l'Etat

Ces deux exemples mettent en évidence un certain nombre de moyens pouvant être utilisés au profit d'une mise en œuvre d'une politique de contrôle interne. Le recul dont nous disposons procure également la possibilité de porter un jugement sur l'efficacité des méthodes employées. Il ne s'agit pas de juger du bien-fondé de ces réformes mais de mettre en évidence les atouts et les faiblesses des méthodes utilisées pour sensibiliser le personnel.

Messieurs Gilles Barouch et Hervé Chavas, dans leur livre «Où va la modernisation ? », présentent ces faiblesses. Elles sont ici présentée en se limitant aux aspects applicables à notre étude :

- manque de visibilité des démarches entreprises,
- cloisonnement trop important dans la diffusion de l'information,
- manque d'ouverture sur les expériences comparables effectuées à l'étranger.

Par ailleurs, pour assurer le succès de la démarche, il faut pouvoir s'appuyer sur des résultats. Dans le cas de la modernisation de l'Etat, une confusion est apparue entre la présentation des efforts consentis pour mettre en oeuvre la démarche et celle des gains effectivement obtenus. Quand ils existaient, les critères d'évaluation choisis étaient trop quantitatifs et non qualitatifs. L'absence de définition de l'état initial et de l'état final n'a pas non plus permis de montrer de manière visible et compréhensible les écarts entre les objectifs de la réforme et les résultats atteints. De cette absence de résultats concrets est née une certaine réticence et une certaine indifférence.

1.4. Application au contrôle interne

Avant d'entreprendre une démarche pour généraliser le contrôle interne, il importe donc d'établir un diagnostic sur les procédures de contrôle interne existant à tous les niveaux. L'état initial étant défini il sera plus facile de montrer et de sensibiliser le personnel à l'importance de la démarche.

Il est également nécessaire d'utiliser le langage courant pour expliquer la démarche. Les deux projets de modernisation de l'Etat évoqués ci-dessus se sont heurtés à une vive réticence des esprits. Celle-ci était dûe en partie au caractère nouveau et inadapté du travail prescrit. L'imposition d'un langage spécifique et abscons a renforcé de façon importante le désintérêt et la désaffection pour ces réformes. La crédibilité de l'action en a été vivement affectée.

RECAPITULATIF

- Discours adapté à ce qui existe,
- Language simple et compréhensible par tous,
- Terminologie explicite et commune à l'ensemble des organismes de la Défense,
- Retour visible et concret des actions entreprises pour réussir à sensibiliser les personnels,
- Définition d'un état initial pour établir un diagnostic et justifier le processus engagé en permettant la comparaison avec les résultats obtenus.

2.Sensibilisation au contrôle interne

Avant d'examiner les mesures concrètes de sensibilisation au contrôle interne, il importe de définir l'enveloppe du message et les destinataires de celui-ci. L'intégration du discours dans l'existant constitue la condition initiale de succès.

Il existe au sein des armées, des fonctions communes à toutes les grandes administrations et des fonctions qui sont spécifiques au métier des armes. Il est important de prendre en compte cette distinction pour sensibiliser tous les personnels.

Pour les fonctions communes il est possible d'appliquer au plus près les règles générales du contrôle interne. Il s'agit alors de recenser ces principales fonctions et d'avertir les responsables concernés. Cette identification permettra à chaque organisme d'appliquer en son sein les mesures prescrites par grande fonction. Ce travail concerne toutes les armées, directions et services.

Pour les fonctions spécifiquement militaires, il s'agit de partir des existants. L'inventaire des mesures de contrôle interne existant dans chaque armée pourrait être alors communiqué aux autres armées afin de partager l'expérience acquise et d'adopter au maximum des procédures communes.

Il faut enfin éviter d'appliquer au domaine militaire une terminologie inadéquate.

2.1. Un exemple: Hygiène et Sécurité du Travail

La distinction entre les fonctions communes et les fonctions spécifiques est établie dans le cadre de la réglementation portant sur l'hygiène et la sécurité du travail. Le même type de distinction peut donc être recherché pour les actions de contrôle interne.

Après avoir examiné plus précisément l'application du code du travail aux armées, il s'agira de voir comment on peut appliquer aux armées les mesures de contrôle interne prescrites dans les entreprises civiles.

En matière d'application du code du travail (L.6.II.2) aux armées, il existe deux arrêtés qui précisent les règles applicables au ministère de la défense. Le premier (85.755 du 19.07.85 modifié en 1997) traite de l'hygiène, de la sécurité du travail et de la prévention des accidents. Le second définit l'inspection du travail dans les armées. Dans ces arrêtés et dans celui qui régit le fonctionnement des commissions consultatives d'hygiène et de prévention des accidents(CCHPA), les limites entre les activités «civile», pour lesquelles l'inspection du travail des armées est compétente et les activités militaires sont précisées.

L'article 5 stipule que la CCHPA «n'a pas compétence dans les activités à caractère opérationnel ou d'entraînement au combat».

Par ailleurs, l'arrêté précise que tout accident est déclaré «accident du travail» à l'exception des cas de fortune de mer ou d'accident aérien. La délimitation existe donc bien et est clairement définie en termes généraux. Il ne reste plus à l'autorité organique qu'à fixer précisément cette limite pour lui même et pour les forces qui sont placées sous sa responsabilité.

L'organisation hygiène, sécurité du travail et prévention des accidents est placée directement sous l'autorité du Ministre de la Défense qui dispose du Contrôle Général des Armées pour préparer, faire appliquer et contrôler les mesures dans ce domaine.

En résumé, dans le domaine de la HSCT, il apparaît que :

- la spécificité de l'action militaire est prise en compte,
- la base réglementaire est fondée sur des arrêtés,

- un organisme au plus haut niveau est chargé de l'application et du contrôle des règles édictées.

2.2. Application aux fonctions communes :

2.2.1. Définition des fonctions :

Pour sensibiliser le personnel aux actions de contrôle interne, il faut établir une correspondance entre les fonctions du monde civil et les fonctions des armées non spécifiquement militaires. Pour ce faire, le groupe s'est inspiré d'un guide de contrôle interne.

PRINCIPALES FONCTIONS EXISTANTES

- Organisation générale,
- Informatique,
- Investissements,
- Production,
- Achats,
- Stocks,
- Vente,
- Trésorerie,
- Personnel.

Il faut établir une correspondance formelle pour chaque entité.

Si l'on prend l'exemple de l'échelon central d'un état-major d'armée, on pourrait esquisser les correspondances suivantes :

FONCTIONS	ECHELON CENTRAL	EXEMPLE D'ORGANISME
Organisation générale	Major Général	Commandant organique
Informatique	Département SIC	Transmissions
Achats	Direction du commissariat	Services d'approvisionnement
Stocks	Service du matériel	Services de maintenance
Investissements	Plans/finances	
Trésorerie	Commissariat	Services comptables
Personnel	Direction du personnel	
Production	Direction de l'immobilier SSA	Santé, travaux infrastructures
Vente	?	Services d'approvisionnement

2.2.2. Démarche de la Délégation générale de l'armement:

Les principes du contrôle interne ont fait l'objet d'une étude détaillée à la D.G.A..

Les fonctions existantes ont d'abord été répertoriées.

Les fonctions à risques ont fait l'objet d'une attention particulière afin d'obtenir des résultats concrets au plus tôt. Les fonctions Achat et Informatique ont ainsi mis rapidement en oeuvre la démarche de contrôle interne. Celle-ci a principalement consisté à définir des objectifs, à responsabiliser les directeurs, à analyser périodiquement les résultats obtenus, à sensibiliser et à

former le personnel, à créer un comité de pilotage et à entreprendre une politique de communication et d'information. Un mémento d'éthique à l'usage du personnel de la D.G.A. chargé de procéder aux achats a par exemple été promulgué et diffusé.

Les efforts fournis ont permis d'obtenir que toute la hiérarchie soit pleinement consciente de ses responsabilités en matière de contrôle interne et de montrer à tous l'importance que la direction attachait à cette question.

APPLICATION AUX ARMEES

- **Priorité de mise en place des actions de contrôle interne dans les fonctions à risques;**
- **Application à terme à toutes les fonctions et à tous les échelons de la hiérarchie,**
- **Recherche de résultats rapides, visibles et concrets.**

Il convient donc de s'inspirer directement des méthodes utilisées au sein de la DGA pour les fonctions communes.

2.3. Application aux fonctions spécifiques :

Une adaptation du concept de contrôle interne est essentielle si l'on souhaite assurer le succès de la démarche. La logique du militaire est avant tout une logique opérationnelle. Il ne peut y avoir d'application du contrôle interne s'il n'est intégrée dans un concept disposant d'un fondement opérationnel.

Il ne peut être question dans le cadre de cette étude de définir précisément de quelle manière cette intégration doit prendre forme. En préambule du travail qui pourrait être conduit ultérieurement, il convient de rappeler que le contrôle interne est un souci majeur du commandement militaire. Ceci apparaît clairement dans les multiples définitions du commandement.

Il est ainsi stipulé dans divers documents français et dans «l'Allied Tactical Publication N°1»(ATP1) que:

"Le commandement est l'autorité dont est investie une personne faisant partie des forces armées pour diriger, coordonner et contrôler les forces militaires."

La direction comprend la mise au point des plans.

La coordination est une corrélation méthodique dans le temps et dans l'espace d'opérations planifiées.

Le contrôle vise à la réalisation effective des ordres et directives.

Le contrôle fait donc partie intégrante de l'art du commandement.

La sensibilisation du personnel peut par conséquent s'appuyer sur ce lien indissociable entre commandement et contrôle.

3. Actions de sensibilisation:

3.1. Les acteurs à mobiliser:

L'ensemble du personnel doit être sensibilisé, qu'il soit officier ou sous-officier. Cependant, le niveau d'implication diffère. Le sous-officier doit comprendre la démarche de contrôle interne et être à même de l'appliquer dans son service. Ceci est déjà le cas dans les fonctions de surveillance administrative ou technique.

L'officier doit, quant à lui, être en mesure d'exercer également le contrôle interne de son service ou de son unité.

En outre, il doit s'assurer que le personnel de son unité applique correctement les mesures de contrôle interne prévues. La sensibilisation doit donc être centrée essentiellement sur les officiers qui sont chargés de mettre en place les structures ou les modes d'action du contrôle interne et d'inculquer cet état d'esprit à leur personnel.

Les officiers constituent donc la cible prioritaire de l'action de sensibilisation. Après des responsabilités de terrain, ils sont amenés à exercer des fonctions de direction. Cette position hiérarchique évolutive constitue une garantie de diffusion du concept à l'ensemble de la structure.

3.2. Les écoles

Simultanément, la sensibilisation des officiers doit s'effectuer dans les diverses écoles.

Le contrôle interne peut ainsi faire l'objet d'une présentation dans les écoles de formation initiale d'officiers. (Ecole Spéciale Militaire de St CYR, Ecole Navale, ou Ecole de l'Air). Le but de cette première formation serait d'initier au concept les jeunes officiers afin qu'ils puissent appliquer les principes fondamentaux du contrôle interne dès leurs premières affectations.

La deuxième étape pourrait être conduite lors des cours de préparation des officiers aux responsabilités de commandant d'unités élémentaires.

Enfin, le Collège Interarmées de Défense (C.I.D.) qui prépare les officiers au commandement de grandes unités ou aux responsabilités d'état-major paraît bien adapté à la poursuite de la formation. Le module appelé «Techniques du management» pourrait aborder ce sujet.

L'importance de l'application du concept doit également être affichée par les autorités civiles ou militaires qui interviennent au C.I.D.: chef d'état major, délégué général pour l'armement, secrétaire général pour l'administration, contrôleur général des armées.

La priorité est donnée aux actions de formation des officiers en école. Il s'agit d'adapter le contenu des modules existant de formation au commandement ou au management.

3.3. Mesures générales

3.3.1. Actions d'accompagnement

Les cycles de formation ne seront suivis avec intérêt que dans la mesure où les officiers percevront l'implication du commandement.

Deux modes d'implication du commandement sont envisageables :

- Insertion d'un critère relatif au contrôle interne dans la notation avec prise en compte de cette notion lors de l'entretien annuel,
- Prise en compte du contrôle interne lors de réunions internes des grands commandements.

En nous basant sur les observations effectuées au cours de l'étude, il convient toutefois de garder à l'esprit que l'image donnée du contrôle interne ne doit pas conduire à :

- présenter le contrôle interne comme une nouvelle mode à l'image de la participation ou de la qualité. Le personnel soumis à une réaction de lassitude risquerait de ne pas s'impliquer.
- faire apparaître le contrôle interne comme un moyen intrusif, voire de coercition. Ceci engendrerait le rejet de cette démarche. Le contrôle interne ne doit pas détruire la confiance que les subordonnés pensent légitimement mériter.

La présentation du contrôle interne doit s'appuyer sur :

- La mise en valeur de la responsabilité personnelle à chaque échelon de la hiérarchie,
- L'approche par le risque qui permet de percevoir l'intérêt de la démarche pour le fonctionnement de son unité ou de son service.

3.3.2. Sensibilisation à haut niveau

L'information sur le contrôle interne envisagée pour les officiers au cours de leur formation ne peut être qu'une sensibilisation. Il appartient ensuite au commandement d'en imposer la mise en oeuvre dans les unités.

Il convient donc d'envisager dès le court terme une action de sensibilisation des plus hauts niveaux hiérarchiques. En effet, comme nous l'avons mentionné plus haut, seule l'implication de la hiérarchie peut conduire à une mise en place effective d'outils de contrôle interne par tous les échelons de commandement. Les enseignements tirés de la mise en place des démarches « qualité » et « projet de service » en vue de la modernisation de l'Etat doivent être repris et adaptés au contrôle interne.

Cette sensibilisation des décideurs est déjà devenue réalité. On peut en effet interpréter le projet de réforme des différentes inspections comme la prise en compte de la nécessité de refondre, pour lui donner plus de cohérence et de réactivité, la fonction de contrôle telle qu'elle est pratiquée aujourd'hui. Elle devrait permettre de réorienter cette fonction vers des cibles différentes (inspection d'entités jusqu'à présent non contrôlées), tout en réduisant les contrôles redondants et donc lourds et improductifs.

3.3.3. Etude des structures de contrôle

Jusqu'à présent, une partie des inspections était tournée vers la vérification du bon fonctionnement, la manière d'appliquer les textes émis par les états-majors et l'évaluation de la valeur opérationnelle des unités. De plus, les inspections sont rarement tournées vers le fonctionnement interne des états-majors eux-mêmes. Or les différents commandements disposent chacun d'un état-major important, et l'administration centrale assure des fonctions capitales et « à risques » (préparation des programmes, personnel, finances et budget...). Le renforcement des mesures de contrôle interne au sein des états-majors peut constituer, dans certains domaines traités par l'administration centrale une mesure visible par tous.

Aujourd'hui, une nouvelle politique d'inspection se met en place.

Certains organismes intègrent déjà la structure de direction conforme aux procédures édictées par le contrôle interne. D'autres sont en cours d'évolution. Cette réforme marque aussi la volonté de faire évoluer la fonction de contrôle vers une structure plus souple et adaptée au nouveau contexte.

Cette réorientation de la fonction d'inspection est le signe d'une prise de conscience de l'importance du contrôle interne au sein des Armées, même si le nom ne lui a pas été formellement attribué. Le moment semble bien choisi pour formaliser cette démarche et fédérer les efforts de rationalisation de cette fonction de contrôle.

CONCLUSION GENERALE

Les inspections et les contrôles s'emploient méthodiquement et périodiquement à renseigner le commandement sur l'état général de leurs unités.

Dans les forces, de nombreuses actions prescrites participent au contrôle interne. Un effort de sémantique au sein du ministère doit être accompli pour identifier clairement et limiter le champ d'application des diverses notions qui se recouvrent en partie : évaluation interne, contrôle de gestion, pilotage, qualité, inspection, contrôle interne.

Un état exhaustif des actions entreprises par armée, par direction et par service en matière de contrôle interne permettrait d'identifier les domaines ou fonctions qui doivent compléter leur dispositif et de préciser les objectifs et les responsabilités de contrôle interne de chaque niveau. Des propositions d'action pourront alors être avancées pour compléter le dispositif existant sachant qu'une évaluation des coûts associée à l'analyse des risques devra être entreprise au préalable.

Cet inventaire et ces actions ne pourront être entreprises avec succès que si trois conditions sont réunies :

- L'action entreprise doit être initiée au plus niveau des armées,
- Le personnel officier doit être formé aux méthodes du contrôle interne,
- Les inspections d'armées s'appliquent à vérifier la cohérence des contrôles effectués au sein de chacune des armées.

Annexe A au mémoire.

Sondage relatif au contrôle interne.

1) Méthodologie:

Dans le cadre de l'Etude Particulière à Option (E.P.O.) sur la sensibilisation des militaires au contrôle interne, une enquête a été conduite auprès des officiers stagiaires d'une division du Collège Interarmées de Défense.

77 officiers des 3 armées et de la gendarmerie, dont 8 de nationalité étrangère¹ ont été interrogés.

Ces officiers sont âgés en moyenne de 38 ans et ont de l'ordre de 18 ans de service dont une large partie a été effectuée dans les forces, les directions locales des services de soutien et en école de formation. Leur expérience en administration centrale est, en revanche, assez réduite.

Le questionnaire a été envoyé par courrier électronique. Les réponses ont été recueillies par le même moyen doublé d'un entretien plus approfondi.

Les questions posées ont été les suivantes :

Dans le cadre de notre E.P.O, nous sommes chargés d'effectuer une enquête sur le contrôle interne au sein des armées. A la lumière de votre seule expérience personnelle, nous vous demandons de bien vouloir répondre aux questions suivantes :

-1) Avez-vous déjà entendu parler de contrôle interne au sein de vos unités précédentes? (*Répondre par oui ou par non*).

-2) Si la réponse est OUI, pouvez- vous préciser les points suivants :

Qu'est ce que signifie la notion de contrôle interne?

Quelles sont les actions de contrôle interne que vous avez vues mettre en oeuvre dans vos fonctions précédentes?

La totalité des stagiaires ayant répondu OUI à la première question ont été interrogés plus longuement par les chargés de l'E.P.O.

2) Résultats:

Après quelques relances par les responsables de l'E.P.O. Les stagiaires de la division ont tous répondu au questionnaire.

21) Première question :

¹ Il a semblé intéressant au groupe d'intégrer les stagiaires étrangers à ce sondage au cas où ils auraient à faire part de leur expérience en la matière.

Seulement 8 stagiaires dont un officier américain ont répondu OUI à la première question. Ainsi, le taux de réponse positive est de 10 % tant sur l'ensemble de la division que rapporté aux seuls stagiaires français.

Ce taux ayant semblé faible aux chargés d'E.P.O. les stagiaires ayant répondu NON ont alors été réinterrogés oralement et ont confirmé leur réponse.

2) Seconde question.

Seuls 8 stagiaires ont donc répondu à la seconde question. En plus de leur réponse par courrier électronique, ils ont tous accepté bien volontiers d'en discuter plus longuement avec les chargés de l'E.P.O.

Quelques extraits des réponses méritent d'être cités:

"A mon sens, le contrôle interne regroupe l'ensemble des opérations visant à juger du bon fonctionnement des différentes structures militaires. Ce terme regroupe différentes actions menées par des organismes internes au ministère de la défense. Pour le fantassin que je suis, il regroupe :

- Des audits menés par le Contrôle général des armées (cas particuliers),*
- Des audits menés dans le cadre du contrôle de gestion pour s'assurer de l'optimisation de l'emploi des crédits,*
- Des inspections menées par les généraux inspecteurs dans le domaine de la doctrine,*
- Des inspections menées par la chaîne organique fonctionnelle pour s'assurer du bon fonctionnement de la partie socle (infra, administration, etc),*
- Des contrôles techniques sanctionnant l'aptitude opérationnelle des matériels de dotation,*
- Des contrôles opérationnels menés par le commandement.*

J'ai connu les six formes de contrôle que je viens de citer. J'ai une bonne expérience des quatre dernières."

"(...)- Le contrôle interne est partie intégrante du commandement (inscrit au RDG)

- En gendarmerie, nous sommes amenés ainsi que notre hiérarchie à contrôler ou à être contrôlé dans les domaines divers que sont :

- * le service,*
- * la gestion financière (qu'il s'agisse de la bonne utilisation de crédits, d'un budget...),*
- * l'immobilier (répartition des charges, passages des marchés...)*

Ce contrôle est d'autant plus important que la responsabilité pénale, administrative des militaires quel que soit leur grade peut être mis en cause tant devant les différentes juridictions."

" (...) Etant passé par une école de commerce en 96-98, j'ai déjà beaucoup réfléchi au contrôle interne dans les Armées, sujet qui me tient à coeur. (...) Je sais ce que représente dans une entreprise un contrôle interne performant et je ne pense pas que dans l'armée, nos chefs soient prêts à accepter de voir institué un véritable contrôle interne".

Au delà de ces quelques extraits, il convient de souligner les points suivants:

1) Les 8 stagiaires ont tous eu du mal à percevoir le sens du terme "*interne*". Cet adjectif est souvent perçu comme portant sur les Armées. Deux fois seulement, des stagiaires ont compris que le terme s'appliquait à l'unité ou au service dans lequel il servait.

2) Alors que ces huit stagiaires ont affirmé avoir "*entendu parler*" de contrôle interne, aucun n'a su définir rigoureusement le contrôle interne tel qu'il est défini dans le cadre du présent mémoire. En revanche, tous ont su donner un ou plusieurs aspects de la définition. En particulier, l'analyse des risques est assez bien perçu (5 stagiaires français).

3) La tendance générale (5 stagiaires sur les 7 français) est de rapporter le contrôle interne à la seule surveillance administrative de l'unité. On rapportera notamment qu'un commissaire lieutenant colonel qui avait pourtant été affecté en service a semblé exclure que l'activité propre du commissariat en matière logistique puisse faire l'objet de contrôle interne. *A fortiori*, il a écarté d'emblée du champ du contrôle interne applicable à son service les activités de contrôle. Ce sentiment mérite d'être souligné car l'analyse des risques mériterait d'être appliqué dans ce domaine précis.

4) Au fil de l'ensemble des entretiens, les stagiaires français ont montré un réel intérêt pour le sujet. En particulier, 6 d'entre eux ont affirmé que tous les contrôles auxquels ils pensaient en répondant OUI à la première question font l'objet d'un suivi sérieux. Il y a là une indication très positive en vue de la mise en place effective d'un "*pilotage fin*" de l'activité militaire. Il convient cependant de souligner qu'un stagiaire a associé l'efficacité du contrôle interne en l'associant à la possibilité de sanctions. Enfin, un stagiaire français a soutenu que le contrôle interne était incompatible avec l'état d'esprit des militaires car il suppose une mise en cause constante de l'ordre donné.

5) Tant le stagiaire américain que les stagiaires français ont considéré que l'ensemble des diverses inspections des autorités militaires et rapports (rapports de fin de commandement, rapports d'inspection générale etc.) ressortaient du contrôle interne.

Annexe B au mémoire.

Bibliographie.

Lettre N° 111 DCF/EMM/CG/NP du 5 juin 1998 relative à la constitution de la force d'action navale en grand centre de responsabilité intermédiaire financière (GCRI).

Circulaire ministérielle du 3/06/1996 relative à la préparation des programmes pluriannuels de modernisation des administrations.

Instruction N° 61 ALGASM/ORG/NP du 23 décembre 1998.

Plan de management du GASM.

«Où va la modernisation?» de Messieurs Barouch et Chavas, édition de l'Harmattan.

Nom du document: EPOD14.DOC
Répertoire: C:\EGENE
Modèle: C:\PROGRA~1\MSOFFICE\WINWORD\CIDMODEL\NORMAL.DOT
Titre: I. Comment sensibiliser l'encadrement à la responsabilité de contrôle interne?
Sujet:
Auteur: Service informatique
Mots clés:
Commentaires:
Date de création: 06/05/99 17:56
N° de révision: 3
Dernier enregistr. le: 06/05/99 18:04
Dernier enregistr. par: Service informatique
Durée totale d'ouverture du fichier: 9 minutes
Dernière impression sur: 21/05/99 13:28
Tel qu'à la dernière impression
Nombre de pages: 40
Nombre de mots: 11 243 (approx.)
Nombre de caractères: 64 088 (approx.)