



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE
DE L'ÉDUCATION
NATIONALE, DE
L'ENSEIGNEMENT
SUPÉRIEUR ET DE
LA RECHERCHE

Plan d'Action Ministériel « contrôle interne financier » 2014-2016

Volet « contrôle interne comptable et budgétaire des opérateurs »

CIC

CIB

- AVANT-PROPOS -

Exigences en termes de contrôle interne comptable et de contrôle interne budgétaire au sein des opérateurs et positionnement du MENESR en appui de leurs démarches

Le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (dit décret GBCP) a apporté un cadre réglementaire aux démarches de renforcement de contrôle interne financier des Etablissements Publics (contrôle interne comptable –CIC- et contrôle interne budgétaire –CIB-)

Article 210 du GBCP :

La qualité des comptes des organismes est assurée par le respect des principes comptables (et) repose sur le contrôle interne comptable et le contrôle interne budgétaire définis à l'article 215

Article 215 du GBCP

Dans chaque organisme est mis en place un dispositif de contrôle interne budgétaire et de contrôle interne comptable. Le contrôle interne budgétaire a pour objet de maîtriser les risques afférents à la poursuite des objectifs de qualité de la comptabilité budgétaire et de soutenabilité de la programmation et de son exécution. Le contrôle interne comptable a pour objet la maîtrise des risques afférents à la poursuite des objectifs de qualité des comptes, depuis le fait générateur d'une opération jusqu'à son dénouement comptable.

Il précise également au sein du même article 215 que « le ministère chargé du budget (...) s'assure, en lien avec les ministères de tutelle, de leur mise en œuvre ». C'est dans ce cadre que s'inscrivent les actions ministérielles d'appui au renforcement du contrôle interne financier des établissements publics de son périmètre, en synergie avec la Direction Générale des Finances Publiques et la Direction du Budget, mais également avec l'ensemble des parties-prenantes et partenaires mobilisés sur le sujet.

Sommaire

1. NIVEAU DE DEPLOIEMENT DU CONTROLE INTERNE COMPTABLE AU SEIN DES-OPERATEURS ET BILAN DES DEMARCHES D'APPUI MINISTERIELLES.....	2
2. AXES DE TRAVAIL DU PLAN D'ACTION MINISTERIEL 2014-2016	11
ANNEXES	18

1. Niveau de déploiement du Contrôle Interne Comptable au sein des Opérateurs et bilan des démarches d'appui ministérielles

1.1. La trajectoire de renforcement du contrôle interne comptable au sein des opérateurs du MENESR est globalement positive

> Les priorités de déploiement du CIC sont établies par le ministère en charge du Budget...

Chaque année, le ministère en charge du Budget détaille au sein de la « circulaire relative au cadre budgétaire et comptable des opérateurs de l'État et des établissements publics nationaux » les priorités en termes de contrôle interne comptable.

Priorités détaillées au sein de la circulaire du 9 août 2012 : cartographie des risques et plan d'action

« Pour 2012 il est demandé pour les établissements ne l'ayant pas déjà fait en 2011, de procéder à la présentation en conseil d'administration, de leurs cartographie des risques et plan d'action (et) pour les établissements ayant déjà présenté ces documents au cours de l'année 2011, de procéder à leur mise à jour qui fera l'objet d'une nouvelle présentation au conseil d'administration en 2012

Priorités détaillées au sein de la circulaire du 9 août 2012 : renforcement du pilotage du CIC

« il est (...) demandé d'actualiser la cartographie des risques et le plan d'action à partir des évaluations par les acteurs (*à l'aune notamment des auto-évaluations dont il est demandé le développement*), des résultats de la revue de qualité comptable et financière (et) des rapports d'audit et de contrôle. »

> ... et font l'objet d'un suivi dans le cadre d'une enquête annuelle

Un dispositif d'enquête nationale sur le déploiement du CIC est présenté dans la même circulaire annuelle, qui comporte notamment des questions relatives à la mise en œuvre de ces priorités.

En 2013, ce sont les services de la direction des affaires financières du MENESR qui ont assuré la mise en œuvre de l'enquête pour le périmètre des opérateurs « enseignement supérieur et recherche »¹. Les résultats détaillés de l'enquête ont fait l'objet d'un rapport (« niveau de déploiement du CIC au sein des opérateurs de l'enseignement supérieur et de la recherche » du 9 avril 2014), diffusé aux parties-prenantes du déploiement du CIC en établissements publics nationaux. Des extraits en sont présentés en page suivante.

¹ Sur le périmètre « éducation nationale », la DGFIP a assuré la mise en œuvre de l'enquête

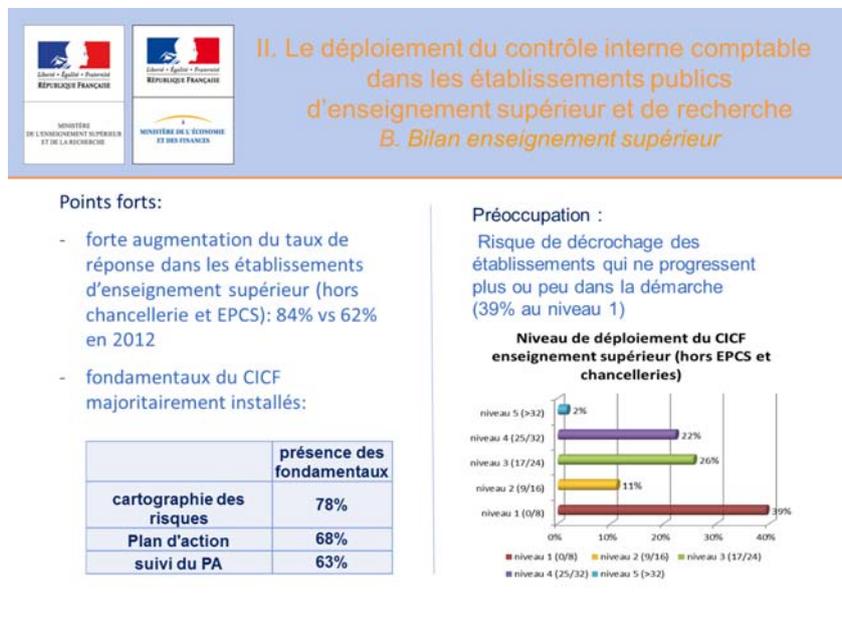
Extrait du rapport « niveau de déploiement du CIC au sein des opérateurs de l'enseignement supérieur et de la recherche » du 9 avril 2014

[périmètre de l'enquête : 192 opérateurs et établissements publics de coopération scientifique (EPCS) rattachés au programme 150 « Formations supérieures et recherche universitaire », les 30 opérateurs des œuvres sociales rattachés au programme 231 « vie étudiante », les 19 opérateurs rattachés aux programmes de recherche ainsi que les chancelleries]

« Au titre des éléments positifs (ressortant de l'enquête), il convient de souligner en particulier :

- Le fait qu'une grande partie des établissements d'enseignement supérieur a installé les bases essentielles de déploiement du CIC, en particulier les établissements à forts enjeux financiers passés en RCE ;
- La trajectoire collective particulièrement positive des CROUS, qui se traduit par un fort taux de réponse à l'enquête ministérielle, l'affichage d'un bon niveau moyen de CIC pour le processus « rémunération », et d'une tendance significative à l'installation des « fondamentaux » du CICF : une cartographie des risques et un plan d'action associé ;
- Le maintien d'un niveau de déploiement du CICF particulièrement important sur le périmètre des établissements de la sphère Recherche.

(...) Cependant, il convient de souligner l'écart qui se creuse entre les établissements ayant installé la démarche et ceux qui n'en ont pas installé les premiers paliers (voire, qui n'ont même pas répondu à l'enquête, pourtant supportée par une circulaire). Sur le périmètre des établissements de l'enseignement supérieur (hors chancelleries et EPCS), en particulier, si 84% des établissements a répondu à l'enquête, près de 40% affichent qu'ils n'ont pas installé tout ou partie des fondamentaux de la démarche. Le niveau moyen de renforcement du CICF est certes en progression, mais le risque est de voir certains des opérateurs creuser leur décrochage par rapport à ceux qui ont pleinement saisi la démarche, et se projettent déjà sur les étapes suivantes (dont en particulier l'audit interne). »



Extrait de la présentation conjointe DGFIP / DAF MENESR lors du séminaire CIC du 7 avril 2014 : bilan de l'enquête pour le périmètre des établissements de l'enseignement supérieur

Sur le périmètre plus restreint des opérateurs de l'enseignement scolaire, le bilan du déploiement du CIC ressortant de l'enquête est le suivant :

- le CEREQ, le CIEP, le CNED, et l'ONISEP ont tous indiqué avoir établi une cartographie des risques et un plan d'action, éléments essentiels de la démarche.
- Concernant le réseau SCEREN/Canope
 - Le CNDP a répondu au questionnaire et indiqué avoir établi une cartographie des risques et un plan d'action ;
 - un tiers des CRDP a répondu au questionnaire simplifié de la DGFiP. Ils indiquent en majorité que les fondamentaux du CIC sont installés ;
 - il convient de mettre en valeur pour ce réseau les actions de mutualisation des démarches de contrôle interne comptable et d'installation en 2014 d'un dispositif d'audit interne.

La direction des affaires financières du MENESR, assurant le rôle de tutelle de ces opérateurs, a naturellement établi des échanges relatifs à leurs documents de CIC dans le cadre des préparations de Conseils d'Administration.

Ainsi, même si un risque de décrochage existe pour une partie des établissements publics du MENESR du fait de l'absence de tout ou partie des documents structurants de CIC, la majorité d'entre eux déclare disposer *a minima* des outils de pilotage essentiels pour assurer la maîtrise des risques comptables. Certains établissements affichent même un niveau de maturité certain, complété par un dispositif d'audit interne apte à évaluer l'effectivité et l'efficacité.

> Evaluation de la maîtrise des risques comptables par l'audit externe

Pour les établissements dont les comptes sont certifiés, les **démarches de certification des comptes** (audit externe) permettent d'éclairer le niveau de qualité comptable et donc indirectement la maturité du contrôle interne qui le conditionne. **Le MENESR effectue la synthèse des rapports des commissaires aux comptes** (reprise pour l'exercice 2013 dans le rapport « niveau de déploiement du CIC au sein des opérateurs de l'enseignement supérieur et de la recherche »).

La Cour des Comptes effectue des travaux de consolidation similaires dans le cadre de son rapport sur la qualité des comptes des administrations publiques, réalisé pour la première fois en octobre 2013. Elle aboutit aux mêmes conclusions que le ministère sur le périmètre des établissements d'enseignement supérieur.

Extrait du rapport sur la qualité des comptes des administrations publiques, Cour des Comptes, octobre 2013

(L'analyse des rapports des commissaires aux comptes) conduit la Cour à apprécier positivement la qualité comptable (des administrations publiques concernées), tout en exprimant des nuances.
(...)

Concernant plus particulièrement les établissements d'enseignement supérieur et de recherche qui ont accédé au régime des responsabilités et compétences élargies, le taux d'opinions sans réserve (s'établit) à 27 % en raison **d'insuffisances comptables dans trois domaines principaux, à savoir le patrimoine immobilier, les passifs sociaux et les contrats de recherche avec l'État.**

L'analyse sur plusieurs années des entités ayant accédé au régime des responsabilités et des compétences élargies a, par ailleurs, suggéré l'existence d'un lien entre l'ancienneté de la certification et la qualité comptable, ce dont témoigne la diminution du nombre de réserves avec le temps.

Par ailleurs, dans le cadre de ses **travaux de certification des comptes de l'Etat**, la Cour des Comptes formule également une opinion sur la qualité comptable des entités contrôlées par l'Etat au travers de ses diligences relatives aux « immobilisations financières ». A ce titre, une réserve substantielle est formulée dans le rapport de certification des comptes de l'Etat pour l'exercice 2013. Elle s'appuie en particulier sur une insuffisante qualité comptable de certaines entités contrôlées, et cite notamment l'enjeu de traitement comptable des contrats de recherche.

Extrait de l'acte de certification des comptes de l'Etat 2013

Les incertitudes qui affectent l'évaluation, dans les comptes de l'Etat de 2013, de ses participations contrôlées et de certaines de ses autres immobilisations financières conduisent la Cour à maintenir sa réserve substantielle sur les immobilisations financières de l'Etat.

En 2013, la dynamique de la certification externe et les actions continues de l'administration en matière de qualité comptable auprès des participations contrôlées par l'Etat se sont poursuivies. (...) Au 31 décembre 2013, la Cour n'est cependant pas en mesure de se prononcer avec une assurance raisonnable sur l'évaluation d'une part significative du patrimoine financier de l'Etat.

Au 31 décembre 2013, une part significative des entités contrôlées par l'Etat produit des comptes insuffisamment fiables ou sur la fiabilité desquels aucune assurance raisonnable n'a pu être obtenue(...).

La question de la comptabilisation des contrats de recherche se pose, pour l'essentiel, pour les universités et les organismes de recherche. Au 31 décembre 2013, les comptes de 13 universités pour lesquelles la Cour a reçu dans les délais les rapports de certification, évaluées à hauteur de 3,2 Md€, ont fait l'objet de réserves en raison du traitement comptable retenu pour les contrats de recherche pluriannuels conclus avec des tiers et des insuffisances concernant les procédures de contrôle interne qui s'attachent au suivi de ces contrats.

Ainsi, même si la trajectoire de renforcement du contrôle interne comptable au sein des établissements apparaît positive au vu des résultats de l'enquête annuelle, elle présente encore des insuffisances et ne permet pas de considérer que le niveau de qualité comptable nécessaire est, collectivement, atteint.

Trois zones de risques comptables sont plus particulièrement identifiées sur le périmètre « enseignement supérieur et recherche » : le patrimoine immobilier, les passifs sociaux et les contrats de recherche.

1.2. Le positionnement du MENESR comme acteur d'appui du renforcement du CIC s'est renforcé sur la période 2013-2014

1.2.1. Rappel du bilan du Plan d'Action Ministériel CIC 2012-2014 à mi-parcours

Le MENESR avait inscrit un objectif d'appui au renforcement du CIC des opérateurs au sein de son Plan d'Action Ministériel pour le Contrôle Interne Comptable 2012-2014. A l'occasion de sa mise à jour à mi-parcours, en septembre 2013 le bilan intermédiaire était le suivant :

Sur le périmètre des **opérateurs de l'enseignement scolaire**, la majorité des actions programmées n'avaient pas été mises en œuvre, une grande partie s'avérant à l'usage peu adaptées à l'environnement et aux actualités de ces établissements publics ;

Sur le périmètre des **opérateurs de l'enseignement supérieur** :

- une grande partie des actions programmées avaient été mises en œuvre, en particulier :
 - la diffusion du « guide de la maîtrise des risques comptables et financiers dans les Etablissements Publics à Caractère Scientifique, Culturel et Professionnel » en novembre 2012² ;
 - Les réunions régulières de coordination tripartite (DAF du MENESR)/(DGFIP)/(CBCM) ;
 - le renforcement des capacités d'appui aux opérateurs (en particulier au travers de l'organisation d'un séminaire CIC) ;
 - et le chantier de réconciliation des dettes et créances entre l'Etat et ses opérateurs.
- par courrier du 12 novembre 2012 aux opérateurs « enseignement supérieur et recherche », le ministère a précisé les actions prioritaires de déploiement de CIC « d'ici la fin du premier semestre 2013 » :
 - formalisation et finalisation de la gouvernance du dispositif ;
 - mise en place d'un inventaire physique des immobilisations ;
 - mise en place d'un dispositif de CIC sur le processus « contrats de recherche » ;
 - réflexion sur l'audit interne.
- en revanche, l'objectif de construire avec la DGFIP et l'AMUE un référentiel de contrôle interne comptable « contrats de recherche » n'avait pu être atteint, et avait été reporté sur l'exercice 2013-2014.

² Elaboré avec la DGFIP, l'AMUE et un groupe d'établissements de l'enseignement supérieur

1.2.2. Focus sur des actions structurantes du MENESR au profit du contrôle interne comptable des opérateurs sur l'année scolaire 2013-2014

Est présentée ci-dessous les réalisations du MENESR principales au titre du renforcement du CIC des opérateurs, réalisées entre septembre 2013 et 2014, que ce soit au titre de la mise en œuvre du Plan d'Action Ministériel CIC ou d'autres dynamiques.

> **La consolidation des modalités d'appui du ministère au profit du CIC des opérateurs**

L'arrêté du 17 février 2014 fixant l'organisation de l'administration centrale du MENESR a précisé les attributions des différents acteurs d'administration centrale dans l'appui au déploiement du CIC des opérateurs.

Ainsi, au sein de la direction des affaires financières du MENESR :

- La sous-direction du budget de la mission « enseignement scolaire » (DAF A) exerce la tutelle financière des établissements publics nationaux et le suivi budgétaire, comptable et financier des opérateurs rattachés aux programmes de la mission enseignement scolaire et des groupements d'intérêt public ayant pour objet la formation continue et l'insertion professionnelle. Elle assure une **fonction d'animation du contrôle interne, budgétaire et comptable en direction de ces opérateurs** ;
- La sous-direction du budget de la mission « recherche et enseignement supérieur » (DAF B) expertise la situation budgétaire, financière et comptable des opérateurs de l'enseignement supérieur et de la recherche, en liaison avec les directions de programme. Elle coordonne l'élaboration des textes relatifs à l'organisation budgétaire, financière et comptable des établissements d'enseignement supérieur et de recherche. **Elle assure une fonction d'animation du contrôle interne budgétaire et comptable en direction des opérateurs de l'enseignement supérieur et de la recherche.**
- Le département du contrôle interne et des systèmes d'information financiers anime et coordonne les politiques de contrôle interne comptable sur l'ensemble des périmètres des ministères³.

En outre, le suivi du déploiement du CIC au sein des opérateurs a été inscrit à l'ordre du jour des Comités de Pilotage CIC-CIB du ministère, en particulier celui du 9 avril 2014 :

- Présentation des résultats de l'enquête sur le niveau de déploiement du CIC au sein des opérateurs du MESR, et décision de :
 - Mettre à disposition des établissements et de la Cour des Comptes le rapport d'enquête ;
 - Transmettre les données sources de l'enquête à la DGESIP pour « intégration d'un sujet CIC dans les contrats de performance des établissements « en retard » sur le sujet »
 - Transmettre au réseau du contrôle budgétaire, les références des établissements de leur périmètre n'ayant pas répondu ou affichant un niveau fragile
- Présentation de l'ordre du jour du séminaire d'avril 2014 (cf. infra)
- Présentation d'un point d'étape relatif à la mission « fiabilisation des remontées des systèmes d'information des systèmes d'information financiers du supérieur » (cf. infra).

³ Dans le cadre plus global de la politique de contrôle interne ministérielle, pilotée au niveau du Secrétariat Général

> **La mise en œuvre d'actions d'animation du CIC en direction des opérateurs de l'enseignement supérieur et de la recherche**

Les actions suivantes ont été mises en œuvre entre septembre 2013 et septembre 2014 :

- Pilotage de l'enquête sur le niveau de déploiement du CIC des opérateurs de l'enseignement supérieur et de la recherche et rédaction d'un rapport diffusé aux établissements et à la Cour des comptes ;
- Organisation en avril 2014 d'un séminaire prioritairement destiné aux référents CIC des établissements de l'enseignement supérieur (hors-CROUS)⁴ et de la recherche⁴
- Tenue des réunions tripartites trimestrielles entre la DAF, le bureau des opérateurs de la DGFIP et le CBCM afin de coordonner les actions CIC menées auprès des opérateurs
- Collaboration avec l'AMUE sur les activités de formation relative au CIC.

Cependant, les actions prévues concernant la mise en place de groupes de travail sur les processus « contrats de recherche » et « heures complémentaires » n'ont pu être mises en œuvre, en particulier du fait de la charge découlant de la prise en charge de l'enquête annuelle de la DGFIP et de la repriorisation de travaux de la sous-direction DAF B au profit de la préparation au passage au cadre budgétaro-comptable induit par le GBCP.

> **La réalisation d'une mission visant à la fiabilisation des systèmes de collecte et de traitement des données financières des établissements d'enseignement supérieur**

Le Comité du contrôle interne pour la maîtrise des risques (CCIMR)⁵ a validé lors de sa séance du 21 novembre 2013 le lancement d'une mission de maîtrise des risques relative aux systèmes de collecte et de traitement des données financières des établissements d'enseignement supérieur.

Les travaux, réalisés par la Mission de contrôle interne pour la maîtrise des risques (MCIMR), ont vocation à définir les Activités de Maîtrise des Risques permettant « de disposer de données financières dont le taux de fiabilité et la « fraîcheur » sont suffisants pour permettre une régulation efficace des établissements d'enseignement supérieur ». Le processus concerné, modélisé ci-dessous, inclut des procédures mises en œuvre au sein des établissements :



Aussi, la Mission a mobilisé sur ce périmètre des acteurs de la fonction financière d'une sélection d'établissements, et a pu identifier des Activités de Maîtrise des Risques à déployer à ce niveau afin de sécuriser l'ensemble du processus.

⁴ Comprenant en particulier les retours d'expérience d'acteurs CIC du CRD, du CIRAD et de l'Université de Montpellier 2, ainsi que des interventions du Département Comptable Ministériel et de la Direction Régionale des Finances Publiques - Ile de France et Paris

⁵ Comité présidé par le Secrétaire général du MENESR et assurant notamment la coordination de l'ensemble des dispositifs de contrôle interne mis en place au sein du ministère

> Les démarches d'appui à la mise en œuvre du GBCP

Un exemple de démarche d'appui, sur le périmètre ESR

La direction des affaires financières du MENESR a initié, dès la fin 2012, la mise en place d'un comité de pilotage (Copil) GBCP MENESR chargé, notamment, d'arrêter les orientations du plan d'accompagnement du déploiement de la GBCP dans les établissements de l'enseignement supérieur et de la recherche (ESR).

Les opérateurs de l'enseignement supérieur et de la recherche présentent en effet des spécificités qui nécessitent une réflexion à part entière concernant les modalités de mise en œuvre de la GBCP. Cet accompagnement spécifique de la part de la tutelle ministérielle s'articule finement avec celui proposé par les ministères financiers : les adaptations au contexte de l'ESR, par exemple, font l'objet de propositions du MENESR, qui sont analysées conjointement. L'accompagnement spécifique du MENESR permet également d'approfondir et de rendre plus réguliers les échanges, de replacer la réforme GBCP dans une logique globale de pilotage institutionnel, en lien avec les grands chantiers ministériels.

Cet accompagnement s'est traduit également par la poursuite des travaux des quatre ateliers chargés de formuler des recommandations opérationnelles sur la mise en œuvre de certaines règles de la GBCP appliquées au domaine de l'ESR :

- atelier « gestion des appels à projet et des conventions de recherche »,
- atelier « programmation pluriannuelle et budgétisation en AE-CP »,
- atelier « plan de trésorerie »,
- atelier « cadre budgétaire des EPSCP ».

Les conclusions de ces travaux ont été présentées au Copil GBCP du 22 novembre 2013. Il s'agissait principalement de recommandations en matière de suivi des opérations pluriannuelles et des opérations de trésorerie. En outre, ce dernier Copil a permis de dégager les principales pistes des travaux à conduire en 2014 :

- Définition et stabilisation des maquettes budgétaires GBCP spécifiques aux EPSCP ;
- Travaux de convergence EPSCP-EPST : il s'est agi d'envisager la mise en œuvre du décret GBCP au sein des EPST et des universités, avec comme objectif l'homogénéisation des pratiques et reportings au sein des Unités Mixtes de Recherche (conduite du changement et évolutions techniques, adaptation des systèmes d'information financiers, implication des acteurs décisionnaires de la sphère budgétaire et comptable, formation métier et outil, et enfin communication tout au long du projet. L'idée a été notamment de dépasser les aspects purement techniques de l'application des dispositions du décret pour s'inscrire dans une démarche d'optimisation de l'organisation financière et des processus budgétaires et comptables).

Cette action s'est fondée sur l'analyse des macro-processus (MP) : élaboration d'un budget, allocation des moyens budgétaires, exécution de la dépense, traitements de fin de gestion et de fin d'exercice, exécution des recettes, gestion de la trésorerie ... La démarche par processus permet de mieux connaître la situation actuelle, les acteurs intervenant, les différentes étapes, les SI utilisés ... Elle permet d'identifier les redondances et de proposer des leviers d'amélioration pour fluidifier l'enchaînement des étapes et éventuellement repenser l'organisation. Un livrable sous la forme d'un cahier des charges est en cours de finalisation.

A noter que le décret n° 2012-604 du 6 juin 2014 a permis, conformément aux travaux des ateliers, d'institutionnaliser la convergence des règles de reports des EPST et des EPSCP.

Les derniers mois écoulés ont également permis la progression des travaux engagés dans le domaine de la formation des équipes des établissements comme des tutelles. La formalisation et le chiffrage des besoins sont en passe d'être finalisés par les opérateurs, et synthétisés à un niveau global. Cela permettra d'envisager d'y apporter réponse de manière plus efficace et pertinente.

Cette phase d'analyse fine des besoins permet enfin d'engager avec les opérateurs un dialogue sur la prise en compte de GBCP par la gouvernance des organismes et d'en promouvoir les aspects organisationnels, tels que la possibilité de mise en place d'un service facturier ou la révision des processus de recette et de dépense.

A l'issue du Plan d'Action Ministériel 2012-2014, le MENESR a ainsi installé durablement des modalités d'appui au renforcement du CIC au sein des opérateurs de son périmètre, principalement sur le périmètre « enseignement supérieur et recherche ». La synthèse nationale sur le déploiement du CIC et le séminaire annuel en sont les expressions les plus visibles pour les opérateurs.

S'il n'a pu, comme cela avait été programmé, livrer aux établissements des référentiels de contrôle interne associés à certains processus sensibles, il a en revanche piloté au niveau national des actions de maîtrise des risques essentielles, notamment afin de préparer la mise en œuvre à l'échéance 2016 du nouveau cadre budgétaro-comptable induit par le décret GBCP du 7 novembre 2012.

2. Axes de travail du Plan d'Action Ministériel 2014-2016

A partir de cette photographie du niveau de déploiement du CIC au sein des opérateurs et du bilan des actions menées sur la période du Plan d'Action Ministériel 2012-2014, et en prenant en compte l'enjeu nouveau de renforcement du Contrôle Interne Budgétaire ainsi que la charge de travail qu'induit le déploiement du GBCP au sein des opérateurs, le MENESR a identifié quatre axes de travail pour l'appui au renforcement du contrôle interne financier au sein des opérateurs de son périmètre :

- Consolider les acquis ministériel en termes d'animation du CIC des opérateurs ;
- Déterminer au niveau national, en collaboration avec les parties prenantes, des activités de maîtrise des risques au regard de procédures sensibles ;
- Accompagner les opérateurs dans les transformations induites par les évolutions du cadre réglementaire ;
- Formaliser des axes directeurs pour un déploiement du Contrôle Interne Budgétaire performant et adapté aux enjeux des opérateurs du MENESR

2.1. Consolider les acquis ministériel en termes d'animation du CIC des opérateurs

> Poursuivre le suivi du déploiement du CIC au sein des opérateurs

Comme en 2013 sur le périmètre « enseignement supérieur et recherche », et conformément à la circulaire annuelle du ministère du budget et des comptes publics, la direction des affaires financière du MENESR mettra en œuvre une enquête sur le déploiement du CIC au sein des opérateurs à partir des modèles définis par le ministère du Budget, adaptés au besoin à ses spécificités.

Un rapport d'analyse sera établi et diffusé largement à l'ensemble des établissements et parties prenantes, qui inclura l'analyse des rapports de certification des comptes des établissements concernés par la démarche

Action	Responsable	2014	2015				+
		T4	T1	T2	T3	T4	
Administrer l'enquête annuelle et assurer un taux de réponse pertinent	DAF A et DAF-B						
Analyser les rapports des commissaires aux comptes	DAF B						
Elaborer le rapport sur le déploiement du CIC et en assurer la diffusion	DAF A et DAF-B						

> Participer à l'identification et à la diffusion des bonnes pratiques en termes de CIC

En lien avec les partenaires sur ce domaine (en particulier la DGFIP et l'AMUE), le MENESR s'attachera à diffuser les outils et formations utiles pour le renforcement du CIC, que ce soit en termes de méthodologie générale ou de bonnes pratiques relatives à des processus spécifiques.

Un des cadres privilégiés pour cette démarche est le séminaire annuel, dont la liste des participants pourra être élargie.

Action	Responsable	2014	2015				+
		T4	T1	T2	T3	T4	
Organiser avec la DGFIP le séminaire annuel relatif au CIC des opérateurs du périmètre « enseignement supérieur et recherche »	DAF B et DGFIP						

2.2. Déterminer au niveau national, en collaboration avec les parties prenantes, des activités de maîtrise des risques au regard de procédures sensibles

> Identifier les AMR essentielles pour la maîtrise des risques financiers des processus « contrat de recherche »

La gestion des contrats de recherche est une des zones de risques financiers majeures des opérateurs du MENESR concernés : d'un point de vue comptable, comme le soulignent des rapports de certification des comptes, mais également d'un point de vue de soutenabilité budgétaire.

Pour mutualiser les bonnes pratiques existantes et s'assurer de l'homogénéisation du niveau de contrôle interne financier de ce processus, la DAF programme de documenter les AMR (Activités de Maîtrise des Risques) à déployer au sein de chaque établissement.

Ce travail de documentation sera réalisé dans le cadre d'un groupe de travail regroupant *a minima* des représentants d'établissements, du ministère du Budget, et de l'AMUE.

Action	Responsable	2014	2015				+
		T4	T1	T2	T3	T4	
Construire la liste des AMR à déployer au regard du processus « contrat de recherche »	DAF B (groupe de travail)						
Déterminer les modalités de contrôle de la mise en œuvre des AMR	DAF B						

> Identifier les AMR essentielles pour la maîtrise des risques « collecte et traitement des données financières des établissements d'enseignement supérieur »

Dans le prolongement des travaux de la MCIMR relatifs aux risques de non-fiabilité des données financières des établissements d'enseignement supérieur employées au niveau ministériel, des AMR seront définies pour mise en œuvre au sein des établissements d'enseignement supérieur.

Action	Responsable	2014	2015				+
		T4	T1	T2	T3	T4	
Construire la liste des AMR à déployer au regard du processus « collecte et traitement »	MCIMR et DAF B						
Déterminer les modalités de contrôle de la mise en œuvre des AMR	DAF B						

2.3. Accompagner les opérateurs dans les transformations induites par les évolutions du cadre réglementaire

> Appui au déploiement du GBCP

Au vu de l'enjeu majeur que constitue la mise en œuvre du GBCP, le ministère s'engage à apporter un appui aux opérateurs de son périmètre, en lien avec l'ensemble des parties prenantes. Les deux principaux périmètres ministériels (« scolaire » et « enseignement supérieur ») seront accompagnés selon des modalités différentes.

Action	Responsable	2014	2015				+
		T4	T1	T2	T3	T4	
Diffusion et mutualisation d'outils et de bonnes pratiques de préparation au nouveau cadre budgétaire et comptable	<i>DAF, en lien avec les autres directions du MENESR concernées (DGESIP et DGRI sur le périmètre ESR)</i>						
Création et animation d'un groupe de travail « adoption anticipée du compte financier »	DAF B						

Focus sur l'appui au déploiement sur le périmètre ESR

Les actions initiées en 2012 et poursuivies dès lors (Cf. point 1.2.2.) seront poursuivies et approfondies. Notamment, sur le plan organisationnel, la DAF du MENESR accompagnera les opérateurs en promouvant et en suivant la révision de leurs processus internes ainsi que les plans de formation que ceux-ci envisagent de déployer en direction de leurs personnels. La DAF pourra apporter un appui réglementaire et, surtout, favoriser la mutualisation des bonnes pratiques ou le raisonnement « en réseau ».

S'agissant de la problématique particulière de l'anticipation de l'approbation des comptes financiers par les organes délibérants, la DAF va réunir en 2014-2015 un groupe de travail dont l'objectif sera d'identifier les actions à conduire et les conditions à réunir pour tenir le nouveau délai, fixé par GBCP.

Enfin, sous l'angle « système d'information financier », la DAF du MENESR continuera à exercer son rôle d'interlocuteur privilégié des éditeurs, en particulier pour les aspects réglementaires. Elle œuvrera également pour que la dimension « report d'information » soit intégrée au mieux.

2.4. Formaliser des axes directeurs pour un déploiement du Contrôle Interne Budgétaire performant et adapté aux enjeux des opérateurs du MENESR

Le déploiement du Contrôle Interne Budgétaire (CIB) au sein des administrations centrales et déconcentrées de l'Etat est largement facilité par l'expérience acquise par certains ministères, la documentation consolidée par le ministère du Budget pour documenter les risques des procédures budgétaires de l'Etat, et par un cadre réglementaire détaillé (arrêté du 18 décembre 2013).

Il n'en est pas de même pour les établissements publics. Il y a donc un enjeu majeur à :

- Identifier finement les attentes des principales parties-prenantes ;
- Capitaliser sur les bonnes pratiques identifiables au sein d'établissements publics déjà engagés dans des démarches de CIB, ou équivalentes ;
- Construire des éléments de communication en fonction des types d'acteurs à mobiliser pour assurer le déploiement du CIB.

Ceci est d'autant plus important que l'environnement de contrôle des établissements (hors EPSCP) va prochainement évoluer, en particulier au travers des arrêtés de contrôle qui incluront des exigences nouvelles en termes de documents supports de la maîtrise des risques budgétaires.

Pour ce faire, le MENESR participera naturellement activement à la démarche du ministère du Budget, et plus précisément de la MACIB, visant à publier en 2015 le cadre réglementaire détaillé de déploiement du CIB au sein des établissements publics, miroir de celui existant pour l'Etat.

Parallèlement, il mènera en propre un travail d'accompagnement des établissements publics de son périmètre, en les soutenant dans l'appropriation des concepts et leur adaptation au cadre spécifique de l'enseignement supérieur et de la recherche. Il sollicitera en particulier des représentants des organismes, les corps de contrôle ministériels, et ses partenaires sur le champ financier (AMUE, direction du Budget, CBCM, etc.).

Un groupe de travail sera mis en place, et, en fonction des enjeux repérés, de premiers processus feront l'objet d'une cartographie formalisée.

Actions	Responsable	2014	2015				+
		T4	T1	T2	T3	T4	
Constitution et réunion d'un groupe de travail	DAF						
Production d'une cartographie de processus à enjeux (livrable)	DAF						

Premiers éléments de réflexion relatifs aux conditions d'un déploiement performant du Contrôle Interne Budgétaire au sein des opérateurs du MENESR

Le contrôle interne budgétaire (CIB) est constitué de l'ensemble des dispositifs formalisés et permanents permettant de sécuriser à la fois la qualité de la comptabilité budgétaire et la soutenabilité budgétaire de la gestion. C'est un levier qui doit permettre de générer des gains à tous les niveaux de la fonction financière, prenant en compte autant les enjeux de sécurisation des prises de décisions budgétaires que de clarification du rôle des agents en charge de leur exécution.

Cette exigence encore récente de mise en œuvre du CIB au sein des établissements publics, introduite par le GBCP, peut être tout à la fois considérée comme le prolongement de démarches déjà rodées, et comme la perspective d'évolutions profondes pour le pilotage et la gestion budgétaires des opérateurs.

Prolongement de démarches déjà rodées puisque les mécanismes du CIB coïncident globalement avec ceux employés pour les démarches de contrôle interne comptable : prise de recul par rapport à l'activité pour évaluer et hiérarchiser les risques, définition et mise en place d'activités de maîtrise des risques formalisées et permanentes, renforcement de la capacité de gestion grâce à une comptabilité fiabilisée.

Logique de prolongement également puisqu'une grande partie des établissements dispose d'ores et déjà de dispositifs de maîtrise des risques budgétaires, qu'ils aient été installés dans le prolongement de leurs travaux de CIC ou d'autres démarches de fiabilisation de leurs procédures de gestion (même si ces dispositifs ne répondent pas toujours aux exigences d'une démarche de contrôle interne, en termes de pilotage, de traçabilité et d'évaluation, notamment), voire dans le cadre de projets internes d'ores et déjà estampillés « contrôle interne budgétaire » ou « contrôle interne financier ».

Enfin, il convient de rappeler que le « CIB opérateur » sera le prolongement à leur niveau de démarches déjà initiées au niveau des ministères. En effet, la grande majorité des départements ministériels a d'ores et déjà déployé ou commencé à déployer des démarches de CIB, en s'appuyant sur le cadre défini par le ministère du Budget (l'arrêté du 18 décembre 2013 « relatif au cadre de référence interministériel du contrôle interne budgétaire » définissant les modalités de mise en œuvre attendues du CIB en application de l'article 170 du GBCP⁶). Les démarches de renforcement du CIB du MENESR sur la période 2014-2016 sont d'ailleurs documentées dans le volet dédié du présent plan d'action « contrôle interne financier ». Les opérateurs pourront capitaliser sur ces acquis ministériels.

Pour autant, le déploiement du CIB au profit de la gestion financière des établissements publics devrait également générer des **évolutions significatives à tous les niveaux**.

Structurellement, le CIB sera une nouveauté en ce qu'il accompagnera la mise en place de la nouvelle comptabilité budgétaire introduite par le GBCP, en Autorisation d'Engagement et en Crédits de Paiement, qui impliquera la vigilance sur des risques inédits en termes de qualité de la comptabilité budgétaire.

⁶ « Dans chaque ministère est mis en place un dispositif de contrôle interne budgétaire »

Il devrait également, s'il est bien employé dans toutes ses dimensions par les établissements, générer une démarche de revue des dispositifs de gouvernance budgétaire. En effet, la maîtrise des risques de soutenabilité budgétaire, notamment, implique que soient installés de manière permanente et formalisée des instances d'arbitrage et de pilotage de la gestion, en sus des Conseils d'Administration.

Enfin, il occasionnera une évolution des modalités de dialogue budgétaire, au sein de l'établissement, comme avec son écosystème de contrôle. Par exemple, la formalisation des « cartographies des risques budgétaires », outils centraux du CIB permettra de disposer d'un outil complémentaire au profit de l'efficacité des comités d'audit des établissements, quand ils en disposent, mais également pour leur dialogue avec les différents acteurs en charge de leur tutelle, de leur contrôle, ou de leur audit (selon les cas).

A l'heure actuelle, il est délicat de détailler plus avant les perspectives et les chantiers ouverts par le déploiement du CIB, puisque le détail de ce qui est attendu réglementaire au titre du CIB pour les établissements publics n'est pas encore intégralement établi.

Tout au plus, les expériences de CIB des ministères (et plus particulièrement du MENESR), ainsi que l'expérience acquise dans le cadre du renforcement du CIC sont de nature à éclairer **les facteurs-clés de réussite du déploiement de cette « nouvelle » démarche** pour les établissements publics du MENESR :

- Quand il s'agit de la maîtrise des risques associés aux « processus de gestion » (commande publique, frais de déplacement, etc.), les frontières entre les démarches de CIC et de CIB ne sont pas étanches. Il est donc nécessaire de « **connecter** » les deux **démarches voisines, comptables et budgétaires** ;
- La démarche de déploiement du CIB nécessite un fort niveau d'investissement de la part des responsables en charge de la gouvernance budgétaire. Ce niveau d'investissement ne peut être obtenu qu'à condition qu'ils aient une idée précise et pragmatique de la valeur-ajoutée à en attendre et que des réalisations concrètes puissent leur être présentées rapidement (cartographie des risques budgétaires, par exemple). Il faut donc veiller à « **susciter l'adhésion** » au contrôle interne budgétaire ;
- Les démarches de contrôle interne doivent permettre d'orienter les efforts sur les zones de risque prioritaires. Le déploiement du contrôle interne budgétaire doit donc être une **démarche inscrite dans la durée** dont l'aboutissement ne peut être acquis à court terme. En outre, **elle ne peut pas avoir le même niveau d'exigence selon la taille des structures et les volumes financiers dont ils assurent la gestion** ;
- Enfin, la maîtrise des risques budgétaires nécessite dans certains cas d'aller bien au-delà de la sécurisation des procédures existantes, en interrogeant notamment l'organisation des structures et le système d'information financier. A ce titre, **la mise en place du GBCP constitue une opportunité**.

Ces considérations générales serviront de point de départ des travaux de la DAF et de tous les partenaires qu'elle mobilisera, pour préciser les attendus du CIB et ses méthodes adaptées de déploiement sur le périmètre du MESR.

Annexes

Documents complémentaires

Les documents évoqués dans les parties supra sont consultables :

- Sur le site collaboratif « CIC Opérateurs » de Pléiade, en particulier :
 - Le rapport sur le niveau de déploiement du contrôle interne comptable au sein des opérateurs de l'enseignement supérieur et de la recherche
 - Les actes des séminaires CIC de 2013 et 2014
- Sur le site « forum de la Performance »
- Sur le site de la Cour des Comptes

Plan d'action consolidé

Axe « Consolider » : consolider les acquis ministériel en termes d'animation du CIC des opérateurs

> **Poursuivre le suivi du déploiement du CIC au sein des opérateurs**

Action	Responsable	2014	2015				+
		T4	T1	T2	T3	T4	
Administrer l'enquête annuelle et assurer un taux de réponse pertinent	DAF A et DAF-B						
Analyser les rapports des commissaires aux comptes	DAF B						
Elaborer le rapport sur le déploiement du CIC et en assurer la diffusion	DAF A et DAF-B						

> **Participer à l'identification et à la diffusion des bonnes pratiques en termes de CIC**

Organiser avec la DGFIP le séminaire annuel relatif au CIC des opérateurs du périmètre « enseignement supérieur et recherche »	DAF B et DGFIP						
--	----------------	--	--	--	--	--	--

Axe « étendre » : Déterminer au niveau national, en collaboration avec les parties prenantes, des activités de maîtrise des risques au regard de procédures sensibles

Action	Responsable	2014	2015				+
		T4	T1	T2	T3	T4	
Construire la liste des AMR à déployer au regard du processus « contrat de recherche »	DAF B (groupe de travail)						
Déterminer les modalités de contrôle de la mise en œuvre des AMR	DAF B						
Construire la liste des AMR à déployer au regard du processus « collecte et traitement »	MCIMR et DAF B						
Déterminer les modalités de contrôle de la mise en œuvre des AMR	DAF B						

Axe « étendre » : Accompagner les opérateurs dans les transformations induites par les évolutions du cadre réglementaire

Action	Responsable	2014	2015				+
		T4	T1	T2	T3	T4	
Diffusion et mutualisation d'outils et de bonnes pratiques de préparation au nouveau cadre budgétaire et comptable	<i>DAF, en lien avec les autres directions du MENESR concernées (DGESIP et DGRI sur le périmètre ESR)</i>						
Création et animation d'un groupe de travail « adoption anticipée du compte financier »	DAF B						

Axe « conduite du changement » : Formaliser des axes directeurs pour un déploiement du Contrôle Interne Budgétaire performant et adapté aux enjeux des opérateurs du MENESR

Actions	Responsable	2014	2015				+
		T4	T1	T2	T3	T4	
Constitution et réunion d'un groupe de travail	DAF						
Production d'une cartographie de processus à enjeux (livrable)	DAF						