



TROISIÈME CHAMBRE

**S2017-0781 À
0784**

VERSION CONSOLIDÉE

NOTE D'ÉVALUATION DU CONTRÔLE INTERNE COMPTABLE

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE

MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE

Comptes de l'État pour 2016

Mars 2017

SOMMAIRE

PARTIE N° 1 : LE CONTEXTE ET L'ENVIRONNEMENT DU CONTRÔLE INTERNE.....	11
I. LES FAITS MARQUANTS DE L'EXERCICE	11
II. LA GOUVERNANCE ET LE PILOTAGE DU CONTRÔLE INTERNE	13
PARTIE N° 2 : LES OUTILS DU CONTRÔLE INTERNE	17
I. LA CARTE DES PROCESSUS MINISTERIELS.....	17
II. LA CARTE DES RISQUES MINISTERIELS	18
III. LE PLAN D'ACTION	21
PARTIE N° 3 : LA DOCUMENTATION DES PROCESSUS ET LE COMPTE-RENDU (« REPORTING ») DU CONTRÔLE INTERNE.....	23
I. LA DOCUMENTATION DES PROCESSUS.....	23
II. LES OUTILS DE COMPTE-RENDU (« REPORTING ») DU CONTRÔLE INTERNE.....	25
PARTIE N° 4 : L'APPRÉCIATION PAR LE MINISTÈRE DU DEGRÉ DE MATURITÉ DES DISPOSITIFS DE CONTRÔLE INTERNE.....	29
I. LA FONCTION D'AUDIT INTERNE.....	29
PARTIE N° 5 : LE DEGRE DE MATURETE DU CONTRÔLE INTERNE DANS LES SERVICES DECONCENTRES ET DANS LES ETABLISSEMENTS PUBLICS DE L'ETAT	33
I. LE DEGRE DE MATURETE DU CONTRÔLE INTERNE DANS LES SERVICES DECONCENTRES DE L'ETAT.....	33
II. LE DEGRE DE MATURETE DU CONTRÔLE INTERNE DANS LES ETABLISSEMENTS PUBLICS DE L'ETAT.....	35
ANNEXE N°1 : LE DISPOSITIF DE CONTRÔLE INTERNE COMPTABLE DE L'ACADÉMIE D'AIX MARSEILLE	39
I. LA GOUVERNANCE, LE PILOTAGE ET L'ANIMATION DE LA DYNAMIQUE DE DÉPLOIEMENT DU DISPOSITIF DE CIC ACADÉMIQUE.....	41
II. LES OUTILS MIS EN ŒUVRE PAR L'ACADÉMIE : CARTOGRAPHIE DES PROCESSUS ET DES RISQUES, ORGANIGRAMMES FONCTIONNELS, PLAN D'ACTION, RCIC	43
III. LE DISPOSITIF DE COMPTE-RENDU SUR L'EFFECTIVITÉ ET SUR L'EFFICACITÉ PROPRE À L'ACADÉMIE.....	45

**ANNEXE N°2 : LE DISPOSITIF DE CONTRÔLE INTERNE
COMPTABLE DE L'ACADÉMIE DE CAEN 47**

- I. LA GOUVERNANCE, LE PILOTAGE ET L'ANIMATION DE LA DYNAMIQUE DE DÉPLOIEMENT DU DISPOSITIF DE CIC ACADÉMIQUE.....48
- II. LES OUTILS DU CONTRÔLE INTERNE MIS EN ŒUVRE PAR L'ACADÉMIE50
- III. LE DISPOSITIF DE COMPTE-RENDU SUR LE CIC DE L'ACADÉMIE.....51

**ANNEXE N°3 : LE DISPOSITIF DE CONTRÔLE INTERNE
COMPTABLE DE L'ACADÉMIE DE PARIS 53**

- I. LA GOUVERNANCE, LE PILOTAGE ET L'ANIMATION DE LA DYNAMIQUE DE DÉPLOIEMENT DU CIC ACADÉMIQUE55
- II. LES OUTILS DU CONTRÔLE INTERNE MIS EN ŒUVRE PAR L'ACADÉMIE56
- III. LE DISPOSITIF DE COMPTE-RENDU PROPRE À L'ACADÉMIE58

**ANNEXE N°4 : LE DISPOSITIF DE CONTRÔLE INTERNE
COMPTABLE DE L'ACADÉMIE DE STRASBOURG 60**

- I. LA GOUVERNANCE, LE PILOTAGE ET L'ANIMATION DE LA DYNAMIQUE DE DÉPLOIEMENT DU CIC ACADÉMIQUE62
- II. LES OUTILS DU CONTRÔLE INTERNE MIS EN ŒUVRE PAR L'ACADÉMIE63
- III. LE DISPOSITIF DE COMPTE-RENDU PROPRE À L'ACADÉMIE65

ANNEXE N°5 : RAPPORTS D'AUDIT DU CABINET TUILLET..... 68

SYNTHÈSE

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 2016 de l'Etat. Ces risques éventuels feront l'objet d'investigations complémentaires dans le cadre des missions finales.

La NEC 2015 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 compte-rendu (reporting). La généralisation de l'outil EMR (échelle de maturité des risques) restait préconisée. En matière d'audit interne, le comité d'audit était installé, et le dispositif d'audit interne devait se déployer, notamment en augmentant le volume d'activité de la mission ministérielle d'audit interne (MMAI).

En 2016, le dispositif de contrôle interne des ministères s'est amélioré pour la troisième année consécutive, sur quatre sujets : la documentation des processus, le compte-rendu du contrôle interne, l'audit interne et la connaissance de la maturité du CI dans les EPN. Les points forts du CIC au sein de ce ministère restent la qualité du pilotage (stabilité des instances de pilotage, qualité de la documentation stratégique, notamment le PAM et le ROCIC, référentiel organisationnel du contrôle interne), de la documentation produite pour appuyer le déploiement dans les services déconcentrés (RCIC, référentiel de contrôle interne), du dispositif de compte-rendu sur l'effectivité mis en place en 2015 (G2P).

Les principales marges de progrès sont 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 ; ce point est le seul qui fait l'objet d'une dégradation dans la cotation du dispositif ministériel), l'outillage des académies en matière de guides de procédure et d'outils opérationnels de contrôle ; le déploiement d'un véritable dispositif de compte-rendu sur l'efficacité des contrôles, et enfin, la montée en charge du dispositif d'audit interne. Ces marges de progrès ne pourront néanmoins être mobilisées et la dynamique de la démarche d'ensemble maintenue que si l'équipe chargée d'assurer son pilotage au niveau national est confortée, après une série de départs intervenus en 2016.

Enfin, comme en 2014 et 2015, une enquête a été réalisée auprès de quatre académies (Aix-Marseille, Caen, Paris et Strasbourg) afin d'avoir une meilleure connaissance du degré de déploiement du dispositif de CIC dans les services déconcentrés. Cette enquête, qui a été réalisée avec l'appui d'un prestataire (le cabinet d'audit Tuillet) pour l'appréciation de l'efficacité du dispositif de CIC sur la gestion des processus ayant un impact sur la masse salariale, 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 compte-rendu sur l'effectivité.

2/ Les processus prioritaires

Le recensement des processus prioritaires sur lesquels le ministère concerné doit progresser à court ou moyen terme se fera à l'aide d'un tableau qui listera, au regard de chaque processus, l'enjeu financier correspondant.

Dans le cadre de l'enquête sur la maîtrise des risques financiers et du contrôle interne dans les services de l'Etat, la Cour a élaboré une carte, présentée ci-après, de classification des principaux processus comptables de l'Etat ayant une incidence financière par ministère.

Cette carte a vocation à être enrichie des processus « métier » propres à chaque ministère. Pour autant, elle constitue un point de départ minimal à l'analyse des dispositifs de contrôle interne déployés et des priorités définies au sein de chaque ministère.

Comptes de l'Etat - enjeux par ministère

Macro-processus	Processus	Classification des processus "comptables" de l'Etat par ministère														
		MEF	MINDEF	MEDDE	MIN	MEN	MESR	MJ	SANTE	TRAVAIL	MAE	MAAF	MCC	MELT	SPM	DOM
États financiers	États financiers infra-annuels															
	États financiers annuels															
Engagements et provisions	Engagements donnés															
	Engagements reçus															
	Provisions pour risques															
	Provisions pour charges															
Dettes financières	Dettes financières négociables															
	Autres emprunts et dettes financières															
	Instruments financiers à terme															
Immobilisations corporelles et incorporelles, stocks	Immobilisations incorporelles et autres immobilisations corporelles															
	Parc immobilier															
	Gestion des infrastructures															
	Gestion des concessions															
	Gestion des PPP															
Immobilisations financières	Stocks															
	Participations															
	Avances et prêts															
	Gestion des investissements d'avenir															
Charges de personnel	Pensions															
	Rémunérations															
	Personnel (dont rémunérations hors PSOP)															
Charges de fonctionnement et d'intervention	Commande publique															
	Interventions															
	Subventions pour charge de service public															
	Avances aux collectivités sur le produit des impôts															
Produits régaliens	Crédits d'impôts															
	Impositions par voie de rôle															
	Impositions sans voie de rôle															
Produits de fonctionnement	Amendes et condamnations pécuniaires															
	Produits domaniaux															
	Recettes étrangères à l'impôt et au Domaine															
Trésorerie - Disponibilités	Compte bancaire															
	Numéraire															
	Trésorerie à court terme															
Trésorerie - Correspondants	Caisse des Dépôts															
	Dépôts de fonds au Trésor															
Trésorerie - Autres composantes	Collectivités territoriales															
	Consignations et dépôts des tiers versés au Trésor															
Autres processus supports à ajouter	Gestion des systèmes d'information															
	Gestion des délégations de pouvoir et de signature															
	Relations avec les OSS															

Légende
Impact non significatif sur les comptes
Impact peu significatif sur les comptes
Impact significatif sur les comptes
Impact très significatif sur les comptes
Processus non inclus dans la carte des processus "comptables" de l'Etat

Source : Cour des comptes, enquête sur la maîtrise des risques financiers et le contrôle interne dans les services de l'Etat

3/ Le suivi des recommandations

Suivi des recommandations – Ministère de <à compléter>		
Total recommandations NEC 2015	a	+11
Recommandations de 2015 non suivies en 2016	b	-0
Recommandations de 2015 levées en 2016 (car mises en œuvre ou sans objet)	c	-1
Recommandations de 2015 reconduites en 2016	d=a+b+c=e+f	+10
car partiellement mises en œuvre	e	+8
car non mises en œuvre	f	+2
Recommandations nouvelles en 2016	g	+0
Total recommandations NEC 2016	h=d+g=i+j+k	+10
Priorité 1	i	+5
Priorité 2	j	+5
Priorité 3	k	+0

4/ L'appréciation chiffrée

Explications méthodologiques sur les grilles de cotation :

- les grilles de cotation ne comportent plus d'items relatifs à la gouvernance et au pilotage du contrôle interne compte tenu du degré de maturité constaté dans les NEC rédigées au titre de l'exercice précédent dans l'ensemble des ministères. De même, la grille relative à l'échelle de maturité de la gestion des risques financiers (EMR) est supprimée ; cette partie, qui portait sur l'auto-évaluation du contrôle interne par le ministère, ne reposait pas sur des éléments suffisamment probants ;

- pour l'ensemble des items, le barème peut désormais être porté à « 3 ». Toutefois, cette cotation, utilisée avec discernement, vient constater une mise en œuvre au-delà de ce qui est attendu, et une excellente pratique à faire partager aux autres ministères. A cet égard, la matrice de cotation comprend une colonne supplémentaire indiquant, aussi précisément que possible, au regard de chaque item, les conditions d'attribution de la note maximale « 3 » ;

- pour l'ensemble des items, la cotation à « 2,5 » est désormais possible pour désigner les situations dans lesquelles la mise en œuvre de l'item concerné est jugée complète sans pouvoir être encore considérée comme exemplaire ;

- les cotations à « 1,5 » et à « 2 » traduisent une mise en œuvre partielle de l'item concerné. La cotation à « 1 » correspond à un simple début de mise en œuvre ;

- enfin, la cotation chiffrée est désormais systématiquement assortie d'un commentaire explicatif mentionnant de manière synthétique les progrès ou les éventuels reculs constatés qui justifient la note retenue, les bonnes pratiques relevées et les améliorations qui doivent être apportées pour que la note puisse être plus élevée.

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	Cotation 2015
1	La carte des processus ministériels	3	0	0	0	0	3	0	● 2,00	● 2,00
2	La carte des risques	5	0	0	2	2	1	0	● 1,40	● 1,80
3	Le plan d'action ministériel	5	0	0	1	0	2	0	● 2,20	● 2,20
4	La documentation des processus	5	0	0	0	0	1	2	● 2,63	● 2,30
5	Le compte-rendu ("reporting") du contrôle interne	5	0	0	2	0	3	0	● 1,60	● 1,40
6	Le dispositif d'audit interne ministériel	7	0	1	0	5	1	0	● 1,36	● 1,21
7	Le degré de maturité du contrôle interne en services déconcentrés	6	0	0	1	4	1	0	● 1,50	● 1,50
8	Le degré de maturité du contrôle interne dans les établissements publics	5	0	0	2	2	1	0	● 1,40	● 1,30
EVALUATION GLOBALE									1,76	1,71

PARTIE N° 1 : LE CONTEXTE ET L'ENVIRONNEMENT DU CONTRÔLE INTERNE

I. LES FAITS MARQUANTS DE L'EXERCICE

A. LA CRÉATION DES « RÉGIONS ACADÉMIQUES »

Pour le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, l'année 2016 a principalement été marquée par la création des 17 régions académiques (13 métropolitaines et 4 outre-mer) mises en place au 1^{er} janvier 2016. Aux termes du décret n° 2015-1616 du 10 décembre 2015 relatif aux régions académiques, leurs périmètres correspondent à ceux du nouveau cadre régional créé par la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

L'article 6 du décret du 10 décembre 2015 prévoit que le recteur de région académique « fixe les orientations stratégiques des politiques de la région académique requérant une coordination avec la région ou le préfet de région dans les domaines suivants :

- définition du schéma prévisionnel des formations des établissements publics d'enseignement du second degré,
- formation professionnelle, apprentissage et orientation tout au long de la vie professionnelle,
- enseignement supérieur et recherche,
- lutte contre le décrochage scolaire,
- service public du numérique éducatif,
- utilisation des fonds européens,
- élaboration de contrats de plan avec l'État ».

Dans les régions comprenant plusieurs académies, le recteur de région académique préside un comité régional académique (CRA) où siègent les autres recteurs de la région. Ce comité organise les modalités de l'action commune des recteurs et assure la coordination des politiques académiques. Pour les questions requérant une coordination avec les politiques conduites au niveau régional, le recteur de région académique représente les académies de la région académique auprès de la région ou du Préfet de région.

Sur le plan organisationnel, le recteur de région académique dispose d'un service pour les affaires régionales (SAR), chargé notamment d'assurer le suivi et la préparation des réunions du comité régional académique. Le décret du 10 décembre 2015 lui offre par ailleurs un cadre juridique relatif aux mutualisations des moyens entre services inter-académiques et interrégionaux, en application d'un schéma cible de mutualisation qu'il arrête, et sur l'accord unanime des recteurs pour toute question autre que celles des domaines de mutualisation obligatoires. Le décret prévoit enfin la mise en place obligatoire d'une mutualisation inter-académique du contrôle budgétaire, administratif et financier des établissements publics d'enseignement supérieur.

Cette évolution n'a pas eu d'impacts sur les chaînes de la dépense en académies en 2016 mais porte en germe la possibilité d'évolutions ultérieures plus significatives.

B. LES AUTRES ÉVOLUTIONS ORGANISATIONNELLES ET PROCÉDURALES

Deux autres évolutions organisationnelles ont continué de produire leurs effets en 2016. Il s'agit d'une part de la généralisation des services facturiers en académies¹ : 18 académies ont été concernées entre 2015 et 2016, sept académies se sont préparées en 2016 à basculer au 1^{er} janvier 2017. L'administration centrale est également passée en service facturier au 1^{er} janvier 2016. Ces passages sont préparés par un état des lieux organisé autour d'un organigramme des services financiers, un organigramme fonctionnel nominatif et une formalisation des circuits de gestion. Ce travail permet de définir les ajustements à réaliser pour atteindre une cible organisationnelle unique et les modifications à apporter. Il est assorti de la signature d'une convention de gestion entre l'académie et la DRFiP (c'est-à-dire entre le centre de service partagé, CSP, et le service facturier, SFACT), sur le modèle de la convention cadre signée entre la DGFIP et le ministère de l'éducation nationale.

Les indicateurs relatifs à la qualité de la chaîne comptable, produits par l'AIFE depuis 2013 et qui font l'objet d'une synthèse annuelle adressée par la DAF du ministère aux principaux acteurs concernés, notamment aux académies, montrent en juin 2016 un niveau de qualité des SFACT très supérieur à ceux des autres services.

D'autre part, le ministère a engagé le processus de dématérialisation des factures (huit académies et l'administration centrale sont concernées depuis le 1^{er} janvier 2016, sept supplémentaires devraient l'être au 1^{er} janvier 2017), considéré comme un important levier d'amélioration de la qualité de la chaîne de la dépense (amélioration de la traçabilité, de la circulation des documents, raccourcissement des délais de paiement).

La dématérialisation a également été mise en place pour les pièces justificatives relatives à la paye des personnels du premier degré public, dans le système d'information AGAPE.

C. LES ÉVOLUTIONS RÉGLEMENTAIRES AYANT UNE INCIDENCE SUR LES PROCESSUS GÉRÉS PAR LE MINISTÈRE

Les principales évolutions réglementaires ayant une incidence significative sur le ministère concernent les modalités de rémunération.

Les modifications affectant le régime indemnitaire des personnels (introduction de l'indemnité de mission particulière, IMP ; de l'indemnité de sujétions enseignants de la voie professionnelle ; indemnité de sujétion effectifs pléthoriques ; révision de l'indemnité des professeurs des écoles), mais aussi la généralisation des dispositions propres à l'éducation prioritaire (mesures indemnitaires et pondération des heures d'enseignement, clauses de sauvegarde pour les enseignants d'établissements sortant de l'éducation prioritaire) ont nécessité des mises à jours significatives des systèmes d'information (SIRH et module STSWeb installé dans les établissements).

Les mesures générales ont également eu des impacts importants sur la chaîne GA-Paye, en particulier les mesures relatives au PPCR, relèvement de la valeur du point d'indice.

¹ Cette généralisation fait suite à la décision n°8 adoptée lors du CIMAP de décembre 2013.

II. LA GOUVERNANCE ET LE PILOTAGE DU CONTRÔLE INTERNE

A. LE CCIMR (COMITÉ DU CONTRÔLE INTERNE ET DE LA MAÎTRISE DES RISQUES), INSTANCE DE PILOTAGE STRATÉGIQUE

En 2016, 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 ministères². 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, des directeurs généraux et directeurs du MENESR, de deux représentants d'académies et du chef de la mission ministérielle d'audit interne : 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 2016 comme en 2015, le CCIMR s'est réuni deux fois, le 25 mai puis le 27 novembre 2016. A l'occasion de la première de ces réunions, un point d'information sur le contenu de la NEC 2015 a été réalisé, et lors de la seconde, une présentation de la démarche d'actualisation du plan d'action ministériel a été faite. Mais le CCIMR a essentiellement été mobilisé pour accompagner l'exercice de cartographie ministérielle des risques stratégiques majeurs 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

² 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.

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. LE COMITÉ DE PILOTAGE CIC / CIB

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 confirmée³.

Le comité de pilotage CIC/CIB s'est réuni deux fois en 2015 et deux fois en 2016, les 3 février et 6 juillet 2016. A l'occasion de la première de ces réunions, il a examiné l'état d'avancement des chantiers principaux du déploiement du CIC en académie et au sein de l'administration centrale, (bilan du comité de suivi des AMR en administration centrale, préparation de l'enquête annuelle sur G2P, mutualisation des requêtes sur le retour paie d'Orléans Tours), le bilan de l'enquête sur le CIC/CIB au sein des opérateurs, le projet de revue des habilitations sur les AMM et la démarche de déploiement du CIB ministériel (présentation d'une carte des risques budgétaires majeurs).

³ 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 qui confie par ailleurs 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.

Lors de sa seconde réunion, il a de nouveau examiné le bilan de la démarche de déploiement en administration centrale, présenté l'exercice de cartographie des risques stratégiques majeurs du ministère, il s'est prononcé sur la présentation du niveau de mise en œuvre des actions du PAM 2014-2016, et sur la définition des axes structurants du PAM 2016-2018.

C. LES INSTANCES DE SUIVI TECHNIQUE ET OPÉRATIONNEL

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 opérationnelle du PAM et devant réunir toutes les six semaines les principaux acteurs de cette mise en œuvre autour du DCISIF (sous-directions de la DAF concernées, représentant de la mission de contrôle interne, du CBCM) ne s'est plus réuni depuis 2014. Une instance spécifique a en revanche été créée pour assurer un suivi opérationnel plus rapproché du déploiement du dispositif en administration centrale.

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 aux établissements, la DGSIP pour les subventions aux opérateurs. L'ensemble des processus couverts 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).

Concernant les équipes de la structure chargée d'animer la démarche : le DCISIF (département du contrôle interne et des systèmes d'information financiers), elles ont été renouvelées en 2016 : le chef du département a été remplacé, le chef de projet est parti en mai 2016 et le responsable réseau chargé de l'outil G2P a quitté ce poste en janvier 2016 (ils n'ont pas été remplacés à ce jour). Ces mouvements pourraient fragiliser la démarche et entraver la dynamique observée depuis plusieurs années, en particulier si les vacances de postes perdurent.

D. LES PRINCIPALES ÉVOLUTIONS CONSTATÉES EN 2016

L'organisation de la principale instance de gouvernance ministérielle est stabilisée et son fonctionnement est régulier. En 2016, le comité commun de contrôle interne pour la maîtrise des risques s'est réuni deux fois. Il n'a pas validé les orientations stratégiques, du nouveau PAM 2016-2018, mais a été tenu informé de l'adoption du document.

Le dispositif de pilotage est opérationnel et les comités de pilotage se sont régulièrement réunis en 2016, 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 et un suivi régulier des actions, bien qu'une instance dédiée au déploiement du CIC au sein des directions d'administration centrale ait été réunie. La formalisation des décisions actées dans les comités de pilotage est satisfaisante et mise à disposition sur le site de la DAF.

E. 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	2
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 N° 2 : LES OUTILS DU CONTRÔLE INTERNE

I. LA CARTE DES PROCESSUS MINISTERIELS

A. LES PRINCIPALES ÉVOLUTIONS CONSTATÉES EN 2016

La carte des processus ministériels est intégrée au PAM 2016-2018 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 correspondantes, 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 correspondants, lesquels détaillent de manière plus précise les risques associés et les actions de maîtrise des risques proposées.

Cette carte propose une approche comptable et présente les processus par cycles (charges, produits, immobilisations et stocks, engagements et provisions, 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 procédures⁴ au sens strict. La cartographie gagnerait sans doute en clarté si elle présentait effectivement des processus, tout en précisant à quels éléments de rémunérations ces sous-processus de gestion conduisent⁵. Cet exercice est par ailleurs déjà en partie réalisé puisque le

⁴ Le cadre de référence interministériel du CIC présenté dans l'arrêté du 31 décembre 2013 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 cycle, 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 aboutit à une ou plusieurs finalités.

⁵ Notons d'ailleurs sur ce point que la cartographie des processus proposée par le MINEFI et utilisée dans un certain nombre d'autres ministères propose bien de présenter des sous-cycles de gestion, et non des éléments de rémunération : recrutement ou prise en charge ; évolutions liées à la carrière ; évolutions liées aux fonctions ; évolutions liées à la situation personnelle de l'agent ; indemnisation chômage ...).

MEN dispose d'une cartographie des processus rémunération 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.

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 2016 - 2018 aurait dû être utilisé pour améliorer l'exercice de cartographie.

1 - LA CARTE DES PROCESSUS MINISTÉRIELS						2,00
N°	Critères d'évaluation	Cotation 2013	Cotation 2014	Cotation 2015	Cotation provisoire 2016	Observations
1	Les processus ayant une incidence significative sur les comptes de l'Etat ont été recensés dans une carte des processus	2	2	2	2	Carte complète des macro-processus éditée dans le PAM triennal 2016-2018, complétée par les logigrammes décrivant les processus dans les référentiels de contrôle interne. Amélioration attendue : finaliser les référentiels sur les processus non significatifs pour améliorer le taux de couverture.
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	2	Documentation très complète pour les processus principaux dans les RCIC. Amélioration attendue : idem.
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	2	Mise à jour en 2016 (pour la valorisation financière). Amélioration attendue : rénovation de la carte des processus, des risques et meilleure articulation entre les deux ; validation par les instances de pilotages au plus haut niveau.

B. RECOMMANDATIONS

Pas de recommandation.

II. LA CARTE DES RISQUES MINISTERIELS

A. LES PRINCIPALES ÉVOLUTIONS CONSTATÉES EN 2016

Le plan d'action 2016 - 2018 reprend le modèle de carte des risques ministériels intitulé « cartographie de priorisation des risques comptables » proposé dans le PAM 2014 - 2016, complété par le travail de cartographie validé à l'occasion du comité de pilotage du 4 décembre 2014. Celui-ci repose sur une appréciation du niveau de maîtrise des risques pour chaque processus, à partir d'une cotation croisant indice d'impact financier et indice de maîtrise des risques par le dispositif de CIC.

Cette carte ne propose pas vraiment une description des principaux risques résiduels⁶ par processus. Elle est complétée par les référentiels et cartographies des

⁶ 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

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.

Le modèle de carte des risques du PAM 2014-2016 a été repris dans le PAM 2016-2018. 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.

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. »

Un travail de rénovation de la carte des risques incluse dans le PAM est annoncé parmi les actions du PAM pour l'année 2017. Cette évolution nécessaire de l'exercice de cartographie est néanmoins annoncée depuis plusieurs années par le ministère et n'a toujours pas été entreprise. Pour cette raison, la note qui était maintenue depuis deux ans à un niveau satisfaisant ne peut plus l'être : les notes correspondant aux critères d'évaluation n°1 (sur la formalisation la carte des risques au niveau ministériel) et n°2 (sur la structure de la carte) ainsi que le critère n° 5 (qui porte sur le processus de validation de la carte) sont donc abaissés, ce qui conduit à dégrader la note relative à la carte des risques de 1,80 à 1,40.

2 - LA CARTE DES RISQUES						1,40
N°	Critères d'évaluation	Cotation 2013	Cotation 2014	Cotation 2015	Cotation provisoire 2016	Observations
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	1,5	La carte insérée au PAM 2016 - 2018 repose sur une analyse croisant impacts financiers et indice de maîtrise des risques par processus. Elle est complétée par la documentation contenue dans les RCIC. Amélioration attendue : identifier des risques plus précis dans la carte, en lien avec les processus décrits.
2	La structure de cette carte couvre l'ensemble des processus à enjeux figurant dans la carte des processus du ministère	2	2	2	1,5	La carte des risques est établie à partir de la carte des processus. Amélioration attendue : idem.
3	La carte des risques est actualisée annuellement (à fin N-1 pour l'exercice N) selon une méthodologie documentée	1	2	2	2	La carte est actualisée à chaque nouveau PAM. Elle l'a été en 2016, mais en reprenant le modèle du précédent. Un travail de refondation est annoncé pour 2017. Amélioration attendue : procéder à une révision annuelle et à une refondation à chaque renouvellement du PAM à partir d'un bilan documenté.
4	La structure de cette carte fournit une vision hiérarchisée des risques ministériels, au-delà des simples risques comptables, pouvant avoir une incidence significative sur les comptes et permettant une priorisation adéquate des actions par la suite	2	1	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 n'est pas conforme aux prescriptions du référentiel interministériel. Amélioration attendue : idem item 1 et 2.
5	La carte ministérielle des risques est examinée et validée par la structure de gouvernance de la maîtrise des risques	1	2	2	1	La carte des risques a été validée en copil CIC / CIB. En décembre 2014, son élaboration avait été fondée sur une analyse détaillée, par processus, du niveau de couverture du dispositif de CIC ministériel. Ce modèle a été repris pour le PAM 2016-2018 dont la trame a été également validée en copil CIC/CIB. Mais la version 2016 de la carte elle-même n'a pas été validée en copil CIC. Amélioration attendue : rénovation de la carte des processus, des risques et meilleure articulation entre les deux ; validation par les instances de pilotage au plus haut niveau.

B. 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

A. LES PRINCIPALES ÉVOLUTIONS CONSTATÉES EN 2016

En 2016, le MENESR a élaboré un nouveau plan d'action ministériel (PAM) pour la période 2016-2018. Comme le précédent, ce plan d'action a été conçu comme devant couvrir l'ensemble des dispositifs de contrôle interne financier. Il est donc structuré identiquement et comprend un volet introductif 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 2016.

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 2016 et 2017. Les trois axes de développement proposés sont : la consolidation des acquis ministériels (huit actions dont trois sont reprises du précédent PAM), l'extension du dispositif (huit actions dont deux sont reprises du précédent PAM) et le renforcement de la conduite du changement (deux actions). Les actions de l'axe « consolidation » portent sur la rénovation de la cartographie des processus et des risques, la révision et la mise à jour des RCIC, l'atteinte du socle CIC pour les académies, et l'utilisation de l'outil de compte-rendu G2P mis à disposition des académies. Les actions principales de l'axe « extension » consistent en l'élaboration et la diffusion de trois nouveaux référentiels, à mettre en œuvre l'échelle de maturité de la gestion des risques (EMR) de manière plus systématique, à élaborer et expérimenter un dispositif d'indicateurs sur l'efficacité des contrôles et à installer un comité de suivi opérationnel du PAM. Enfin le troisième axe de travail porte sur des actions d'animation de la démarche (séminaires inter-académiques notamment).

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. Dans un contexte de refonte du système d'information financier et comptable des EPLE, il propose huit actions visant pour l'essentiel la correcte utilisation de l'outil rénové de diagnostic et de contrôle interne comptable et financier des EPLE, ODICé, la sécurisation des processus ou l'amélioration de l'accompagnement des EPLE.

Le volet « contrôle interne comptable et budgétaire des opérateurs » présente un bilan du niveau de maturité du CIC au sein des établissements, établi à partir d'un bilan de mise en œuvre du PAM 2014 - 2016 et des résultats de l'enquête 2015 administrée conjointement par la DGFIP et le MENESR auprès des établissements. Il présente également treize actions à mettre en œuvre en 2017 (et au-delà) dans le cadre du nouveau PAM pour consolider les acquis ministériels en termes d'appui et d'animation (enquête annuelle, séminaire et rénovation du site collaboratif, mais aussi accompagnement du déploiement du GBCP, cinq actions), déterminer les actions de maîtrise des risques sur les processus identifiés comme sensibles (quatre actions), ou encore accompagner le changement en renforçant les dynamiques de mise en réseau.

Le volet « systèmes d'information financiers ministériels » (SIFm) propose 18 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 n'a pas pu être adossé à un bilan formalisé de mise en œuvre du précédent PAM 2014 - 2016 et du processus de révision des actions de maîtrise des risques (AMR) contenues dans les RCIC. Lors du comité de pilotage CIC / CIB, des

éléments de bilan dits macro ont été présentés à partir de l'identification des points forts et axes d'amélioration par volet du PAM.

3 - LE PLAN D'ACTION MINISTÉRIEL					
N°	Critères d'évaluation	Cotation 2014	Cotation 2015	Cotation provisoire 2016	Observations
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	3	3	Un nouveau plan d'action ministériel a été élaboré sur la base d'un bilan de mise en œuvre présenté au comité de pilotage en juin 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	3	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, au-delà des simples risques comptables	2	2	2	Les actions du PAM proposées en 2016 correspondent aux risques considérés comme prioritaires dans la carte des risques. Amélioration attendue : le lien entre carte des processus, des risques et actions du PAM mériterait d'être renforcé. Les dimensions métiers, comptables et budgétaires sont couvertes par le PAM et les RCIC.
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	2	2	Le taux de réalisation, que celle-ci soit totale ou partielle, atteint 70% à la fin du mois de septembre 2015. Amélioration attendue : mieux documenter le taux de réalisation, action par action, dans le document bilan du PAM.
5	Un dispositif de compte-rendu sur l'état d'avancement des actions prévues au plan d'action ministériel est mis à jour régulièrement par l'instance de pilotage et il 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. Amélioration attendue : mettre en place un dispositif de suivi permanent, mis à jour en comité technique de suivi de mise en œuvre du PAM, et présenté systématiquement au copil CIC / CIB et au CCIMR.

B. RECOMMANDATIONS

Pas de recommandation

PARTIE N° 3 : LA DOCUMENTATION DES PROCESSUS ET LE COMPTE-RENDU (« REPORTING ») DU CONTRÔLE INTERNE

I. LA DOCUMENTATION DES PROCESSUS

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 devaient faire l'objet d'une révision en 2016 (initialement programmée en 2015). A la date de finalisation du présent rapport, cette révision générale n'est pas intervenue. En revanche, les RCIC ont tous fait l'objet d'une révision au moins depuis leur mise ne place (en 2014 pour la plus ancienne). La révision des RCIC fait l'objet de

plusieurs actions dans le nouveau PAM dans le courant de 2017, et notamment d'une action générale visant à élaborer une méthode et un calendrier de révision des RCIC, ainsi que d'une revue de l'adéquation des RCIC avec les pilotes de processus.

La campagne annuelle de contrôle thématique

La campagne annuelle de contrôles thématiques sur le domaine indemnitare a été initiée au travers de la note DAF C3 n° 2014-028 du 26 février 2014. Ce dispositif a été étendu et pérennisé en 2016 : les requêtes élaborées par la DAF qui portent sur la compatibilité des indemnités sur un même bulletin de paie ont été mises à la disposition des services académiques tout au long de l'année. Cette mise à disposition a été effective en février 2016. En septembre 2016, la DAF a par ailleurs lancé une enquête auprès des académies visant à réaliser un bilan de la campagne annuelle 2016.

Les requêtes sur le retour paie

Un dispositif de requêtes de contrôle sur le retour paie, initialement développées par l'académie d'Orléans Tours, a été mis à la disposition des académies sur la plateforme inter-académique, avec l'appui du pôle informatique d'aide à la décision de Bordeaux. Ces requêtes au nombre de sept sont réunies dans l'outil CACP (contrôle interne comptable de la chaîne de paie) mis en place en octobre 2016. L'ensemble a fait l'objet d'une note d'information de la DAF aux académies du 7 décembre 2016.

A. LES PRINCIPALES ÉVOLUTIONS CONSTATÉES EN 2016

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 contrôle et d'outillage des services gestionnaires ont été en revanche peu investies jusqu'en 2016. Elles l'ont été davantage cette année-là avec le développement et la diffusion d'outils à l'initiative soit de la DAF soit d'une académie. Ces initiatives encore trop ponctuelles doivent être développées pour offrir aux académies une gamme plus complète d'outils de contrôle.

4 - LA DOCUMENTATION DES PROCESSUS					
N°	Critères d'évaluation	Cotation 2014	Cotation 2015	Cotation provisoire 2016	Observations
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	3	3	21 RCIC ont été élaborés et diffusés. Ils sont régulièrement tenus à jour (tous ont été révisés au moins une fois).
2	La documentation comprend une description du processus depuis le fait générateur "métier" jusqu'au dénouement en comptabilité	N/A	2	2,5	Les processus décrits dans les RCIC (logigrammes) couvrent l'ensemble de la chaîne de la dépense ou de la recette, du fait générateur au dénouement comptable. Amélioration attendue : couvrir tous les processus, et étendre la démarche pour construire des guides de procédures métiers.
3	La documentation des processus significatifs permet d'identifier les risques pour chacune des étapes du processus et les contrôles associés	N/A	3	3	Les risques sont répertoriés, cotés et les actions de maîtrise des risques associées sont également répertoriées et cotées (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	N/A	Sans objet.
5	La documentation des processus significatifs est diffusée à l'ensemble des acteurs concernés pour une mise en œuvre effective	2	2	2	Les RCIC sont disponibles sur le site du ministère. Ils sont diffusés 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). Amélioration attendue : assurer le même niveau de diffusion à l'ensemble des acteurs.

B. RECOMMANDATIONS

En dépit des améliorations apportées au dispositif ces dernières années, la poursuite de l'effort visant à outiller les académies reste une exigence. C'est aujourd'hui le principal levier à mobiliser pour renforcer l'efficacité des actions de maîtrise des risques mises en œuvre.

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)

II. LES OUTILS DE COMPTE-RENDU (« REPORTING ») DU CONTRÔLE INTERNE

L'appréciation de la maturité du dispositif de contrôle du ministère repose sur plusieurs outils : une enquête annuelle académique 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 requêtes mises en place au niveau national sur les indemnités non compatibles font également l'objet d'une enquête pilotée par la DAF du ministère sur les modalités d'utilisation de ces requêtes et leur résultat.

Le compte-rendu organisé de manière exhaustive et systématique au niveau national porte essentiellement sur l'effectivité du dispositif de contrôle interne. Il est fondé sur une enquête annuelle auprès des académies, pilotée par le DCISIF et réalisée dans un outil informatisé, G2P, généralisé en 2015. En 2016, cette enquête est constituée de trois rubriques distinctes : la mise en œuvre de la feuille de route académique (notamment le dispositif de pilotage académique, les AMR liées à l'environnement de contrôle, l'exercice d'auto évaluation EMR, les revues qualité, l'accompagnement ODICé pour les EPLE), le déploiement des AMR sur le T2 et des AMR sur le HT2 contenues dans les RCIC (cf. supra).

L'enquête a fait l'objet d'une exploitation avant l'été 2016 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 du CIC Etat 2015-2016 produit au mois de décembre 2016. Pour la deuxième année consécutive, 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 clés sur les processus HT2 supérieur ou égal à 60%.

Les grilles EMR demeurent 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 dans la feuille de route académique, sur un processus HT2 (gestion des bourses de l'enseignement supérieur) et sur un service gestionnaire pour le T2. Cette préconisation fait l'objet d'une AMR clef, qui n'a été mise en œuvre que par la moitié des académies, d'après le bilan du plan d'action ministériel.

A. LES PRINCIPALES ÉVOLUTIONS CONSTATÉES EN 2016

Le dispositif de compte-rendu sur l'effectivité du déploiement du contrôle interne est stabilisé et son informatisation a permis d'améliorer de manière notable la précision et la qualité des informations produites sur le niveau de déploiement des actions de maîtrise des risques. En revanche, les informations collectées ne portent presque qu'exclusivement sur le déploiement du dispositif de contrôle interne, et non sur le résultat des actions de contrôle.

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.

5 - LE COMPTE-RENDU ("REPORTING") DU CONTRÔLE INTERNE					
N°	Critères d'évaluation	Cotation 2014	Cotation 2015	Cotation provisoire 2016	Observations
1	Un dispositif de compte-rendu du contrôle interne a été mis en place pour retracer, pour les processus à enjeux, le déploiement des outils de CI ainsi que le résultat des plans de contrôle <i>a posteriori</i>	2	2	2	Le dispositif de reporting sur l'effectivité du reporting a été amélioré et totalement informatisé dans l'outil G2P. Amélioration attendue : élaborer un dispositif de compte rendu sur les résultats des contrôle.
2	Ce dispositif permet de couvrir les processus ayant une incidence financière significative, du fait générateur à son enregistrement en comptabilité	2	2	2	Tous les dispositifs ayant une incidence financière sont concernés, du fait générateur à son dénouement comptable. Amélioration attendue : idem.
3	La fréquence de transmission des résultats du compte-rendu 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	Les résultats des remontées d'information font l'objet d'une présentation annuelle. Amélioration attendue : présenter les éléments de bilan de manière systématique aux différentes instances de pilotage (copil et CCIMR).
4	Le résultat des plans de contrôle, définis en début d'année et mis en œuvre tout au long de l'exercice, est consolidé au niveau ministériel au moins une fois par an (fin de l'année en cours)	0	0	1	Action non réalisée en l'absence de dispositif de compte-rendu sur les résultats du CI. Le dispositif de remontée d'informations sur l'utilisation des requêtes BO constitue un début de mise en œuvre. Amélioration attendue : lancement d'une démarche visant à concevoir et mettre en place une remontée formalisée sur les résultats des contrôles (Cf. item 1 et 2).
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 réalisées 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. Amélioration attendue : intégrer des éléments sur les résultats des contrôles dans la synthèse.

B. RECOMMANDATIONS

Les trois recommandations formulées dans la NEC en 2015 n'ont pas été mises en œuvre. Elles doivent être reconduites en 2016.

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
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)

PARTIE N° 4 : L'APPRÉCIATION PAR LE MINISTÈRE DU DEGRÉ DE MATURITÉ DES DISPOSITIFS DE CONTRÔLE INTERNE

I. LA FONCTION D'AUDIT INTERNE

A. LES PRINCIPALES ÉVOLUTIONS CONSTATÉES EN 2016

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), des ministres, représentés par leur directeur de cabinet respectif qui ont présidé toutes les réunions, d'un vice-président, d'une personnalité extérieure au ministère, 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 sa première réunion, le comité d'audit ministériel a décidé d'engager une démarche de cartographie générale des risques ministériels stratégiques, 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.

En 2013 et 2014, avant même 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.

En 2016, l'audit relatif au recensement des charges à payer a été produit (mai 2016), une première version de la cartographie ministérielle des risques stratégiques a été présentée.

B. ÉVALUATION DE L'AUDIT INTERNE

Le comité ministériel d'audit est installé mais ne se réunit qu'une fois par an. 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 2016. Quatre audits et deux suivis d'audits sont programmés en 2017, évolution qui pourrait signifier une véritable montée en puissance de l'activité de la mission. 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.

6 - LE DISPOSITIF D'AUDIT INTERNE MINISTÉRIEL					
N°	Critères d'évaluation	Cotation 2014	Cotation 2015	Cotation provisoire 2016	Observations
1	La composition et/ou les attributions du comité d'audit interne respectent les critères d'indépendance et d'objectivité de l'audit interne	2	2	2	Le comité d'audit a été installé et respecte les critères d'indépendance et d'objectivité de l'audit interne. Amélioration attendue : faire évoluer la composition du comité d'audit vers les standards en la matière.
2	Le comité fonctionne de manière effective et régulière (au moins une réunion par an en décembre N-1, etc.)	1,5	1,5	1,5	Une réunion par an en 2014, 2015 et 2016, deux réunions par an programmées à compter de 2017. Amélioration attendue : passer à deux réunions par an.
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	1	1,5	1,5	Les rapports d'audit en 2016 répondent aux prescriptions de la norme ISA 610 mais sont trop peu nombreux. Amélioration attendue : accroître le nombre d'audits intégrant la dimension financière et comptable.
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	1	1,5	1,5	Un programme d'audit interne a été élaboré pour 2016-2017. Amélioration attendue : donner une dimension plus nettement pluriannuelle au programme et mieux couvrir les risques comptables majeurs du ministère.
5	Le programme de travail intègre une part significative d'audits de processus permettant d'évaluer le contrôle interne	0	1	1,5	Les audits prévus intègrent cette dimension. Leur nombre et le périmètre couvert sont encore insuffisants, malgré une nette progression enregistrée en 2016 (leur nombre a été doublé et les processus à enjeux sont mieux représentés dans les audits). Amélioration attendue : accroître le nombre d'audits intégrant le CI, notamment dans sa dimension financière et comptable, sur les processus majeurs du ministère.
6	Tous les processus de gestion ayant une incidence financière significative à l'échelle du ministère ont été couverts par des audits récents	0	0	0	Non. Audit engagé sur des processus à incidence comptable peu significative. Engagement très récemment (fin 2016) d'un audit des heures supplémentaires. Amélioration attendue : accroître le nombre d'audits intégrant une dimension financière et comptable sur les processus majeurs du ministère, et engager des audits ciblés sur le CI des EPN visant à corroborer le contenu des enquêtes déclaratives.
7	Les suites données aux audits sont systématiquement examinées et un bilan est présenté régulièrement au comité d'audit interne	1	1	1,5	Des suites d'audit sont systématiquement programmées. Amélioration attendue : présenter en CMAI les résultats des audits de suivi.

C. RECOMMANDATIONS

Pour 2015, les recommandations sur le dispositif ministériel d'audit portaient sur la finalisation du programme d'audit pluriannuel et le développement des audits ayant une dimension comptable et financière. N'étant pas véritablement mises en œuvre en 2016, ces deux recommandations doivent être reconduites

n°	Objet de la recommandation	Nature*	Priorité**
8	Finaliser rapidement le premier programme pluriannuel d'audit interne.	B	1
9	Développer le nombre d'audits 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 N° 5 : LE DEGRE DE MATURITE DU CONTRÔLE INTERNE DANS LES SERVICES DECONCENTRES ET DANS LES ETABLISSEMENTS PUBLICS DE L'ETAT

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

A. LES PRINCIPALES ÉVOLUTIONS CONSTATÉES EN 2016

En 2016 comme en 2014 et en 2013, quatre académies ont fait l'objet de diligences menées par un cabinet d'audit pour vérifier l'efficacité du dispositif de contrôle interne déployé sur la gestion des processus ayant une incidence sur la masse salariale, 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 annuelles 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 est variable en fonction des académies. Les plus avancées (Caen) ont déployé très largement les actions de maîtrise clés. Toutes sont en capacité d'atteindre un niveau de déploiement total pour la fin de l'année 2017. 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
Aix Marseille	8/22	10/22
Caen	20/22	16/22
Paris	17/22	10/22
Strasbourg	13/22	13/22

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 procédure, 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 compte-rendu sur 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, à l'exception de l'académie de Caen qui a élaboré un dispositif de compte-rendu en cours de déploiement et d'expérimentation, portant non seulement sur la réalisation des contrôles, mais aussi sur leurs résultats.

Sur ces sujets, les volets académiques formulent également des recommandations visant à combler ces lacunes. En effet, en l'absence de dispositifs de compte-rendu efficace sur 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. L'académie de Caen a innové en cette matière, du fait de son niveau de maturité plus fort que celui des autres, et l'outil de compte-rendu sur l'efficacité des contrôles qu'elle expérimente pourrait être soutenu, amélioré et mis à la disposition des autres académies.

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

7 - LE DEGRÉ DE MATURITÉ DU CONTRÔLE INTERNE EN SERVICES DÉCENTRÉS					1,50
N°	Critères d'évaluation	Cotation 2014	Cotation 2015	Cotation provisoire 2016	Observations
1	Le contrôle interne est un processus localement structuré, piloté, animé et documenté	NR	1,5	1,5	Existence d'un comité de pilotage stratégique, désignation de référents par service ou processus, organigrammes fonctionnels du CI dans les académies étudiées. Amélioration attendue : accroître le degré de formalisation, et le 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	2	2	Carte de la couverture des risques contenue dans les RCIC. Amélioration attendue : accroître les adaptations locales.
3	Les services décentralisés disposent de plans d'action locaux adaptés, dont la mise en œuvre est effective et fait l'objet d'un suivi formalisé	NR	1,5	1,5	La plupart des académies disposent de plan d'action mais certains ne sont pas suffisamment formalisés. Amélioration attendue : systématisation, formalisation et suivi.
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	1,5	1,5	Les AMR clef sont largement déployées dans toutes les académies étudiées. Amélioration attendue : atteindre 100% de déploiement des AMR clef dès 2017.
5	Un dispositif de compte-rendu de l'efficacité du contrôle interne local est mis en place et permet aux structures locales de pilotage de disposer d'un bon niveau d'information et d'un suivi formalisé	NR	1	1	Quasi inexistence des outils de reporting sur l'efficacité des contrôles. Expérimentation très intéressante d'un dispositif formalisé dans une académie. Amélioration attendue : mise en place d'un premier tableau de bord sur les résultats des contrôles (remontée des taux d'anomalies par type) et d'un tableau de bord de synthèse des résultats de l'exploitation des retours TG.
6	La maturité des dispositifs de maîtrise des risques en services décentralisés fait l'objet d'évaluations régulières par l'administration centrale confortées par des actions d'audit ciblées	NR	1,5	1,5	Insuffisance des dispositifs 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.

B. 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 compte-rendu 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 compte-rendu sur l'efficacité des actions de contrôle interne, avec l'appui de l'administration centrale du ministère.

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

A. LES PRINCIPALES ÉVOLUTIONS CONSTATÉES EN 2016

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.

Sur la thématique du contrôle interne, le MENESR conçoit son rôle vis-à-vis des établissements comme une fonction d'appui, de soutien, et se considère comme une plate-forme d'appui. A ce titre, il organise un séminaire annuel (166 personnes y ont assisté en 2016) et soutient trois démarches qui constituent autant d'axes de travail sur des thématiques spécifiques : l'identification des activités de maîtrise des risques au regard des processus sensibles, avec un groupe de travail en activité sur les contrats de recherche qui doit produire ses conclusions au printemps 2017 ; un groupe de travail sur la sécurisation du processus de la dépense suite à la mise en œuvre du GBCP ; l'animation renforcée du réseau des référents CICF.

Il assure par ailleurs un rôle de collecte d'informations dans le cadre de l'enquête diligentée par la DGFIP mais administrée, pour les établissements qui en dépendent, par le MENESR, sur la maturité des dispositifs de contrôle interne. Menée au second

semestre 2015 et finalisée en avril 2016 dans un document intitulé « Analyse de l'enquête 2015 sur le niveau de déploiement du CIC au sein des opérateurs de l'enseignement supérieur et de la recherche », cette enquête a permis de dresser l'état des lieux suivant :

- 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 ;
- le niveau moyen de déploiement du CICF est particulièrement élevé dans le périmètre des établissements de la sphère Recherche
- le rapport pointe le fait que le déploiement du CIC se stabilise à un niveau globalement élevé, soulignant l'implication d'un nombre croissant de référents et le bon niveau de documentation des procédures signalés par les établissements
- il identifie en revanche des marges de progrès notamment sur la nécessité de clarifier les modes opératoires et de renforcer la présence et/ou le niveau de formalisation des outils de contrôle (mise en place de plans de contrôles, d'activités de maîtrise des risques formalisés, de contrôles de supervision documentés), de renforcer la formalisation des outils de suivi et de pilotage (seuls 37% des opérateurs disposent d'outils formalisés actualisés au moins une fois par an), ou la mise en place de structures d'audit interne.

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, caractérisé par l'absence d'indicateurs sur l'effectivité des AMR mises en place et sur leur 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 devraient être mises en œuvre de façon prioritaire en 2017 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.

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'insuffisances comptables tant par les commissaires aux comptes que par la Cour.

8 - LE DEGRÉ DE MATURITÉ DU CONTRÔLE INTERNE DANS LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS					1,40
N°	Critères d'évaluation	Cotation 2014	Cotation 2015	Cotation provisoire 2016	Observations
1	Les établissements publics relevant du ministère disposent d'une gouvernance appropriée en termes de contrôle interne et d'audit interne et des structures adaptées pour déployer le contrôle interne au sein de l'organisation	0	1	1	57,5% des opérateurs ayant répondu à l'enquête ont mis en place les fondamentaux du CICF, y compris un dispositif de pilotage adapté. Amélioration attendue : tendre vers 100%.
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	2	2	2	Enquête relative au CICF administré par le ministère pour le compte de la DGFiP. Taux de réponse : 75% pour les établissements d'enseignement supérieur, 83% pour les établissements de recherche. Amélioration attendue : améliorer le taux de réponse.
3	Les établissements publics relevant du ministère ont mis en place une démarche d'analyse des risques associée à des plans d'action adaptés, dont la mise en œuvre est effective et fait l'objet d'un suivi formalisé	1,5	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. Amélioration attendue : tendre vers 100% ; corroborer les éléments déclaratif par des travaux d'audit ciblés.
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	0	1	1,5	Un nombre très important des opérateurs ayant répondu indique avoir documenté les procédures (plus de 80% des établissements de l'enseignement supérieur et plus de 90% des opérateurs de recherche). Amélioration attendue : tendre vers 100% ; corroborer les éléments déclaratif par des travaux d'audit ciblés.
5	Les établissements publics relevant du ministère ont mis en œuvre un dispositif d'évaluation de la maturité de leurs outils de maîtrise des risques dont les résultats ont été confortés par des actions d'audit ciblées	1	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 49% pour les opérateurs de l'enseignement supérieur, de 47% pour les établissements de recherche. Amélioration attendue : tendre vers 100%.

B. RECOMMANDATIONS

Dans la NEC 2015, la recommandation n°10 portait sur la nécessité de « *Détailler les éléments d'appréciation sur le déploiement des outils présentés dans l'enquête* ». L'amélioration du dispositif mis en place par le ministère, qui repose sur une cotation des outils utilisés par les établissements et sur l'analyse systématique des éléments probants qu'ils produisent, permet de la considérer comme mise en œuvre et de ne pas la reconduire en 2016.

La recommandation n°11 de la NEC 2015 portant sur la nécessité de corroborer les enquêtes par des missions d'audit mérite en revanche d'être reconduite car elle n'a pas été mise en œuvre.

n°	Objet de la recommandation	Nature*	Priorité**
10	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)

*

* * *

Fait, pour être présenté à la Cour des comptes, 3ème chambre, par les rapporteurs soussignés, le 9 janvier 2017 :

Loïc ROBERT

ANNEXE N°1 : LE DISPOSITIF DE CONTRÔLE INTERNE COMPTABLE DE L'ACADÉMIE D'AIX MARSEILLE

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 compte-rendu (« 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, de manière opérationnelle, la liste des actions à mettre en œuvre localement : 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 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 compte-rendu 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.

Pour 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 périmètres (a 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 les a complétés 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).

**

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 déployés 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 chiffres romains, 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 2016 a été l'occasion de réaliser une analyse du dispositif de compte-rendu 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 d'Aix-Marseille, alors que de nombreuses initiatives 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'implication, la démarche de déploiement du contrôle interne a souffert d'un handicap : le niveau de turn over très fort sur les fonctions stratégiques de SG (trois secrétaires généraux en cinq ans), ce qui a largement perturbé le déploiement de la démarche, qui suppose un soutien actif et continu. La stabilité des équipes chargées d'installer le CIC et la continuité de l'action sont des facteurs de succès importants, du fait d'une courbe d'apprentissage au profil très exigeant.

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, tableaux 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 DÉPLOIEMENT DU DISPOSITIF DE CIC ACADÉMIQUE

Gouvernance, instances de pilotage et animation du dispositif de CIC

L'académie d'Aix-Marseille a installé un comité de pilotage, présidé par le secrétaire général le plus souvent, et dont la configuration a varié dans le temps : les secrétaires généraux de l'académie et des DSDEN dans un premier temps avec l'appui de la coordination paie et de la division du budget, associant davantage les personnels de direction de l'académie concernés par le sujet du CIC dans un second temps. Ce comité de pilotage ne s'est réuni qu'une fois par an depuis 2012, avec un ordre du jour instable et mal défini : les procès-verbaux des réunions attestent que les sujets évoqués sont d'inégale importance et le dispositif souffre de l'absence de formalisation de la démarche.

La composition du comité de pilotage doit être stabilisée et il serait utile qu'elle le soit par une décision formalisée du recteur. Le rôle de cette instance doit être de valider les orientations stratégiques de la démarche, les grands axes du plan d'action et le plan d'action lui-même, et de procéder annuellement à une revue de la bonne mise en œuvre des actions. Elle doit être une instance décisionnelle, et les décisions qu'elle adopte doivent être documentées. L'instance doit elle-même être outillée : un ordre du jour doit être défini, un support de présentation formalisé, et un PV de réunion établi, qui comporte le relevé de décisions. Deux réunions par an paraissent être un minimum en phase de déploiement.

Le comité de pilotage n'a pas été décliné en réunions techniques. Ce type d'instance doit également être installé, avec les mêmes exigences que celles énoncées ci-dessus pour le comité de pilotage stratégique en termes de formalisation. Son rôle est plus opérationnel : présidé par le référent promoteur, il est chargé du suivi de la mise en œuvre concrète 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 (ces actions constituant la colonne vertébrale du plan d'action). Pour cette raison, le comité de pilotage technique peut utilement être décliné en deux sous-comités, l'un pour les dispositifs T2 et l'autre pour les processus HT2. Un rythme de réunion soutenu, au minimum trimestriel en phase de relance de la démarche, permet de maintenir celle-ci sous tension, compte tenu de la fragilité intrinsèque du CIC.

Recommandation n°I : stabiliser la composition du comité de pilotage stratégique et le réunir régulièrement (deux fois par an)

Recommandation n°II : 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. Un réseau dense de référents CIC a été mis en place, au niveau des structures de gestion, au niveau de chaque division et service pour les processus relevant du titre 2. Concernant le hors titre 2, des référents sont également désignés selon la même logique (pas de référent par processus).

L'animation de ce réseau pourrait sans doute être dynamisée : elle repose actuellement, sous la responsabilité du référent promoteur (le secrétaire général adjoint chargé du pôle des affaires générales, financières et de modernisation) et avec l'appui d'une division support de laquelle dépendent les deux référents techniques (la division des budgets académiques), sur la dynamique propre à chaque division, sans pilotage académique. Outre la mise en place d'un pilotage mieux structuré par la relance des

comités de pilotage stratégique et opérationnel, la mise en place d'un séminaire académique sur le CIC pourrait contribuer à renforcer la dynamique.

L'académie n'a pas formalisé d'annuaire des correspondants académiques CIC ou de tableau présentant les référents CIC HT2, et il n'existe pas d'organigrammes fonctionnels au sens strict du terme. En revanche, des organigrammes classiques du CIC recensent et positionnent dans les structures de gestion de l'académie les acteurs de la démarche (référents promoteurs, techniques et experts relais dans les divisions).

Les feuilles de route académiques ont fait de la création d'un dossier permanent un des éléments du socle CIC. L'académie indique disposer d'un dossier permanent unique recensant l'ensemble de la documentation propre au CIC, sur le portail internet de l'académie. L'accès à ce portail à distance n'a pas été possible. Les outils plus opérationnels du CIC sont mis à la disposition des gestionnaires sur des plateformes collaboratives : si le service des personnels non enseignants n'en dispose pas, en revanche le service des enseignants a commencé à en construire un, qui comprend notamment des modes opératoires, mais cet espace est peu consulté car pas assez ergonomique. La mise en place d'un portail structuré et permettant une large diffusion de l'information et d'outils homogènes à tous les gestionnaires, y compris dans les DSDEN, doit impérativement être structurée dans les délais les plus brefs.

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

Il ressort de ces observations que le déploiement du CIC académique est à ce stade insuffisamment organisé et piloté, mais qu'il peut néanmoins s'appuyer sur un niveau d'implication élevé pour relancer une démarche mieux structurée.

Plan d'action et documentation du dispositif

En octobre 2015, l'académie a élaboré un document intitulé plan d'action académique 2015-2016. Ce document ne dispose pas des caractéristiques propres à un plan d'action : il est trop peu opérationnel (pas de liste des actions à mettre en œuvre) sans pour autant comporter de dimension stratégique suffisamment claire, il n'a pas de dimension pluriannuelle et ne donne pas la visibilité nécessaire aux acteurs de la démarche.

Il convient de souligner qu'après le passage du prestataire de la Cour, le cabinet d'audit Tuillet, l'académie a commencé un travail de refondation de son dispositif, réuni un comité de pilotage technique et élaboré un plan d'action d'urgence prévoyant cinq actions prioritaires : un renforcement de l'animation du dispositif CIC (organisation d'une réunion annuelle, réunissant les services métiers par processus visant à identifier les contributeurs sur MENG2P et les documents à joindre) ; la mise à disposition d'une bibliothèque des différents régimes indemnitaires ; la définition d'une cartographie des contrôles à réaliser en différenciant les niveaux suivants : gestionnaire, chefs de bureaux, correspondante paye, coordinatrice académique paye ; la mise en place d'un tableau de bord des rejets DRFIP en différenciant les motifs (mouvements redondants, absences de PJ) l'écriture par les services RH de procédures retraçant de façon narrative le descriptif de l'intégralité des tâches au sein d'un processus ou, à défaut, faisant le lien avec les différents modes opératoires mis à disposition des gestionnaires, ces procédures incluant le mode opératoire des contrôles (AMR) à réaliser.

Dans le prolongement de ce plan d'action d'urgence, un plan d'action complet et bien formalisé, 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. Ce document doit reprendre à minima les prescriptions des feuilles de route académiques. Il doit être validé par le

comité de pilotage stratégique. 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 opérationnel et stratégique. 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, rôle des instances, 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 référentiel organisationnel du contrôle interne comptable – RCOCIC - 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 pluriannuel 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'ACADÉMIE : CARTOGRAPHIE DES PROCESSUS ET DES RISQUES, ORGANIGRAMMES FONCTIONNELS, PLAN D'ACTION, RCIC

Le déploiement du dispositif de contrôle.

La démarche de déploiement opérationnel des AMR contenues 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 opérations de contrôle déjà existant (notamment des fiches de procédures et autres outils), 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 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 existants, 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 de plans de contrôle, d'outils de compte-rendu des actions de contrôle réalisées, et de supports formalisés 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'incomplétude du déploiement du dispositif cible prévu par le socle CIC qui devrait être déployé pour la rentrée 2016, notamment la mise en place des AMR clefs, est décrit dans le rapport Tuillet qui souligne en particulier que 10 des 22 AMR clefs pour la gestion des enseignants du second degré (contre 8 sur 22 déclarées dans l'outil de recensement G2P), ont été effectivement déployées, ce qui conduit à reprendre la recommandation de principe visant à leur déploiement intégral.

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

- **Recommandation n°VIII (n°1) : achever le déploiement des AMR clefs.**
- **Recommandation n°IX (n°4 et 17) : mettre en place des modes opératoires décrivant les opérations de contrôle 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 (généralisation des contrôles croisés, des contrôles de supervision, de l'exploitation des rejets et du retour paye, formalisation des contrôles) 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° X (n° 9) : formaliser les contrôles effectués ;**
- **recommandation n° XI (n° 10) : réaliser des contrôles de supervision visant à s'assurer de l'existence et de l'efficacité des contrôles des gestionnaires ;**
- **recommandation n° XII (n° 11) : instaurer, en lien avec la DRFiP, un suivi des rejets de paie exhaustif, identifier les typologies de rejets et mettre en place les actions correctrices adéquates ;**
- **recommandation n°XIII (n° 12) : engager une réflexion sur la mise en place d'un contrôle de supervision au niveau de la coordination paie**
- **recommandation n° XIV (n° 15) : 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).**

Activités de maîtrise des risques sur les processus HT2

Sur les processus HT2, l'académie indique que son dispositif n'est pas aussi abouti que sur les processus relevant du T2. Concernant la chaîne de la dépense, une charte de gestion entre la plateforme Chorus et les services prescripteurs a été plusieurs fois mise à jour et doit être remplacée en 2017 par une convention de service entre le SFACT et le CSP. Cette convention acte le principe qu'un engagement juridique et une demande de paiement ne peuvent être effectuées sur la même pièce par une même personne.

L'académie estime être également performante sur le référentiel relatif à la gestion des bourses notamment, car un audit a été réalisé.

Globalement, le dispositif souffre d'un manque de formalisme : les actions de contrôle sont rarement documentées, les plans de contrôles ne sont pas formalisés, ce qui ne permet pas de mettre en place un contrôle de supervision effectif. Le déploiement des AMR n'est pas non plus documenté, ce qui ne permet pas de disposer d'une assurance raisonnable que le système de contrôle est installé, stabilisé et efficace.

- **recommandation n° XV : documenter le dispositif de contrôle sur la gestion des processus HT2, et mettre en place des plans de contrôle permettant le déploiement d'un contrôle de supervision.**

III. LE DISPOSITIF DE COMPTE-RENDU SUR L'EFFECTIVITÉ ET SUR L'EFFICACITÉ PROPRE À L'ACADÉMIE

Le dispositif de compte-rendu sur l'effectivité des contrôles

L'appréciation de la maturité du dispositif de CIC académique repose à la fois sur le travail d'autodiagnostic réalisé pour l'enquête ministérielle annuelle dans l'outil G2P, mais aussi sur l'utilisation de l'outil EMR. Concernant l'enquête G2P, il faut signaler que l'académie de Marseille a choisi d'adapter l'outil : la présentation du niveau de maturité est organisée par direction et non par référentiel de CIC, comme le propose l'architecture native.

L'outil EMR est peu utilisé par l'académie. Sur le T2, il a été déployé sur deux divisions. Concernant le HT2 l'académie prévoit un déploiement à large échelle en 2017 mais l'outil n'a pas encore été utilisé jusqu'à présent.

La mise en place d'outils de compte-rendu sur l'effectivité et la généralisation de l'EMR doit permettre aux structures de gouvernance de disposer d'une information régulière sur le niveau de maturité du CIC académique. Les outils de compte-rendu 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° XVI : mette en place un dispositif de compte-rendu 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° XVII : 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 compte-rendu sur l'efficacité des contrôles

En matière de compte-rendu 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 compte-rendu 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°XVIII : concevoir et mettre en œuvre un dispositif de compte-rendu sur l'efficacité des actions de contrôle interne, avec l'appui de l'administration centrale du ministère.

ANNEXE N°2 : LE DISPOSITIF DE CONTRÔLE INTERNE COMPTABLE DE L'ACADÉMIE DE CAEN

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 compte-rendu (« 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, de manière opérationnelle, la liste des actions à mettre en œuvre localement : 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 compte-rendu 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.

Pour 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).

**

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 2016 a été l'occasion de réaliser une analyse du dispositif de compte-rendu 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 Caen, la maturité du dispositif de contrôle interne est relativement bonne. L'ensemble des prérequis sont installés, notamment en matière de pilotage et de gouvernance, et l'académie a déployé un dispositif de contrôle interne d'ores et déjà opérationnel quoiqu'insuffisamment formalisé. Cette maturité lui a permis de commencer à organiser une remontée des informations sur les résultats des contrôles grâce à la conception d'un outil innovant.

Les marges de progrès identifiées portent notamment sur l'amélioration de la formalisation des contrôles, la généralisation des contrôles de supervision et du compte-rendu sur l'efficacité des contrôles. Concernant les outils de contrôle eux-mêmes, les enjeux sont 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 DÉPLOIEMENT DU DISPOSITIF DE CIC ACADÉMIQUE

Gouvernance, instances de pilotage et animation du dispositif de CIC

L'académie a mis en place un comité de pilotage stratégique par arrêté du recteur en juin 2013 et une instance de pilotage plus technique et opérationnelle.

Le premier réunit autour du secrétaire général (SG) le secrétaire général adjoint (SGA) référent promoteur, le référent technique T2 et son adjoint, les SG des DSDEN et les responsables des services concernés. Il se réunit deux fois par an, en décembre

pour présenter et valider le plan d'action académique, et en juin pour présenter les résultats de l'enquête ministérielle, sur la base d'un ordre du jour formellement établi par le SG en réunion préparatoire. Il est documenté et les décisions qui y sont prises sont consignées dans un relevé de décisions.

L'instance de pilotage opérationnel est constituée d'une réunion mensuelle entre le SGA référent promoteur, et le référent technique pour accompagner en mode projet la démarche de déploiement, et de réunions thématiques plus irrégulières sur des sujets précis, en fonction des exigences du contexte, avec l'objectif de favoriser les bonnes pratiques, de rompre avec la segmentation liée aux organisations et de produire des livrables utiles aux gestionnaires (mémos, fiches de bonnes pratiques, outils). Une réunion sur le SFT s'est par exemple tenue en janvier 2016, une autre sur le contrôle de supervision en novembre 2016.

Ce dispositif est complété par la tenue d'un séminaire annuel comportant une rubrique dédiée au CIC qui a réuni les gestionnaires en EPLE. Un séminaire académique réunissant également l'ensemble des acteurs concernés par le CIC (pilotes, relais techniques dans les services, gestionnaires) pourrait également être organisé et donnerait l'occasion de faire un point d'information/actualité, sur la démarche académique et sur les grandes orientations à venir.

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. L'animation de ce réseau est très soutenue, et repose à la fois sur le partage d'information, la documentation transversale, et les réunions évoquées ci-dessus.

L'académie dispose en outre d'un outil de partage de l'information performant avec la mise en place d'un portail intranet CIC. Une fonction d'envoi de mails automatique a été installée afin d'alerter les acteurs du dépôt d'une nouvelle pièce.

Plan d'action et documentation du dispositif

L'académie s'est dotée d'un plan d'action détaillé, qu'elle met à jour annuellement à partir des suggestions de chaque service qui doit proposer les actions à mettre en œuvre (dans la limite de cinq actions par service). Le plan d'action est donc par construction un document très opérationnel, intégrant la désignation d'un responsable par action et un échéancier de réalisation. Une dimension davantage stratégique et pluriannuelle lui fait défaut, qui pourrait donner de la visibilité et offrir une perspective aux équipes, en s'appuyant sur le contenu des feuilles de route académiques.

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, rôle des instances, 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 référentiel organisationnel du contrôle interne comptable – 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 composée d'un référentiel organisationnel du CIC académique et d'un plan d'action pluriannuel.

II. LES OUTILS DU CONTRÔLE INTERNE MIS EN ŒUVRE PAR L'ACADÉMIE

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 revendiquer 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), 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 compte-rendu 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 compte-rendu sur l'effectivité.

Enfin il faut souligner que les actions de contrôle, qu'il s'agisse des processus relevant du T2 ou du HT2, ne sont que faiblement formalisées : il n'existe pas de guides de procédures, les actions de contrôle ne sont pas toutes documentées (absence de mode opératoire ou de document de compte-rendu des contrôles réalisés), les plans de contrôle ne sont pas formalisés. Le développement en cours d'expérimentation d'un outil de compte-rendu sur les processus RH permet d'envisager de combler en partie ce défaut de formalisme. Mais la formalisation des actions de contrôle, en s'appuyant sur le tableau des AMR, constitue un préalable incontournable au développement de la démarche de déploiement.

- **Recommandation n°III : formaliser les contrôles à réaliser (écriture des modes opératoires des contrôles, formalisation des plans de contrôle par profil d'utilisateur).**

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'incomplétude du déploiement du dispositif cible prévu par le socle CIC, notamment la mise en place des AMR clefs, est signalé par le rapport Tuillet, qui souligne en particulier que 16 sur 22 AMR clefs pour la gestion des enseignants du second degré sont déployées (contre 20 déclarées dans l'outil de recensement G2P), ce qui conduit à reprendre la recommandation de principe visant au déploiement intégral des AMR clefs.

- **Recommandation n° III (n°1) : achever le déploiement des AMR clefs.**

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 (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 (actions de contrôle à mettre en œuvre sur les stocks d'agents par exemple) :

- **recommandation n° IV (n° 3) : homogénéiser et mutualiser les modes opératoires utilisés par les différents services afin de partager les bonnes pratiques ;**
- **recommandation n° V (n°9) : mettre en place un contrôle de supervision ;**
- **recommandation n°VI (n° 11 et 12) : formaliser les contrôles de la coordination paie et engager une réflexion sur la mise en place d'un contrôle de supervision à ce niveau**
- **recommandation n° VII (n° 15) : 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).**
- **recommandation n° VIII (n°10) : instaurer, en lien avec la DRFiP, un suivi des rejets de paie exhaustif, identifier les typologies de rejets et mettre en place les actions correctrices adéquates ;**

III. LE DISPOSITIF DE COMPTE-RENDU SUR LE CIC DE L'ACADÉMIE

Le dispositif de compte-rendu sur l'effectivité des contrôles

L'appréciation de la maturité du dispositif de CIC académique repose à la fois sur le travail d'autodiagnostic réalisé pour l'enquête ministérielle annuelle dans l'outil G2P, mais aussi sur l'utilisation de l'outil EMR. Concernant l'enquête G2P, l'académie de Caen a choisi d'adapter l'outil : la présentation du niveau de maturité est organisée par référentiel et direction, et une rubrique spécifique a été mise en place pour assurer le suivi du plan d'action académique, organisée par division également et comportant des pièces, notamment les plans d'action complémentaires mis en œuvre (par exemple : déploiement de l'outil de compte-rendu pour la DPE).

L'outil EMR a été utilisé dans un des services de gestion des RH (le 1^e degré public) et pour un processus HT2 (bourses de l'enseignement supérieur), conformément

aux prescriptions de la feuille de route académique. L'académie regrette, malgré les efforts d'adaptation de l'outil aux spécificités du ministère, la distance qui le sépare encore des réalités de la gestion opérationnelle perçue par les acteurs.

La mise en place d'outils de compte-rendu 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 compte-rendu 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°IX : mettre en place un dispositif de compte-rendu 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°X : 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 compte-rendu sur l'efficacité des contrôles

En matière de compte-rendu sur l'efficacité du contrôle interne, c'est-à-dire sur les résultats des actions de contrôle interne, l'académie de Caen a élaboré un outil innovant permettant aux gestionnaires RH de recenser leurs actions de contrôle par référentiel de contrôle interne, et de consigner les résultats de ces contrôles. Cet outil a été élaboré par les services de l'académie et prend la forme d'un fichier Excel par gestionnaire, avec un système d'agrégation dans un fichier de synthèse pour permettre la construction de tableaux de bord sur les résultats des contrôles. Il est en phase d'expérimentation dans deux services du rectorat et doit être généralisé en 2017. Cette initiative doit être saluée car elle constitue un effort significatif visant à créer un outil permettant de documenter non seulement l'existence des contrôles, mais encore leurs résultats. Elle constitue également un outil de formalisation des plans de contrôle, utile pour la mise en place d'un véritable contrôle de supervision.

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, concevoir un dispositif modulable qui, à l'image des outils du compte-rendu 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, s'impose. 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, notamment pour expertiser, améliorer et mettre à la disposition des autres académies des outils comme celui-ci.

ANNEXE N°3 : LE DISPOSITIF DE CONTRÔLE INTERNE COMPTABLE DE L'ACADÉMIE DE PARIS

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 compte-rendu (« 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, de manière opérationnelle, la liste des actions à mettre en œuvre localement : 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 compte-rendu 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.

Pour 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).

**

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 2016 a été l'occasion de réaliser une analyse du dispositif de compte-rendu 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 Paris, alors que de nombreuses initiatives ont été mises en œuvre et que les référents promoteurs et techniques et l'ensemble des personnes directement concernées font preuve d'implication, la démarche de déploiement du contrôle interne a souffert de deux handicaps : le déménagement de l'ensemble des services dans de nouveaux locaux en 2016, qui a largement absorbé l'énergie de l'académie pendant plus d'une année, suspendant dans le même temps les travaux de déploiement de la démarche de CIC, et l'important turn over des équipes dans les services de gestion du personnel, qui a fragilisé la démarche.

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, tableaux 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 DÉPLOIEMENT DU CIC ACADÉMIQUE

Gouvernance, instances de pilotage et animation du dispositif de CIC

L'académie a mis en place dès 2012 un comité de pilotage, présidé par la secrétaire générale de l'enseignement scolaire, qui réunit les référents promoteurs et techniques et les chefs de service concernés. Cette instance s'est réunie de manière très irrégulière (pas de réunion en 2014 ni en 2016) et son contenu doit être mieux défini. La portée des réunions du comité de pilotage stratégique n'apparaît pas clairement à l'observateur extérieur : peu de décisions y ont été prises, et la stratégie de moyen terme de l'académie n'apparaît pas nettement.

Le rôle de cette instance doit être de valider les orientations stratégiques de la démarche, les grands axes du plan d'action et le plan d'action lui-même, et de procéder annuellement à une revue de la bonne mise en œuvre des actions. Elle doit être une instance décisionnelle, et les décisions qu'elle adopte doivent être documentées. L'instance doit elle-même être outillée : un ordre du jour doit être défini, un support de présentation formalisé, et un PV de réunion établi, qui comporte un relevé de décisions. Deux réunions par an paraissent être un minimum en phase de déploiement.

Si des ateliers sur le CIC se sont tenus pour répondre à des besoins ponctuels, évoquer des sujets d'actualité ou bien pour travailler sur les RCIC, le comité de pilotage stratégique n'a pas été décliné en réunions techniques. Un comité de pilotage technique doit également être installé, avec les mêmes exigences que celles énoncées ci-dessus pour le comité de pilotage stratégique en termes de formalisation. Son rôle est plus opérationnel : présidé par le référent promoteur, il est chargé du suivi de la mise en œuvre concrète 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 (ces actions constituant la colonne vertébrale du plan d'action). Pour cette raison, il peut utilement être décliné en deux sous-comités, l'un pour les dispositifs T2 et l'autre pour les processus HT2. Un rythme de réunion soutenu, au minimum trimestriel en phase de relance de la démarche, permet de maintenir celle-ci sous tension, compte tenu de la fragilité intrinsèque du CIC.

Recommandation n°I : réunir au moins deux fois par an le comité de pilotage stratégique pour animer la démarche de CIC académique, et documenter la tenue de ces réunions (ODJ, support de présentation, relevé de décisions)

Recommandation n°II : créer un comité de pilotage opérationnel du CIC académique et documenter la tenue de ces réunions (ODJ, support de présentation, relevé de décisions).

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 un niveau élevé de mobilisation des acteurs de l'académie.

Depuis 2012, l'académie dispose d'un outil de partage de l'information de type intranet dont une rubrique est dédiée au CIC. Le dossier permanent est donc constitué. En outre, des dossiers partagés sont mis à la disposition des divisions sur lesquels sont

mis en lignes les documents de travail (fiches de procédure, modes opératoires, documentation réglementaire, circulaires).

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

Plan d'action et documentation du dispositif

L'académie n'a pas élaboré de plan d'action en tant que tel. En juin 2015, à l'occasion d'un comité de pilotage, une liste d'actions et un calendrier de mise en œuvre ont été validés, mais sans formalisation dans un relevé de décision ni outillage opérationnel de suivi de la mise en œuvre des actions envisagées.

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, compte-rendu. 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 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, rôle des instances, 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 référentiel organisationnel du contrôle interne comptable – 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°IV : 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 CONTRÔLE INTERNE MIS EN ŒUVRE PAR L'ACADÉMIE

Le déploiement du dispositif de CIC sur les processus T2

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), 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 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

existants, 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 compte-rendu des actions de contrôle réalisées, et de supports formalisés pour les contrôles de supervision.

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.

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

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'incomplétude du déploiement du dispositif cible prévu par le socle CIC qui devrait être déployé pour la rentrée 2016, notamment la mise en place des AMR clefs, constitue également une marge de progrès importante. Le rapport Tuillet souligne en particulier que 10 sur 22 AMR clefs pour la gestion des enseignants du second degré (contre 17 sur 22 déclarées) ont été effectivement déployées. L'écart entre les deux chiffres est dû au fait qu'une partie des AMR clefs sont déployées et utilisées de manière non homogène dans les services, certains gestionnaires les utilisant, d'autres pas, et l'absence de traçabilité ne permet pas de savoir précisément quel est le niveau exact de leur mise en œuvre. Ce constat conduit néanmoins à reprendre la recommandation de principe visant au déploiement intégral des AMR clefs.

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

- **recommandation n° VII (n°1 et 2) : achever le déploiement des AMR clefs, et documenter les AMR déclarées déployées ;**
- **recommandation n° VIII (n°11) : mettre en place une formalisation des contrôles effectués.**

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 (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 changement de RIB, actions de contrôle à mettre en œuvre sur les stocks d'agents).

- **Recommandation n° IX (n°12) : réaliser des contrôles de supervision visant à s'assurer de la permanence et de la qualité des contrôles déclarés par les gestionnaires**
- **Recommandation n° X (n°13) : instaurer, en lien avec la DRFiP, un suivi des rejets de paie exhaustif, identifier les typologies de rejets et mettre en place les actions correctrices adéquates**

- **Recommandation n° XI (n°15) : 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)**

Le déploiement du dispositif de CIC sur les processus HT2

Sur les processus HT2, le déploiement des actions de maîtrise des risques a été réalisé à partir d'entretiens entre la référente technique et les chefs de bureau, car le niveau de maturité des acteurs et l'existence d'un dispositif plus abouti ne justifiait pas la tenue d'ateliers. L'ensemble des RCIC a été déployé et le taux de déploiement déclaré dans G2P est très élevé : 91% sur le processus bourses du scolaire, 63% sur les fonctions support, 100% sur la commande publique ou encore 97% sur le processus forfait externat.

Sur les principaux processus, de nombreux outils sont mis à la disposition des gestionnaires. En mai 2016, pour la réalisation de l'autodiagnostic préalable à la saisie de l'état des lieux dans G2P, un tableau recensant avec précision la situation de chaque AMR a été établi, outil très complet qui permet de disposer d'une image précise de la situation.

Cette démarche pourrait être complétée des mêmes outils que ceux évoqués ci-dessus pour les processus T2, dont l'objectif est en particulier de formaliser davantage la réalisation des contrôles (formalisation des contrôles ; mise en place de plans de contrôles formalisés ; mise en œuvre de contrôles de supervision).

III. LE DISPOSITIF DE COMPTE-RENDU PROPRE À L'ACADÉMIE

Le dispositif de compte-rendu sur l'effectivité des contrôles

L'appréciation de la maturité du dispositif de CIC académique repose à la fois sur le travail d'autodiagnostic réalisé pour l'enquête ministérielle annuelle dans l'outil G2P, mais aussi sur l'utilisation de l'outil EMR. Concernant l'enquête G2P, l'académie de Paris a choisi de conserver la structure standard de l'outil : par référentiel (FDR / HT2 / T2) et par population pour le T2 (1e degré public, privé, 2e degré public, privé, non-enseignants). Les modalités d'établissement du diagnostic sont mal documentées pour le T2. En revanche, sur le HT2, un document établit de manière précise le bilan (cf. supra) et des pièces probantes plus nombreuses sont insérées dans G2P.

L'outil EMR n'est pas encore utilisé par l'académie, qui prévoit de l'utiliser largement en 2016/2017 comme préalable à la réponse qui sera établie pour l'enquête annuelle sur le CIC dans G2P.

La mise en place d'outils de compte-rendu 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 compte-rendu 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° XII : mettre en place un dispositif de compte-rendu 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° 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 compte-rendu sur l'efficacité des contrôles

En matière de compte-rendu 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 compte-rendu 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°XIV : concevoir et mettre en œuvre un dispositif de compte-rendu sur l'efficacité des actions de contrôle interne, avec l'appui de l'administration centrale du ministère.

ANNEXE N°4 : LE DISPOSITIF DE CONTRÔLE INTERNE COMPTABLE DE L'ACADÉMIE DE STRASBOURG

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 compte-rendu (« 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, de manière opérationnelle, la liste des actions à mettre en œuvre localement : 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 compte-rendu 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.

Pour 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).

**

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 2016 a été l'occasion de réaliser une analyse du dispositif de compte-rendu 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 Strasbourg, un problème de continuité a affecté le déploiement de la démarche, en grande partie lié au turn over au sein du secrétariat général de l'académie. Cette situation a été préjudiciable à la poursuite d'une démarche soutenue de déploiement du dispositif de CIC, démarche par nature fragile. Une relance et la stabilisation des fondamentaux de la démarche (gouvernance et pilotage, outillage stratégique) est désormais nécessaire.

Comme la plupart des académies, celle de Strasbourg est caractérisée par la richesse des activités de contrôle, des outils divers et variés mis à la disposition des gestionnaires (fiches de procédure, modes opératoires), les véritables enjeux étant de trois natures : la rationalisation de l'existant, la formalisation et la traçabilité des actions de contrôle.

Un effort significatif doit être consenti sur l'outillage du CIC (description des procédures, des actions de contrôle, formalisation des actions de contrôle, des plans de contrôle). Enfin la mise en place d'un compte-rendu organisé, tant sur l'effectivité des contrôles que sur leur efficacité, est nécessaire.

I. LA GOUVERNANCE, LE PILOTAGE ET L'ANIMATION DE LA DYNAMIQUE DE DÉPLOIEMENT DU CIC ACADÉMIQUE

Gouvernance, instances de pilotage et animation du dispositif de CIC

Après une période de vide depuis 2013, le comité de pilotage stratégique de l'académie n'a été relancé qu'en octobre 2015. Quatre réunions se sont tenues depuis, portant sur l'état des lieux et la relance du pilotage. La composition de l'instance est restreinte : les référents promoteurs et techniques, le responsable de la DAF, le DRH (invité et non membre). L'académie souhaite en outre prolonger ce comité de pilotage stratégique par la création de comités de pilotage techniques avec le contrôleur interne comptable recruté très récemment.

Le rôle du comité de pilotage doit être de valider les orientations stratégiques de la démarche, les grands axes du plan d'action et le plan d'action lui-même, et de procéder annuellement à une revue de la bonne mise en œuvre des actions. Il doit être une instance décisionnelle, et les décisions adoptées doivent être documentées. L'instance doit elle-même être outillée : un ordre du jour doit être défini, un support de présentation formalisé, et un PV de réunion établi, qui comporte un relevé de décisions. Deux réunions par an paraissent être un minimum en phase de déploiement.

Des comités de pilotage techniques doivent également être installés, avec les mêmes exigences que celles énoncées ci-dessus pour le comité de pilotage stratégique en termes de formalisation. Leur rôle est plus opérationnel : présidé par le référent promoteur, ils sont chargés du suivi de la mise en œuvre concrète 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 (ces actions constituant la colonne vertébrale du plan d'action). Pour cette raison, ils peuvent utilement être déclinés en deux sous-comités, l'un pour les dispositifs T2 et l'autre pour les processus HT2. Un rythme de réunion soutenu, au minimum trimestriel en phase de relance de la démarche, permet de maintenir celle-ci sous tension, compte tenu de la fragilité intrinsèque du CIC.

Recommandation n°I : réunir au moins deux fois par an le comité de pilotage stratégique pour animer la démarche de CIC académique, et documenter la tenue de ces réunions (ODJ, support de présentation, relevé de décisions).

Recommandation n°II : créer un comité de pilotage opérationnel du CIC académique et documenter la tenue de ces réunions (ODJ, support de présentation, relevé de décisions).

Concernant le réseau des référents, son existence est attestée par la documentation et des référents ont été désignés par division. 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.

En termes de dossier permanent, l'outil intranet est bien structuré. Pour autant, la documentation est très morcelée : un certain nombre de documents sont positionnés sur la GED (outil de gestion documentaire, dont l'accès est réservé aux seuls acteurs décisionnels du CIC) ; certains documents sont sur STRACADOC, réseau consultable par les EPLE et les services académiques ; les outils opérationnels sont mis à disposition sur le réseau interne du rectorat, beaucoup plus accessible. Une réflexion est en cours sur le choix entre ces deux structures et l'académie affiche sa volonté de travailler sur un portail intranet, mais ce chantier va prendre du temps. La production d'un premier

schéma est attendue pour juin 2017 et la construction d'un portail intranet académique (PIA) en 2018.

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

Plan d'action et documentation du dispositif

En 2015, l'académie a établi deux plans d'action, sur les processus relevant du T2 et sur ceux relevant du HT2. Ces documents ne sont pas totalement finalisés et leur formalisation est largement perfectible. Le plan d'actions HT2 a souffert du passage de l'académie en mode service facturier (SFACT) et en gestion dématérialisée, le centre de service partagé (CSP) ayant concentré son activité sur la mise en œuvre de ces deux dispositifs.

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, compte-rendu. 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 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, rôle des instances, 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 référentiel organisationnel du contrôle interne comptable – 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°IV : 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 CONTRÔLE INTERNE MIS EN ŒUVRE PAR L'ACADÉMIE

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 grand nombre de fiches de procédure existent, qui intègrent sans le revendiquer 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), 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 compte-rendu sur l'effectivité des actions de contrôle.

Recommandation n°V : élaborer un tableau de bord documentant les modalités de mise en œuvre opérationnelle des AMR, permettant également le recensement des activités de contrôle existantes, et servant de support tant au suivi du déploiement, à la rationalisation des outils qu'au compte-rendu sur l'effectivité.

Enfin il faut souligner que les actions de contrôles, qu'il s'agisse des processus relevant du T2 ou du HT2, ne sont que faiblement formalisées : il n'existe pas de guides de procédures, les actions de contrôle ne sont pas toutes documentées (absence de mode opératoire ou de document de compte-rendu des contrôles réalisés), les plans de contrôle ne sont pas formalisés. La formalisation des actions de contrôle, en s'appuyant sur le tableau des AMR, constitue un préalable incontournable au développement de la démarche de déploiement.

Recommandation n°VI : formaliser les contrôles à réaliser (écriture des modes opératoires des contrôles, formalisation des plans de contrôle par profil d'utilisateur).

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'incomplétude du déploiement du dispositif cible prévu par le socle CIC qui devrait être déployé pour la rentrée 2016, notamment la mise en place des AMR clefs, constitue une marge de progrès importante. Le rapport Tuillet souligne en particulier que 13 sur 22 AMR clefs pour la gestion des enseignants du second degré (chiffre conforme à la déclaration dans G2P, même si des écarts d'appréciation sur les actions mises ou non mises en œuvre existent) ont été effectivement déployées, ce qui conduit à reprendre la recommandation de principe visant au déploiement intégral des AMR clefs.

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

Recommandation n° VII (n°1 et 2) : achever le déploiement des AMR clefs, et documenter les AMR déclarées déployées ;

Recommandation n° VIII (n°11) : mettre en place une formalisation des contrôles effectués.

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 (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 changement de RIB, actions de contrôle à mettre en œuvre sur les stocks d'agents).

Recommandation n° IX (n°12) : réaliser des contrôles de supervisions visant à s'assurer de la permanence et de la qualité des contrôles déclarés par les gestionnaires

Recommandation n°X (N°15 et 16) : mettre en place un compte-rendu spécifique sur les anomalies détectées par la coordination paie et mettre en place une formalisation systématique des contrôles qu'elle effectue.

Recommandation n° XI (n°13) : instaurer, en lien avec la DRFiP, un suivi des rejets de paie exhaustif, identifier les typologies de rejets et mettre en place les actions correctrices adéquates

Recommandation n° XII (n°18) 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)

Le CIC sur les processus HT2

Sur les processus HT2, le dispositif souffre d'un manque de formalisme : les actions de contrôle sont rarement documentées, les plans de contrôle ne sont pas formalisés, ce qui ne permet pas de mettre en place un contrôle de supervision effectif. Pour autant, l'académie dispose d'une abondante documentation, de très nombreux outils. Le déploiement des AMR n'est pas non plus documenté, ce qui ne permet pas de disposer d'une assurance raisonnable que le système de contrôle est installé et stabilisé et efficace.

Recommandation n° XIII : documenter le dispositif de contrôle sur la gestion des processus HT2, et mettre en place des plans de contrôle permettant le déploiement d'un contrôle de supervision.

III. LE DISPOSITIF DE COMPTE-RENDU PROPRE À L'ACADÉMIE

Le dispositif de compte-rendu sur l'effectivité des contrôles

L'appréciation de la maturité du dispositif de CIC académique repose à la fois sur le travail d'autodiagnostic réalisé pour l'enquête ministérielle annuelle dans l'outil G2P, mais aussi sur l'utilisation de l'outil EMR. Concernant l'enquête G2P, l'enquête est renseignée par le responsable de la coordination paie à partir des réunions avec les référents par bureau. Le référentiel sur le service fait est de la seule responsabilité de la coordination paie. Sur le HT2, le travail de diagnostic est caractérisé par l'absence de pièce probante documentant le déploiement des AMR.

L'outil EMR est peu utilisé par l'académie. Il a été testé sur les fonctions transverses et doit désormais être étendu sur le HT2.

La mise en place d'outils de compte-rendu 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 compte-rendu 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° XVI : mettre en place un dispositif de compte-rendu 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.

Recommandation n° XVII : 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 compte-rendu sur l'efficacité des contrôles

En matière de compte-rendu 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 compte-rendu 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°XVIII : concevoir et mettre en œuvre un dispositif de compte-rendu sur l'efficacité des actions de contrôle interne, avec l'appui de l'administration centrale du ministère.

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

Les rapports de restitution des travaux du cabinet Tuillet sont au nombre de quatre : un rapport par académie, pour les académies d'Aix-Marseille, Caen, Paris et Strasbourg.