

Cour des comptes



TROISIEME CHAMBRE

S2016-0714

VERSION CONSOLIDEE

NOTE D'EVALUATION DU CONTRÔLE INTERNE COMPTABLE

MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE

MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE

Comptes de l'Etat pour 2015

Mars 2016

SOMMAIRE

PARTIE I : LA GOUVERNANCE ET LE PILOTAGE DU CONTROLE INTERNE	9
I. LA STRUCTURE DE GOUVERNANCE DU CONTROLE INTERNE.....	9
II. LA STRUCTURE DE PILOTAGE ET D'ANIMATION DU CONTROLE INTERNE	10
PARTIE II : LES OUTILS DU CONTROLE INTERNE ET LA DOCUMENTATION DES PROCESSUS.....	15
I. LA CARTE DES PROCESSUS MINISTERIELS	15
II. LA CARTE DES RISQUES MINISTERIELS	16
III. LE PLAN D'ACTION MINISTERIEL.....	18
IV. LA DOCUMENTATION DES PROCESSUS	21
PARTIE III : L'APPRECIATION PAR LE MINISTERE DU DEGRE DE MATURITE DES DISPOSITIFS DE CONTROLE INTERNE	23
I. LE REPORTING DU CONTROLE INTERNE	23
II. L'ECHELLE DE MATURITE DE LA GESTION DES RISQUES COMPTABLES ET FINANCIERS (EMR).....	24
III. LA FONCTION D'AUDIT INTERNE MINISTERIEL	26
PARTIE IV : LE DEGRE DE MATURITE DU CONTROLE INTERNE DANS LES SERVICES DECONCENTRES ET DANS LES ETABLISSEMENTS PUBLICS DE L'ETAT.....	29
I. LE DEGRE DE MATURITE DU CONTROLE INTERNE DANS LES SERVICES DECONCENTRES DE L'ETAT	29
II. LE DEGRE DE MATURITE DU CONTROLE INTERNE DANS LES ETABLISSEMENTS PUBLICS DE L'ETAT	31
ANNEXE N°1 : LE DISPOSITIF DE CONTROLE INTERNE COMPTABLE DE L'ACADEMIE DE CRETEIL	35
I. LA GOUVERNANCE, LE PILOTAGE ET L'ANIMATION DE LA DYNAMIQUE DE DEPLOIEMENT DU DISPOSITIF DE CIC ACADEMIQUE.....	37
II. LES OUTILS MIS EN ŒUVRE PAR L'ACADEMIE : CARTOGRAPHIE DES PROCESSUS ET DES RISQUES, ORGANIGRAMMES FONCTIONNELS, PLAN D'ACTION, RCIC.....	39
III. LE DISPOSITIF DE REPORTING SUR L'EFFECTIVITE ET SUR L'EFFICACITE PROPRE A L'ACADEMIE	41
ANNEXE N°2 : LE DISPOSITIF DE CONTROLE INTERNE COMPTABLE DE L'ACADEMIE DE LILLE.....	43

I.	LA GOUVERNANCE, LE PILOTAGE ET L'ANIMATION DE LA DYNAMIQUE DE DEPLOIEMENT DU DISPOSITIF DE CIC ACADEMIQUE.....	44
II.	LES OUTILS DU CONTROLE INTERNE MIS EN ŒUVRE PAR L'ACADEMIE	46
III.	LE DISPOSITIF DE REPORTING SUR LE CIC DE L'ACADEMIE.....	48

ANNEXE N°3 : LE DISPOSITIF DE CONTROLE INTERNE COMPTABLE DE L'ACADEMIE DE NICE 51

I.	LA GOUVERNANCE, LE PILOTAGE ET L'ANIMATION DE LA DYNAMIQUE DE DEPLOIEMENT DU DISPOSITIF DE CIC ACADEMIQUE.....	52
II.	LES OUTILS DU CONTROLE INTERNE MIS EN ŒUVRE PAR L'ACADEMIE	54
III.	LE DISPOSITIF DE REPORTING PROPRE A L'ACADEMIE	57

ANNEXE N°4 : LE DISPOSITIF DE CONTROLE INTERNE COMPTABLE DE L'ACADEMIE DE POITIER 59

I.	LA GOUVERNANCE, LE PILOTAGE ET L'ANIMATION DE LA DYNAMIQUE DE DEPLOIEMENT DU DISPOSITIF DE CIC ACADEMIQUE.....	60
II.	LES OUTILS DU CONTROLE INTERNE MIS EN ŒUVRE PAR L'ACADEMIE	62
III.	LE DISPOSITIF DE REPORTING PROPRE A L'ACADEMIE	64

ANNEXE N°5 : RAPPORTS D'AUDIT DU CABINET TUILLET 67

SYNTHESE

La présente note d'évaluation du contrôle interne (NEC) a pour objet de présenter les dispositifs de contrôle interne comptable pour les départements ministériels éducation nationale (MEN) et enseignement supérieur et recherche (MESR). L'objectif de la NEC est de déterminer les points forts, les points faibles et les axes de progrès du dispositif de contrôle interne comptable des ministères, en portant une appréciation sur les évolutions observées, et d'identifier les principales zones de risque que les ministères concernés font peser sur les comptes 2015 de l'Etat. Ces risques éventuels feront l'objet d'investigations complémentaires dans le cadre des missions finales.

La NEC 2014 avait confirmé les bons résultats du ministère en matière de gouvernance et de pilotage du CIC : la composition des instances s'était stabilisée et elles se réunissaient régulièrement, les outils mis en place étaient aboutis, le plan d'action avait été révisé. L'ensemble de la démarche avait par ailleurs fait l'objet d'un effort de formalisation avec la réalisation d'un référentiel organisationnel du contrôle interne comptable. La capacité d'appréciation du degré de maturité du dispositif de contrôle par l'administration centrale présentait encore des insuffisances, dues en particulier aux faiblesses des mécanismes de reporting. La généralisation de l'outil EMR restait préconisée. En matière d'audit interne, le comité d'audit était tout juste installé, et le dispositif d'audit interne devait se déployer.

En 2015, le dispositif de contrôle interne des ministères s'est encore un peu amélioré sur trois sujets : le pilotage et la documentation stratégique (modalités de mise à jour du PAM), le déploiement au sein des opérateurs et l'audit interne. Les points forts du CIC au sein de ce ministère sont la qualité du pilotage (stabilité des instances de pilotage, qualité de la documentation stratégique, notamment le PAM et le ROCIC), de la documentation produite pour appuyer le déploiement dans les services déconcentrés (RCIC), du dispositif de reporting sur l'effectivité mis en place en 2015 (G2P). Les principales marges de progrès sont désormais l'amélioration de la qualité des cartes des risques et des processus, pour garantir une meilleure articulation entre ces outils (la carte des risques mériterait d'être améliorée pour établir de manière plus explicite un lien entre la description des processus, le référencement des risques et leur degré de couverture par le CIC), l'outillage des académies en matière de guides de procédure et d'outils opérationnels de contrôle ; le déploiement d'un véritable dispositif de reporting sur l'efficacité des contrôles, et enfin, la montée en charge du dispositif d'audit interne.

Enfin, comme en 2014, une enquête a été réalisée auprès de quatre académies (Créteil, Lille, Nice et Poitiers) afin d'avoir une meilleure connaissance du degré de déploiement du dispositif de CIC en services déconcentrés. Cette enquête, qui a été réalisée avec l'appui d'un prestataire (le cabinet d'audit Tuillet) pour l'appréciation de l'effectivité et de l'efficacité du dispositif de CIC sur la gestion des crédits du Titre 2, a permis de mettre en évidence la progressive diffusion de la culture, des outils et de la dynamique du CIC impulsés par l'administration centrale, et le foisonnement des outils de contrôle internes déjà mis en œuvre dans les services gestionnaires (notamment sur la gestion des crédits de Titre 2, foisonnement parfois mal structuré mais qui répondait à la volonté de sécuriser les opérations de paye). Elle souligne également l'hétérogénéité des niveaux de maturité académiques, les lacunes du formalisme en matière de pilotage et la nécessité de consolider les outils de reporting sur l'effectivité.

SYNTHÈSE									
N°	DOMAINE	Nombre total d'items	Nombre d'items côtés "Non applicable"	Nombre d'items côtés "Pas de mise en œuvre"	Nombre d'items côtés "Début de mise en œuvre"	Nombre d'items côtés "mise en œuvre partielle"	Nombre d'items côtés "Mise en œuvre"	Nombre d'items côtés "Point fort"	Appréciation de synthèse
1	La structure de gouvernance du contrôle interne	5	0	0	1	1	3	0	1,70
2	La structure de pilotage et d'animation du contrôle interne	4	0	0	0	0	2	2	2,50
3	La carte des processus ministériels	3	0	0	0	0	3	0	2,00
4	La carte des risques	5	0	0	1	0	4	0	1,80
5	Le plan d'action ministériel	5	0	0	1	0	2	0	2,20
6	La documentation des processus	6	0	0	0	1	2	2	2,30
7	Le reporting de contrôle interne	5	0	1	1	0	3	0	1,40
8	L'échelle de maturité et de gestion des risques (et autres dispositifs d'évaluation)	4	0	0	3	1	0	0	1,13
9	Le dispositif d'audit interne ministériel	7	0	1	2	3	1	0	1,21
10	Le degré de maturité du contrôle interne en services déconcentrés	6	0	0	1	4	1	0	1,50
11	Le degré de maturité du contrôle interne dans les établissements publics	5	0	0	3	1	1	0	1,30
EVALUATION GLOBALE									1,73

Valeurs de la colonne cotation
 NR Non renseigné
 NA Non applicable
 0 Pas de mise en œuvre
 1 Début de mise en œuvre
 1,5 Mise en œuvre partielle
 2 Mise en œuvre
 3 Point fort

Suivi des recommandations – Ministère de <à compléter>		
Total recommandations NEC 2014	a	+14
Recommandations de 2014 non suivies en 2015	b	0
Recommandations de 2014 levées en 2015 (car mises en œuvre ou sans objet)	c	-4
Recommandations de 2014 reconduites en 2015	$d=a+b+c=e+f$	+10
car partiellement mises en œuvre	e	+9
car non mises en œuvre	f	+1
Recommandations nouvelles en 2015	g	+1
Total recommandations NEC 2015	$h=d+g=i+j+k$	+11
Priorité 1	i	+7
Priorité 2	j	+4
Priorité 3	k	+0

PARTIE I : LA GOUVERNANCE ET LE PILOTAGE DU CONTROLE INTERNE

I. LA STRUCTURE DE GOUVERNANCE DU CONTROLE INTERNE

A. LES PRINCIPALES EVOLUTIONS CONSTATEES EN 2015

En 2015, les instances de gouvernance et de pilotage du contrôle interne comptable ministériel n'ont pas été modifiées. Elles demeurent composées :

- du CCIMR, présidé par le secrétaire général, et dont le secrétariat est assuré par la mission ministérielle de maîtrise des risques rattachée au secrétariat général, instance de gouvernance de l'ensemble du contrôle interne (comptable, budgétaire et métier) ;
- du comité de pilotage du CIC/CIB, présidé par le directeur des affaires financières et dont le secrétariat est assuré par le chef du département du contrôle interne et des systèmes d'information financiers, instance de pilotage du dispositif ; à compter d'avril 2014, le CBCM a été convié à toutes les réunions du copil ;
- du comité de pilotage technique, également appelé comité de suivi du plan d'action ministériel, organisé et animé par le DCISIF, qui assure la bonne mise en œuvre opérationnelle du plan d'actions ministériel.

Le CCIMR, comité commun de contrôle interne pour la maîtrise des risques, instance de gouvernance ministérielle présidée par le secrétaire général, coordonne les dispositifs de contrôle interne pour la maîtrise des risques mis en place au sein des ministères¹. Son secrétariat est assuré par la mission de contrôle interne pour la maîtrise des risques. Aux termes du décret n°2012-567 du 24 avril 2012 relatif au contrôle et à l'audit interne des ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur et de la recherche, il fixe les grandes orientations concernant les démarches de déploiement des dispositifs de contrôle interne des deux ministères et en suit la mise en œuvre. Il est composé du SG, de cinq directeurs et d'un chef de service et de deux représentants d'académies : la directrice générale de l'enseignement scolaire, la directrice générale pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle, le directeur général pour la recherche et l'innovation, la directrice générale des ressources humaines, le directeur des affaires financières, la directrice de l'évaluation, de la prospective et de la performance, le directeur du numérique pour l'éducation, une rectrice (celle de l'académie d'Orléans-Tours) et un secrétaire général d'académie (celui de l'académie de Versailles), conformément aux dispositions de l'arrêté du 11 décembre 2014 fixant la composition du CCIMR.

En 2015, le CCIMR s'est réuni deux fois, le 22 mai puis le 27 novembre 2015. A l'occasion de la première de ces réunions, un point d'actualité sur la démarche de CIC a été réalisé, et de la seconde, une présentation de la démarche d'actualisation du plan d'action ministériel. Le CCIMR a également été mobilisé par trois autres chantiers, à savoir le suivi d'un plan d'action concernant la sécurisation des examens, le suivi d'un plan d'action concernant la fiabilisation des systèmes d'information financiers des

¹ Article 7 du décret n°2006-572 du 17 mai 2006 fixant l'organisation de l'administration centrale des ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur et de la recherche, modifié par l'article 2 du décret n°2012-568 du 24 avril 2012.

établissements d'enseignement supérieur et enfin l'exercice de cartographie ministériel des risques stratégiques conduit avec l'appui de la mission d'audit interne.

Les documents de présentation élaborés comme support des réunions du CCIMR, et ceux qui formalisent les principales conclusions et orientations arrêtées à l'occasion de ces réunions, n'ont pas été mis en ligne sur le site de la DAF dans la rubrique dédiée à la gouvernance du CIC. Il serait souhaitable qu'ils y figurent.

B. L'ORGANISATION ET LE FONCTIONNEMENT DE LA STRUCTURE DE GOUVERNANCE

L'organisation de la principale instance de gouvernance ministérielle est stabilisée et son fonctionnement est régulier. En 2015, le comité commun de contrôle interne pour la maîtrise des risques s'est réuni deux fois. Il n'a pas eu à valider de nouvelles orientations stratégiques, le PAM 2014-2016 étant en cours de mise en œuvre, ce qui paraît normal, la démarche de déploiement du CIC ayant atteint un nouveau plateau et étant entrée dans une phase nécessaire de consolidation des acquis.

1 - LA STRUCTURE DE GOUVERNANCE DU CONTRÔLE INTERNE						1,70
N°	Critères d'évaluation	Cotation 2013	Cotation 2014	Cotation 2015	Appréciation synthétique	
1	Un comité ministériel de maîtrise des risques a été mis en place au sein du ministère et sa composition garantit l'indépendance du contrôle interne vis-à-vis des structures d'audit interne. Ce comité est directement rattaché au plus haut niveau de l'organisation (secrétaire général)	2	2	2	Le CCIMR (comité commun de contrôle interne pour la maîtrise des risques), est présidé par le SG des MENESR.	
2	Ce comité de maîtrise des risques s'est régulièrement réuni en 2015 et a eu un fonctionnement effectif	2	2	2	Réunion deux fois par an en 2012 et 2013, une fois en 2014 (réunion du 16 juillet 2014) et en 2015 (réunion du 27 novembre 2015).	
3	Ce comité de maîtrise des risques a examiné et validé les outils ministériels de pilotage actualisés au titre de l'exercice 2015 et élaborés par la structure de pilotage (carte des processus, carte des risques, plan d'action ministériel, reporting)	1	1,5	1,5	Validation des principes directeurs, des principales orientations, des modalités d'élaboration du nouveau PAM pluriannuel 2014-2016. Le document finalisé n'a en revanche pas été présenté. Point en 2015 sur l'état d'avancement de la mise en œuvre du 2014-2016.	
4	L'organisation retenue prévoit un recueil des décisions d'orientation prises par le comité de maîtrise des risques. Ce recueil des décisions est alimenté à partir des outils ministériels de pilotage et du reporting du contrôle interne lorsqu'il existe	1	1	1	Relevé de décisions formalisé, non mis en ligne sur le site de la DAF. Pas de lien formalisé entre reporting et décisions d'orientation.	
5	Les orientations ministérielles sont formalisées dans des feuilles de route diffusées par la structure de pilotage à l'ensemble des entités du périmètre ministériel	2	2	2	Formalisation au sein du PAM 2014-2016 ; transmission aux recteurs de feuilles de routes annuelles.	

C. RECOMMANDATIONS

La recommandation formulée dans la NEC 2014 sur le suivi effectif de la mise en œuvre des orientations définies par le CCIMR peut être considérée comme mise en œuvre.

II. LA STRUCTURE DE PILOTAGE ET D'ANIMATION DU CONTRÔLE INTERNE

A. LES PRINCIPALES EVOLUTIONS CONSTATEES EN 2015

La principale structure de pilotage du déploiement du CIC au niveau ministériel est le comité de pilotage CIC / CIB, qui réunit autour du DAF les principales directions concernées, et auquel le CBCM participe depuis avril 2014. C'est le DCISIF qui assure le secrétariat de cette instance de pilotage dont les missions ne sont pas précisées dans les documents de référence du ministère mis en ligne dans le dossier permanent du CIC sur le site de la DAF. Par note du 24 mai 2012, le secrétaire général précisait que le comité de pilotage du CICB devait rendre compte au CCIMR sur l'état d'avancement de ses propres travaux, en tenant compte des orientations arrêtées par le CCIMR. En outre, le référentiel organisationnel du CIC dispose que le comité de

pilotage CIC/CIB a « en particulier comme objectifs de valider les axes stratégiques de renforcement du CIC ».

La mise à jour du référentiel organisationnel du CIC ministériel, validée en comité de pilotage en décembre 2014, a permis de clarifier l'articulation des missions respectives du CCIMR et du comité de pilotage CIC/CIB. Toutefois, le document ne présente pas de manière précise les principales instances de gouvernance et de pilotage du CIC ministériel (le CCIMR, le comité de pilotage CIC/CIB et le comité de pilotage technique), ne rappelle pas leur composition, les textes qui les instituent ni leur rôle respectif.

Si le rôle du CCIMR est prévu par le décret n°2012- 567 du 24 avril 2012 relatif au contrôle et à l'audit interne des ministères, celui du comité de pilotage CIC/CIB n'est précisé par aucun document officiel, et la bonne articulation de leurs responsabilités mériterait d'être explicitée autrement que par une simple note interne. Le décret instituant le CCIMR précise en effet que celui-ci définit les grandes orientations du CIC et assure le suivi de leur mise en œuvre ; le référentiel organisationnel prévoit quant à lui que le comité de pilotage CIC/CIB « valide les axes stratégiques de renforcement du CIC » : la distinction entre ces deux responsabilités mériterait sans doute d'être précisée, et la position adoptée par la note du 24 mai 2012 signé du SG confirmée².

Le comité de pilotage CIC/CIB s'est réuni deux fois en 2015, les 2 avril et 24 septembre. A l'occasion de la première de ces réunions, il a décidé l'organisation d'actions de formation à destination des référents promoteurs (action « conduite du changement pour le déploiement du CIC ») et des référents techniques, et l'intégration de l'enquête annuelle sur le CIC auprès des académies dans l'outil G2P. Il a également décidé de compléter le référentiel de contrôle interne (RCIC) « indemnités servies en établissement » pour signaler l'apport d'une jurisprudence et d'installer un comité de suivi de la mise en œuvre du plan d'action CIC en administration centrale.

Lors de sa seconde réunion, il s'est prononcé sur la présentation du niveau de mise en œuvre du PAM 2014-2016, sur la définition des axes structurant les feuilles de route académiques 2015-2016, reconduisant l'objectif d'atteinte du socle CIC à horizon 2016, sur la diffusion de deux nouveaux RCIC AT/MP (accidents du travail / maladies professionnelles), fin de fonction entraînant une fin de rémunération), sur l'incitation à contribuer au chantier de refonte des outils CIC piloté par la DAF et sur la mise en œuvre d'une action d'accompagnement du déploiement des requêtes d'exploitation des retours pairie.

Le comité de pilotage technique, ou comité de suivi du plan d'action ministériel, normalement organisé et animé par le DCISIF, censé assurer la bonne mise en œuvre

² Dans cette note, le SG précise que « le CICB doit prendre toute sa place au sein du dispositif de contrôle élargi. A ce titre le comité de pilotage du CICB devra rapporter régulièrement au CCIMR sur l'état d'avancement de ses propres travaux tout en tenant le plus grand compte des orientations qu'il arrête. [...] Tout en gardant son réseau et son activité propre, le comité de pilotage du CICB, a vocation à rapporter devant le CCIMR. Ce dernier assure ainsi la supervision des travaux du CICB et en valide les grandes orientations en cohérence avec les priorités qu'il définit. » Ces précisions ont clarifié les rôles respectifs du CCIMR et du comité de pilotage, et complètent heureusement les dispositions contenues dans le décret n°2012-568 du 24 avril 2012 qui confie au SG la mission de coordination des dispositifs de contrôle interne pour la maîtrise des risques mis en place au sein des ministères et à la DAF la mission de concourir à la mise en œuvre des dispositifs de contrôle interne budgétaire et comptable et de les coordonner (articles 2 et 3 du décret, modifiant les articles 7 et 10 du décret n°2006-572 du 17 mai 2006 fixant l'organisation de l'administration centrale des MEN et ESR.

opérationnel du PAM et devant réunir toutes les six semaines les principaux acteurs de cette mise en œuvre autour du DCISIF (directions de la DAF concernées, représentant de la mission de contrôle interne, du CBCM) ne s'est pas réuni en 2014 ni en 2015. Une instance spécifique a en revanche été créée pour assurer un suivi opérationnel plus rapproché du déploiement du dispositif en administration centrale. Ce point a été acté en comité de pilotage CIC/CIB et un comité de suivi dédié s'est donc tenu le 6 juin et le 18 décembre 2015.

Les acteurs du CIC sont restés les mêmes en 2014 : les fonctions de référents promoteurs, sponsors de la démarche, et de référents techniques, chargés de sa mise en œuvre opérationnelle, ont été distinguées, et des pilotes par processus, responsables de la conception des démarches de renforcement du CIC pour un processus donné, ont été identifiés. Ces pilotes sont par exemple le bureau DAF C3 pour les processus rémunération, DAF A2 pour la commande publique, la DGESCO pour les bourses de l'enseignement scolaire et les subventions d'établissements, la DGSIP pour les subventions aux opérateurs. L'ensemble des processus couvert par un référentiel ont été attribués à un pilote.

La note du 24 septembre 2012 relative au déploiement du contrôle interne en académies a par ailleurs fourni un cadre aux services déconcentrés pour mettre en œuvre la démarche et constitue un document de référence. Elle est complétée par des feuilles de route annuelles (Cf. ci-dessous).

B. L'ORGANISATION ET LE FONCTIONNEMENT DE LA STRUCTURE DE PILOTAGE ET D'ANIMATION

Le dispositif de pilotage est opérationnel et les comités de pilotage se sont régulièrement réunis en 2015, contrairement au comité de suivi du plan d'action. Si les premiers ont supervisé et suivi de manière effective les opérations de déploiement engagées depuis la relance du contrôle interne, l'absence de réunion du comité de suivi ne permet pas une mise en œuvre optimale du plan d'action 2014-2016, bien qu'une instance dédiée au déploiement du CIC au sein des directions d'administration centrale ait été réunie en juin 2015. La formalisation des décisions actées dans les comités de pilotage est satisfaisante et mise à disposition sur le site de la DAF.

Le référentiel organisationnel ministériel adopté en 2013 a été mis à jour en 2014.

2 - LA STRUCTURE DE PILOTAGE ET D'ANIMATION DU CONTRÔLE INTERNE						2,50
N°	Critères d'évaluation	Cotation 2013	Cotation 2014	Cotation 2015	Appréciation synthétique	
1	Une structure (bureau, département) de pilotage du contrôle interne met en œuvre les orientations décidées par la structure de gouvernance	2	2	2	Le comité de pilotage CIC / CIB assure le pilotage stratégique et opérationnel du déploiement du dispositif, qui est assuré par la direction du contrôle interne et des systèmes d'information financiers (DCISIF).	
2	La structure de pilotage a mis en œuvre un tableau de suivi des orientations décidées par la structure de gouvernance couvrant la totalité du périmètre	2	2	3	Le comité de pilotage CIC / CIB suit la mise en œuvre du PAM. Un document de bilan intermédiaire a été réalisé en 2015, alimenté tant par les remontées sur la mise en œuvre effective des actions du PAM que par l'audit interne/externe.	
3	Il existe un réseau de référents « contrôle interne » en administration centrale comme en services déconcentrés sur lequel s'appuie la structure de pilotage. Le réseau des référents "contrôle interne" s'est régulièrement réuni dans le but d'accompagner les services opérationnels	3	3	3	Existence d'un annuaire enrichi, et réunion régulière des référents.	
4	Le réseau de référents contrôle interne accompagne, sous l'impulsion de la structure de pilotage, les services opérationnels dans l'élaboration de la documentation des processus ayant un impact significatif à l'échelle du ministère	2	2	2	Diffusion de référentiels de contrôle interne, outils propres au MEN (19 en 2014), adaptables par les utilisateurs.	

C. RECOMMANDATIONS

La réalisation d'un document de référence organisationnel doit être l'occasion de formaliser le dispositif de gouvernance et de pilotage de manière plus précise. En outre, le comité de suivi doit se réunir effectivement pour assurer en particulier un suivi fin de la mise en œuvre du plan d'action.

n°	Objet de la recommandation	Nature*	Priorité**
1	Dans le référentiel organisationnel du CIC des ministères, préciser la description du dispositif de gouvernance et de pilotage (composition, rôles, sources réglementaires).	B	1
2	Réunir le comité de suivi pour assurer un suivi fin de la mise en œuvre du PAM.	B	1

(*) Nature de la recommandation : nouvelle (A), reconduite car partiellement mise en œuvre(B), reconduite car non mise en œuvre (C)

(**) Gradation du degré de priorité de mise en œuvre des recommandations : forte (1), moyenne (2), faible (3)

PARTIE II : LES OUTILS DU CONTROLE INTERNE ET LA DOCUMENTATION DES PROCESSUS

I. LA CARTE DES PROCESSUS MINISTERIELS

A. LES PRINCIPALES EVOLUTIONS CONSTATEES EN 2015

La carte des processus ministériels est intégrée au PAM 2014-2016 et est intitulée carte des processus *comptables* ministériels. Elle a rendu nécessaire un travail spécifique présenté et validé en comité de pilotage le 4 décembre 2014, dont l'objectif était de faire le lien entre les processus, les risques associés et le niveau de déploiement des actions de maîtrise des risques correspondant, pour identifier les priorités parmi les actions à conduire. Ce travail a été documenté à travers l'élaboration de fiches par processus qui font le lien entre le processus et les RCICs correspondant, lesquels détaillent de manière plus précise les risques associés et les actions de maîtrise des risques proposés.

Cette carte propose une approche comptable et présente les processus par cycles (charges, produits, immobilisations et stocks, engagements et provision, transverse), sous-cycles ou processus (rémunérations, interventions, commande publique), et enfin sous-processus, qui devraient pouvoir être assimilés aux procédures décrites dans le référentiel interministériel. La carte présente également une valorisation financière pour chacun des sous-processus.

Les sous-processus identifiés sur le sous-cycle charges de personnels (rémunérations), qui constitue le sous-cycle aux enjeux les plus forts pour le ministère, sont en réalité des éléments de rémunération, pas véritablement des procédures³ au sens strict. La carte des processus gagnerait sans doute en clarté si elle présentait effectivement des processus, tout en précisant à quels éléments de rémunérations ces

³ Le cadre de référence interministériel du CIC présenté dans l'arrêté du 31 décembre 20103 prévoit que la cartographie « identifie et classe selon une typologie structurée, les opérations ayant un impact comptable par : cycle, ensemble de processus qui se subdivise en processus, qui se subdivise en procédures, qui se subdivisent en tâches, constituant un ensemble indissociable d'opérations.

Le cadre de référence du contrôle interne comptable de l'Etat, dont la dernière version date de septembre 2010, propose un glossaire dans lequel les notions de cycles, processus et procédures sont ainsi définis. **Cycle** : ensemble cohérent de processus. **Processus** : ensemble de tâches réalisées par différents opérationnels (voire différentes entités [...]) participant d'une même activité, placées sous l'empire de normes juridiques spécifiques, rattachées à un ensemble de comptes ou d'éléments de l'annexe, pour produire un résultat commun. Un processus est un ensemble cohérent de procédures. L'information comptable circule le long du processus qui en constitue ainsi le support de la piste d'audit. **Procédure** : partie d'un processus dont elle constitue l'un des enchaînements, la procédure se décompose elle-même en enchaînement de tâches. Elle est déclenchée par un fait générateur et abouti à une ou plusieurs finalités.

sous-processus de gestion conduisent⁴. Cet exercice est par ailleurs déjà en partie réalisé puisque le MEN dispose d'une cartographie des processus rémunérations très précise, qui décompose la gestion des agents en 48 sous-processus (proches des 63 processus de gestion qui avaient été identifiés par l'ONP).

Cette carte globale au niveau ministériel est complétée par une carte plus précise, pour chaque sous-processus, au sein des RCIC (cf. supra), sous forme de logigrammes, identifiant les principales applications de gestion et les acteurs impliqués à chaque étape du processus. Les RCIC complètent donc la carte des processus et proposent bien une approche par processus de gestion.

B. LE PROCESSUS D'ACTUALISATION ET DE FORMALISATION DE LA CARTE DES PROCESSUS MINISTERIELS

La carte des processus contenue dans le PAM, complétée des cartes par processus dans les référentiels, répond aux principales attentes en matière de pilotage et permet de donner une armature précise à la carte des risques. Elle gagnerait probablement à présenter des sous-processus qui correspondent véritablement à des procédures de gestion, tels que définis dans le référentiel interministériel du CIC. Le nouveau PAM 2017 – 2019, qui devrait être élaboré en 2016, devra être utilisé pour améliorer l'exercice de cartographie. L'évaluation de la carte des processus ministériels sera revue à cette occasion.

3 - LA CARTE DES PROCESSUS MINISTERIELS						2,00
N°	Critères d'évaluation	Cotation 2013	Cotation 2014	Cotation 2015	Appréciation synthétique	
1	Les processus ayant une incidence significative sur les comptes de l'Etat ont été recensés dans une carte des processus	2	2	2	Carte complète des macro processus éditée dans le PAM triennal 2014-2016, revue en décembre 2014 et complétée par une cartographie des sous-processus dans les référentiels de contrôle interne.	
2	La carte des processus permet d'identifier pour les processus les plus significatifs, les sous processus, les acteurs et les applications supports associés	2	2	2	Documentation très complète pour les processus principaux dans les RCIC.	
3	La carte des processus est régulièrement (au moins une fois par an) actualisée pour tenir compte des évolutions ministérielles (périmètre, réglementation, activité, ...) en amont de sa validation annuelle par la structure de gouvernance du contrôle interne	2	2	2	Mise à jour en 2015 (pour la valorisation financière). Amélioration attendue : rénovation de la cartographie des processus, des risques et meilleure articulation entre les deux.	

II. LA CARTE DES RISQUES MINISTERIELS

A. LES PRINCIPALES EVOLUTIONS CONSTATEES EN 2015

Le plan d'action 2014 – 2016, complété par le travail de cartographie validé à l'occasion du comité de pilotage du 4 décembre 2014, propose une nouvelle version de la carte des risques ministériels. Intitulée « cartographie de priorisation des risques comptables », elle repose sur une appréciation des processus en fonction du niveau de maîtrise des risques associés, à partir d'un indice d'impact financier et d'un indice de maîtrise des risques par le dispositif de CIC,

⁴ Notons d'ailleurs sur ce point que la cartographie des processus proposée par le MINEFI et utilisé dans un certain nombre d'autres ministères propose bien de présenter des sous-cycle de gestion, et non des éléments de rémunération : recrutement ou prise en charge ; évolutions liés à la carrière ; évolutions liées aux fonctions ; évolutions liées à la situation personnel de l'agent ; indemnisation chômage).

Cette carte pose difficulté dans la mesure où elle ne propose pas vraiment une description des principaux risques résiduels⁵ par processus. Elle est complétée par les référentiels et cartographies des risques contenus dans les RCIC, qui décrivent bien les risques, mais la structuration des référentiels n'est pas la même que celle de la carte des processus et de la carte des risques du plan d'action. Il y a donc un problème d'articulation entre le document de pilotage ministériel et les documents de référence permettant la mise en œuvre opérationnelle du dispositif.

Il conviendrait donc que le ministère améliore son dispositif de recensement des risques, en identifiant les principaux susceptibles d'affecter la qualité comptable associée aux macro-processus décrits dans la carte des processus. A l'occasion du comité de pilotage CIC/CIB du 4 décembre 2014, un travail complémentaire d'analyse a proposé des fiches d'appréciation du CIC par processus, faisant le lien entre macro processus et risques décrits dans les RCIC. Cette approche est plus conforme à la logique de cartographie des risques décrite dans le référentiel interministériel et pourrait servir de base de travail pour améliorer le document existant.

B. LE PROCESSUS D'ACTUALISATION ET DE FORMALISATION DE LA CARTE DES RISQUES

La carte des risques a été actualisée à l'occasion de l'élaboration du nouveau PAM 2014-2016. Elle s'appuie sur la carte des processus, mais ne présente pas stricto sensu des risques, tels que définis dans le référentiel interministériel. Elle mérite donc d'être améliorée. Elle est en revanche complétée par les logigrammes décrivant les processus et les référentiels de risques recensés dans les RCIC.

4 - LA CARTE DES RISQUES					1,80
N°	Critères d'évaluation	Cotation 2013	Cotation 2014	Cotation 2015	Appréciation synthétique
1	Une carte des risques a été formalisée au niveau ministériel et permet de couvrir tous les services et entités rattachés (ministère, services déconcentrés, opérateurs)	2	2	2	La carte insérée au PAM 2014 - 2016 repose sur une analyse croisant impact financier et indice de maîtrise des risques par processus. Elle est complétée par la documentation contenue dans les RCIC.
2	La structure de cette carte couvre l'ensemble des processus à enjeux figurant dans la carte des processus du ministère	2	2	2	Oui, la carte des risques étant établi à partir de la carte des processus.
3	La carte des risques est actualisée annuellement (à fin N-1 pour l'exercice N) selon une méthodologie documentée	1	2	2	Carte actualisé en décembre 2014.
4	La structure de cette carte fournit une vision hiérarchisée des risques ministériels pouvant avoir une incidence significative sur les comptes et permettant une priorisation adéquate des actions par la suite	2	1	1	La carte des risques du MENESR ne permet pas d'identifier de manière précise les risques inhérents car la notion de risque utilisée par le ministère n'est pas conforme aux prescription du référentiel interministériel.
5	La carte ministérielle des risques est examinée et validée par la structure de gouvernance de la maîtrise des risques	1	2	2	La carte a été validée en copil CIC / CIB. En décembre 2014, l'analyse de la cartographie a été appuyé par une analyse détaillée, par processus, du niveau de couverture du dispositif de CIC ministériel. Amélioration attendue : rénovation de la cartographie des processus, des risques et meilleure articulation entre les deux.

⁵ Le référentiel interministériel du contrôle interne comptable défini par l'arrêté du 31 décembre 2013 prévoit que « Les risques – événements potentiels ne permettant pas d'atteindre l'objectif de qualité comptable s'ils se réalisent – doivent être recensés et hiérarchisés selon deux axes :- la probabilité de survenance (ou occurrence) ;- l'impact s'ils se réalisent (notion d'enjeu).

Le dispositif de contrôle interne pour maîtriser les risques sera fonction de cette hiérarchisation, en fonction du coût de la mesure de contrôle interne par rapport au risque à maîtriser. La partie non maîtrisée du risque constitue le risque résiduel.

Le recensement et la hiérarchisation des risques sont formalisés dans des cartographies des risques comptables résiduels par processus. »

C. RECOMMANDATIONS

Afin de renforcer la cohérence de la démarche qui doit conduire à lier l'analyse des risques par processus et l'identification puis l'élaboration des référentiels de contrôle interne proposant des actions de maîtrise des risques, il convient de mettre à profit l'exercice de formalisation du PAM ministériel pour la période 2017-2019 en explicitant le lien entre cartographies des processus et des risques et référentiels de contrôle interne élaborés ou à élaborer. Cet effort de clarification doit s'appuyer sur une description plus précise des processus et procédures, conformément au cadre de référence interministériel du CIC.

n°	Objet de la recommandation	Nature*	Priorité**
3	Formaliser de manière explicite, dans la carte des risques, le lien entre processus, risques associés et actions de maîtrise des risques.	B	1

(*) Nature de la recommandation : nouvelle (A), reconduite car partiellement mise en œuvre(B), reconduite car non mise en œuvre (C)

(**) Gradation du degré de priorité de mise en œuvre des recommandations : forte (1), moyenne (2), faible (3)

III. LE PLAN D'ACTION MINISTERIEL

A. LES PRINCIPALES EVOLUTIONS CONSTATEES EN 2015

En 2014, le MENESR a élaboré un nouveau plan d'action ministériel (PAM) pour la période 2014-2016. Ce plan d'action a été conçu comme devant couvrir l'ensemble des dispositifs de contrôle interne financier. Il comprend donc un volet introductif, un bilan des actions menées au titre du CIC pour le ministère pour 2013-2014, et cinq volets thématiques : contrôle interne comptable Etat, contrôle interne budgétaire Etat, contrôle interne comptable et budgétaire des opérateurs, maîtrise des risques comptables et financiers des EPLE, et systèmes d'informations financiers ministériels. Il a été publié en octobre 2014, et complété en décembre 2014 d'une présentation plus complète de la méthodologie d'élaboration des cartes des processus et des risques.

Le volet « contrôle interne comptable Etat » présente le niveau de déploiement atteint à l'issue de la mise en œuvre du dernier PAM, la carte des processus et la carte des risques, et enfin les actions à mettre en œuvre pour 2014 et 2015. Les trois axes de développement proposés sont : la consolidation des acquis ministériels (dix actions), l'extension du dispositif (six actions) et le renforcement de la conduite du changement (trois actions). Les actions de l'axe « consolidation » portent sur la révision et la mise à jour des RCIC, la diffusion des référentiels existants mais non encore diffusés, l'atteinte du socle CIC pour les académies, et l'utilisation du nouvel outil de reporting G2P mis à disposition des académies. Les actions principales de l'axe « extension » consistent principalement en l'élaboration et la diffusion de quatre nouveaux référentiels, et à mettre en œuvre l'échelle de maturité de la gestion des risques (EMR) pour le processus « bourses de l'enseignement supérieur ». Enfin le troisième axe de travail porte sur des actions de communication visant à renforcer l'acculturation des acteurs (EPL, SG adjoints chargés des RH).

Le volet « maîtrise des risques comptables et financiers en EPLE » élargit le périmètre de la démarche de déploiement du CIC à l'ensemble des EPLE. Il propose treize actions visant pour l'essentiel le déploiement et l'appropriation de l'outil rénové de diagnostic et de contrôle interne comptable et financier des EPLE, ODICé. La révision de cet outil était nécessaire du fait de la rénovation du cadre comptable des EPLE avec la publication de l'instruction codificatrice M 9.6 relative au cadre budgétaire et comptable des établissements publics locaux d'enseignement du 14 décembre 2012.

Le volet « contrôle interne comptable et budgétaire des opérateurs » complète le niveau de couverture du dispositif. Il présente un bilan du niveau de maturité du CIC au sein des établissements, établi à partir des résultats de l'enquête menée par le ministère au second semestre 2013, et des actions des démarches d'appui ministérielles. Il présente également le programme des douze actions à mettre en œuvre en 2014 et 2015 pour consolider les acquis ministériels en termes d'appui et d'animation (enquête annuelle et mutualisation des bonnes pratiques notamment, quatre actions), déterminer les actions de maîtrise des risques sur les processus identifiés comme sensibles (quatre actions), accompagner les opérateurs dans le cadre de la mise en œuvre des prescriptions du GBCP et formaliser les axes directeurs pour un déploiement du CIB.

Le volet « systèmes d'information financiers ministériels » (SIFm) propose 14 actions pour consolider les acquis en termes de maîtrise des risques en sécurisant la gestion des habilitations des outils et en réinstallant le comité CHOREGIE comme instance permettant le suivi et le partage d'informations sur les principaux chantiers et les évolutions affectant les SIFm. Il vise à étendre le dispositif aux AMM (applications ministérielles métiers) et à sécuriser le fonctionnement en mode permanent des outils.

Ce plan d'action déjà très complet et formalisé a été complété par les travaux résultants du bilan de mise en œuvre du précédent PAM 2012 – 2014 et du processus de révision des actions de maîtrise des risques (AMR) contenues dans les RCIC. Les actions figurant au PAM 2012-2014 ont fait l'objet d'un bilan de mise en œuvre, et celles qui restaient à réaliser à la date du bilan ont été reprises dans le nouvel outil de suivi informatisé G2P. Concernant les AMR, des ateliers ont été mis en place avec les pilotes de processus de l'administration centrale dans l'objectif de dresser un bilan sur les mises à jour à effectuer, AMR par AMR, et un tableau de synthèse intermédiaire a été mis en place pour échanger efficacement avec les acteurs responsables des processus concernés. Ce document de suivi a également été versé dans G2P. En plus des actions du nouveau PAM 2014-2016, l'outil G2P comporte donc un plan d'action opérationnel dont la mise en œuvre fait l'objet d'un suivi par l'administration centrale.

En 2015, a été élaboré un bilan de mise en œuvre du PAM 2014-2016 à mi-parcours, validé par le comité de pilotage du 24 septembre 2015. Ce bilan propose pour chaque volet du PAM une analyse rapide des principales réalisations ainsi qu'une mise à jour du plan d'action ministériel, à partir du bilan de mise en œuvre mais aussi de l'analyse des observations de l'audit externe et interne.

Sur les 19 actions du volet CIC Etat du PAM 204-2016, 8 ont été entièrement mises en œuvre, 6 sont en cours de réalisation et 5 n'ont pas été réalisées. La mise à jour du plan d'action propose en conséquence une feuille de route 2015-2016 qui reconduit 9 des 11 actions partiellement ou non mises en œuvre (les deux autres étant reportées au PAM 2016-2018) et propose deux nouvelles actions.

Parmi les actions mises en œuvre, il faut signaler la mise à disposition d'une version rénovée des RCIC en décembre 2014 (cf *supra*) et le décalage à 2016 de la révision générale des RCIC avec la mise en œuvre d'une méthodologie nouvelle, dite collaborative, reposant sur la mutualisation des pratiques académiques. De même un

premier comité de suivi du plan d'action en administration centrale a été réuni et a permis de relancer le processus (abandon de certaines actions et définition de délais de réalisation pour les autres). Enfin le bilan présente les actions mises en œuvre non programmées, - notamment la réalisation et la diffusion d'un RCIC « fin de fonction entraînant une fin de rémunération », outil censé finaliser la bibliothèque des référentiels pour les processus de paie -, et l'organisation des cinq premiers séminaires inter-académiques.

Concernant le volet EPLE du PAM, sur les 13 actions proposées, 5 ont été mises en œuvre, 3 sont en cours de réalisation et 5 n'ont pas pu faire l'objet d'un suivi car elles ont été laissées à l'initiative des académies ou repoussées. Les trois actions non entièrement mises en œuvre ont été reconduites dans la feuille de route 2015-2016 et une nouvelle action y figure. Les cinq actions non suivies n'ont pas été reconduites. Enfin le document signale la réalisation d'une action non programmée, à savoir l'élaboration d'une mallette « maîtrise des risques financiers et comptables dans les EPLE » permettant la mutualisation des outils et bonnes pratiques.

Au total, le niveau de réalisation en 2015 des actions du PAM est de 38,6%, et de 68,2% pour le taux intégrant les actions en cours (cf. tableau ci-dessous).

	Nbr total d'actions	Réalisées (a)	En cours (b)	Non réalisées (c)	Tx de réalisation b/a	Tx de réalisation (b+c) / a
Volet CIC Etat	19	8	6	5	42,1 %	73,7 %
Volet MRCF - EPLE	13	5	3	5	38,5 %	61,5 %
Volet CICB opérateurs	12	4	4	4	33,3 %	66,7 %
Total	44	17	13	14	38,6 %	68,2 %

B. LE PROCESSUS D'ACTUALISATION ET DE FORMALISATION DU PLAN D'ACTION MINISTERIEL

L'élaboration du plan d'action 2014 – 2016 n'appelle pas de commentaire particulier. Les actions proposées sont concentrées sur l'exercice 2015, ce qui réduit la portée pluriannuelle du document, mais elles sont adaptées aux enjeux du ministère et à la priorisation des risques ministériels.

5 - LE PLAN D'ACTION MINISTERIEL					
N°	Critères d'évaluation	Cotation 2013	Cotation 2014	Cotation 2015	Appréciation synthétique
1	Un plan d'action ministériel a été formalisé et est actualisé régulièrement consécutivement à l'actualisation de la carte des risques (à fin N-1)	2	2	3	Le plan d'action ministériel a fait l'objet d'une mise à jour sur la base d'un bilan documenté de mise en œuvre présenté au comité de pilotage en septembre 2015 et nourri des résultats des audits internes et externes.
2	Le plan d'action ministériel est examiné régulièrement par la structure de gouvernance qui assure la validation du document	2	2	3	Cf. ci-dessus.
3	Les actions du plan d'action ministériel sont articulées et priorisées de manière adéquate de façon à couvrir les risques majeurs identifiés dans la carte des risques	2	2	2	Les actions du PAM proposées en 2015 correspondent aux risques considérés comme prioritaires dans la carte des risques. Le lien entre carte des processus, des risques et actions du PAM mériterait néanmoins d'être renforcé (cf. partie précédente sur la cartographie des processus et des risques).
4	Le degré de mise en œuvre des actions de l'exercice N, prévues au plan d'action ministériel, est satisfaisant (au moins 40% à fin juin et au moins 80% à fin décembre) et correspond aux délais de mise en œuvre définis initialement	1	1	2	Le taux de réalisation total et partiel atteint près de 70% à la fin du mois de septembre 2015.
5	Un reporting sur l'état d'avancement des actions prévues au plan d'action ministériel est mis à jour régulièrement par l'instance de pilotage et est remonté à la structure de gouvernance de la maîtrise des risques pour assurer le suivi de sa mise en œuvre	1	1	1	Le suivi de la mise en œuvre du plan d'action est présenté au comité de pilotage du CIC / CIB.

IV. LA DOCUMENTATION DES PROCESSUS

A. LES PRINCIPALES EVOLUTIONS CONSTATEES EN 2015

Les RCIC

Les référentiels du CIC constituent le principal outil de maîtrise des risques mis à la disposition des académies par la DAF. Le nombre de référentiels mis à la disposition des gestionnaires est désormais de 21, dont 11 pour les processus relevant du titre 2.

Tableau : liste des RCIC déployés

RCIC	AMR	dont AMR cle
Prestation d'action sociale	3	3
Transports, déplacements, missions, réceptions	10	6
Intervention / Bourses de l'enseignement scolaire	14	8
Interventions / Bourses de l'enseignement supérieur	4	4
Interventions / Subventions aux établissements (hors forfait d'externat)	6	3
Interventions / Subventions aux établissements privés (forfait d'externat)	7	4
Charges / Commande publique	7	0
Produits / Recettes étrangères à l'impôt et au domaine, fonds de concours	3	1
Fonctions transverses / Chorus	12	5
<i>Intervention/subvention aux opérateurs et autres entités</i>	7	3
Ss total HT2	73	37
Gestion du temps partiel	41	10
Affectation et prise en charge lauréat concours	51	20
Nouvelle bonification indiciaire (NBI)	35	25
Congé maladie ordinaire (CMO)	46	26
Supplément familial de traitement	20	0
Prise en charge d'un agent	45	15
Absence de service fait	20	0
Heures supplémentaires saisies en établissement	21	0
Indemnités (hors indemnités saisies dans ASIE et STS)	44	12
Gestion du CLM / CLD et CGM	40	5
<i>Gestion des fins de fonctions entraînant une fin de rémunération (définitive ou temporaire)</i>	10	3
ss total T2	373	116
Total	446	153

Source : MENESR

Les RCIC devraient faire l'objet d'une révision en 2016 (initialement programmée en 2015). A cette occasion une méthode collaborative de mutualisation des pratiques académiques sera mise en œuvre.

La campagne annuelle de contrôle thématique

La campagne annuelle de contrôles thématiques sur le domaine indemnitaire a été initiée au travers de la note DAF C3 n° 2014-028 du 26 février 2014. Les

académies devaient effectuer des contrôles sur les situations de présence simultanée, sur les bulletins de salaires et sur les indemnités dont la compatibilité est soumise à des conditions réglementaires.

Les requêtes BO

Enfin un jeu de requêtes *Business object* (BO) a de nouveau été proposé aux services déconcentrés pour que soit réalisée une campagne de tests annuelle portant en particulier sur les incompatibilités indemnitaires. Les académies auditées souhaitent là aussi être davantage accompagnées par l'administration centrale en matière d'outils opérationnels permettant la réalisation des opérations de contrôle.

B. L'ÉVALUATION DE LA DOCUMENTATION DES PROCESSUS MINISTERIELS DE GESTION

Les outils mis à la disposition des services déconcentrés par le ministère (RCIC et campagnes de contrôle thématique annuelles, outils de requête dans les bases de données) sont pertinents et bien adaptés aux besoins des académies. Les fonctions de mutualisation des bonnes pratiques et des outils de contrôles et d'outillage des services gestionnaires sont en revanche peu investies et mériteraient de l'être davantage.

6 - LA DOCUMENTATION DES PROCESSUS						2,30
N°	Critères d'évaluation	Cotation 2013	Cotation 2014	Cotation 2015	Appréciation synthétique	
1	Le ministère dispose pour chaque processus de gestion ayant une incidence financière significative, d'une documentation actualisée qui décrit les étapes du processus	2	2	3	Oui, 21 RCIC ont été élaborés et diffusés.	
2	La documentation comprend une description du processus depuis le fait générateur "métier" jusqu'au dénouement en comptabilité	N/A	N/A	2	Oui.	
3	La documentation des processus significatifs permet d'identifier les risques pour chacune des étapes du processus et les contrôles associés	N/A	N/A	3	Oui, les risques sont répertoriés, cotés et les actions de maîtrise des risques associés sont également répertoriés et cotés (clés/non clés).	
4	A défaut d'une documentation exhaustive des processus de gestion significatifs, le ministère dispose d'un calendrier de réalisation de cette documentation validé chaque année en comité de maîtrise des risques	N/A	N/A		Sans objet.	
5	La documentation des processus significatifs est diffusée à l'ensemble des acteurs concernés pour une mise en œuvre effective	N/A	2	2	Les RCIC sont disponibles sur le site du ministère. Ils sont diffusés par le ministère et la feuille de route annuelle rappelle la nécessité de déployer effectivement les AMR clés. L'outil de recensement G2P est fondé sur les RCIC (il en reprend l'architecture).	
6	Les organisations et les circuits de gestion associés sont formalisés dans des documents type (contrats de service, conventions de délégation de gestion)	1	1	1,5	Oui pour les services facturiers.	

C. RECOMMANDATIONS

Les deux recommandations formulées en 2015 sur la mutualisation des bonnes pratiques et le développement des outils opérationnels de contrôle sont deux volets d'une même exigence : la poursuite de l'effort visant à outiller les académies. Elles sont regroupées dans la recommandation ci-dessous.

n°	Objet de la recommandation	Nature*	Priorité**
4	Développer la mutualisation des bonnes pratiques académiques (formalisation et conception des actions de contrôle, guides et fiches de procédures, etc), et développer les outils de contrôle homogènes mis à la disposition des académies (exemple : modèles de requêtes BO).	B	1

(*) Nature de la recommandation : nouvelle (A), reconduite car partiellement mise en œuvre(B), reconduite car non mise en œuvre (C)

(**) Gradation du degré de priorité de mise en œuvre des recommandations : forte (1), moyenne (2), faible (3)

PARTIE III : L'APPRECIATION PAR LE MINISTERE DU DEGRE DE MATURITE DES DISPOSITIFS DE CONTROLE INTERNE

I. LE REPORTING DU CONTROLE INTERNE

A. LES PRINCIPALES EVOLUTIONS CONSTATEES EN 2015

Pour le ministère de l'éducation nationale, le reporting sur l'effectivité et l'efficacité des dispositifs de contrôle interne est fondé essentiellement sur une enquête annuelle auprès des académies pilotée par la DCISIF et réalisée dans un outil informatisé, G2P, généralisé en 2015. Cette enquête est constituée de quatre rubriques distinctes : le dispositif de pilotage académique ; les AMR liées à l'environnement de contrôle évoquées dans la feuille de route 2015 (exercice d'auto évaluation EMR, revues qualité, accompagnement ODICé pour les EPLE), les AMR sur le T2 et les AMR sur le HT2. La campagne de collecte d'information a été ouverte par note circulaire du 16 février 2015.

L'enquête a fait l'objet d'une exploitation avant l'été et d'un retour d'analyse à l'attention des services déconcentrés et des services de l'administration centrale, ce qui a permis une prise en compte de ses résultats pour le bilan intermédiaire du PAM 2014-2016. Elle a montré une maturité du dispositif en progrès : **le taux moyen de déploiement des AMR clefs sur le dispositif T2 atteint 69% et 23 académies sur 32 ont un niveau de déploiement des AMR clé sur les processus HT2 supérieur ou égal à 60%.**

En matière de remontée sur les résultats des contrôles, une expérimentation a été conduite sur le RCIC « bourses de l'enseignement scolaire », à travers la réalisation d'une revue qualité consistant à renseigner un indicateur de taux d'anomalies sur un échantillon de dossiers analysés.

B. L'EVALUATION DU REPORTING SUR LE CONTROLE INTERNE

Le dispositif de reporting sur l'effectivité du déploiement du contrôle interne est désormais stabilisé et son informatisation a permis d'améliorer de manière notable la précision et la qualité des informations produites sur le niveau de déploiement du dispositif. Il ne permet pas toutefois de collecter et de synthétiser annuellement l'ensemble des actions de supervision mises en œuvre dans les services déconcentrés. Alors que le dispositif de pilotage est bien installé, la capacité du ministère à apprécier les effets de son action doit aujourd'hui être améliorée. Le dispositif porte presque exclusivement sur le déploiement du dispositif de contrôle interne, et non sur le résultat des actions de contrôle.

7 - LE REPORTING DE CONTRÔLE INTERNE						1,40
N°	Critères d'évaluation	Cotation 2013	Cotation 2014	Cotation 2015	Appréciation synthétique	
1	Un dispositif de reporting du contrôle interne a été mis en place pour rendre compte, pour les processus à enjeux, du déploiement des outils de CI ainsi que du résultat des plans de contrôle <i>a posteriori</i>	2	2	2	Le dispositif de reporting sur l'effectivité du reporting a été amélioré car totalement informatisé dans l'outil G2P.	
2	Ce dispositif permet de couvrir les processus ayant une incidence financière significative, du fait générateur à son enregistrement en comptabilité	2	2	2	Oui.	
3	La fréquence de transmission des résultats du reporting à la structure de gouvernance de la maîtrise des risques est adaptée au calendrier comptable et au fonctionnement de la structure de gouvernance	2	2	2	Oui : présentation annuelle.	
4	Le résultat des plans de contrôle, définis en début d'année et mis en œuvre tout au long de l'année, est consolidé au moins une fois par an (fin de l'année en cours) au niveau ministériel	0	0	0	Action non réalisée : pas de dispositif de reporting sur les résultats du CI.	
5	Les résultats des actions de contrôle ainsi que l'avancement du déploiement des outils de CI font l'objet d'une synthèse et d'une analyse annuelle réalisée par la structure de pilotage à destination de l'instance de gouvernance	1	1	1	Une analyse très détaillée est désormais réalisée sur l'effectivité du déploiement du CIC, analyse formalisée dans le document intitulé "bilan sur le déploiement du CIC". Ce travail ne porte pas sur les résultats du CIC.	

C. RECOMMANDATIONS

Sur les trois recommandations de 2014 portant sur le dispositif de reporting (reconduites depuis 2013), celle concernant l'informatisation du dispositif a été mise en œuvre en 2015. Il convient de reconduire les deux autres :

n°	Objet de la recommandation	Nature*	Priorité**
5	Consolider une fois par an les actions de contrôle de supervision au niveau ministériel.	B	2
6	Réaliser une synthèse annuelle des actions de contrôle.	B	2

(*) Nature de la recommandation : nouvelle (A), reconduite car partiellement mise en œuvre (B), reconduite car non mise en œuvre (C)

(**) Gradation du degré de priorité de mise en œuvre des recommandations : forte (1), moyenne (2), faible (3)

II. L'ECHELLE DE MATURITE DE LA GESTION DES RISQUES COMPTABLES ET FINANCIERS (EMR)

A. LES PRINCIPALES EVOLUTIONS CONSTATEES EN 2015

L'appréciation de la maturité du dispositif de contrôle du ministère repose sur plusieurs outils : une enquête annuelle académique (cf. *supra*) et une enquête annuelle sur le périmètre des opérateurs de l'enseignement supérieur et de la recherche, qui inclut l'analyse des rapports des commissaires aux comptes pour les établissements publics certifiés. Le ministère a également invité les académies à généraliser l'utilisation de la grille EMR, parmi d'autres outils destinés à apprécier le niveau de maturité du dispositif de contrôle interne.

Les grilles EMR sont aujourd'hui peu utilisées au sein du MENESR car jugées trop complexes et mal adaptées aux réalités de la gestion académique. L'enquête académique annuelle 2014 relève qu'elles le sont de manière plus significative sur les processus relevant du HT2, et qu'elles ne sont pas utilisées par processus mais par service gestionnaire quand elles sont utilisées sur la gestion des crédits du T2. Le ministère a donc adapté la structure de la grille EMR, visant en particulier à la

simplifier, et en recommande l'utilisation pour 2015, dans la feuille de route adressée aux académies fin 2014, sur un processus HT2 (gestion des bourses de l'enseignement supérieur) et sur un service gestionnaire pour le T2.

Le retour de l'enquête académique 2015 montre que 7 académies ont déployé l'EMR dans un service gestionnaire au moins sur les processus T2. Concernant le processus HT2, l'utilisation de la grille EMR s'est également développée sans toutefois avoir été généralisée.

Tableau : niveau de déploiement de l'EMR dans les académies

Périmètre d'usage de l'EMR	Nbr d'académies ayant déclaré avoir utilisé l'EMR en septembre 2015
Bourses de l'enseignement scolaire	1
Subventions aux établissements (hors forfait d'externat)	1
Prestations d'action sociale	1
Subventions aux établissements privés (forfait d'externat)	2
Fonctions support Chorus	2
Transports, déplacements, missions, réceptions	2
Fonds pour l'insertion des personnes handicapées (FIPHFP)	1
Bourses de l'enseignement supérieur	7
Commande publique	3

Sources : DCISIF du MENESR, Bilan CIC 2014-2015, page 35

B. L'APPRECIATION DE L'UTILISATION DE L'EMR (OU D'AUTRES DISPOSITIFS D'EVALUATION)

Si le dispositif d'évaluation déployé par le ministère est désormais assez complet et couvre bien ses différents périmètres de gestion, l'EMR est en revanche encore assez peu utilisée, et de manière hétérogène.

8 - L'ÉCHELLE DE MATURITÉ ET DE GESTION DES RISQUES (ET AUTRES DISPOSITIFS D'ÉVALUATION)						1,13
N°	Critères d'évaluation	Cotation 2013	Cotation 2014	Cotation 2015	Appréciation synthétique	
1	L'échelle de maturité de la gestion des risques comptables (ou un autre dispositif d'évaluation) est utilisée dans le ministère	1	1,5	1,5	L'eMR est utilisée par l'administration centrale et un nombre d'académies de plus en plus significatif.	
2	La cotation est assurée avec la participation systématique du CBCM ou d'autres acteurs non directement impliqués dans les processus de gestion à évaluer (réfèrent contrôle interne, cellules de qualité comptable de la DGFiP, ...)	1	1	1	La participation du CBCM ou des comptables assignataires dans les services déconcentrés n'est pas systématique mais largement répandue et tend à être généralisée.	
3	Une part importante des processus significatifs est couverte, y compris la part gérée en services déconcentrés	1	1	1	L'utilisation de l'EMR se développe : la feuille de route 2015 proposait que la grille adaptée pour le MEN soit utilisée pour au moins un service de gestion paye et un processus HT2 dans chaque académie.	
4	Les résultats sont confortés par un audit interne ou externe récent	0	1	1	Les premières missions d'audits ont été finalisées en 2014 et 2015 (audit bourses enseignement scolaire et supérieur, frais de jury de concours).	

C. RECOMMANDATIONS

L'outil EMR n'est pas encore déployé dans l'ensemble des académies sur l'ensemble des processus. La généralisation de l'utilisation de cet outil est donc encore un objectif à atteindre.

n°	Objet de la recommandation	Nature*	Priorité**
7	Généraliser l'utilisation de l'outil EMR.	B	2

(*) Nature de la recommandation : nouvelle (A), reconduite car partiellement mise en œuvre (B), reconduite car non mise en œuvre (C)

(**) Gradation du degré de priorité de mise en œuvre des recommandations : forte (1), moyenne (2), faible (3)

III. LA FONCTION D'AUDIT INTERNE MINISTERIEL

A. LES PRINCIPALES EVOLUTIONS CONSTATEES EN 2015

Le comité d'audit interne (CMAI) institué auprès des ministères de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche a été installé par sa première réunion du 30 septembre 2014. Il est constitué, conformément au texte prévoyant sa création (décret n° 2012-567 du 26 avril 2012), du ministre, qui le préside (représenté par son directeur de cabinet pour la séance d'installation), d'une personnalité extérieure, nommée vice-président, du chef de service de l'IGAENR, du chef de service de l'IGEN, du CBCM, du secrétaire général du ministère, de la directrice générale pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle, de la directrice générale de l'enseignement scolaire, du directeur général pour la recherche et l'innovation, de la directrice générale des ressources humaines, du directeur des affaires financières et de cinq personnalités qualifiées. Les membres du CMAI ont été désignés par l'arrêté et la décision en date du 25 avril 2014 parus au JORF du 8 mai 2014.

A l'occasion de cette première réunion, le comité d'audit ministériel a décidé d'engager une démarche de cartographie générale des risques ministériels, couvrant les périmètres enseignement scolaire, enseignement supérieur, recherche et systèmes d'information, menée conjointement par la mission ministérielle d'audit et la mission de contrôle interne pour la maîtrise des risques. Il a aussi validé le lancement de deux audits pour l'année 2015 : un suivi de l'audit des bourses de l'enseignement supérieur, et un audit partenarial, avec la mission risque audit de la DGFIP sur les frais de jury d'examen. En outre, ce programme a été complété en décembre 2014, le comité national risque et audit de la DGFIP ayant retenu l'idée d'un travail partenarial sur le recensement des charges à payer.

La définition d'un plan d'audit plus complet, de même que la validation de la charte d'audit, ont été renvoyées à la prochaine réunion du CMAI, programmée au premier semestre 2015. En 2013 et 2014, avant l'installation du comité d'audit, la mission ministérielle d'audit interne (MMAI) a réalisé, en partenariat avec la mission d'audit de la DGFIP, deux missions relatives au processus d'allocation et de comptabilisation des bourses au sein de l'enseignement supérieur, en 2013, et au processus d'allocation et de comptabilisation des bourses de l'enseignement scolaire en 2014.

Dans le courant de l'année 2015, l'audit relatif au processus « Indemnités de jurys et remboursement des frais de déplacement des jurys de concours et d'examens

nationaux de l'éducation nationale » a été réalisé (rapport finalisé en mai 2015). Le CMAI s'est réuni le 17 septembre et a adopté la charte d'audit interne, ainsi que le programme d'audit 2015/2016. Le programme d'audit prévoit la finalisation de la cartographie des risques stratégiques du MENESR en mars 2016, de l'audit sur les charges à payer en décembre 2015 et l'engagement de trois nouveaux chantiers : un suivi de l'audit « bourses du scolaire », un audit sur le processus de recrutement des professeurs de l'enseignement scolaire et un audit sur les heures supplémentaires effectives et les heures supplémentaires annuelles (HSE/HSA) réalisé avec la mission risques et audit (MRA) de la DGFIP.

B. L'EVALUATION DE LA FONCTION D'AUDIT INTERNE

Le comité ministériel d'audit est désormais installé mais ne s'est réuni que deux fois en deux ans. Il est nécessaire que la fréquence de ses réunions augmente pour accompagner une montée en charge de l'activité de la mission ministérielle d'audit. Celle-ci a poursuivi ses travaux et deux audits ont été finalisés en 2015, trois autres sont prévus pour 2016. Il faut maintenant que le comité d'audit adopte un programme d'audit pluriannuel permettant au ministère d'évaluer le dispositif de contrôle interne déployé depuis trois ans.

8 - LE DISPOSITIF D'AUDIT INTERNE MINISTÉRIEL						1,21
N°	Critères d'évaluation	Cotation 2013	Cotation 2014	Cotation 2015	Appréciation synthétique	
1	La composition et/ou les attributions du comité d'audit interne respectent les critères d'indépendance et d'objectivité de l'audit interne	1	2	2	Le comité d'audit a été installé et respecte les critères d'indépendance et d'objectivité de l'audit interne.	
2	Le comité fonctionne de manière effective et régulière (au moins une réunion par an en décembre N-1, etc. ...)	0	1,5	1,5	Une réunion par an en 2014 et 2015, deux réunions par an programmées à compter de 2016.	
3	Les tests réalisés sur un échantillon d'audits pris au hasard permettent de conclure au respect des critères de la norme ISA 610 pour permettre à la Cour d'exploiter le résultat des travaux d'audit interne	0	1	1,5	Les rapports d'audit 2014 et 2015 répondent aux prescriptions de la norme ISA 610 mais sont trop peu nombreux.	
4	Un programme d'audit interne pluriannuel, fondé sur la carte des risques ministériels, a été élaboré et approuvé par le comité d'audit interne qui en assure un suivi régulier	0	1	1,5	Un programme d'audit interne a été élaboré pour 2015-2016.	
5	Le programme de travail intègre une part significative d'audits de processus permettant d'évaluer le contrôle interne	0	0	1	Les trois audits prévus intègrent cette dimension, mais ce nombre et le périmètre couvert sont encore insuffisants.	
6	Tous les processus de gestion ayant un impact financier significatif à l'échelle du ministère ont été couverts par des audits récents	0	0	0	Non	
7	Les suites données aux audits sont systématiquement examinées et un bilan est présenté régulièrement au comité d'audit interne	0	1	1	Oui, des suites d'audit sont systématiquement programmées.	

C. RECOMMANDATIONS

Pour 2014, les recommandations sur le dispositif ministériel d'audit portaient sur l'adoption de la charte d'audit interne et la finalisation du programme d'audit pluriannuel. La première de ces deux recommandations a été mise en œuvre, mais la seconde mérite d'être reconduite car elle n'a été mise en œuvre que très partiellement, trois audits seulement ayant été programmés sur la période 2015-2016⁶. Cette recommandation reconduite doit en outre être assortie d'une nouvelle recommandation visant à inciter la MMAI à engager un effort soutenu en matière d'audit intégrant une dimension financière et comptable.

⁶ Ce qui ne peut être considéré comme une programmation pluriannuelle quand l'exercice 2015 est déjà exécuté aux 3/4, le comité ayant validé ce programme en septembre 2015.

n°	Objet de la recommandation	Nature*	Priorité**
8	Finaliser rapidement le premier programme pluriannuel d'audit interne.	B	1
9	Développer le nombre d'audit internes ayant une dimension comptable et financière et portant sur le CIC, afin de couvrir rapidement les processus significatifs.	A	1

(*) Nature de la recommandation : nouvelle (A), reconduite car partiellement mise en œuvre(B), reconduite car non mise en œuvre (C)

(**) Gradation du degré de priorité de mise en œuvre des recommandations : forte (1), moyenne (2), faible (3)

PARTIE IV : LE DEGRE DE MATURITE DU CONTROLE INTERNE DANS LES SERVICES DECONCENTRES ET DANS LES ETABLISSEMENTS PUBLICS DE L'ETAT

I. LE DEGRE DE MATURITE DU CONTROLE INTERNE DANS LES SERVICES DECONCENTRES DE L'ETAT

A. LES PRINCIPALES EVOLUTIONS CONSTATEES EN 2015

En 2015 comme en 2014, quatre académies ont fait l'objet de diligences menées par un cabinet d'audit pour vérifier l'effectivité et l'efficacité du dispositif de contrôle interne déployé sur la gestion du T2, et par la Cour pour apprécier la qualité du pilotage de la démarche. Ces investigations ont permis de porter une appréciation sur les écarts subsistant entre les objectifs assignés par l'administration centrale aux académies auditées dans les feuilles de route et leur réalisation effective. Elles sont présentées de manière plus complète en annexes.

En matière de pilotage, il ressort globalement de ces enquêtes de terrain que les académies auditées ont mis en place des structures de pilotage et stabilisé les réseaux de référents CIC. Elles n'ont en revanche pas formalisé de manière suffisante les outils de pilotage stratégique de la démarche, et notamment leur plan d'action. Les volets académiques de l'enquête figurant en annexe du présent rapport formulent donc des recommandations visant à améliorer le dispositif de pilotage et à structurer davantage leurs outils de programmation pluriannuels.

En matière d'effectivité et d'efficacité des dispositifs de contrôle, le niveau de déploiement des actions de maîtrise des risques clés qui sont portées par les RCIC variable en fonction des académies. Les plus avancées (Lille) ont d'ores et déjà déployé quasiment intégralement les actions de maîtrise clés. Toutes sont en capacité d'atteindre un niveau de déploiement total pour la fin de l'année 2016. Il convient de noter que suite à l'enquête sur place du cabinet Tuillet, des écarts ont été signalés entre les déclarations de certaines académies quant au niveau de déploiement des AMR et les constats réalisés par les auditeurs.

Le tableau ci-dessous présente par exemple les écarts sur le déploiement des AMR, sur le périmètre second degré public (les travaux du cabinet Tuillet ayant porté sur 19 AMR) :

**Tableau : écart de déploiement des AMR par rapport au
déclaratif**

Académies	AMR déclarées déployées	AMR effectivement déployées
Créteil	20/20	12/20
Lille	16/19	17/19
Nice	Non déclarées	10/19
Poitier	16/19	12/19

Source : rapport du cabinet Tuillet, annexes 1 à 4

En outre, la plupart des académies auditées ont déployé des actions de maîtrise complémentaires, en plus de celles prévues par les RCIC, qui ont été jugées pertinentes par le cabinet d'audit. Ces constats témoignent du fait que les démarches de contrôle interne, sans être toujours structurées et pilotées, sont néanmoins fortement développées au niveau des structures de gestion : dans toutes les académies auditées, la profusion des outils mis en place localement (fiches de procédures, fiches de CIC) pour répondre aux besoins des gestionnaires en sont la preuve. Ces démarches mériteraient d'être mieux organisées, rationalisées, et parfois réconciliées avec la démarche initiée nationalement.

Les principales lacunes observées portent sur les dispositifs de reporting sur l'effectivité et l'efficacité des contrôles. Peu d'académies auditées disposent de documents retraçant la réalisation des contrôles et permettant la réalisation de contrôles de supervision. Quand ces documents existent, ils ne font pas l'objet de remontées vers les structures de pilotage. Aucune académie n'a encore mis en place des outils (type tableaux de bord) permettant de rendre compte des résultats des contrôles. Sur ces sujets, les volets académiques formulent également des recommandations visant à combler ces lacunes. En effet, en l'absence de dispositifs de reporting efficace sur l'effectivité et l'efficacité des contrôles, il n'est pas possible de mettre en place les boucles d'amélioration et le monitoring susceptible de tirer pleinement le bénéfice des actions mises en œuvre. Une académie a innové en cette matière, du fait de son niveau de maturité nettement plus fort que celui des autres, et a mis en place des outils de reporting sur l'efficacité des contrôles (tableau de synthèse des anomalies) qui devraient être étudiés et servir de base de réflexion.

Enfin l'outil EMR est peu utilisé dans les académies auditées (Cf. ci-dessus).

B. L'APPRECIATION DE L'EFFICIENCE DU PILOTAGE MINISTERIEL ET DU DEGRE DE MATURITE DU DISPOSITIF DE CONTROLE INTERNE

Le dispositif de contrôle interne déployé localement est donc sur une trajectoire d'amélioration. Les outils du contrôle interne mis à la disposition des académies auditées sont en cours de déploiement, mais la formalisation du pilotage de ces démarches, et la mise en place d'un reporting de bonne qualité sur l'effectivité et l'efficacité des contrôles doivent encore être significativement améliorées.

9 - LE DEGRÉ DE MATURITÉ DU CONTRÔLE INTERNE EN SERVICES DÉCONCENTRÉS						1,50
N°	Critères d'évaluation	Cotation 2013	Cotation 2014	Cotation 2015	Appréciation synthétique	
1	Le contrôle interne est un processus localement structuré, piloté, animé et documenté	NR	NR	1,5	Existence d'un comité de pilotage stratégique dans la plupart des académies étudiées, désignation de référents par service ou processus dans toutes. Amélioration attendue en termes de formalisation, de rythme de réunion des instances.	
2	Les risques significatifs sur les processus à enjeux, identifiés par l'administration centrale, font l'objet d'une déclinaison et d'une éventuelle adaptation en fonction des enjeux locaux spécifiques	NR	NR	2	Carte de la couverture des risques contenue dans les RCIC.	
3	Les services déconcentrés disposent de plans d'action locaux adaptés, dont la mise en œuvre est effective et fait l'objet d'un suivi formalisé	NR	NR	1,5	La plupart des académies disposent de plan d'action mais certains ne sont pas suffisamment formalisés. Amélioration attendue : systématisation, formalisation et suiv.	
4	Les outils du contrôle interne (c'est-à-dire les activités de contrôle des risques, recensés dans des RCIC ou tout autre document du même type) sont déployés et couvrent les risques identifiés par les structures de pilotage locales	NR	NR	1,5	Les AMR clef sont largement déployées dans toutes les académies étudiées. Amélioration attendue : atteindre 100% de déploiement dès 2016.	
5	Un dispositif de reporting sur l'efficacité du contrôle interne local est mis en place et permet un bon niveau d'information aux structures de pilotage locales	NR	NR	1	Quasi inexistence des outils de reporting sur l'efficacité des contrôles. Amélioration attendue : mise en place d'un premier tableau de bord sur les résultats des contrôles (remontée des taux d'anomalies par type) et tableau de bord de synthèse des résultats de l'exploitation des retours TG.	
6	La maturité des dispositifs de maîtrise des risques en services déconcentrés fait l'objet d'évaluations régulières (EMR ou autre outil d'évaluation) par l'administration centrale confortées par des actions d'audit citées	NR	NR	1,5	Insuffisance des dispositif de reporting mais processus enclenché depuis la mise en place de G2P. Amélioration attendue : systématisation et généralisation de l'outillage de reporting et de l'EMR.	

C. RECOMMANDATIONS

Les recommandations sur le déploiement du contrôle interne en académie sont formulées dans les annexes et destinées aux services académiques. Bien que n'étant pas adressées à l'administration centrale du ministère,

Cinq d'entre elles méritent toutefois d'être mentionnées dans le présent rapport, du fait de leur portée générale ou de leur caractère transversal (quatre d'entre elles se retrouvent en effet dans tous les cahiers académiques) :

- élaborer une documentation stratégique du CIC académique composé d'un référentiel organisationnel du CIC académique et d'un plan d'action pluriannuel ;
- compléter le dispositif de couverture des risques en finalisant le déploiement des AMR clés ;
- mettre en place un dispositif de reporting de l'effectivité des actions de contrôle, fondé sur les plans de contrôle, et susceptible d'être modulable pour évoluer en fonction des échelles de supervision. Conserver intégralement les documents retraçant les contrôles effectués sur l'exercice N-1 ;
- généraliser l'utilisation de la grille EMR et présenter annuellement les résultats de l'autodiagnostic en séminaire et dans les instances de pilotage ;
- concevoir et mettre en œuvre un dispositif de reporting sur l'efficacité des actions de contrôle interne, avec l'appui de l'administration centrale du ministère.

II. LE DEGRE DE MATURITE DU CONTROLE INTERNE DANS LES ETABLISSEMENTS PUBLICS DE L'ETAT

A. LES PRINCIPALES EVOLUTIONS CONSTATEES EN 2015

Les modalités d'appui du MENESR en direction des établissements publics nationaux ont été fixées par l'arrêté du 17 février 2014 relatif à l'organisation centrale du ministère. Les sous directions du budget « enseignement scolaire » et « recherche et enseignement supérieur » de la DAF assurent les fonctions d'animation du contrôle interne budgétaire et comptable, le département du contrôle interne et des systèmes d'informations financiers animant et coordonnant les politiques de déploiement du CIC sur l'ensemble du périmètre ministériel.

L'enquête sur le niveau de déploiement du dispositif de CIC au sein des opérateurs menée au second semestre 2014 et finalisée en juin 2015 dans un document intitulé « Synthèse sur le niveau de déploiement du CIC au sein des opérateurs de l'enseignement supérieur et de la recherche en 2014 » a permis de dresser l'état des lieux suivants :

- les fondements du CICF sont présents dans une grande partie des établissements d'enseignement supérieur, en particulier les établissements à forts enjeux financiers passés en RCE ; l'enquête met en avant un niveau élevé de mise en place des outils structurants, et renseigne le ministère sur la qualité du réseau des référents CIC en établissement ;
- la trajectoire d'amélioration du dispositif au sein des CROUS est particulièrement positive et se traduit par un fort taux de réponse à l'enquête ministérielle,

- le niveau moyen de déploiement du CICF est particulièrement élevé dans le périmètre des établissements de la sphère Recherche
- le rapport pointe en revanche le risque de creusement d'un écart important entre les établissements ayant installé la démarche et ceux qui n'en ont pas mis en place les premiers fondements.

Les résultats de cette enquête doivent néanmoins être considérés avec prudence car il s'agit d'un dispositif strictement déclaratif non corroboré par des audits de terrain, qui est en outre caractérisé par l'absence d'indicateurs sur l'effectivité des AMR mise en place et sur leur éventuelle efficacité.

Ces éléments d'appréciation montrent que le ministère dispose d'un outil lui permettant d'avoir une bonne connaissance du niveau de déploiement du CIC au sein des opérateurs. Les résultats de l'enquête relatifs aux outils du CIC déployés par les établissements mériteraient néanmoins d'être également présentés de manière plus détaillée, et l'ensemble d'être corroboré par des audits ciblés de la mission ministérielle d'audit.

En revanche, les travaux relatifs à l'élaboration d'un référentiel sur les processus « contrats de recherche » et « heures complémentaires » n'ont pas abouti. Ces actions devaient être mises en œuvre de façon prioritaire en 2015 afin de doter les établissements de référentiels sur les principaux processus à enjeux, à l'image du travail d'appui qui a été réalisé sur le périmètre du MEN : c'est précisément ce que prévoyait le plan d'action, qui a identifié la définition d'actions de maîtrise des risques sur les processus sensibles comme actions prioritaires.

B. L'APPRECIATION DE L'EFFICIENCE DU PILOTAGE MINISTERIEL ET DU DEGRE DE MATURITE DU DISPOSITIF DE CONTROLE INTERNE

Le dispositif de pilotage ministériel sur le périmètre des EPN est moins développé que pour les services déconcentrés ou l'administration centrale. Il conviendrait de mettre en place un cadre de mutualisation, en particulier en développant la définition de référentiels sur les processus les plus significatifs ou identifiés comme processus à enjeux (contrats de recherche, masse salariale, mais aussi les passifs sociaux ou le patrimoine immobilier) processus identifiés comme souffrant d'insuffisance comptables tant par les commissaires aux comptes que par la Cour.

10 - LE DEGRE DE MATURITE DU CONTRÔLE INTERNE DANS LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS						1,30
N°	Critères d'évaluation	Cotation 2013	Cotation 2014	Cotation 2015	Appréciation synthétique	
1	Les établissements publics relevant du ministère disposent d'une gouvernance appropriée en termes de contrôle interne et d'audit interne et des structures afférentes appropriées pour déployer le contrôle interne au sein de l'organisation	N/A	0	1	67% des opérateurs ayant répondu à l'enquête ont mis en place les fondamentaux du CICF, y compris un dispositif de pilotage adapté.	
2	Un dispositif de remontée des outils de pilotage du contrôle interne des établissements publics relevant du ministère a été mis en place conformément aux instructions de la DGFIP	NR	2	2	Enquête relative au CICF réalisée par le ministère pour le compte de la DGFIP. Taux de réponse : 66,2% (71,4% hors chancelleries).	
3	Les établissements publics relevant du ministère ont mis en place une démarche d'analyse des risques associée à la mise en place de plans d'action adaptés, dont la mise en œuvre est effective et fait l'objet d'un suivi formalisé	NR	1,5	1,5	67% des opérateurs ayant répondu à l'enquête ont mis en place les fondamentaux du CICF, y compris un plan d'action.	
4	Les établissements publics relevant du ministère ont identifié et documenté (descriptif et matrice de risques et contrôles) l'ensemble des processus les plus significatifs	N/A	0	1	Un nombre croissant d'opérateurs a mis en place une carte des processus, sous jacente à la carte des risques.	
5	Les établissements publics relevant du ministère ont mis en œuvre un dispositif d'évaluation de la maturité de leur dispositif de maîtrise des risques (type EMR) dont les résultats ont été confortés par des actions d'audit ciblées	NR	1	1	Le taux de réponses positives aux questions relatives à la mise en œuvre de l'outil EMR sur le processus rémunération est proche de 48% pour les opérateurs de l'enseignement supérieur, de 45% pour les établissements de recherche et de 62% pour les CROUS.	

C. RECOMMANDATIONS

La recommandation émise en 2014 invitant le ministère à compléter l'enquête sur le volet gouvernance et pilotage du déploiement du CIC au sein des opérateurs a

été mise en œuvre. Les deux autres recommandations méritent en revanche d'être maintenues car elles n'ont pas été mises en œuvre.

n°	Objet de la recommandation	Nature*	Priorité**
10	Détailler les éléments d'appréciation sur le déploiement des outils présentés dans l'enquête.	B	1
11	Corroborer les résultats des enquêtes par des missions d'audit ciblés sur le CIC en établissements.	C	2

(*) Nature de la recommandation : nouvelle (A), reconduite car partiellement mise en œuvre(B), reconduite car non mise en œuvre (C)

(**) Gradation du degré de priorité de mise en œuvre des recommandations : forte (1), moyenne (2), faible (3)

ANNEXE N°1 : LE DISPOSITIF DE CONTROLE INTERNE COMPTABLE DE L'ACADEMIE DE CRETEIL

Les constats établis dans le présent cahier résultent des travaux menés tant par la Cour sur l'ensemble du dispositif de contrôle interne comptable académique, tous processus confondus, que par un cabinet d'audit (le cabinet Tuillet, ci-après « le cabinet ») mandaté pour réaliser un diagnostic relatif à l'effectivité et à l'efficacité du contrôle interne comptable sur la gestion des crédits du titre 2. Le rapport élaboré par le cabinet Tuillet est par ailleurs produit en annexe.

Les diligences ont porté sur le dispositif de pilotage et d'animation du CIC académique, sur le déploiement effectif des outils et sur le dispositif de reporting mis en place par l'académie. Les principaux constats, conclusions et recommandations du rapport Tuillet validés par la Cour sont repris à son compte dans la deuxième partie du présent cahier.

**

L'appréciation de la situation dans les académies résulte en grande partie du constat des écarts éventuels entre les objectifs assignés aux académies par l'administration centrale du ministère, et leur mise en œuvre. Dès 2011 en effet, une feuille de route annuelle a décliné, d'un point de vue opérationnel, la liste des actions à mettre en œuvre localement (feuille de route du 19 octobre 2011) : il s'agissait principalement des actions du plan d'actions ministériel relatives au pilotage, aux habilitations Chorus, et aux processus rémunération et bourses. La feuille de route du 19 septembre 2012 a été complétée par la circulaire du 24 septembre 2014, précisant le cadre de référence du développement du dispositif de CIC académique : le périmètre, l'organisation du pilotage, le rôle des acteurs du CIC, la documentation et les outils à déployer (cartographie des activités, plan d'actions, référentiels de CIC, contenu du dossier permanent et exercices d'auto évaluation) et la méthodologie à mettre en œuvre sont précisés.

En 2013, la feuille de route est intervenue tardivement, le 8 janvier 2014, et visait la mise en œuvre des actions nécessaires à la consolidation d'un « socle » du CIC. Les actions précisées ci-dessous devaient être mises en œuvre pour la rentrée 2014 :

- en matière d'organisation et de pilotage du dispositif de CIC académique, la désignation des référents, la formalisation d'un organigramme du CIC et d'un plan d'actions suivi par un comité de pilotage dont les réunions font l'objet de PV formalisés ;
- en matière de déploiement des outils et actions de contrôle, la mise en œuvre des AMR clefs et des campagnes de contrôles thématiques sur le T2 ;
- en matière de reporting au niveau national, la réponse à l'enquête annuelle nationale sur le déploiement du CIC ;
- enfin en matière de traçabilité du CIC, la mise en place d'un dossier permanent unique.

En 2014, la feuille de route du 23 octobre 2014 prévoit de reconduire l'objectif d'atteinte du socle CIC pour la rentrée 2015, et de le compléter par trois objectifs complémentaires : le renforcement de l'environnement de contrôle pour les processus paye (revue des habilitations SIRH et des délégations de signature associées aux procédures gestion administrative-payé), la conduite d'exercice d'auto évaluation sur

une sélection de périmètre (à minima sur le processus bourses de l'enseignement supérieur et un service gestionnaire de procédures « gestion administrative-paie) et enfin l'accompagnement des EPLE dans l'utilisation de l'outil ODICé (outil de diagnostic interne comptable des établissements).

En 2015, la feuille de route du 23 octobre 2015 a reconduit l'ensemble des objectifs fixés en 2014, et notamment l'atteinte du socle CIC qui est détaillé dans une annexe précisant les actions à mettre en œuvre prioritairement, et l'a complété de deux nouveaux objectifs : la poursuite de la mise en œuvre des référentiels de CIC (en 2015, un nouveau référentiel « Fin de fonction entraînant une fin de rémunération » est diffusé) et la participation à l'effort de mutualisation des outils académiques (ouverture d'un outil de collecte et de mutualisation des outils académiques, et d'un chantier de mutualisation des requêtes BO). Les objectifs nouveaux proposés dans cette feuille de route ne font pas fait l'objet d'une analyse dans le cadre de la présente NEC, ils seront analysés dans le cadre de la NEC 2016.

**

L'atteinte des objectifs assignés à l'académie en termes de gouvernance et de pilotage fait l'objet de la première partie du présent cahier. L'état des lieux sur le déploiement des outils et dispositifs de contrôle, qu'il s'agisse des outils mis à la disposition par le ministère ou de ceux que l'académie a déployé de manière autonome, fait l'objet de la deuxième partie, qui reprend de manière très synthétique les constats du rapport d'audit du cabinet Tuillet concernant le CIC sur leT2 (les recommandations du présent cahier sont numérotées en chiffre romain, pour pouvoir être distinguées des recommandations du rapport Tuillet).

En plus de l'appréciation portée sur les résultats de la démarche académique par rapport aux objectifs assignés par l'administration centrale énumérés ci-dessus, la NEC 2015 a été l'occasion de réaliser une analyse du dispositif de reporting sur les résultats du contrôle interne, à la fois en termes d'effectivité et d'efficacité. C'est l'objet de la troisième partie du présent cahier.

**

Dans l'académie de Créteil, alors que de nombreuses initiative ont été mises en œuvre et que les référents techniques et l'ensemble des personnes directement concernées par la logique du CIC font preuve d'abnégation, ne ménageant pas leur peine pour accompagner les initiatives et relayer les prescriptions contenues dans les feuilles de route académiques, la démarche de déploiement du contrôle interne a souffert de deux handicaps majeurs.

Le premier est la situation particulière de l'académie de Créteil qui concentre un grand nombre de difficultés et dans laquelle les impératifs de la gestion au quotidien sont plus fort qu'ailleurs pour assurer un fonctionnement normal du service public éducatif. Cette priorisation des enjeux de très court terme pénalise fortement les démarches, certes structurantes, mais non immédiatement nécessaires aux gestionnaires. Le second est le niveau de turn over très fort observé dans cette académie, plus fort que dans la plupart des autres académies, et qui emporte deux conséquences : la surcharge de travail des équipes de gestion des ressources humaines, qui ont à assurer, en particulier en septembre et octobre, des niveaux de prises en charge très important de nouveaux agents, et la difficulté à stabiliser ces équipes elles-mêmes, qui sont également touchées par le phénomène, ce qui pose difficulté car la démarche de déploiement du CIC, du fait d'une courbe d'apprentissage au profil très exigeant, nécessite de la continuité et donc une certaine stabilité des équipes de gestion.

Malgré ces difficultés, le contrôle interne est une réalité au quotidien pour les gestionnaires académiques, dont les initiatives ont été accompagnées par la

coordination paye et le référent technique HT2, comme en témoigne le foisonnement d'activités de contrôle, réalisées grâce à des outils très divers (fiches de procédure, modes opératoires, tableau excel, requêtes ...). Dans ce contexte, la démarche de CIC académique doit désormais faire l'objet d'une structuration plus forte, d'un pilotage mieux organisé, plus soutenu et davantage formalisé. Concernant les outils de contrôle eux-mêmes, les enjeux sont en réalité de **recenser**, **rationaliser**, **simplifier** et organiser l'outillage existant, de **formaliser** les opérations de déploiement et de contrôle, et d'en assurer la **traçabilité**.

I. LA GOUVERNANCE, LE PILOTAGE ET L'ANIMATION DE LA DYNAMIQUE DE DEPLOIEMENT DU DISPOSITIF DE CIC ACADEMIQUE

Gouvernance, instances de pilotage et animation du dispositif de CIC

L'académie de Créteil n'a pas mis en place un comité de pilotage associant l'ensemble des personnels de direction de l'académie concernés par le sujet du CIC, présidé par le secrétaire général et se réunissant régulièrement. Une réunion dite de bilan et perspective du CIC académique s'est bien tenue pour présenter l'état des lieux et les réalisations encore à programmer aux chefs de divisions et secrétaires généraux des DSDEN le 2 juillet 2015, réunion dont le support de présentation est le document qui permet de disposer d'une ébauche de plan d'action, cette réunion unique montre que l'académie n'a pas de comité de pilotage stratégique dont le format est pleinement adapté aux enjeux. Cette instance aurait pour objectif de décliner les objectifs nationaux au niveau académique (mise en œuvre de la feuille de route annuelle), de définir des orientations stratégiques, de piloter la démarche. Elle aurait vocation à se réunir au moins une fois par semestre, quatre fois par an dans les périodes de déploiement plus intensif du dispositif CIC.

Un comité opérationnel présidé par le référent promoteur devrait également être institué, chargé du suivi de la mise en œuvre opérationnelle du dispositif, et en particulier du déploiement effectif des actions de maîtrise des risques clefs et de la réalisation des actions prévues par les feuilles de route académiques. Un rythme de réunion soutenu de cette dernière instance, au minimum trimestriel en phase de relance de la démarche, permet de maintenir la démarche sous tension, compte tenu de la fragilité intrinsèque du CIC.

Ces deux instances doivent par ailleurs documenter leurs décisions, en prévoyant des supports de présentation et surtout, des relevés de décisions formalisés.

Recommandation n°1 : mettre en place et réunir régulièrement un comité de pilotage stratégique du CIC académique

Recommandation n°1 : mettre en place et réunir régulièrement un comité de pilotage opérationnel du CIC académique

La désignation de référents constitue un point positif du travail réalisé au sein de l'académie de Créteil. Un réseau dense de référents CIC a été mis en place, au niveau des structures de gestion, jusqu'au niveau des bureaux à l'intérieur des divisions pour la division du personnel enseignant (DPE) au rectorat, et au niveau des divisions dans les DSDEN pour les enseignants du premier degré. Seuls les référents de la division gérant les enseignants du privé ne sont pas désignés. Concernant le hors titre 2, des référents sont également désignés, mais par processus. L'animation de ce réseau pourrait sans doute être dynamisée : elle repose sur une série de

réunions avec les divisions concernées organisées par la coordination académique paie pour le titre 2, par processus avec les services gestionnaires concernés pour le HT2. La mise en place d'un séminaire académique sur le CIC pourrait contribuer à renforcer la dynamique.

Un annuaire des correspondants académiques CIC titre II a été formalisé ainsi qu'un tableau présentant les référents CIC HT2, mais il n'existe pas d'organigrammes fonctionnels au sens stricte du terme, ni même d'organigramme général au niveau académique de la structuration du dispositif de CIC. Les divisions et services n'ont d'ailleurs pas tous mis en place d'organigramme fonctionnels au sein de leurs entités.

L'absence d'outil de partage de l'information performant est un point faible très pénalisant, alors même que les feuilles de route académiques ont fait de la création d'un dossier permanent un des éléments du socle CIC. En effet, l'académie ne dispose pas d'un dossier unique recensant l'ensemble de la documentation propre au RCIC, structuré et permettant une large diffusion de l'information et d'outils homogènes à tous les gestionnaires, y compris dans les DSDEN. L'académie doit impérativement remédier dans les délais les plus brefs à cette lacune.

Recommandation III : mettre en place un site de partage de l'information, permettant la mise à disposition du dossier permanent et de la documentation stratégique et structurante du CIC

Plan d'action et documentation du dispositif

L'académie ne dispose pas d'un plan d'action académique de déploiement du dispositif de CIC. Un plan d'action complet, comprenant un volet T2 et un volet HT2, identifiant les actions précises et concrètes à mettre en œuvre et un calendrier de réalisation, ainsi que des responsables de mise en œuvre, doit donc être élaboré. Un outil de suivi de la mise en œuvre de ce plan d'action doit également être mis en place, mis à jour régulièrement, et être systématiquement présenté aux instances de pilotage, comités opérationnels et stratégiques. Un bilan qualitatif et quantitatif complet, assorti le cas échéant d'une révision des actions, doit enfin être établi et formalisé annuellement, et être présenté au séminaire annuel.

Enfin il n'existe pas de document validé au plus haut niveau de l'académie et présentant la démarche de CIC, ses objectifs, l'organisation des instances et de la gouvernance académique (composition, gouvernance, etc), et la description du dispositif cible (outils mis à disposition). Un document de ce type serait utile pour stabiliser le dispositif, ancrer la démarche et la structurer. Il pourrait constituer le référentiel organisationnel du CIC académique (à l'image du ROCIC élaboré par le ministère), auquel viendrait s'adosser le plan d'action pluriannuel. Il serait revu annuellement, après rapport de bilan sur les actions mises en œuvre et présentation de l'évolution du dispositif.

Recommandation IV : élaborer un plan d'action pour accompagner la mise en œuvre du dispositif de CIC académique et assurer le suivi de sa mise en effective

Recommandation V : élaborer une documentation stratégique du CIC académique composé d'un référentiel organisationnel du CIC académique et d'un plan d'action pluriannuel.

II. LES OUTILS MIS EN ŒUVRE PAR L'ACADEMIE : CARTOGRAPHIE DES PROCESSUS ET DES RISQUES, ORGANIGRAMMES FONCTIONNELS, PLAN D'ACTION, RCIC

Le déploiement du dispositif dans l'académie de Créteil.

Afin de réaliser le travail de déploiement des RCIC, les référents techniques ont engagé un gros travail d'appropriation des référentiels, à travers l'organisation de réunions au moment du déploiement initial (en 2012-2013, réunion de lecture en commun des RCIC, et interprétation des actions à mettre en œuvre pour implémenter les AMR clef, dans chacune des divisions de gestion) pour analyser et interpréter leur contenu, puis de réunions annuelles pour réaliser un état des lieux.

La démarche de déploiement opérationnel des AMR contenus dans les RCIC n'a pas fait l'objet d'un pilotage suffisamment documenté. Elle n'a pas été utilisée pour opérer un travail de rationalisation, de simplification et de documentation des outils permettant la réalisation des opérations de contrôle déjà existant (notamment des fiches de procédures et autres outils existant), documentation opérationnel et outillage complétés le cas échéant par les actions de maîtrise des risques prescrites par les référentiels et non encore mises en œuvre. Ce travail reste à faire et doit être organisé à partir d'un tableau de bord proposant une présentation croisée des AMR à déployer et des actions/outils existant, avec un échéancier de mise en œuvre précis et la désignation de responsables d'actions.

Enfin il convient de préciser que ce travail de documentation doit être complété par la formalisation des de plans de contrôle, d'outils de reporting des actions de contrôle réalisé, et de support formalisé pour les contrôles de supervision.

Recommandation n° VI : établir des plans de contrôle formalisés pour les agents gestionnaires.

Recommandation n°VII : établir un tableau unique de déploiement des AMR précisant les modalités concrètes de déploiement et les responsables de leur mise en œuvre, servant de tableau de suivi aux instances de pilotage.

Activités de maîtrise des risques sur les processus T2 (Cf. le rapport Tuillet)

Les observations et recommandations du rapport établi par le cabinet Tuillet que la Cour souhaite particulièrement mettre en exergue sont rappelées ci-dessous.

L'absence de formalisation de l'ensemble des procédures sous forme narrative, permettant une identification plus précise des risques, des actions de maîtrise des risques proposé et des modes opératoires retenus pour mettre en œuvre ces AMR (description des opérations à effectuer, fréquence, formalisation du résultat). Cette recommandation concerne les autorités nationales autant que les académies car elle mériterait d'être mise en œuvre au niveau national.

- **Recommandation n° VIII (n°2) : mettre en place des procédures narratives, permettant l'identification risques, points de contrôle (i.e. actions de maîtrise des risques), leurs positionnement et inclure dans cette documentation le mode opératoire des contrôles à réaliser.**

L'incomplétude du déploiement du dispositif cible prévu par le socle CIC qui devrait être déployé pour la rentrée 2015, notamment la mise en place des AMR clef,

est décrit dans le rapport Tuillet qui souligne en particulier que 12 des 20 AMR clef pour la gestion des enseignants du second degré (contre 20 sur 20 déclarés dans l'outil de recensement G2P), 6 sur 12 pour la gestion du premier degré public au sein de la DSDEN de Seine Saint Denis (contre 11 sur 12 déclarés déployés)⁷ et 10 sur 11 concernant la gestion des enseignants du second degré privé (contre 11/11 déclarés) ont été effectivement déployées, ce qui conduit à reprendre la recommandation de principe visant au déploiement intégral des AMR clef.

Du point de vue qualitatif, le rapport Tuillet signale que les AMR clef ne sont pas complétés de modes opératoires permettant d'encadrer leur bonne mise en œuvre.

- **Recommandation n°IX (n°16) : achever le déploiement des AMR clefs.**
- **Recommandation n°X (n°2 et 17) : mettre en place de s modes opératoires décrivant les opérations de contrôles à réaliser**

Au-delà du dispositif national, le rapport Tuillet a permis de souligner un certain nombres de marges de progrès pour l'académie, qu'il s'agisse des méthodes de mise en œuvre des actions de contrôle (généralisation des contrôles croisés, des contrôles de supervision, de l'exploitation des rejets et du retour paye, formalisation des contrôles pour le premier degré) ou bien de risques mal identifiés ou d'AMR complémentaires à mettre en œuvre pour parachever la couverture d'un risque identifié (contrôle de supervision sur les changement de RIB, actions de contrôle à mettre en œuvre sur les stocks d'agents) :

- **recommandation n°XI (n°7) : étendre la mise en œuvre des contrôles croisés ;**
- **recommandation n°XII (n°8) : réaliser des contrôles de supervisions visant à s'assurer de la permanence et de la qualité des contrôles déclarés par les gestionnaires ;**
- **recommandation n°XIII (n°9) : instaurer, en lien avec la DRFiP, un suivi des rejets de paie exhaustif, identifier les typologies de rejet et mettre en place les actions correctrices adéquates ;**
- **recommandation n°XIV (n°12) : formaliser et suivre la réalisation des contrôles effectués sur le premier degré ;**
- **recommandation n°XV (n°10) : mettre en place un contrôle de supervision par échantillonnage sur les changements de RIB ;**
- **recommandation n°XVI (n°11) identifier et intégrer dans les RCIC toutes les actions de maîtrise des risques permettant de limiter les risques de paiement à tort ou erroné aux agents (stocks mis en paiement).**

Enfin le rapport Tuillet permet également de souligner la problématique de la formation des agents chargés de la gestion de la paye, qui intervient trop tardivement à la rentrée pour permettre aux agents d'être formés avant la prise en charge des opérations permettant d'établir la paye de septembre, qui est pourtant la plus lourde à

⁷ Il faut signaler, concernant les observations faites par le cabinet Tuillet sur le premier degré, qu'elles résultent exclusivement des travaux réalisés dans la DSDEN de la Seine Saint Denis, et qu'elles ne peuvent donc être considérées comme représentatives de tout ce qui est fait dans les DSDEN de l'académie pour la gestion du premier degré.

réaliser. Ce défaut structurel est pénalisant, en particulier dans une académie caractérisé par un important turn over :

- **recommandation n°XVII (n°18) : anticiper les formations afin de permettre aux nouveaux gestionnaires d'être autonome pour la préparation de la paye dès leur arrivée dans l'académie.**

Activités de maîtrise des risques sur les processus HT2

Sur les processus HT2, l'académie indique avoir utilisé tous les RCIC proposés par le ministère, et avoir déployé 100% des AMR clefs décrites dans les RCIC. Le référent technique CIC HT2 a par ailleurs conduit des réunions pendant l'année avec l'ensemble des équipes de gestion, pour chaque RCIC (donc par processus), afin de s'assurer de la bonne mise en œuvre du dispositif et confirme le déploiement effectif de l'ensemble des AMR clefs. Ces réunions ont fait l'objet de comptes rendus avec relevés de décisions détaillées, présentant les actions à réaliser pour chaque AMR clef des référentiels.

Pour l'exercice 2015-2016, le référent technique a proposé, à l'occasion de la réunion déjà évoqué du 2 juillet 2015, de prioriser la réalisation de plans de contrôle adossés au calendrier de gestion établi par les services. Le suivi de la bonne mise en œuvre des AMR prévues dans les RCIC mériterait sans doute également un temps d'échange avec les gestionnaires pour faire un bilan et définir les actions à mettre en œuvre.

III. LE DISPOSITIF DE REPORTING SUR L'EFFECTIVITE ET SUR L'EFFICACITE PROPRE A L'ACADEMIE

Le dispositif de reporting sur l'effectivité des contrôles

L'appréciation de la maturité du dispositif de CIC académique repose jusqu'à présent sur un travail qui a principalement été conduit à l'occasion de réunions spécifiques avec les correspondants CIC des services, dans le cadre de la réponse à l'enquête nationale dans l'outil G2P sur le déploiement du CIC en académie. Il faut préciser que l'académie indique avoir demandé aux services de produire les pièces probantes à l'appui de leurs déclarations, tout en leur demandant de les conserver dans les services, en raison de la taille de l'académie et du volume des actes. Cette enquête a conduit à des niveaux de déploiement très élevés (souvent proche de 100%), qui n'ont pas été confirmés par les travaux du cabinet Tuillet, ce qui souligne la fragilité d'un dispositif reposant sur des données entièrement déclaratives, sans méthodologie cadrée pour apprécier la maturité d'un dispositif forcément complexe car réparti entre divers services de manière non homogène.

L'outil EMR n'est que très peu utilisé par l'académie. Sur le T2, il ne l'a pas encore été et son déploiement est un objectif fixé pour l'exercice 2015-2016, d'après les éléments de réponse produits. Concernant le HT2 et conformément à ce que prévoyait la feuille de route académique, l'EMR a été déployé pour le seul processus « bourses de l'enseignement supérieur ».

Les éléments d'information ainsi collectés sont aujourd'hui remontés par les référents techniques au chef de service de la DAF et au SG, sans formalisation particulière, ce qui ne permet pas de les exploiter.

La mise en place d'outil de reporting sur l'effectivité et la généralisation de l'EMR doivent permettre aux structures de gouvernance de disposer d'une information régulière sur le niveau de maturité du CIC académique. Les outils de reporting doivent donc être modulables, afin de remonter successivement à tous les échelons d'encadrement, dans des versions de plus en plus synthétiques (depuis le chef de bureau jusqu'au secrétaire général, qui doit disposer d'un tableau de bord de synthèse académique). L'examen régulier de ces outils par les instances et leur présentation une fois par an en séminaire doit par ailleurs permettre de nourrir un travail régulier de révision et d'adaptation du dispositif, par l'adoption des mesures correctrices qu'il permettra d'identifier.

Recommandation n°XVIII : mettre en place un dispositif de reporting de l'effectivité des actions de contrôle, fondé sur les plans de contrôle, et susceptibles d'être modulables pour évoluer en fonction des échelles de supervision.

Recommandation n°XIX : généraliser l'utilisation de la grille EMR et présenter annuellement les résultats de l'autodiagnostic en séminaire et dans les instances de pilotage.

Le dispositif de reporting sur l'efficacité des contrôles

En matière de reporting sur l'efficacité du contrôle interne, c'est-à-dire sur les résultats des actions de contrôle interne, aucun dispositif formalisé permettant de tracer les résultats n'a été mis en place. Sans ignorer la difficulté de la mise en œuvre d'un tel dispositif, y compris technique, la Cour souligne que sa mise en place est seule susceptible de permettre la finalisation d'une véritable boucle d'amélioration, et donc de tirer tout le bénéfice des efforts consentis. Pour cette raison, elle insiste sur la nécessité de concevoir un dispositif modulable qui, à l'image des outils du reporting sur l'effectivité, soit adaptable aux besoins très différents des gestionnaires, des autorités de supervision (chefs de bureaux, de divisions, référents techniques), du secrétariat général et des instances de pilotage, voire des instances nationales. La nécessité de remontées d'informations au niveau national, et la nécessité de mutualiser un effort de conception initiale très lourd, aucune académie n'ayant élaboré de solution localement, pourraient également justifier un soutien plus appuyé de l'administration centrale.

Recommandation n°XX : concevoir et mettre en œuvre un dispositif de reporting sur l'efficacité des actions de contrôle interne, avec l'appui de l'administration centrale du ministère.

ANNEXE N°2 : LE DISPOSITIF DE CONTROLE INTERNE COMPTABLE DE L'ACADEMIE DE LILLE

Les constats établis dans le présent cahier résultent des travaux menés tant par la Cour sur l'ensemble du dispositif de contrôle interne comptable académique, tous processus confondus, que par un cabinet d'audit (le cabinet Tuillet, ci-après « le cabinet ») mandaté pour réaliser un diagnostic relatif à l'effectivité et à l'efficacité du contrôle interne comptable sur la gestion des crédits du titre 2. Le rapport élaboré par le cabinet Tuillet est par ailleurs produit en annexe.

Les diligences ont porté sur le dispositif de pilotage et d'animation du CIC académique, sur le déploiement effectif des outils et sur le dispositif de reporting mis en place par l'académie. Les principaux constats, conclusions et recommandations du rapport Tuillet validés par la Cour sont repris à son compte dans la deuxième partie du présent cahier.

**

L'appréciation de la situation dans les académies résulte en grande partie du constat des écarts éventuels entre les objectifs assignés aux académies par l'administration centrale du ministère, et leur mise en œuvre. Dès 2011 en effet, une feuille de route annuelle a décliné, d'un point de vue opérationnel, la liste des actions à mettre en œuvre localement (feuille de route du 19 octobre 2011) : il s'agissait principalement des actions du plan d'actions ministériel relatives au pilotage, aux habilitations Chorus, et aux processus rémunération et bourses. La feuille de route du 19 septembre 2012 a été complétée par la circulaire du 24 septembre 2014, précisant le cadre de référence du développement du dispositif de CIC académique : le périmètre, l'organisation du pilotage, le rôle des acteurs du CIC, la documentation et les outils à déployer (cartographie des activités, plan d'actions, référentiels de CIC, contenu du dossier permanent et exercices d'auto évaluation) et la méthodologie à mettre en œuvre sont précisés.

En 2013, la feuille de route est intervenue tardivement, le 8 janvier 2014, et visait la mise en œuvre des actions nécessaires à la consolidation d'un « socle » du CIC. Les actions précisées ci-dessous devaient être mises en œuvre pour la rentrée 2014 :

- en matière d'organisation et de pilotage du dispositif de CIC académique, la désignation des référents, la formalisation d'un organigramme du CIC et d'un plan d'actions suivi par un comité de pilotage dont les réunions font l'objet de PV formalisés ;
- en matière de déploiement des outils et actions de contrôle, la mise en œuvre des AMR clefs et des campagnes de contrôles thématiques sur le T2 ;
- en matière de reporting au niveau national, la réponse à l'enquête annuelle nationale sur le déploiement du CIC ;
- enfin en matière de traçabilité du CIC, la mise en place d'un dossier permanent unique.

En 2014, la feuille de route du 23 octobre 2014 prévoit de reconduire l'objectif d'atteinte du socle CIC pour la rentrée 2015, et de le compléter par trois objectifs complémentaires : le renforcement de l'environnement de contrôle pour les processus paye (revue des habilitations SIRH et des délégations de signature associées aux

procédures gestion administrative-paye), la conduite d'exercice d'auto évaluation sur une sélection de périmètre (à minima sur le processus bourses de l'enseignement supérieur et un service gestionnaire de procédures « gestion administrative-paie) et enfin l'accompagnement des EPLE dans l'utilisation de l'outil ODICé (outil de diagnostic interne comptable des établissements).

En 2015, la feuille de route du 23 octobre 2015 a reconduit l'ensemble des objectifs fixés en 2014, et notamment l'atteinte du socle CIC qui est détaillé dans une annexe précisant les actions à mettre en œuvre prioritairement, et l'a complété de deux nouveaux objectifs : la poursuite de la mise en œuvre des référentiels de CIC (en 2015, un nouveau référentiel « Fin de fonction entraînant une fin de rémunération » est diffusé) et la participation à l'effort de mutualisation des outils académiques (ouverture d'un outil de collecte et de mutualisation des outils académiques, et d'un chantier de mutualisation des requêtes BO). Les objectifs nouveaux proposés dans cette feuille de route ne font pas fait l'objet d'une analyse dans le cadre de la présente NEC, ils seront analysés dans le cadre de la NEC 2016.

**

L'atteinte des objectifs assignés à l'académie en termes de gouvernance et de pilotage fait l'objet de la première partie du présent cahier. L'état des lieux sur le déploiement des outils et dispositifs de contrôle, qu'il s'agisse des outils mis à la disposition par le ministère ou de ceux que l'académie a déployé de manière autonome, fait l'objet de la deuxième partie, qui reprend de manière très synthétique les constats du rapport d'audit du cabinet Tuillet concernant le CIC sur leT2 (les recommandations du présent cahier sont numérotées en chiffre romain, pour pouvoir être distinguées des recommandations du rapport Tuillet).

En plus de l'appréciation portée sur les résultats de la démarche académique par rapport aux objectifs assignés par l'administration centrale énumérés ci-dessus, la NEC 2015 a été l'occasion de réaliser une analyse du dispositif de reporting sur les résultats du contrôle interne, à la fois en termes d'effectivité et d'efficacité. C'est l'objet de la troisième partie du présent cahier.

**

Dans l'académie de Lille, la maturité du dispositif de contrôle interne est très proche d'un niveau totalement conforme. L'ensemble des prérequis sont installés et l'académie a déployé un dispositif de contrôle interne très efficace, qui lui a permis de commencer à organiser une remontée des informations sur les résultats des contrôles.

Cette situation doit être saluée et les quelques rares marges de progrès identifiées portent notamment sur l'amélioration de la formalisation des contrôles, la généralisation des contrôles de supervision et du reporting sur l'efficacité des contrôles.

I. LA GOUVERNANCE, LE PILOTAGE ET L'ANIMATION DE LA DYNAMIQUE DE DEPLOIEMENT DU DISPOSITIF DE CIC ACADEMIQUE

Gouvernance, instances de pilotage et animation du dispositif de CIC

L'académie a mis en place comité de pilotage et un comité de pilotage élargi. Le premier réunit autour du SGA, référent promoteur, le chef de de la division des affaires budgétaires, la coordinatrice CIC, le référent technique T2 et le référent technique HT2. Il se réunit tous les deux mois pour assurer le suivi opérationnel du déploiement du dispositif de CIC académique, des outils de reporting permettant la bonne information du référent promoteur, et elles font l'objet d'un compte rendu détaillé et diffusé. Son rôle est précisé dans le document « focus sur la démarche » : assurer le suivi de la feuille de route annuel ; assurer le suivi opérationnel de l'ensemble des chantiers CIC ; améliorer et suivre le reporting sur le CIC ; préparer les réunions plus larges et assurer la réponse aux sollicitations nationales.

Le comité de pilotage élargi regroupe, autour des membres du comité de pilotage, la secrétaire générale de l'académie, les SG des deux DESDEN. Il s'est réuni une fois en janvier 2015 et une seconde fois en décembre 2015. Cette instance valide les orientations académiques en matière de CIC et le plan d'action académique.

Ce dispositif est complété par la tenue d'un séminaire annuel (réunion plénière) dédié au CIC qui réunit l'ensemble de ses acteurs, au total environ 50 agents, pilote, relais techniques dans les services et quelques gestionnaires, Ce séminaire est l'occasion de faire un point d'information/actualité, un point sur la démarche académique et sur les grandes orientations à venir. C'est également l'occasion de recevoir des personnalités externes ou internes.

Concernant le réseau des référents, son existence est documentée par l'organigramme nominatif du CIC académique. Des référents ont été désignés par division pour les processus de gestion T2, par processus pour le HT2 (le référent étant le responsable du bureau chef de file sur le processus considéré). L'animation de ce réseau est très soutenue, et repose à la fois sur le partage d'information, la documentation transversale, des réunions régulières et le séminaire annuel.

L'académie ne dispose pas d'un outil de partage de l'information performant, le projet de déploiement d'un portail académique n'étant pas abouti. Un projet d'intranet dédié au CIC est en cours de validation. Pour autant, sur le HT2, un espace collaboratif a été mis en place sur le réseau de la DAB. En outre, le dossier permanent prescrit par la feuille de route existe et a été mis en place sous forme papier, stocké à la DAB, mais il n'est pas facilement accessible aux gestionnaires. Enfin l'académie indique que le projet de mise en place d'un portail dédié devrait normalement aboutir dans la courant du premier trimestre 2016.

Recommandation n°1 : mettre en place un site de partage de l'information, permettant la mise à disposition du dossier permanent et de la documentation stratégique et structurante du CIC.

Plan d'action et documentation du dispositif

L'académie s'est dotée d'un plan d'action complet, détaillé, disposant d'échéance sur une période de deux ans, et qui reprend et complète les objectifs assignés aux académies dans le cadre du socle CIC. Seules manquent la désignation des responsables d'action, et un niveau de précision parfois plus grand pour décrire les actions à mettre en œuvre (quitte le cas échéant à scinder les actions proposées).

Un document de suivi de la mise en œuvre du plan d'action doit également être formalisé, mis à jour régulièrement et un bilan de situation formalisé doit être établi

annuellement, en prévoyant le cas échéant la révision de certains objectifs ou de certaines actions si le bilan de mise en œuvre le justifie.

Enfin il n'existe pas de document validé au plus haut niveau de l'académie et présentant la démarche de CIC, ses objectifs, l'organisation des instances et de la gouvernance académique (composition, gouvernance, etc.), et la description du dispositif cible (outils mis à disposition). Un document de ce type serait utile pour stabiliser le dispositif, ancrer la démarche et la structurer. Il pourrait constituer le référentiel organisationnel du CIC académique (à l'image du ROCIC élaboré par le ministère), auquel viendrait s'adosser le plan d'action pluriannuel. Il serait revu annuellement, après rapport de bilan sur les actions mises en œuvre et présentation de l'évolution du dispositif.

Recommandation n°I : élaborer une documentation stratégique du CIC académique composé d'un référentiel organisationnel du CIC académique et d'un plan d'action pluriannuel.

II. LES OUTILS DU CONTROLE INTERNE MIS EN ŒUVRE PAR L'ACADEMIE

Le déploiement du dispositif de CIC dans l'académie.

Le contrôle interne au sein des académies est une démarche en réalité ancienne, les gestionnaires ayant toujours ressenti la nécessité de produire des outils leur permettant de sécuriser leur activité : c'est pour répondre à cette préoccupation que sur les processus considérés comme les plus risqués, des fiches de procédure ont été élaborées. La documentation des actions de maîtrise des risques est donc très riche : un très grand nombre de fiches de procédures existent, qui intègrent (sans le proclamer) les problématiques de CIC. En fait, on peut même parler d'une documentation foisonnante, ce qui souligne la nécessité de consentir un réel effort pour structurer et organiser cet ensemble.

Face à cette documentation et à cet outillage profus, à ces pratiques très diverses, la démarche de déploiement des RCIC doit être conçue comme un levier pour opérer un travail de rationalisation, de simplification et de documentation des outils permettant la réalisation des opérations de contrôle déjà existant (notamment des fiches de procédures et autres outils existant), documentation opérationnelle et outillage complétés le cas échéant par les actions de maîtrise des risques prescrites par les référentiels et non encore mises en œuvre. Ce travail a en grande partie été réalisé par l'académie.

La consolidation d'un tableau de bord croisant modalités de mise en œuvre des AMR, par référence aux RCIC, et outillage existant doit permettre la rationalisation du dispositif et sa documentation. Elle doit également permettre de le compléter en mettant en œuvre les éventuelles actions de maîtrise des risques nécessaires à la couverture intégrale des risques identifiés. Cet outil peut aussi servir de base aux actions de reporting sur l'effectivité des actions de contrôle.

Recommandation n°II : élaborer un tableau de bord documentant les modalités de mise en œuvre opérationnelle des AMR, permettant également le recensement des activités de contrôle existant, et servant de support tant au suivi du déploiement, à la rationalisation des outils qu'au reporting d'effectivité.

Activités de maîtrise des risques sur les processus T2 (Cf. le rapport Tuillet)

Les observations et recommandations du rapport établi par le cabinet Tuillet que la Cour souhaite particulièrement mettre en exergue sont rappelées ci-dessous.

L'absence de formalisation de l'ensemble des procédures sous forme narrative, permettant une identification plus précise des risques, des actions de maîtrise des risques proposé et des modes opératoires retenus pour mettre en œuvre ces AMR (description des opérations à effectuer, fréquence, formalisation du résultat).

- **Recommandation n°IV (n°4) : mettre en place des procédures narratives, permettant l'identification risques, points de contrôle (i.e. actions de maîtrise des risques), leurs positionnement et inclure dans cette documentation le mode opératoire des contrôles à réaliser.**

L'incomplétude du déploiement du dispositif cible prévu par le socle CIC, notamment la mise en place des AMR clef, est signalé par le rapport Tuillet, qui souligne en particulier que 17 sur 19 AMR clef pour la gestion des enseignants du second degré sont déployées (contre 19 déclarés dans l'outil de recensement G2P), ce qui conduit à reprendre la recommandation de principe visant au déploiement intégral des AMR clef.

- **Recommandation n°V (n°16) : achever le déploiement des AMR clef.**

Au-delà du dispositif national, le rapport Tuillet a permis de souligner un certain nombres de marges de progrès pour l'académie, qu'il s'agisse des méthodes de mise en œuvre des actions de contrôle (analyse des résultats des contrôles de supervision, de l'exploitation des rejets et du retour paye, formalisation des contrôles pour le second degré privé) ou bien de risques mal identifiés ou d'AMR complémentaires à mettre en œuvre pour parachever la couverture d'un risque identifié (contrôle de supervision sur les changement de RIB, actions de contrôle à mettre en œuvre sur les stocks d'agents) :

- **recommandation n°VI (n° 9) : procéder à une analyse formalisée des résultats des contrôles ;**
- **recommandation n°VII (n°11) : sur le second degré privé, réaliser des contrôles de supervisions visant à s'assurer de la permanence et de la qualité des contrôles déclarés par les gestionnaires ;**
- **recommandation n°VIII (n°12) : instaurer, en lien avec la DRFiP, un suivi des rejets de paie exhaustif, identifier les typologies de rejet et mettre en place les actions correctrices adéquates ;**
- **recommandation n°IX (n°13) : mettre en place un contrôle de supervision par échantillonnage sur les changements de RIB ;**
- **recommandation n°X (n°14) identifier et intégrer dans les RCIC toutes les actions de maîtrise des risques permettant de limiter les risques de paiement à tort ou erroné aux agents (stocks mis en paiement).**

Enfin le rapport Tuillet permet également de souligner la problématique de la formation des agents chargés de la gestion de la paye, qui intervient trop tardivement à la rentrée pour permettre aux agents d'être formés avant la prise en charge des opérations permettant d'établir la paye de septembre, qui est pourtant la plus lourde à réaliser. Ce défaut structurel est pénalisant, en particulier dans une académie caractérisé par un important turn over :

- **recommandation n°XI (n°18) : anticiper les formations afin de permettre aux nouveaux gestionnaires d'être autonomes pour la préparation de la paye dès leur arrivée dans l'académie.**

Activités de maîtrise des risques sur HT2

Pour les processus hors T2, la mise en œuvre du CIC a été engagée dès l'année 2011. Elle est retracée dans les comptes rendus des réunions qui sont organisées avec chacune des équipes responsables du déploiement du CIC sur un processus donné. L'ensemble des RCIC a été déployé (93 % pour le volet HT2 dans G2P au 07/09/2015). Certaines actions ont été mises en place localement sur les sous-processus frais de déplacement et rentes et accidents.

III. LE DISPOSITIF DE REPORTING SUR LE CIC DE L'ACADEMIE

Le dispositif de reporting sur l'effectivité des contrôles

En matière de reporting de l'effectivité des opérations de contrôle, un tableau de déploiement des AMR, qui sert de base au reporting G2P vers la centrale, a été construit, après un travail d'auto diagnostic réalisé avec les services. Un très bon niveau de déploiement a été remonté dans l'enquête G2P en 2015, et en large part corroboré par les travaux réalisés sur place par le cabinet Tuillet sur les processus T2.

Des documents de bilan général sont également élaborés pour compléter la vision locale du dispositif.

L'autre outil d'appréciation de la maturité du dispositif usuellement utilisé est l'EMR, dans sa version adaptée au MEN. Dans l'académie de Lille, quatre sous-processus du volet rémunération et deux sous-processus du volet HT2 ont fait l'objet d'un déploiement d'EMR.

Recommandation n°XII : mettre en place un dispositif de reporting de l'effectivité des actions de contrôle, fondé sur les plans de contrôle, et susceptible d'être modulable pour évoluer en fonction des échelles de supervision. Conserver intégralement les documents retraçant les contrôles effectués sur l'exercice N-1.

Recommandation n°XIII : généraliser l'utilisation de la grille EMR et présenter annuellement les résultats de l'autodiagnostic en séminaire et dans les instances de pilotage.

Le dispositif de reporting sur l'efficacité des contrôles

En matière de reporting sur l'efficacité du contrôle interne, c'est-à-dire sur les résultats des actions de contrôle interne, l'académie de Lille est l'une des rares à avoir mis en place un outil de reporting sur les résultats des contrôles, un tableau synthétique faisant apparaître des taux d'anomalie par objet de contrôle.

Sans ignorer la difficulté de la mise en œuvre généralisée d'un tel dispositif, y compris technique, sa mise en place est seule susceptible de permettre la finalisation d'une véritable boucle d'amélioration, et donc de tirer tout le bénéfice des efforts consentis. Pour cette raison, elle insiste sur la nécessité de concevoir un dispositif

modulable qui, à l'image des outils du reporting sur l'effectivité, soit adaptable aux besoins très différents des gestionnaires, des autorités de supervision (chefs de bureau, de divisions, référents techniques), du secrétariat général et des instances de pilotage, voire des instances nationales. La nécessité de remontées d'informations au niveau national, et la nécessité de mutualiser un effort de conception initiale très lourd, aucune académie n'ayant élaboré de solution localement, pourraient également justifier un soutien plus appuyé de l'administration centrale.

Recommandation n°XIV: concevoir et mettre en œuvre un dispositif de reporting sur l'efficacité des actions de contrôle interne, avec l'appui de l'administration centrale du ministère.

ANNEXE N°3 : LE DISPOSITIF DE CONTROLE INTERNE COMPTABLE DE L'ACADEMIE DE NICE

Les constats établis dans le présent cahier résultent des travaux menés tant par la Cour sur l'ensemble du dispositif de contrôle interne comptable académique, tous processus confondus, que par un cabinet d'audit (le cabinet Tuillet, ci-après « le cabinet ») mandaté pour réaliser un diagnostic relatif à l'effectivité et à l'efficacité du contrôle interne comptable sur la gestion des crédits du titre 2. Le rapport élaboré par le cabinet Tuillet est par ailleurs produit en annexe.

Les diligences ont porté sur le dispositif de pilotage et d'animation du CIC académique, sur le déploiement effectif des outils et sur le dispositif de reporting mis en place par l'académie. Les principaux constats, conclusions et recommandations du rapport Tuillet validés par la Cour sont repris à son compte dans la deuxième partie du présent cahier.

**

L'appréciation de la situation dans les académies résulte en grande partie du constat des écarts éventuels entre les objectifs assignés aux académies par l'administration centrale du ministère, et leur mise en œuvre. Dès 2011 en effet, une feuille de route annuelle a décliné, d'un point de vue opérationnel, la liste des actions à mettre en œuvre localement (feuille de route du 19 octobre 2011) : il s'agissait principalement des actions du plan d'actions ministériel relatives au pilotage, aux habilitations Chorus, et aux processus rémunération et bourses. La feuille de route du 19 septembre 2012 a été complétée par la circulaire du 24 septembre 2014, précisant le cadre de référence du développement du dispositif de CIC académique : le périmètre, l'organisation du pilotage, le rôle des acteurs du CIC, la documentation et les outils à déployer (cartographie des activités, plan d'actions, référentiels de CIC, contenu du dossier permanent et exercices d'auto évaluation) et la méthodologie à mettre en œuvre sont précisés.

En 2013, la feuille de route est intervenue tardivement, le 8 janvier 2014, et visait la mise en œuvre des actions nécessaires à la consolidation d'un « socle » du CIC. Les actions précisées ci-dessous devaient être mises en œuvre pour la rentrée 2014 :

- en matière d'organisation et de pilotage du dispositif de CIC académique, la désignation des référents, la formalisation d'un organigramme du CIC et d'un plan d'actions suivi par un comité de pilotage dont les réunions font l'objet de PV formalisés ;
- en matière de déploiement des outils et actions de contrôle, la mise en œuvre des AMR clefs et des campagnes de contrôles thématiques sur le T2 ;
- en matière de reporting au niveau national, la réponse à l'enquête annuelle nationale sur le déploiement du CIC ;
- enfin en matière de traçabilité du CIC, la mise en place d'un dossier permanent unique.

En 2014, la feuille de route du 23 octobre 2014 prévoit de reconduire l'objectif d'atteinte du socle CIC pour la rentrée 2015, et de le compléter par trois objectifs complémentaires : le renforcement de l'environnement de contrôle pour les processus paye (revue des habilitations SIRH et des délégations de signature associées aux procédures gestion administrative-payé), la conduite d'exercice d'auto évaluation sur

une sélection de périmètre (à minima sur le processus bourses de l'enseignement supérieur et un service gestionnaire de procédures « gestion administrative-paie) et enfin l'accompagnement des EPLE dans l'utilisation de l'outil ODICé (outil de diagnostic interne comptable des établissements).

En 2015, la feuille de route du 23 octobre 2015 a reconduit l'ensemble des objectifs fixés en 2014, et notamment l'atteinte du socle CIC qui est détaillé dans une annexe précisant les actions à mettre en œuvre prioritairement, et l'a complété de deux nouveaux objectifs : la poursuite de la mise en œuvre des référentiels de CIC (en 2015, un nouveau référentiel « Fin de fonction entraînant une fin de rémunération » est diffusé) et la participation à l'effort de mutualisation des outils académiques (ouverture d'un outil de collecte et de mutualisation des outils académiques, et d'un chantier de mutualisation des requêtes BO). Les objectifs nouveaux proposés dans cette feuille de route ne font pas fait l'objet d'une analyse dans le cadre de la présente NEC, ils seront analysés dans le cadre de la NEC 2016.

**

L'atteinte des objectifs assignés à l'académie en termes de gouvernance et de pilotage fait l'objet de la première partie du présent cahier. L'état des lieux sur le déploiement des outils et dispositifs de contrôle, qu'il s'agisse des outils mis à la disposition par le ministère ou de ceux que l'académie a déployé de manière autonome, fait l'objet de la deuxième partie, qui reprend de manière très synthétique les constats du rapport d'audit du cabinet Tuillet concernant le CIC sur leT2 (les recommandations du présent cahier sont numérotées en chiffre romain, pour pouvoir être distinguées des recommandations du rapport Tuillet).

En plus de l'appréciation portée sur les résultats de la démarche académique par rapport aux objectifs assignés par l'administration centrale énumérés ci-dessus, la NEC 2015 a été l'occasion de réaliser une analyse du dispositif de reporting sur les résultats du contrôle interne, à la fois en termes d'effectivité et d'efficacité. C'est l'objet de la troisième partie du présent cahier.

**

Dans l'académie de Nice, la démarche de déploiement du contrôle interne initiée en 2012-2013 a pris de l'ampleur jusqu'en 2014, puis s'est un peu essoufflé, du fait départ de quelques-unes des personnes clefs très impliquées (le coordonnateur paie, poste resté vacant pendant une année, puis le référent unique CIC pour l'académie). Or la démarche de déploiement du CIC est fragile car elle peut apparaître non essentielle, en tout cas non nécessaire, pour la pleine réalisation des activités de gestion.

Les éléments collectés à l'occasion de la présente enquête semble attester la volonté de relancer de manière volontariste la démarche en orchestrant une relance qui pourra s'appuyer sur les acquis des efforts consentis précédemment.

I. LA GOUVERNANCE, LE PILOTAGE ET L'ANIMATION DE LA DYNAMIQUE DE DEPLOIEMENT DU DISPOSITIF DE CIC ACADEMIQUE

Gouvernance, instances de pilotage et animation du dispositif de CIC

L'académie a mis en place dès 2012 un comité de pilotage, qui réunit le secrétaire général, référent promoteur, les secrétaires généraux adjoints, les

secrétaires généraux des DSDEN, le chef du département des affaires générales et financières et la chef du service des affaires sociales et transversales (pôle ressources humaines). Cette instance, qui devait se réunir deux fois par an, ne s'est réunie qu'une fois en 2014, le 11 février 2014, et une fois en 2015, le 18 novembre 2015. Cette dernière réunion, à la lecture du compte rendu de réunion qui en a été fait, atteste d'une volonté claire de relancer la démarche de déploiement du CIC au sein de l'académie. Toutefois, la réunion deux fois par an d'une instance stratégique dont l'objet est d'impulser la démarche, d'en définir les grandes orientations stratégiques et d'en apprécier le degré de mise en œuvre est nécessaire. C'est aussi un moyen de valoriser le travail et l'investissement d'acteurs très impliqués.

L'académie a également mis en place un comité de suivi CIC sur les processus rémunération en septembre 2015, qui doit assurer la relance du déploiement opérationnel du dispositif et le suivi de la mise en œuvre du plan d'action. Une telle instance, chargée d'assurer à un rythme plus régulier le déploiement de la démarche, s'avère également être un moyen efficace de soutenir la dynamique académique et l'implication des acteurs. Cette initiative pourrait utilement être étendue aux dispositifs HT2, et l'ensemble pourrait constituer un comité de pilotage opérationnel chargé d'assurer le suivi de la mise en œuvre du plan d'action, tous processus confondus.

Le dispositif de pilotage n'est pas documenté, c'est-à-dire décrit formellement dans un document qui précise la composition des instances, leur rôle, la fréquence de leurs réunions. Un document de ce type, qui permet de stabiliser et d'ancrer la gouvernance académique, pourrait être envisagé (cf. supra sur la documentation stratégique du CIC académique).

Les instances de pilotage n'ont pas fait l'objet de relevés de décisions formalisés. Seul le support de présentation de la réunion du comité de suivi CIC rémunération est disponible.

Recommandation n°I : réunir au moins deux fois par an le comité de pilotage stratégique pour animer la démarche de CIC académique.

Recommandation n°II : créer un comité de pilotage opérationnel du CIC académique.

Recommandation n°III : formaliser les relevés de décisions de ces instances.

Concernant le réseau des référents, son existence est attestée par la documentation et des référents ont été désignés par division pour les processus T2, et par processus pour le HT2. Un organigramme général du CIC a été établi. L'animation de ce réseau pourrait être amplifiée : elle ne repose que sur quelques réunions annuelles à ce jour, ce qui paraît insuffisant en phase de relance active. De même la mise en place d'un séminaire annuel serait sans doute utile pour maintenir élevé le niveau de mobilisation des acteurs de l'académie.

L'académie ne dispose pas d'un outil de partage de l'information de type intranet dédié au CIC. Le dossier permanent n'est donc pas constitué. Chaque chef de division est responsable de la constitution d'un dossier papier, et deux espaces informatiques d'échange ont été créés sur le réseau.

Recommandation n°IV : mettre en place un séminaire académique annuel sur le CIC.

Recommandation n°V : mettre en place un dossier permanent du CIC sur l'intranet académique

Plan d'action et documentation du dispositif

L'académie n'a pas élaboré de plan d'action en tant que tel. L'élaboration d'un plan d'action académique pluriannuel, qui décline les prescriptions des feuilles de routes académiques (notamment pour les actions du socle CIC) sur tout le périmètre des gestionnaires responsables de processus ayant un dénouement comptable (T2 et HT2), est nécessaire. Ce document formalisera la liste des actions à mettre en œuvre et un calendrier de réalisation, ainsi que des responsables de mise en œuvre. Il devra porter sur toutes les dimensions de la démarche : pilotage et animation, autant que déploiement des outils, suivi, reporting. Il doit être accompagné d'une augmentation de la fréquence de réunion des instances, en particulier du comité opérationnel, pour suivre le déploiement des AMR clefs et l'académie devra élaborer un outil de suivi de la mise en œuvre de ce plan et assurer ce suivi dans le cadre des comités opérationnels et stratégiques.

Enfin il pourrait être utile de formaliser et de faire valider au plus haut niveau de l'académie un document présentant la démarche de CIC, ses objectifs, l'organisation des instances et de la gouvernance académique (composition, gouvernance, etc.), et la description du dispositif cible (outils mis à disposition). Un document de ce type serait utile pour stabiliser le dispositif, ancrer la démarche et la structurer. Il pourrait constituer le référentiel organisationnel du CIC académique (à l'image du ROCIC élaboré par le ministère), auquel viendrait s'adosser le plan d'action pluriannuel. Il serait revu annuellement, après rapport de bilan sur les actions mises en œuvre et présentation de l'évolution du dispositif.

Recommandation n°VI : élaborer une documentation stratégique du CIC académique composée d'un référentiel organisationnel du CIC académique et d'un plan d'action pluriannuel.

II. LES OUTILS DU CONTROLE INTERNE MIS EN ŒUVRE PAR L'ACADEMIE

Le déploiement du dispositif de CIC sur les processus T2

Une première campagne de déploiement a été engagée dès l'année 2012-2013, autour d'une démarche à la fois volontariste et pédagogique. Des réunions ont été organisées pour présenter les référentiels et réfléchir aux modalités opérationnelles de mise en œuvre des AMR. Une dynamique de travail sur l'homogénéisation des pratiques des différents gestionnaires a ainsi été créée, qui a abouti à la mise en place de groupes de travail pour l'élaboration de fiches de procédures. Ces travaux ont été rapidement freinés puis stoppés du fait des difficultés techniques rencontrées et après le départ des personnes clef qui animaient la démarche.

En 2014-2015 les travaux ont donc essentiellement porté sur la seule mise en œuvre des AMR et la mise en place de G2P. La démarche sur les fiches de procédure a été relancée très récemment (un travail spécifique sur la prise en charge d'un agent a conduit à la réalisation de fiches très pratiques, avec copies d'écran).

La démarche de déploiement opérationnel des AMR contenus dans les RCIC n'a pas fait l'objet d'un pilotage suffisamment documenté. Elle n'a pas été utilisée pour opérer un travail de rationalisation, de simplification et de documentation des outils permettant la réalisation des opérations de contrôle déjà existant (notamment des fiches de procédures et autres outils existant), documentation opérationnel et outillage complétés le cas échéant par les actions de maîtrise des risques prescrites par les référentiels et non encore mises en œuvre. Ce travail reste à faire et doit être organisé à partir d'un tableau de bord proposant une présentation croisée des AMR à déployer et des actions/outils existant, avec un échéancier de mise en œuvre précis et la désignation de responsables d'actions.

Enfin il convient de préciser que ce travail de documentation doit être complété par la formalisation des plans de contrôle, d'outils de reporting des actions de contrôle réalisés, et de support formalisé pour les contrôles de supervision.

La démarche de relance envisagée par l'académie, qui devrait s'appuyer sur des sessions de formation de deux jours, d'abord à destination des cadres (notamment pour les sensibiliser aux nécessités de formaliser les plans de contrôle et de réaliser des contrôles de supervision), puis des gestionnaires, ensuite sur la mise en place de groupes de travail pour réviser et organiser la documentation existante afin de constituer des bibliothèques d'outils de contrôle, s'inscrit bien dans le sens des préconisations formulés dans le présent rapport.

Recommandation n VII : établir des plans de contrôle formalisés pour les agents gestionnaires sur l'ensemble des processus de gestion et pour tous les acteurs du contrôle.

Recommandation n VIII : établir un tableau unique de déploiement des AMR précisant les modalités concrètes de déploiement et les responsables de leur mise en œuvre, servant de tableau de suivi aux instances de pilotage.

Les informations apportées par l'audit réalisé par le cabinet Tuillet sur le déploiement du dispositif (Cf. le rapport Tuillet)

Les observations et recommandations du rapport établi par le cabinet Tuillet que la Cour souhaite particulièrement mettre en exergue sont rappelées ci-dessous.

L'absence de formalisation de l'ensemble des procédures sous forme narrative, permettant une identification plus précise des risques, des actions de maîtrise des risques proposé et des modes opératoires retenus pour mettre en œuvre ces AMR (description des opérations à effectuer, fréquence, formalisation du résultat), est souligné comme étant une lacune du dispositif de contrôle interne. Il faut souligner que cette recommandation concerne les autorités nationales autant que les académies car elles mériteraient d'être mises en œuvre au niveau national.

- **Recommandation n° IX (n°5) : mettre en place des procédures narratives, permettant l'identification risques, points de contrôle (i.e. actions de maîtrise des risques), leurs positionnement et inclure dans cette documentation le mode opératoire des contrôles à réaliser.**

L'incomplétude du déploiement du dispositif cible prévu par le socle CIC qui devrait être déployé pour la rentrée 2015, notamment la mise en place des AMR clef, constitue également une marge de progrès importante. Le rapport Tuillet souligne en particulier que 10 sur 19 AMR clef pour la gestion des enseignants du second degré, 9 sur 12 pour la gestion du premier degré public au sein de la DSDEN de du 06 (contre 10 sur 12 déclarés déployés) ont été effectivement déployés, ce qui conduit à reprendre la recommandation de principe visant au déploiement intégral des AMR clef.

Du point de vue qualitatif, le rapport Tuillet signale que les AMR clef ne sont pas complétés de modes opératoires permettant d'encadrer leur bonne mise en œuvre.

Enfin le rapport signale que l'académie n'a pas déclaré dans l'outil de reporting G2P le déploiement des AMR sur la totalité du périmètre.

- **recommandation n° X (n°1) : déclarer le déploiement des AMR via G2P pour l'ensemble des populations ;**
- **recommandation n° XI (n°16) : achever le déploiement des AMR clef ;**
- **recommandation n° XII (n° 2 et 17) : mettre en place des modes opératoires décrivant les opérations de contrôles à réaliser.**

Au-delà du dispositif national, le rapport Tuillet a permis de souligner un certain nombre de marges de progrès pour l'académie, qu'il s'agisse des méthodes de mise en œuvre des actions de contrôle (formalisation et suivi des contrôles, mise en place des contrôles de supervision, de l'exploitation des rejets et du retour paye, formalisation des contrôles pour le premier degré) ou bien de risques mal identifiés ou d'AMR complémentaires à mettre en œuvre pour parachever la couverture d'un risque identifié (contrôle de supervision sur les changements de RIB, actions de contrôle à mettre en œuvre sur les stocks d'agents).

- **Recommandation n° XIII (n°10) : formaliser les contrôles réalisés et assurer un suivi de leur réalisation**
- **Recommandation n° XIV (n°11) : réaliser des contrôles de supervisions visant à s'assurer de la permanence et de la qualité des contrôles déclarés par les gestionnaires**
- **Recommandation n° XV (n°12) : instaurer, en lien avec la DRFiP, un suivi des rejets de paie exhaustif, identifier les typologies de rejet et mettre en place les actions correctrices adéquates**
- **Recommandation n° XVI (n°13) : mettre en place un contrôle de supervision par échantillonnage sur les changements de RIB**
- **Recommandation n° XVII (n°14) identifier et intégrer dans les RCIC toutes les actions de maîtrise des risques permettant de limiter les risques de paiement à tort ou erroné aux agents (stocks mis en paiement)**

Enfin le rapport Tuillet permet également de souligner la problématique de la formation des agents chargés de la gestion de la paie, qui intervient trop tardivement à la rentrée pour permettre aux agents d'être formés avant la prise en charge des opérations permettant d'établir la paie de septembre, qui est pourtant la plus lourde à réaliser. Ce défaut structurel est pénalisant, en particulier dans une académie caractérisé par un important turn over.

- **Recommandation n° XVIII (n°17) : anticiper les formations afin de permettre aux nouveaux gestionnaires d'être autonome pour la préparation de la paie dès leur arrivée dans l'académie**

Le déploiement du dispositif de CIC sur les processus HT2

Sur les processus HT2, la réalisation d'un diagnostic complet pour la remonté G2P en 2015, à partir d'une enquête par questionnaire, de la réalisation d'entretiens

avec les services de gestion (dix réunions ont été conduites en juillet 2015) et de l'analyse des pièces probantes transmises par les services, a permis l'élaboration d'un plan d'action 2014-2015. Un tableau de bord de déploiement par RCIC a été constitué. Cette démarche pourrait être complétée des mêmes outils que ceux évoqués ci-dessus pour les processus HT2 (tableau de déploiement des AMR, mise en place de plans de contrôle formalisés, mise en œuvre de contrôles de supervision).

III. LE DISPOSITIF DE REPORTING PROPRE A L'ACADEMIE

Le dispositif de reporting sur l'effectivité des contrôles

Le dispositif de reporting interne est très peu avancé. L'académie ne dispose pas d'outils correctement structurés. Il lui appartient de construire l'outillage pertinent pour assurer le suivi de l'effectivité de son CIC, à partir des plans de contrôle formalisés. Par ailleurs, l'EMR n'est que très peu utilisée : le service de la gestion individuelle et collective des personnels d'encadrement et ATSS l'a déployé.

La mise en place d'outils de reporting sur l'effectivité et la généralisation de l'EMR doivent permettre aux structures de gouvernance de disposer d'une information régulière sur le niveau de maturité du CIC académique. Les outils de reporting doivent donc être modulables, afin de remonter successivement à tous les échelons d'encadrement, dans des versions de plus en plus synthétiques (depuis le chef de bureau jusqu'au secrétaire général, qui doit disposer d'un tableau de bord de synthèse académique). L'examen régulier de ces outils par les instances et leur présentation une fois par an en séminaire doit par ailleurs permettre de nourrir un travail régulier de révision et d'adaptation du dispositif, par l'adoption des mesures correctrices qu'il permettra d'identifier.

Recommandation n°VIII : mettre en place un dispositif de reporting de l'effectivité des actions de contrôle, fondé sur les plans de contrôle, et susceptible d'être modulable pour évoluer en fonction des échelles de supervision. Conserver intégralement les documents retraçant les contrôles effectués sur l'exercice N-1.

Recommandation n°IX : généraliser l'utilisation de la grille EMR et présenter annuellement les résultats de l'autodiagnostic en séminaire et dans les instances de pilotage.

Le dispositif de reporting sur l'efficacité des contrôles

En matière de reporting sur l'efficacité du contrôle interne, c'est-à-dire sur les résultats des actions de contrôle interne, aucun dispositif formalisé permettant de tracer les résultats n'a été mis en place. Sans ignorer la difficulté de la mise en œuvre d'un tel dispositif, y compris technique, sa mise en place est seule susceptible de permettre la finalisation d'une véritable boucle d'amélioration, et donc de tirer tout le bénéfice des efforts consentis. Pour cette raison, elle insiste sur la nécessité de concevoir un dispositif modulable qui, à l'image des outils du reporting sur l'effectivité, soit adaptable aux besoins très différents des gestionnaires, des autorités de supervision (chefs de bureau, de divisions, référents techniques), du secrétariat général et des instances de pilotage, voire des instances nationales. La nécessité de remontées d'informations au niveau national, et la nécessité de mutualiser un effort de conception initiale très lourd, aucune académie n'ayant élaboré de solution localement, pourraient également justifier un soutien plus appuyé de l'administration centrale.

ANNEXE N°4 : LE DISPOSITIF DE CONTROLE INTERNE COMPTABLE DE L'ACADEMIE DE POITIER

Les constats établis dans le présent cahier résultent des travaux menés tant par la Cour sur l'ensemble du dispositif de contrôle interne comptable académique, tous processus confondus, que par un cabinet d'audit (le cabinet Tuillet, ci-après « le cabinet ») mandaté pour réaliser un diagnostic relatif à l'effectivité et à l'efficacité du contrôle interne comptable sur la gestion des crédits du titre 2. Le rapport élaboré par le cabinet Tuillet est par ailleurs produit en annexe.

Les diligences ont porté sur le dispositif de pilotage et d'animation du CIC académique, sur le déploiement effectif des outils et sur le dispositif de reporting mis en place par l'académie. Les principaux constats, conclusions et recommandations du rapport Tuillet validés par la Cour sont repris à son compte dans la deuxième partie du présent cahier.

**

L'appréciation de la situation dans les académies résulte en grande partie du constat des écarts éventuels entre les objectifs assignés aux académies par l'administration centrale du ministère, et leur mise en œuvre. Dès 2011 en effet, une feuille de route annuelle a décliné, d'un point de vue opérationnel, la liste des actions à mettre en œuvre localement (feuille de route du 19 octobre 2011) : il s'agissait principalement des actions du plan d'actions ministériel relatives au pilotage, aux habilitations Chorus, et aux processus rémunération et bourses. La feuille de route du 19 septembre 2012 a été complétée par la circulaire du 24 septembre 2014, précisant le cadre de référence du développement du dispositif de CIC académique : le périmètre, l'organisation du pilotage, le rôle des acteurs du CIC, la documentation et les outils à déployer (cartographie des activités, plan d'actions, référentiels de CIC, contenu du dossier permanent et exercices d'auto évaluation) et la méthodologie à mettre en œuvre sont précisés.

En 2013, la feuille de route est intervenue tardivement, le 8 janvier 2014, et visait la mise en œuvre des actions nécessaires à la consolidation d'un « socle » du CIC. Les actions précisées ci-dessous devaient être mises en œuvre pour la rentrée 2014 :

- en matière d'organisation et de pilotage du dispositif de CIC académique, la désignation des référents, la formalisation d'un organigramme du CIC et d'un plan d'actions suivi par un comité de pilotage dont les réunions font l'objet de PV formalisés ;
- en matière de déploiement des outils et actions de contrôle, la mise en œuvre des AMR clefs et des campagnes de contrôles thématiques sur le T2 ;
- en matière de reporting au niveau national, la réponse à l'enquête annuelle nationale sur le déploiement du CIC ;
- enfin en matière de traçabilité du CIC, la mise en place d'un dossier permanent unique.

En 2014, la feuille de route du 23 octobre 2014 prévoit de reconduire l'objectif d'atteinte du socle CIC pour la rentrée 2015, et de le compléter par trois objectifs complémentaires : le renforcement de l'environnement de contrôle pour les processus paye (revue des habilitations SIRH et des délégations de signature associées aux

procédures gestion administrative-paye), la conduite d'exercice d'auto évaluation sur une sélection de périmètre (à minima sur le processus bourses de l'enseignement supérieur et un service gestionnaire de procédures « gestion administrative-paie) et enfin l'accompagnement des EPLE dans l'utilisation de l'outil ODICé (outil de diagnostic interne comptable des établissements).

En 2015, la feuille de route du 23 octobre 2015 a reconduit l'ensemble des objectifs fixés en 2014, et notamment l'atteinte du socle CIC qui est détaillé dans une annexe précisant les actions à mettre en œuvre prioritairement, et l'a complété de deux nouveaux objectifs : la poursuite de la mise en œuvre des référentiels de CIC (en 2015, un nouveau référentiel « Fin de fonction entraînant une fin de rémunération » est diffusé) et la participation à l'effort de mutualisation des outils académiques (ouverture d'un outil de collecte et de mutualisation des outils académiques, et d'un chantier de mutualisation des requêtes BO). Les objectifs nouveaux proposés dans cette feuille de route ne font pas fait l'objet d'une analyse dans le cadre de la présente NEC, ils seront analysés dans le cadre de la NEC 2016.

**

L'atteinte des objectifs assignés à l'académie en termes de gouvernance et de pilotage fait l'objet de la première partie du présent cahier. L'état des lieux sur le déploiement des outils et dispositifs de contrôle, qu'il s'agisse des outils mis à la disposition par le ministère ou de ceux que l'académie a déployé de manière autonome, fait l'objet de la deuxième partie, qui reprend de manière très synthétique les constats du rapport d'audit du cabinet Tuillet concernant le CIC sur leT2 (les recommandations du présent cahier sont numérotées en chiffre romain, pour pouvoir être distinguées des recommandations du rapport Tuillet).

En plus de l'appréciation portée sur les résultats de la démarche académique par rapport aux objectifs assignés par l'administration centrale énumérés ci-dessus, la NEC 2015 a été l'occasion de réaliser une analyse du dispositif de reporting sur les résultats du contrôle interne, à la fois en termes d'effectivité et d'efficacité. C'est l'objet de la troisième partie du présent cahier.

I. LA GOUVERNANCE, LE PILOTAGE ET L'ANIMATION DE LA DYNAMIQUE DE DEPLOIEMENT DU DISPOSITIF DE CIC ACADEMIQUE

Gouvernance, instances de pilotage et animation du dispositif de CIC

L'académie a mis en place à la fin de l'année 2014 (note du recteur en date du 4 novembre 2014) une instance de pilotage, le comité de pilotage académique, qui réunit stratégiquement autour du recteur le SG, les SGA, les SG académiques, les référents techniques (coordinateur paye et la chef de division des affaires financières), les chefs des six divisions principalement concernées, deux représentants d'EPLE (un proviseur de lycée et un agent comptable), le contrôleur de gestion académique et la chargé de mission CIC, le contrôleur budgétaire et comptable. Le COPILA a pour triple objet la validation du plan académique d'action et le suivi de sa mise en œuvre, la priorisation et les choix alternatifs éventuels portant sur les AMR clés, les adaptations organisationnelles et les procédures relatives à la documentation, à l'archivage et à la traçabilité des contrôles. La fréquence des réunions envisagée est bisannuelle et il est convoqué dès le 19 décembre 2014 avec l'ordre du jour suivant : l'installation du comité, l'organigramme du CIC en académie et le plan d'action.

Le comité s'est réuni une fois en 2014, le 19 décembre, et une fois en 2015 le 3 décembre. Ces réunions ont fait l'objet de relevés de décisions, qui précisent quelles sont les actions dont la mise en œuvre a été décidée : le déploiement des AMR clé à fin août 2015, la constitution d'un dossier permanent, la revue de gestion des habilitation informatiques, le respect des contrôles avant le départ paye et enfin la mise en place de la traçabilité des audits en décembre 2014 ; l'examen des action à mettre en œuvre dans le cadre du plan d'action à venir en 2015.

Ce comité de pilotage stratégique a été complété de réunions de travail spécifiques, dédiées à l'appropriation et à la mise en œuvre des RCIC, avec notamment pour objectif de définir les modalités de déploiement des AMR clés. Onze réunions ont ainsi été organisées, toutes ont fait l'objet d'un compte rendu formalisés, ce qui constitue une alternative convaincante à la mise en place d'un comité de pilotage opérationnel, ou comité de suivi de la démarche de déploiement du CIC, permettant le suivi organisé et régulier de la mise en œuvre du plan d'action. Une telle instance, chargée d'assurer à un niveau plus fin et à un rythme plus régulier le déploiement de la démarche, s'avère également être un moyen efficace de soutenir la dynamique académique et l'implication des acteurs.

Enfin cet ensemble est complété par des réunions mensuelles dites de « tableau de bord » qui réunissent le référent promoteur, le référent technique et le contrôleur CIC de l'académie, avec pour objectif le suivi de la réalisation des décisions adoptées par le comité de pilotage académique.

Ce dispositif de pilotage n'est pas documenté, c'est-à-dire décrit formellement dans un document qui précise la composition des instances, leur rôle, la fréquence de leur réunion. Un document de ce type, qui permet de stabiliser et d'ancrer la gouvernance académique, pourrait être envisagé (cf. supra sur la documentation stratégique du CIC académique).

Pour animer et relayer la démarche de déploiement du CIC, l'académie s'appuie sur un réseau de référents CIC : le référent promoteur, un contrôleur CIC académique et un référent technique, et des référents locaux par processus, notamment sur le HT2. Il n'y a pas en revanche de référents CIC dans chaque bureau concerné pour le T2 : l'académie prévoit de mettre en place et de formaliser un tel réseau dans le courant de l'année 2015-2016. Cette organisation est consignée dans un organigramme général du pilotage du CIC.

Un dossier permanent du CIC a été mis en place sur le portail intranet académique, qui regroupe la documentation utile (documents de présentation, RCIC, comptes rendus des réunions, organigramme), dispositif complété par des espaces collaboratifs permettant de consigner les audits et contrôles réalisés par les gestionnaires. Ces espaces ont été remplacés en 2014 par des classeurs papiers dans chaque bureau de gestion.

Recommandation n°1 : augmenter la fréquence de réunion des instances de pilotage.

Recommandation n°1 : documenter la tenue des réunions de pilotage (formalisation d'un support de présentation et d'un relevé de décisions).

Plan d'action et documentation du dispositif

Le plan d'action académique est constitué par le relevé de décision du comité de pilotage de décembre 2014, qui décrit les grandes orientations qui doivent guider l'action des services pour l'exercice 2014-2015. Au sens strict, ce document n'est un véritable plan d'action formalisé, en dehors de la feuille de route évoquée supra. Il

apparaît donc nécessaire qu'un effort de formalisation soit consenti pour établir un document permettant, sur la base d'un bilan de ce qui a déjà été mis en œuvre, de l'analyse des faiblesses du dispositif académique, et du rappel des objectifs à atteindre, de définir rapidement un programme pluriannuel sur une période trisannuelle identifiant les grandes orientations académiques pour l'ensemble du périmètre T2 et HT2, et les actions à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs visés. Celles-ci doivent être numérotées, un responsable et un calendrier de mise en œuvre identifiés. Le suivi de mise en œuvre du plan d'action doit être formalisé et examiné par les instances de pilotage. Le comité de pilotage stratégique doit définir les grandes orientations de ce plan, en valider le contenu et s'assurer de sa bonne mise en œuvre ; un comité de pilotage opérationnel doit en assurer la mise en œuvre effective de manière continue.

Enfin il pourrait être utile de formaliser et de faire valider au plus haut niveau de l'académie un document présentant la démarche de CIC, ses objectifs, l'organisation des instances et de la gouvernance académique (composition, gouvernance, etc.), et la description du dispositif cible (outils mis à disposition). Un document de ce type serait utile pour stabiliser le dispositif, ancrer la démarche et la structurer. Il pourrait constituer le référentiel organisationnel du CIC académique (à l'image du ROCIC élaboré par le ministère), auquel viendrait s'adosser le plan d'action pluriannuel. Il serait revu annuellement, après rapport de bilan sur les actions mise en œuvre et présentation de l'évolution du dispositif.

Recommandation n°III : élaborer une documentation stratégique du CIC académique composé d'un référentiel organisationnel du CIC académique et d'un plan d'action pluriannuel.

II. LES OUTILS DU CONTROLE INTERNE MIS EN ŒUVRE PAR L'ACADEMIE

Le déploiement des outils de contrôle

Le contrôle interne au sein de l'académie est une démarche en réalité ancienne, les gestionnaires ayant toujours ressenti la nécessité de produire des outils leur permettant de sécuriser leur activité : c'est pour répondre à cette préoccupation que sur les processus considérés comme les plus risqués, des fiches de procédure ont été élaborées. La documentation des actions de maîtrise des risques est donc très riche : un très grand nombre de fiches de procédures ou de simples modes opératoires existent, qui intègrent (sans le proclamer) les problématiques de CIC. En fait, on peut même parler d'une documentation foisonnante, ce qui souligne la nécessité de consentir un effort pour structurer et organiser cet ensemble.

L'exercice de déploiement des RCIC a fourni l'opportunité à l'académie de réaliser un travail de réflexion sur son dispositif de contrôle. En effet, chaque référentiel a fait l'objet d'une réunion dont l'objet était de définir les modalités concrètes de mise en œuvre des AMR. Ces réunions ont toutes fait l'objet de comptes rendus détaillés qui permettent de définir les modalités pratiques de mise en œuvre des RCIC, en identifiant pour chaque AMR les actions à réaliser, les responsables des actions.

Pour compléter cet ensemble, un effort de formalisation a également été réalisé par la cellule de coordination paye concernant les AMR sur les processus rémunération afin d'établir des plans de contrôle (la « fiche récapitulative de suivi des

contrôles ») mis à disposition des gestionnaires, définissant et décrivant les contrôles à effectuer, leur fréquence, et pouvant servir en outre d'outil de reporting sur l'effectivité des contrôles réalisés. Ces documents servent de support au contrôle de supervision effectué par les responsables des bureaux ou chefs de division. Ils pourraient être généralisés à l'ensemble des actions de contrôle sur les processus T2 et HT2.

La formalisation d'un tableau unique précisant les modalités de déploiement de l'ensemble des AMR (clefs au moins) et servant de support à un suivi effectif de leur déploiement peut également être envisagée car elle permet de doter les instances de pilotage d'un document de suivi « en temps réel », sans attendre un éventuel bilan, au mieux annuel. Un tel outil est également susceptible de faciliter le travail de recensement, de rationalisation, de simplification et de documentation des outils permettant la réalisation des opérations de contrôle déjà existant (notamment des fiches de procédures et autres outils existant), documentation opérationnel et outillage complétés le cas échéant par les actions de maîtrise des risques prescrites par les référentiels et non encore mises en œuvre. Ce travail reste à faire et doit être organisé à partir d'un tableau de bord proposant une présentation croisée des AMR à déployer et des actions/outils existant, avec un échéancier de mise en œuvre précis et la désignation de responsables d'actions.

Enfin il convient de préciser que ce travail de documentation doit être complété par la formalisation des plans de contrôle, d'outils de reporting des actions de contrôle réalisées, et de support formalisé pour les contrôles de supervision.

Recommandation n°IV : établir des plans de contrôle formalisés pour les agents gestionnaires sur l'ensemble des processus de gestion et pour tous les acteurs du contrôle.

Recommandation n°V : établir un tableau unique de déploiement des AMR précisant les modalités concrètes de déploiement et les responsables de leur mise en œuvre, servant de tableau de suivi aux instances de pilotage.

Les informations apportées par l'audit réalisé par le cabinet Tuillet sur le déploiement du dispositif (Cf. le rapport Tuillet)

Les observations et recommandations du rapport établi par le cabinet Tuillet que la Cour souhaite particulièrement mettre en exergue sont rappelées ci-dessous.

L'absence de formalisation de l'ensemble des procédures sous forme narrative, permettant une identification plus précise des risques, des actions de maîtrise des risques proposés et des modes opératoires retenus pour mettre en œuvre ces AMR (description des opérations à effectuer, fréquence, formalisation du résultat), est souligné comme étant une lacune du dispositif de contrôle interne. Il faut souligner que cette recommandation concerne les autorités nationales autant que les académies car elles mériteraient d'être mises en œuvre au niveau national.

- **Recommandation n° IX (n°5) : mettre en place des procédures narratives, permettant l'identification des risques, points de contrôle (i.e. actions de maîtrise des risques), leurs positionnement et inclure dans cette documentation le mode opératoire des contrôles à réaliser.**

L'incomplétude du déploiement du dispositif cible prévu par le socle CIC qui devrait être déployé pour la rentrée 2015, notamment la mise en place des AMR clef, constitue également une marge de progrès importante. Le rapport Tuillet souligne en particulier que 10 sur 19 AMR clef pour la gestion des enseignants du second degré, 9 sur 12 pour la gestion du premier degré public au sein de la DSDEN de du 06 (contre

10 sur 12 déclarés déployés) ont été effectivement déployés, ce qui conduit à reprendre la recommandation de principe visant au déploiement intégral des AMR clef.

Du point de vue qualitatif, le rapport Tuillet signale que les AMR clef ne sont pas complétés de modes opératoires permettant d'encadrer leur bonne mise en œuvre.

- **recommandation n° XI (n°1) : achever le déploiement des AMR clef ;**
- **recommandation n° XII (n° 2 et 16) : mettre en place des modes opératoires décrivant les opérations de contrôles à réaliser.**

Au-delà du dispositif national, le rapport Tuillet a permis de souligner un certain nombre de marges de progrès pour l'académie, qu'il s'agisse des méthodes de mise en œuvre des actions de contrôle (formalisation et suivi des contrôles, mise en place des contrôles de supervision, de l'exploitation des rejets et du retour paye) ou bien de risques mal identifiés ou d'AMR complémentaires à mettre en œuvre pour parachever la couverture d'un risque identifié (contrôle de supervision sur les changements de RIB, actions de contrôle à mettre en œuvre sur les stocks d'agents).

- **Recommandation n°XII (n°11) : réaliser des contrôles de supervisions visant à s'assurer de la permanence et de la qualité des contrôles déclarés par les gestionnaires**
- **Recommandation n°XIII (n°12) : instaurer, en lien avec la DRFiP, un suivi des rejets de paie exhaustif, identifier les typologies de rejet et mettre en place les actions correctrices adéquates**
- **Recommandation n° XIV (n°12) : mettre en place un contrôle de supervision par échantillonnage sur les changements de RIB**
- **Recommandation n° XV (n°13) identifier et intégrer dans les RCIC toutes les actions de maîtrise des risques permettant de limiter les risques de paiement à tort ou erroné aux agents (stocks mis en paiement)**

Enfin le rapport Tuillet permet également de souligner la problématique de la formation des agents chargés de la gestion de la paie, qui intervient trop tardivement à la rentrée pour permettre aux agents d'être formés avant la prise en charge des opérations permettant d'établir la paie de septembre, qui est pourtant la plus lourde à réaliser. Ce défaut structurel est pénalisant, en particulier dans une académie caractérisé par un important turn over.

- **Recommandation n°XVI (n°15) : anticiper les formations afin de permettre aux nouveaux gestionnaires d'être autonome pour la préparation de la paie dès leur arrivée dans l'académie**

III. LE DISPOSITIF DE REPORTING PROPRE A L'ACADEMIE

Le dispositif de reporting sur l'effectivité des contrôles

Le dispositif de reporting interne est très peu avancé. L'académie ne dispose pas d'outils correctement structurés, il lui appartient de construire l'outillage pertinent

pour assurer le suivi de l'effectivité de son CIC, à partir des plans de contrôle formalisés. Par ailleurs, l'EMR n'est pas utilisée.

La mise en place d'outils de reporting sur l'effectivité et la généralisation de l'EMR doivent permettre aux structures de gouvernance de disposer d'une information régulière sur le niveau de maturité du CIC académique. Les outils de reporting doivent donc être modulables, afin de remonter successivement à tous les échelons d'encadrement, dans des versions de plus en plus synthétiques (depuis le chef de bureau jusqu'au secrétaire général, qui doit disposer d'un tableau de bord de synthèse académique). L'examen régulier de ces outils par les instances et leur présentation une fois par an en séminaire doit par ailleurs permettre de nourrir un travail régulier de révision et d'adaptation du dispositif, par l'adoption des mesures correctrices qu'il permettra d'identifier.

Recommandation n° XVII : mettre en place un dispositif de reporting de l'effectivité des actions de contrôle, fondé sur les plans de contrôle, et susceptible d'être modulable pour évoluer en fonction des échelles de supervision. Conserver intégralement les documents retraçant les contrôles effectués sur l'exercice N-1.

Recommandation n° XVIII : généraliser l'utilisation de la grille EMR et présenter annuellement les résultats de l'autodiagnostic en séminaire et dans les instances de pilotage.

Le dispositif de reporting sur l'efficacité des contrôles

En matière de reporting sur l'efficacité du contrôle interne, c'est-à-dire sur les résultats des actions de contrôle interne, aucun dispositif formalisé permettant de tracer les résultats n'a été mis en place. Sans ignorer la difficulté de la mise en œuvre d'un tel dispositif, y compris technique, sa mise en place est seule susceptible de permettre la finalisation d'une véritable boucle d'amélioration, et donc de tirer tout le bénéfice des efforts consentis. Pour cette raison, elle insiste sur la nécessité de concevoir un dispositif modulable qui, à l'image des outils du reporting sur l'effectivité, soit adaptable aux besoins très différents des gestionnaires, des autorités de supervision (chefs de bureau, de divisions, référents techniques), du secrétariat général et des instances de pilotage, voire des instances nationales. La nécessité de remontées d'informations au niveau national, et la nécessité de mutualiser un effort de conception initiale très lourd, aucune académie n'ayant élaboré de solution localement, pourraient également justifier un soutien plus appuyé de l'administration centrale.

Recommandation n° XIX : concevoir et mettre en œuvre un dispositif de reporting sur l'efficacité des actions de contrôle interne, avec l'appui de l'administration centrale du ministère.