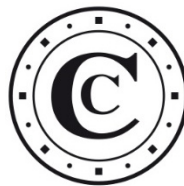


Cour des comptes



Troisième chambre

S2021-0359

OBSERVATIONS DEFINITIVES

NOTE D'ÉVALUATION DU CONTRÔLE INTERNE

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE, DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS
MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR, DE LA RECHERCHE ET DE
L'INNOVATION

Février 2021

SOMMAIRE

| | |
|--|-----------|
| PARTIE I : LE CONTEXTE ET L'ENVIRONNEMENT DU CONTRÔLE INTERNE | 7 |
| I. LES FAITS MARQUANTS DES DEUX EXERCICES PRÉCÉDENTS | 8 |
| II. LA GOUVERNANCE ET LE PILOTAGE DU CONTRÔLE INTERNE..... | 12 |
| PARTIE II : LES OUTILS DU CONTRÔLE INTERNE | 16 |
| I. LA CARTE DES PROCESSUS ET DES RISQUES MINISTÉRIELS | 16 |
| II. LE PLAN D'ACTION MINISTÉRIEL..... | 20 |
| III. LA DOCUMENTATION DES PROCESSUS | 23 |
| IV. REVUE DU MACRO-PROCESSUS REMUNERATION EN ACADEMIES | 26 |
| PARTIE III : LE DEGRÉ DE MATURITÉ DU CONTRÔLE INTERNE DANS LES SERVICES DÉCONCENTRÉS ET DANS LES ORGANISMES PUBLICS DE L'ÉTAT | 29 |
| I. LE DEGRÉ DE MATURITÉ DU CONTRÔLE INTERNE DANS LES SERVICES DÉCONCENTRÉS DE L'ÉTAT | 29 |
| II. LE DEGRÉ DE MATURITÉ DU CONTRÔLE INTERNE DANS LES ORGANISMES PUBLICS DE L'ÉTAT | 35 |
| PARTIE IV : LA MESURE DE LA MAÎTRISE DES RISQUES | 40 |
| PARTIE V : L'AUDIT INTERNE | 45 |
| ANNEXE 1 : SIGLES UTILISÉS | 51 |
| ANNEXE 2 : LE DEGRE DE MATURITE DU CONTROLE INTERNE DANS LES ACADEMIES..... | 52 |
| ANNEXE 3 : LA MESURE DE LA MAITRISE DES RISQUES | 55 |
| ANNEXE 4 : L'AUDIT INTERNE | 56 |

SYNTHÈSE

L'instruction de la présente note d'évaluation du contrôle interne (NEC) pour l'exercice 2020 a été conduite de septembre à décembre 2020. Elle s'est appuyée sur des questionnaires et des entretiens avec les services du secrétariat général [direction des affaires financières (DAF), département du contrôle interne et des systèmes d'information financiers (DCISIF)], ainsi qu'auprès du contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) et de la mission ministérielle d'audit interne (MMAI). Des entretiens ont également été conduits auprès de plusieurs services déconcentrés du ministère, afin de mieux mesurer les avancées du déploiement des outils de contrôle interne.

La présente note d'évaluation du contrôle interne a pour objet de présenter les dispositifs de contrôle interne comptable pour les départements ministériels éducation nationale et jeunesse (MENJ) et enseignement supérieur, recherche et innovation (MESRI). L'objectif de la NEC est de déterminer les points forts, les points faibles et les axes de progrès du dispositif de contrôle interne (CI) 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 2020 de l'État. Ces risques éventuels feront l'objet d'investigations complémentaires dans le cadre des missions finales.

Au-delà des aspects économiques, la crise sanitaire et ses conséquences ont fait évoluer les lignes en matière de risque et ce, à plusieurs niveaux : affaiblissement de l'environnement de contrôle des services centraux comme déconcentrés du ministère (réorientation des moyens et des priorités) ; progression des risques liés aux ressources humaines (pression psychologique, maintien des compétences clés) ; mise sous tension de tous les plans de continuité, entre autres. Sources de perturbation, ces facteurs ont obligé le ministère à adapter ses périmètres d'audit et à faire évoluer les investigations elles-mêmes, puisque certaines d'entre elles ont été réalisées par des équipes d'audit interne sous contraintes, et ce à plusieurs niveaux : la couverture de risques nécessitant des investigations approfondies a été évidemment plus complexe ; les revues de risques ont été moins aisées à distance ; certaines investigations ont été beaucoup plus délicates à réaliser.

Même si la crise sanitaire a eu un impact indiscutable sur l'activité du contrôle interne, contrairement à ce que les circonstances pouvaient laisser craindre, les plans d'audit ont été déployés moyennant certains ajustements et un mode le plus souvent dégradé. Cette situation conjuguée à un renouvellement des équipes « contrôle interne » pour certaines académies explique une certaine altération des résultats¹. Dans ces circonstances, la période écoulée se caractérise davantage par une stabilisation des dispositifs de contrôle interne que par une amélioration significative de la qualité des actions de maîtrise des risques (AMR).

Dans ce contexte, les enseignements tirés de l'année 2020 invitent cependant à une prise de recul et à ne pas faire de la crise sanitaire le facteur déclenchant d'une dégradation des cotations. Le prochain exercice devrait permettre de disposer du recul nécessaire pour procéder à d'éventuels ajustements.

Cette crise a en effet confirmé combien les cartographies des risques existantes étaient anciennes, insuffisamment documentées, et ne couvraient pas l'intégralité des programmes des ministères ; même s'il convient de reconnaître que les risques concernant la masse salariale sont bien identifiés.

Une actualisation des cartographies est en cours entre la direction des affaires financières et les responsables de programmes, dans un format consolidé, propre au pilotage. Si cette démarche a fait l'objet d'une présentation devant le comité de pilotage du contrôle interne financier (COPIL CIF), elle n'est pas encore totalement finalisée.

¹ 6 académies n'ont pas répondu à l'enquête contre 3 en 2019 dont les 3 académies d'outre-mer.

Si le plan d'action ministériel de contrôle interne 2018/2020 a été mené à son terme, les MENJ-MESRI ne disposent pas encore d'un plan d'action ministériel de contrôle interne 2021/2023, celui-ci en cours de finalisation.

Par ailleurs, les outils de reporting souffrent de lacunes pour pleinement évaluer l'effectivité du contrôle interne en académies. Si l'année 2019 a permis de surmonter cet obstacle par l'utilisation d'un nouvel outil d'aide à l'évaluation des actions de maîtrise des risques, un pas doit encore être franchi d'ici 2022, avec la généralisation de l'outil application de gestion interne des risques (AGIR) de la Direction générale des finances publiques (DGFIP).

Au sein des opérateurs sous tutelle de ces ministères, la situation est loin d'être homogène. Le contrôle interne se diffuse dans la moitié des établissements avec des cartes des risques et des plans d'actions mais les organes dirigeants restent encore trop souvent en retrait pour ancrer son déploiement.

Enfin, la mission ministérielle d'audit interne s'est structurée. Si davantage d'audits à caractère financier ont été réalisés, ils demeurent encore insuffisamment consacrés à la gestion de la masse salariale proprement dite (processus de la chaîne de paye – RH).

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'État, la Cour a élaboré une carte, présentée ci-après, de classification des principaux processus comptables de l'État 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 de l'analyse des dispositifs de contrôle interne déployés et des priorités définies au sein de chaque ministère.

Comptes de l'État - enjeux par ministère

| Macro-processus | Processus | Classification des processus "comptables" de l'Etat par ministère | | | | | | | | | | | | | | |
|--|---|---|--------|------|-----|-----|------|----|-------|---------|-----|------|-----|------|-----|-----|
| | | MEF | MINDEF | MEDE | 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 négociable | | | | | | | | | | | | | | | |
| | 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 | | | | | | | | | | | | | | | |
| Charges de personnel | Gestion des investissements d'avenir | | | | | | | | | | | | | | | |
| | Pensions | | | | | | | | | | | | | | | |
| | Rémunérations | | | | | | | | | | | | | | | |
| Charges de fonctionnement et d'intervention | Personnel (dont rémunérations hors PSOP) | | | | | | | | | | | | | | | |
| | 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 | | | | | | | | | | | | | | | |
| | Collectivités territoriales | | | | | | | | | | | | | | | |
| Trésorerie - Autres composantes | Consignations et dépôts des tiers versés au Trésor | | | | | | | | | | | | | | | |
| | Gestion des systèmes d'information | | | | | | | | | | | | | | | |
| Autres processus supports à ajouter | 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'État

3/ Le suivi des recommandations

| Suivi des recommandations – Ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation | | |
|---|---------------|---|
| Total recommandations NEC 2018 | a+b | 9 |
| Recommandations de 2018 levées en 2020 (mises en œuvre) | a | 4 |
| Recommandations de 2018 reconduites en 2020 | b = c+d | 5 |
| car partiellement mises en œuvre | c | 5 |
| car non mises en œuvre | d | 0 |
| Recommandations nouvelles en 2020 | e | 2 |
| Total recommandations NEC 2020 | f= b+e= g+h+i | 7 |
| Priorité 1 | g | 6 |
| Priorité 2 | h | 1 |
| Priorité 3 | i | 0 |

4/ L'appréciation chiffrée

La NEC comporte une appréciation générale et chiffrée sur le degré de maturité du dispositif ministériel de maîtrise des risques, formulée à partir des niveaux de cotation établis pour chacune des parties de la NEC et consolidée dans la grille de synthèse présentée ci-après.

Explications méthodologiques sur les grilles de cotation :

- pour l'ensemble des items, le barème peut 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 ;
- pour l'ensemble des items, la cotation à « 2,5 » désigne 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.

Avertissement : la cotation a un caractère strictement indicatif. Elle a pour seul objet de fournir des éléments d'appréciation des évolutions constatées, au sein du ministère, d'une NEC complète à l'autre.

Afin de prendre en compte l'avancement de la mise en place de la démarche de maîtrise des risques, les grilles de cotation qui permettent d'évaluer le niveau de déploiement du contrôle interne au sein des ministères, qui n'avaient pas été modifiées au cours des derniers exercices, sont ajustées pour l'exercice 2020. Ainsi, un poids prépondérant est attribué à l'effectivité et à l'efficacité de la maîtrise des risques. La grille concernant le compte-rendu (« reporting ») du contrôle interne est supprimée, une nouvelle grille est créée portant sur la mesure de la maîtrise des risques et toutes les grilles distinguent désormais des indicateurs de mise en place et des indicateurs de mise en œuvre. Pour permettre de mesurer les évolutions, les grilles de cotation de l'exercice 2018 ont été mises au *proforma* de celles de l'exercice 2020. En tenant compte de ce changement de périmètre, la cotation des ministères chargés de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur établie en 2018 augmente de 1,77 à 1,83.

SYNTHÈSE

| N° | DOMAINE | Nombre total d'items | | 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 | Précédente cotation |
|----|---|----------------------|-----|---|-----|---|-----|--|-----|--------------------------------------|-----|-----------------------------------|-----|--------------------------|---------------------|
| | | MEP | MEO | MEP | MEO | MEP | MEO | MEP | MEO | MEP | MEO | MEP | MEO | | |
| 1 | La carte des processus et des risques ministériels | 3 | 3 | 0 | 0 | 0 | 1 | 3 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1,58 | 1,70 |
| 2 | Le plan d'action ministériel | 2 | 4 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 2 | 1 | 1 | 0 | 1 | 2,17 | 2,00 |
| 3 | La documentation des processus | 2 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 2,75 | 2,75 |
| 4 | La maturité du contrôle interne en services déconcentrés | 1 | 3 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1,63 | 1,56 |
| 5 | La maturité du contrôle interne dans les organismes publics | 2 | 3 | 0 | 0 | 1 | 1 | 4 | 4 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1,50 | 1,50 |
| 6 | La mesure de la maîtrise des risques | 1 | 3 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1,50 | NA |
| 7 | L'audit interne | 1 | 4 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 3 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1,70 | 1,10 |

| EVALUATION GLOBALE | | | | | | | | | | | | | | 1,83 | 1,77 |
|---|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|------|------|
| <p>Valeurs de la colonne cotation</p> <p>NR Non renseigné</p> <p>NA Non applicable</p> <p>0 Pas de mise en œuvre</p> <p>1 Début de mise en œuvre</p> <p>1,5 Mise en œuvre partielle</p> <p>2 Mise en œuvre</p> <p>2,5 Point fort</p> <p>3 Point fort</p> <p>MEP Mise en place</p> <p>MEO Mise en œuvre</p> | | | | | | | | | | | | | | | |

PARTIE I : LE CONTEXTE ET L'ENVIRONNEMENT DU CONTRÔLE INTERNE

Enjeu majeur pour le pilotage et l'efficacité des processus de gestion, la maîtrise des risques financiers et le contrôle interne qui en découle doivent occuper une place centrale dans l'organisation ministérielle, en administration centrale, en services déconcentrés et dans les établissements.

Les problématiques liées à la réforme territoriale et aux impacts organisationnels de la modification du décret GBCP intervenue en septembre 2018 constituent la toile de fond du déploiement du contrôle interne financier (CIF) au sein des ministères de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation.

Aux termes du décret n° 2015-1616 du 10 décembre 2015 relatif aux régions académiques, le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche a créé 17 régions académiques (13 métropolitaines et 4 outre-mer) mises en place au 1^{er} janvier 2016 et dont les 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.

En 2018, le ministère a annoncé une nouvelle réorganisation des académies, avec l'objectif de rendre l'organisation des services déconcentrés cohérente avec la carte régionale. Cette réforme a été abandonnée et un nouveau modèle d'organisation territoriale proposé en janvier 2019, reposant sur le maintien des rectorats actuels, l'élargissement des compétences notamment avec l'intégration de la jeunesse et des sports au sein du ministère, et le renforcement de l'autorité du recteur de région académique.

Si à l'origine, cette évolution organisationnelle n'avait pas d'impact sur les chaînes de la dépense en académies, elle portait toutefois en germe la possibilité d'évolutions ultérieures comme l'illustre l'évolution de la cartographie en 2020.

Depuis la NEC 2019, l'organisation du contrôle interne est restée stable. Des travaux sont néanmoins engagés pour assurer une meilleure articulation entre le contrôle interne comptable (CIC) et le contrôle interne budgétaire (CIB). Cette complémentarité est de nature à répondre à l'objectif de qualité de l'information financière porté par le contrôle interne financier.

La période a été marquée par la crise sanitaire, laquelle a perturbé le calendrier de réunions du comité de suivi opérationnel (COSUI) et du comité de pilotage du contrôle interne financier (COPIF CIF). Le confinement a, en effet, nécessité l'assouplissement des exigences techniques pour l'accès à distance à Chorus. Une note a été diffusée pour préciser les conditions d'accès en télétravail au progiciel afin que la continuité d'activité soit garantie et la chaîne de dépense sécurisée. Des travaux sont actuellement engagés par la direction du numérique pour l'éducation (DNE) visant à la pérennisation de l'accès à Chorus à distance. Il en est de même des nouvelles modalités d'animation à distance du réseau grâce à la tenue de classes virtuelles également appelées à perdurer au-delà du confinement. Complémentaires des séminaires en présentiel, elles permettent de sensibiliser et de former un plus grand nombre d'acteurs de la chaîne de la dépense².

La crise sanitaire a, par ailleurs, constitué une charge importante de travail pour les services ressources humaines suite à la duplication de la paye des agents du ministère pendant deux mois. En effet, de nombreuses actions de rattrapage et correctives ont dû être opérées suite à la levée du confinement.

² Entre octobre 2020 et mai 2021, une quinzaine de classes virtuelles ont eu lieu ou sont programmées. Chacune d'entre elles a réuni entre 50 et 100 participants.

I. LES FAITS MARQUANTS DES DEUX EXERCICES PRÉCÉDENTS

A. L'ÉVOLUTION DE L'ORGANISATION TERRITORIALE

Le décret n° 2019-1200 du 20 novembre 2019 relatif à l'organisation des services déconcentrés des ministres chargés de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation place le recteur de région académique en position de garant, au niveau régional, de la cohérence des politiques publiques. Il arrête l'organisation fonctionnelle et territoriale. À ce titre, il est responsable du budget opérationnel de programme (BOP) 214 et crée des services régionaux³.

Cette nouvelle organisation des services déconcentrés se met en œuvre par étape. Elle se traduit par :

- La création des régions pluri-académiques

Le rectorat de région pluri-académique exerce des fonctions de pilotage des missions stratégiques (formation, enseignement supérieur, recherche, innovation, etc...) et permet une plus grande mutualisation des fonctions de soutien. Les académies existantes sont maintenues pour couvrir l'ensemble du spectre territorial de la présence de l'État.

Au cours du 1^{er} trimestre 2020, la nouvelle organisation s'est déployée avec les nominations des secrétaires généraux de régions académiques et la création progressive de services régionaux et/ou de services inter-académiques.

- La création de services régionaux et inter-académiques

Le décret du 20 novembre 2019 renforce, à compter du 1^{er} janvier 2020, le rôle et les compétences des recteurs de région académique. Dans les huit régions académiques comportant plusieurs académies, le recteur de région académique exerce les compétences suivantes : définition du schéma prévisionnel des formations des établissements publics d'enseignement du second degré ; formation professionnelle et apprentissage, à l'exception des dispositions prévues au chapitre VII du titre III du livre III ; enseignement supérieur, recherche et innovation, à l'exception de la gestion des personnels ; information, orientation et lutte contre le décrochage scolaire, à l'exception des procédures d'orientation et d'affectation des élèves dans l'enseignement du second degré et sous réserve des dispositions de l'article D. 313-9 ; service public du numérique éducatif ; utilisation des fonds européens ; contrats prévus par le chapitre III de la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification ; politique des achats de l'État ; politique immobilière de l'État ; relations européennes, internationales et coopération.

Recteur de région académique, il définit les orientations stratégiques pour sa région et dispose, pour cela, de services régionaux et de services inter académiques⁴, dont l'organisation sera arrêtée par chaque recteur de région académique (RRA). Ceux-ci concernent, pour les services régionaux : enseignement supérieur, recherche et innovation ; information, orientation et lutte contre le décrochage scolaire ; formation professionnelle initiale et continue et apprentissage ; numérique éducatif ; achats de l'État ; politique immobilière de l'État ; relations européennes et internationales et coopération ; pour les services inter-académiques : affaires juridiques ; systèmes d'information.

Même si le dispositif de CIF relève toujours de la prérogative des académies, les services régionaux et les services inter-académiques portent cependant des sujets financiers. Il apparaît nécessaire d'intégrer ces services dans un dispositif de contrôle interne. Certaines régions académiques ont entamé des discussions par exemple autour du T2, d'autres ont vu se renouveler leurs effectifs ne permettant pas d'entamer dans l'immédiat une telle démarche.

³ Les recteurs d'académie restent responsables de l'UO de leur académie et créent des services régionaux

⁴ Un service inter-académique peut être mis en œuvre sous réserve qu'il n'existe pas déjà un service régional dédié à ces sujets.

Une réflexion sur la structuration du contrôle interne et son pilotage au regard de la mise en place des régions pluri-académiques devrait être conduite dans le cadre du PAM 2021-2023. Un groupe de travail piloté par le DCISIF et composé de représentants de régions académiques et d'académies a été mis en place pour réfléchir à cette nouvelle organisation lors du Comité de pilotage CIF du 12 novembre 2020. Cette instance a, par ailleurs, acté l'extension de la compétence du réseau existant des référents CIC au CIB en devenant le réseau des référents CIF comme le recommande l'arrêté du 18 décembre 2018 relatif au cadre de référence interministériel du contrôle interne financier. Selon le ministère, l'aboutissement de ces travaux devrait permettre la mise à jour du référentiel organisationnel de contrôle interne datant de 2017.

- L'évolution de la cartographie budgétaire

Au 1^{er} janvier 2020, la cartographie budgétaire a évolué. Au niveau de chaque région académique est créé un BOP régional 214, lequel se substitue aux BOP académiques. Les unités opérationnelles (UO) académiques de chaque académie sont maintenues. Les BOP 139, 140, 141, 230 demeurent académiques.

Dans le cadre de cette régionalisation du BOP 214, la gestion des investissements et des crédits de fonctionnement des systèmes d'information a intégré une dimension régionale, dans une logique de rationalisation et de mise en cohérence des activités, des infrastructures et des services numériques délivrés.

Le secrétariat général aux affaires régionales, dirigé par un secrétaire général, placé sous l'autorité du recteur de région académique, prépare le dialogue de gestion régional et assure le pilotage du BOP 214 pour le compte du recteur de région académique (RBOP). Pour les BOP 139, 140, 141 et 230, il est chargé de préparer avec les autorités académiques, responsables de BOP, les éventuelles demandes de redéploiements d'emplois et de crédits entre BOP d'un même programme budgétaire.

Cette mutualisation de la gestion des BOP du P 214 à l'échelon régional a conduit à redéployer, dès 2020 des emplois et des crédits au sein des nouveaux budgets opérationnels de programme (BOP) régionalisés.

L'approche globalisée des nouveaux BOP regroupant plusieurs académies s'est traduite par des redéploiements d'effectifs dès la budgétisation initiale. La LFI 2020 ne prévoyant pas de création d'emplois sur le programme 214, le responsable de programme a décidé une mesure de redéploiement de 25 emplois tenant compte de la situation des académies au regard de leurs charges de gestion telle qu'appréciée par le modèle d'identification des besoins au regard des charges (modèle SERACA). Comme les années précédentes, le modèle a opéré ainsi un rééquilibrage des dotations des services déconcentrés. Compte tenu du modèle SERACA, les reprises et les redéploiements ont été calculés à l'échelle des académies. Le résultat a été ensuite agrégé au sein de la région académique, en informant les RBOP sur les sous-jacents propres à chaque académie. Suivant ces critères, les RBOP ont engagé des redéploiements internes au BOP.

Par ailleurs, le dialogue budgétaire avec les recteurs de région académique a conduit à redéployer en cours de gestion des crédits hors titre 2 au sein même des BOP. Il a ainsi été décidé de financer une part significative de besoins des régions académiques identifiés en cours de gestion en mobilisant une part des économies constatées au sein de chaque académie (UO) du fait des conséquences de la crise sanitaire. Ainsi les dépenses supplémentaires directement liées à la crise sanitaire se sont élevées à 62,5 M€ en AE et 45,4 M€ en CP (hors EJBA). Elles ont été partiellement financées par le redéploiement des économies liées à la crise sanitaire d'un montant de 33,70 M€ en AE et 35,35 M€ en CP.

- L'intégration de la jeunesse et des sports

Enfin, l'intégration de la jeunesse et des sports au sein du ministère a mobilisé l'ensemble des acteurs. En effet, les directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) et les directions départementales de la cohésion sociale (DDJS) en matière de sport, de jeunesse, d'éducation populaire et de vie associative ont été transférées au ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse, à compter du 1^{er} janvier 2021. Ainsi, les agents seront

rattachés aux délégations régionales et départementales académiques de la jeunesse, de l'engagement et des sports (DRAJES et SDJES) intégrées respectivement dans les régions académiques et les directions des services départementaux de l'éducation nationale.

Dans les prochains mois, la bonne intégration des programmes relevant du secteur de la jeunesse et des sports constitue un réel défi tant pour le contrôle budgétaire que pour la DAF et les services budgétaires du RPROG au regard notamment de la nécessité d'homogénéiser les approches, concernant des politiques publiques qui sont en cours d'appréhension pour de nombreux services du ministère.

B. LA SIMPLIFICATION DE LA CHAÎNE DE LA DEPENSE

- Le bilan des suspensions partielles du contrôle interne a priori

La mise en œuvre de l'arrêté du 28 décembre 2018 portant suspension partielle du contrôle budgétaire a priori au MENJS et au MESRI en application de l'article 106 du décret GBCP a fait l'objet d'un bilan de mise en œuvre partagé par la direction des affaires financières du MENJS et le SCBCM.

Ces suspensions, ainsi que leurs contreparties, visent une responsabilité renforcée des ordonnateurs des ministères, auxquels il revient – par le développement du contrôle interne financier – de s'assurer de la maîtrise de leurs risques budgétaires. Les allègements du contrôle budgétaire ont également pour objectif de réduire la charge administrative induite par la mise en œuvre des contrôles a priori, et de rationaliser les différents types de contrôle.

En application de l'arrêté précité, ne sont plus soumis à visa préalable :

- Les contrats de recrutement de personnels non titulaires non enseignants conformes aux référentiels de rémunérations ;
- Les actes de gestion des personnels portant sur les positions administratives, à l'exception des entrées par détachement sur contrat ;
- Pour les avancements et promotions : les actes fixant le nombre d'emplois ouverts au titre des listes d'aptitude, les actes fixant le nombre d'emplois ouverts au titre des tableaux d'avancement ; les actes fixant le nombre d'emplois ouverts au titre des examens professionnels et des tirages sur listes complémentaires ; les promotions aux échelons exceptionnels ou contingentés.

L'harmonisation du seuil de visa pour l'ensemble des dépenses d'intervention du MESRI et du MENJS a apporté de la lisibilité pour les acteurs de la chaîne financière.

La suspension du visa pour les décisions d'attribution de subvention pour charges de service public du MENJS et de l'avis préalable sur les notifications de subventions pour charges de service public (SCSP) du MENJS d'un montant inférieur à 100 000 € a permis de recentrer l'activité de contrôle sur les décisions principales d'attribution.

Ces allègements n'ont pas posé de difficulté d'application majeure. Hors titre 2, les mesures de relèvement de seuils de visa n'appellent pas d'observations particulières. Cependant, la volumétrie des actes soumis au visa préalable du CBCM n'a pas diminué autant que prévu (- 16 %) en raison de la crise sanitaire qui a eu entre autres pour effet d'accroître de façon substantielle l'activité du programme 214 (commandes de matériels informatiques nomades, masques, gel hydro-alcoolique, thermomètres, ...).

L'allègement des tâches pour les services gestionnaires n'a pas eu d'effet probant sur les capacités de programmation de dépenses qui sont désormais cantonnées aux actes à fort enjeu. Il est en effet encore trop souvent demandé aux services d'actualiser la programmation des actes alors que les dépenses concernées sont supposées avoir été prévues très en amont. Cet effet est notamment lié à la crise sanitaire, qui a conduit à de nombreuses dépenses non anticipées.

Les allègements prévus par l'arrêté du 28 décembre 2018 devaient être mis en œuvre en contrepartie du développement du contrôle interne budgétaire et de l'accès aux informations

financières et de ressources humaines. L'absence de plan d'action ministériel de contrôle interne budgétaire constitue une limite du dispositif ministériel de CIB, en cours de correction.

S'agissant de l'accès aux systèmes d'information de ressources humaines (SIRH), il n'a pas pu être mis en place du fait de l'abandon du projet SIRHEN. Aujourd'hui, 28 applicatifs de gestion ont été identifiés et il paraît peu envisageable de prévoir un accès direct à tous ces environnements en raison des ressources humaines en nombre limité disponibles au sein du DCB et des nécessaires besoins en formation pour chacun de ces progiciels. Par ailleurs, les SIRH ministériels sont peu adaptés à des requêtes de nature statistique. Comme la Cour l'a déjà souligné, le maintien en condition opérationnelle d'outils anciens suppose des opérations de sécurisation nombreuses et coûteuses même s'ils disposent, selon le ministère, de nombreux points de sécurisations, de blocage et d'automatismes limitant les risques dans la chaîne d'exécution de la paye.

La création récente d'un service à compétence nationale⁵ dénommé « service de modernisation des systèmes d'information des ressources humaines pour l'éducation » (SEMSIRH), directement rattaché au secrétaire général des ministères chargés de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur et de la recherche, devrait permettre de surmonter cet obstacle. Ce service a en effet pour mission d'élaborer et de mettre en œuvre la stratégie de modernisation des systèmes d'information des ressources humaines des ministères chargés de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur et de la recherche que la Cour appelle de ses vœux depuis de nombreuses années.

- La mise en œuvre du service fait présumé (SFP)

Ce dispositif permet de payer certaines dépenses sans attendre la certification du service fait par l'ordonnateur.

Pour le ministère, le SFP s'applique sur le périmètre des dépenses exécutées en flux 3 et sur certaines dépenses de flux 1. Reposant sur une base réglementaire⁶, il répond aux objectifs de simplification et de fluidification de l'exécution de la dépense, d'amélioration du délai global de paiement entre autres par une plus grande automatisation de la dépense.

L'allègement de la procédure induit par le SFP s'accompagne de la mise en œuvre d'un dispositif de contrôle interne tant au niveau de l'accompagnement dans la mise en place du processus (Cf. rôle « contrôle interne » créé dans Chorus) que dans le suivi et l'exploitation des résultats de contrôle.

Au regard des résultats constatés, il est désormais possible de faire évoluer le plan de contrôle d'un exercice à l'autre en fonction du taux d'erreur global pour accentuer les contrôles sur les opérations dont le taux d'erreur est jugé insatisfaisant et réduire éventuellement les contrôles sur les opérations ayant un faible taux d'erreur, avant de mettre en œuvre les mesures adéquates pour renforcer la maîtrise des risques en termes d'organisation, de documentation, de traçabilité.

Le DCSIF a pris part aux différentes étapes de déploiement du dispositif. Il a participé aux travaux interministériels en contribuant à la conception et à l'adaptation du dispositif. Il a rempli un rôle d'animateur du réseau et d'accompagnateur des acteurs d'une part, en présentant et en expliquant le dispositif aux différents acteurs et, d'autre part, en assurant le suivi de l'appropriation du dispositif par les acteurs aux différentes phases. Enfin, à l'issue de la phase de mise en place, le retour d'expérience permettra de définir un cadrage ministériel du plan de contrôle.

⁵ Arrêté du 23 octobre 2020 portant création et organisation du service à compétence nationale dénommé « service de modernisation des systèmes d'information des ressources humaines pour l'éducation » (SEMSIRH).

⁶ Arrêté du 12 mars 2020 relatif à la procédure de service fait présumé mise en œuvre par les ordonnateurs de l'État en application de l'article 31 du décret GBCP et arrêté du 13 mars 2020 relatif à la mise en œuvre de la procédure d'ordre à payer par les ordonnateurs de l'État en application de l'article 32 du décret GBCP.

La période de confinement a parfois été source de complexités supplémentaires pour le déploiement du dispositif de service fait présumé.

- AGIR

L'allègement des contrôles *a priori* menés par les contrôleurs budgétaires nécessite le renforcement des contrôles *a posteriori*. Pour y répondre, le ministère a décidé de se doter de l'application de gestion interne des risques (AGIR)⁷ développée par la DGFIP et déjà déployée dans d'autres ministères (services centraux et déconcentrés de la DGFIP, ministère des Armées et ministère de la Justice)⁸.

AGIR est un outil qui a pour objectifs de consolider le dispositif de contrôle interne, d'homogénéiser le mode opératoire des contrôles, de centraliser les constats sur une base unique et de valoriser les informations relatives au contrôle interne. Il permet de :

- Développer des contrôles de supervision *a posteriori*, rendus notamment nécessaires par l'allègement des contrôles *a priori* menés par les contrôleurs budgétaires,
- De mettre en place des plans de contrôle nationaux et locaux,
- Et de mesurer l'effectivité et l'efficacité des contrôles.

L'année 2021 sera consacrée à la préparation du déploiement prévu en 2022. Cette phase de pré-déploiement nécessitera une organisation structurante du contrôle interne et fera l'objet de réunions entre la DGFIP et le DCISIF et de groupes de travail associant les académies afin d'expertiser l'éventuelle complémentarité d'outils existants dans certaines académies avec AGIR. Ce nouvel outil, qui doit assurer une traçabilité des contrôles internes et une visibilité sur les pratiques, permettra de réaliser le saut qualitatif dont le MENJS a besoin pour progresser au niveau du pilotage académique.

Un autre outil, développé par l'académie de Caen, avait connu un timide déploiement afin d'offrir aux académies les moyens de retracer la réalisation des contrôles, de permettre la réalisation de contrôles de supervision et de pouvoir rendre compte de l'efficacité des contrôles. Mais sa mise en place nécessitait un investissement local des DSI et générait une charge importante pour la DNE. De plus, l'outil ne donne pas la possibilité à l'administration centrale d'établir un plan de contrôle national ni d'effectuer un reporting sur les résultats de contrôle de supervision, ce qui la prive d'un outil adapté à la consolidation des contrôles de supervision

Cet outil développé par CAEN pourrait cependant subsister pour les contrôles de premier niveau (autocontrôles, contrôles mutuels).

Si AGIR permet le pilotage et le suivi par l'administration centrale du plan national de contrôle interne, les académies peuvent cependant développer leurs plans de contrôle locaux.

C. CONCLUSION

À la fin de l'année 2020, les perspectives de relance du déploiement du CIC au sein des MENJ-MESRI comme de l'audit interne se confirment avec la réorganisation de la carte territoriale et la simplification de la chaîne de la dépense. Ces évolutions constituent autant de leviers pour relancer la démarche de déploiement progressif de la culture et des outils du contrôle interne. Des marges de progrès ne pourront cependant être mobilisées que si l'équipe en charge du pilotage au niveau national est durablement confortée. En ce sens, les recrutements réalisés en 2020 devraient permettre de réduire les aléas.

II. LA GOUVERNANCE ET LE PILOTAGE DU CONTRÔLE INTERNE

La dernière mise à jour du référentiel organisationnel du contrôle interne date d'avril 2017. Celui-ci prévoit que, dans chaque académie, un référent promoteur du contrôle interne comptable

⁷ Note DAF-DCISIF n° 2020-0034 du 10 décembre 2020.

⁸ La DGAC l'utilisera à compter de 2021.

soit désigné tout comme des référents techniques (T2 et HT2), de même que la mise en place d'une comitologie, à l'image de celle mise en place au niveau central.

La nécessité de passer du contrôle interne comptable au contrôle interne financier intégrant le volet budgétaire a commandé de mener une réflexion afin de prendre en compte les dispositions de l'arrêté du 18 décembre 2018 relatif au cadre de référence interministériel du contrôle interne financier applicable aux contrôles internes budgétaire et comptable de l'État. Dans ce cadre, les compétences du réseau existant, désormais renommé CIF, ont été étendues au CIB.

L'évolution de l'organisation territoriale des MENJS-MESRI a également été à l'origine d'une réflexion sur la structuration et le pilotage du contrôle interne au sein des régions académiques qui n'a pour l'instant pas abouti.

A. LES PRINCIPALES EVOLUTIONS CONSTATEES EN 2019 ET 2020

En 2020, les instances de gouvernance et de pilotage du contrôle interne comptable ministériel sont composées :

- du comité ministériel d'audit interne (CMAI) présidé par le ministre ;
- du CCIMR, présidé par la secrétaire générale, et dont le fonctionnement est assuré par la mission ministérielle de maîtrise des risques rattachée au secrétariat général, instance de gouvernance de l'ensemble du contrôle interne ;
- du comité de pilotage du CIF (précédemment nommé CIC/CIB), présidé par la directrice des affaires financières et dont le fonctionnement est assuré par la cheffe du département du contrôle interne et des systèmes d'information financiers, instance de pilotage du dispositif ;
- 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'action ministériel.

Ces instances ont été marquées par certaines évolutions.

1. *Le comité ministériel d'audit interne (CMAI)*

Le comité ministériel d'audit interne définit la politique d'audit des ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur et de la recherche et s'assure de la qualité du dispositif de contrôle interne pour la maîtrise des risques mis en œuvre au sein de ces ministères et de la diffusion des bonnes pratiques au sein de leurs opérateurs. Il approuve le programme des audits ministériels proposé par la mission ministérielle d'audit interne mentionnée à l'article 3. Il assure le suivi des actions décidées à l'issue de ces audits.

En 2019, le comité ministériel d'audit interne (CMAI) s'est réuni le 20 mars 2019 pour faire un point sur l'état des missions de la campagne d'audit 2018-2019⁹ ; les suivis de missions¹⁰ ; le plan d'audit interne 2019-2020 ; l'état des actions de maîtrise des risques et de contrôle interne.

Lors de sa réunion du 15 octobre 2020, le CMAI a pris connaissance de la synthèse des missions et des suivis de missions réalisés en 2019-2020¹¹. Il a également adopté le document actualisé décrivant la politique d'audit interne du ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports et du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation.

⁹ « Processus de calibrage des concours de l'enseignement public », « rejet des valeurs républicaines », « processus de carte scolaire du 1^{er} degré », « la protection des données personnelles des élèves de l'enseignement scolaire » et « qualité comptable des EPSCP ».

¹⁰ « Allocation et comptabilisation des bourses au sein de l'enseignement scolaire », « allocation et comptabilisation des bourses au sein de l'enseignement supérieur » ;

¹¹ « Les achats numériques en services déconcentrés », « Processus d'allocation des moyens aux élèves en situation de handicap » ; Suivi de mission d'audit n°2017 - 02 « La chaîne de la dépense relative aux heures supplémentaires réalisées en EPLE ».

Parmi les points abordés figurent la mise en perspective des objectifs stratégiques de l'audit interne à la date du 30 septembre 2020 ainsi que la situation de l'audit pour l'année 2020. À ce titre, l'axe 4 « Réussir la transition numérique » ne recense qu'une seule mission d'audit portant sur la « protection des données personnelles des élèves ». À ce jour, cet axe regroupe trois objectifs ministériels (développer les services et ressources numériques d'enseignement et de recherche ; Généraliser les usages du numérique par les communautés éducatives et scientifiques ; Poursuivre la mutation numérique de l'administration) qui ont été particulièrement impactés par la situation sanitaire liée à la Covid-19. Des missions prévues au PTA 2020/2021 de l'IGESR ont conduit les directions d'AC et la MMAI à ne pas proposer d'audits internes sur ces champs hormis la mission « Dispositifs de sécurisation dédiés à la résilience institutionnelle des processus administratifs et pédagogiques utilisant des solutions SI privées ». La Cour considère qu'une réflexion sur l'intégration de ces dimensions dans la prochaine programmation d'audits devrait être envisagée.

2. Le comité commun de contrôle interne pour la maîtrise des risques (CCIMR)

Le CCIMR définit les orientations nécessaires au déploiement du contrôle interne dans les services centraux et déconcentrés. Il suit également la mise en œuvre de la démarche de contrôle interne par les opérateurs de l'État, dans le cadre de leur organisation et de leur gestion propre, d'après le décret n°2012-567 du 24 avril 2012.

Lors de la réunion du comité commun de contrôle interne pour la maîtrise des risques (CCIMR) du 4 juillet 2019, la mission de contrôle interne pour la maîtrise des risques (MCIMR), correspondant ministériel pour l'agence française anticorruption (AFA), a présenté les travaux menés avec les services et les directions pour contribuer à la maîtrise des risques de corruption sur l'ensemble du périmètre ministériel. Plusieurs axes de travail ont été adoptés en séance parmi lesquels figurent la poursuite de la coordination et du déploiement de la politique interministérielle de maîtrise des risques de corruption ou encore le travail partenarial entre la DAF et la mission de contrôle interne afin d'articuler la cartographie des risques financiers et les processus de gestion incluant les aspects métier.

Sur l'année 2019-2020, la MCIMR a conduit trois missions d'appui : l'élaboration d'un référentiel des risques liés aux missions des commissaires du Gouvernement auprès des fondations de coopération scientifique (FCS) ; la sécurisation du processus de modernisation du circuit de signature dans la DSDEN des Yvelines ; le pilotage de la démarche « simplification et qualité de service » (SAQS) pour le MENJ et le MESRI.

3. Le comité de pilotage du CIF

En 2019, le comité de pilotage CIC-CIB le 1^{er} octobre 2019. Cette réunion a permis d'établir un bilan à mi-parcours du PAM 2018-2020 et de donner les perspectives 2019-2020 pour le contrôle interne financier au travers de la feuille de route, des actions à mener et des orientations définies.

Lors de ce comité de pilotage d'octobre 2019, il a été décidé de renommer le contrôle interne comptable en intégrant le contrôle interne budgétaire pour évoluer vers une démarche globale contrôle interne financier (CIF). Ce COPIL CIF s'est réuni le 12 novembre 2020. Il a passé en revue l'actualité du CIF ainsi que les propositions d'action pour le PAM 2021-2023.

L'impact de la réforme territoriale implique de réfléchir à l'organisation de ce COPIL notamment en ce qui concerne sa composition. Un arrêté est en cours d'élaboration pour fixer les prérogatives du COPIL mais également sa constitution. Pour le CBCM, il est important d'y mobiliser l'ensemble des acteurs et notamment les échelons directionnels.

4. Le comité de suivi opérationnel (COSUI)

Le comité de suivi opérationnel (COSUI) permet d'établir un bilan intermédiaire du plan d'action ministériel.

En 2019, le comité de suivi opérationnel pour le CIC (COSUI) s'est réuni le 28 juin 2019. En 2020, le COSUI s'est réuni le 11 septembre 2020, la crise sanitaire ayant empêché l'organisation d'une réunion à la fin du premier semestre. Un bilan du PAM 2018-2020 a été effectué autour des points forts en matière de réalisation des actions mais aussi les axes d'améliorations restant à atteindre. Il a été convenu d'étendre le réseau des référents CIC en académies dans l'objectif de créer un nouveau réseau de référents CIF. Enfin, les travaux en cours ont été présentés aux membres du COSUI. Il s'agissait notamment de la refonte de la cartographie des risques financiers et des propositions d'actions à intégrer au PAM 2021-2023.

B. RECOMMANDATION

Le comité de suivi opérationnel pour le CIC (COSUI) s'est réuni le 28 juin 2019 (Cf. NEC 2019). Son ordre du jour divisé en quatre séquences (plan d'action ministériel 2018-2020 ; autres actualités ; perspectives 2019-2020 ; échéances) reflétait une volonté de suivre le déploiement des actions du plan de manière plus opérationnelle en faisant davantage la distinction avec ce qui relève du comité de pilotage. Cette intention a été confirmée lors de la réunion reportée du COSUI au 11 septembre 2020, le contexte sanitaire n'ayant pas permis une réunion au 1^{er} semestre 2020.

La recommandation précédemment formulée sur ce point par la Cour (« Réunir le comité de suivi pour assurer un suivi fin de la mise en œuvre du PAM) » est regardée comme satisfaite et par conséquent levée.

C. CONCLUSION

Le dispositif de pilotage est opérationnel. Les comités de pilotage se sont réunis même si la crise sanitaire liée au Covid-19 en a parfois bouleversé le calendrier. Les opérations de déploiement engagées depuis la relance du contrôle interne sont suivies de manière effective. Les réunions du comité de suivi en 2019 et 2020 ont permis d'assurer un suivi régulier des actions. L'instance consacrée au déploiement du CIF au sein des directions d'administration centrale a bien été réunie en 2020 de même que le comité de suivi mis en place annuellement depuis 2017. Des progrès encore timides peuvent être relevés quant au suivi du déploiement des actions du PAM. Enfin, la formalisation des décisions actées dans les comités de pilotage apparaît satisfaisante.

PARTIE II : LES OUTILS DU CONTRÔLE INTERNE

I. LA CARTE DES PROCESSUS ET DES RISQUES MINISTÉRIELS

Comme la Cour l'a déjà souligné, les travaux de rénovation de la cartographie des processus et des risques financiers se sont poursuivis en vue notamment d'assurer une meilleure articulation des processus financiers avec les risques idoines. L'outil est en cours de finalisation.

Des travaux importants ont été engagés par le DCISIF sur une rénovation des cartographies ministérielles des processus et des risques à partir de la carte interministérielle des processus comptables de l'État.

A. LES PRINCIPALES ÉVOLUTIONS CONSTATEES EN 2019 ET 2020

Une cartographie des processus comptables a été établie en déclinant successivement les cycles et sous-cycles comptables, les processus et sous-processus rattachés aux référentiels (macro-processus et normes RNCE) et les enjeux financiers respectifs. Cette cartographie a été complétée d'autres éléments d'informations notamment sur le périmètre, la documentation existante, les systèmes d'information et les acteurs concernés. Dans un deuxième temps, il a été constitué un catalogue de risques issus notamment des référentiels de contrôle interne existants (~ 120 risques) regroupés dans une liste d'une trentaine de « macro-risques ». Cette liste a vocation à être la base de référence pour identifier des risques sur les processus et sous-processus.

La cartographie des risques a été établie en identifiant, pour chaque processus et sous-processus issus de la cartographie des processus comptables : les enjeux financiers ; les « macro-risques » concernés ; la cotation de leur criticité (risques inhérents) ; les éventuelles actions de maîtrise des risques déployées notamment à travers les référentiels de contrôle interne ; la cotation de leur criticité (risques résiduels, après mise en œuvre des AMR et appréciation de leur effectivité et efficacité).

Cette cartographie des risques présente une articulation entre processus, risques et référentiels de contrôle interne. Cette démarche initiée par le DCISIF comme la présentation de la cartographie font actuellement l'objet d'échanges avec les directions d'administration centrale pour compléments d'informations et validation sur le résultat.

La méthodologie utilisée pour l'établissement de cette cartographie des risques permet son évolution dans le temps. Les mises à jour devraient être facilitées par la détermination des enjeux financiers et impacter les plans d'actions. L'utilisation de G2P et prochainement le déploiement d'AGIR permettra d'assurer la complétude des informations pour apprécier l'effectivité et l'efficacité du dispositif de maîtrise des risques.

Par souci de lisibilité et pour répondre à un besoin de présentation dans les instances, une synthèse, dénommée cartographie des risques abrégés, a été élaborée. Elle permet une lecture rapide de l'appréciation de la criticité globale du processus.

En parallèle de ces travaux, le DCISIF s'est attaché à réaliser une nouvelle cartographie des risques budgétaires. Contrairement aux précédentes qui étaient axées par programme, cette nouvelle cartographie est déclinée à partir de catégories d'activité et de processus définis. Les risques identifiés sont présentés à la fois sous la forme de « macro-risques » et de risques détaillés pour évaluer leur criticité et recenser les dispositifs de maîtrise de risques déjà existants ou à développer. Cette démarche, cohérente avec la précédente pour la cartographie processus / risques comptables, fait l'objet d'échanges avec les acteurs concernés sur la sphère budgétaire. Cette collaboration amènera naturellement à une validation collective par les directions d'administration centrale puis par les académies.

Les deux cartes, budgétaires et comptables, seront liées comme c'est déjà le cas autour du processus rémunération. Les travaux menés permettront de rapprocher les processus financiers des processus métiers.

Enfin, une autre étape consistera à mener la réflexion et les travaux permettant d'associer les cartographies des risques comptables et budgétaires constituant ainsi une cartographie des risques financiers.

Tableau n° 1 : Exemples de risques majeurs identifiés par le ministère dans le projet de cartographie des risques budgétaires et comptables

| Ministère | Processus | Risques | Enjeu financier |
|-----------|---|---|-----------------|
| MENJS | Rémunérations et autres dépenses de personnel | Programmation budgétaire déficiente (Évaluation incertaine des besoins et/ou défaut dans répartition des crédits) Défaut de pilotage des crédits et/ou absence de disponibilité des crédits Absence ou erreur de MAJ des données agents ou usagers - Gestion erronée Application non conforme de la réglementation sur les rémunérations, primes et indemnités Défaut de constat ou non recouvrement des indus Non exhaustivité et/ou non rattachement au bon exercice des charges à payer et des immobilisations Non fiabilité des opérations d'inventaire comptable Pièces justificatives non conformes et/ou défaut d'archivage Absence de séparation des tâches (incompatibilité des rôles) Gestion des habilitations non sécurisée ou irrégulière Dysfonctionnement ou absence de SI (transferts, automatismes...) Mise à jour des SI (nomenclatures, paramétrage...) non assurée Absence de mise à jour de la documentation Défaut d'information de l'agent sur ses droits Formation déficiente des agents Non-respect du dispositif réglementaire Fraude | 67 194,33 M€ |

Au-delà de la carte des risques financiers, un travail de cartographie des processus ministériels se poursuit par la MCIMR. Liant les approches financières et métiers, l'objectif est de disposer d'un outil global dont les directions pourraient s'emparer pour assurer une meilleure maîtrise des risques métiers et financiers.

Une première version de l'outil doit être transmise aux directions d'administration centrale puis aux académies. Le document pourra être amendé et complété, la cotation des risques pourra être affinée.

Pour la Cour, cette démarche répond aux principales attentes en matière de pilotage et permet de donner une assise à la carte des risques. Des améliorations ont été apportées à la description des principaux risques résiduels par processus. Le dispositif de recensement des risques pourrait être mieux affermi en identifiant de manière claire les principaux risques susceptibles d'affecter la qualité comptable associée aux macro-processus. Il importe que

l'ensemble des acteurs concerné soit associé à la démarche et que les risques soient parfaitement documentés. De même, il apparaît essentiel que les directions d'administration centrale s'approprient ces cartographies et s'assurent de l'articulation entre le document de pilotage ministériel et les documents de référence permettant la mise en œuvre opérationnelle du dispositif.

Avertissement : la cotation ci-après a un caractère strictement indicatif. Elle a pour seul objet de fournir des éléments d'appréciation des évolutions constatées, au sein du ministère, d'une NEC complète à l'autre.

| 1 - LA CARTE DES PROCESSUS ET DES RISQUES MINISTÉRIELS | | | | |
|--|---|---------------|---------------|---|
| N° | Critères d'évaluation | Cotation 2018 | Cotation 2020 | Observations |
| A - LA CARTE DES PROCESSUS | | | | |
| 1 | <p><i>Mise en place (MEP)</i></p> <p>Les processus ayant une incidence significative sur les comptes de l'État ont été recensés dans une carte des processus.</p> <p>La carte des processus permet d'identifier pour les processus les plus significatifs, les sous-processus, les acteurs et les applications supports associés.</p> | 2 | 2 | <p>La carte complète des macro-processus figure dans le PAM triennal 2018-2020, complétée par les logigrammes décrivant les processus dans les référentiels de contrôle interne. Documentation très complète pour les processus principaux dans les RCIC.</p> <p><u>Améliorations attendues</u> : mener à son terme la formalisation des référentiels sur les processus non significatifs pour améliorer le taux de couverture.</p> |
| 2 | <p><i>Mise en œuvre (MEO)</i></p> <p>La carte des processus est régulièrement actualisée pour tenir compte des évolutions ministérielles (périmètre, réglementation, activité, contexte sanitaire, etc.) en amont de sa validation annuelle par la structure de gouvernance du contrôle interne.</p> | 2 | 2 | <p>La dernière mise à jour date de 2020.</p> <p><u>Améliorations attendues</u> : mener à son terme la rénovation des cartes des processus et des risques en veillant à bien assurer leur articulation ; faire valider ces documents par les instances de pilotage au plus haut niveau (demande renouvelée depuis plusieurs années).</p> |
| B - LA CARTE DES RISQUES | | | | |
| 3 | <p><i>Mise en place (MEP)</i></p> <p>Une carte des risques a été formalisée au niveau ministériel. Elle couvre tous les services et entités rattachés (ministère, services déconcentrés, organismes publics) et intègre les risques "métier" pouvant avoir une incidence significative sur les comptes.</p> | 1,5 | 1,5 | <p>La carte insérée au PAM 2018-2020 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.</p> <p><u>Améliorations attendues</u> : identifier des risques plus précis dans la carte, en lien avec les processus décrits.</p> |

| | | | | |
|---|---|-----|-----|---|
| 4 | <i>Mise en place (MEP)</i> La carte des risques couvre l'ensemble des processus à enjeux figurant dans la carte des processus du ministère. Les risques sont hiérarchisés en fonction de leur impact sur les comptes (poids financier et probabilité d'occurrence). | 1,5 | 1,5 | La carte des risques est établie à partir de la carte des processus. <u>Améliorations attendues</u> : finaliser l'identification des risques plus précis dans la carte, en lien avec les processus décrits. |
| 5 | <i>Mise en œuvre (MEO)</i> La carte des risques est actualisée annuellement (à fin N-1 pour l'exercice N) en amont de sa validation annuelle par la structure de gouvernance du contrôle interne. | 1,5 | 1,5 | La carte des risques est établie à partir de la carte des processus. <u>Améliorations attendues</u> : finaliser l'identification des risques plus précis dans la carte, en lien avec les processus décrits. |
| 6 | <i>Mise en œuvre (MEO)</i> Le niveau de chaque risque est évalué annuellement sur des critères objectifs et au moyen d'indicateurs appropriés (résultats des activités de contrôle : taux d'anomalies, rapports d'audit interne, externe, etc...). | NA | 1 | Les informations disponibles laissent à penser que le niveau d'appréciation du risque par le ministère peut encore progresser. <u>Améliorations attendues</u> : présenter une synthèse des activités de contrôle interne sur les principaux processus à enjeux financiers de l'exercice écoulé et joindre une note explicative sur la méthode d'évaluation et de cotation des risques. |

B. RECOMMANDATION

Une cartographie des processus financiers a été établie et a servi de base pour la création de la cartographie des risques. Ainsi chaque processus ou sous-processus répertorié (hormis les non significatifs) a fait l'objet d'une étude pour y associer les risques identifiés et rattacher les actions de maîtrise de risques. Le modèle proposé dans la cartographie des risques détaillée formalise bien l'association processus / risques / AMR qui est définie clairement dans des colonnes et des lignes respectives du tableau.

Des travaux ont été engagés pour rénover les cartographies des processus et risques financiers mais ne sont pas finalisés. La période du premier confinement a en effet ralenti la rénovation des cartographies ; un premier travail de fond (élaboration des cartes processus / risques et alimentation des données) a été mené par le Département du Contrôle Interne et des Systèmes d'Information Financière (DCISIF) rattaché à la Direction des Affaires Financières (DAF). Toutefois, cette période n'était pas propice aux échanges avec les directions « métier » pour expliquer la démarche, puis assurer la complétude et enfin valider les résultats. Les travaux menés intègrent les périmètres comptables et budgétaires. Le volet budgétaire de la cartographie en construction prend en compte le contexte de l'allègement des contrôles a priori menés par les contrôleurs budgétaires.

| n° | Objet de la recommandation | Nature* | Priorité** |
|----|--|---------|------------|
| 1 | 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)

Si la démarche initiée traduit bien un effort de clarification, elle n'a pas abouti pour l'instant. En conséquence, cette recommandation est reconduite.

II. LE PLAN D'ACTION MINISTÉRIEL

Le plan d'action ministériel (PAM) 2018 - 2020 est arrivé à son terme. Sa mise en œuvre pour le CIF s'est traduite par la pérennisation de l'enquête annuelle sur le niveau de déploiement du CIC. Liant les approches financières et métiers, l'objectif était de disposer d'un outil global dont les directions pourraient s'emparer pour assurer une meilleure maîtrise des risques métiers et financiers. La feuille de route annuelle a été mise en œuvre et la cartographie ministérielle des risques financiers renouvelée. De même, la revue annuelle des RCIC a été amorcée. Les RCIC « Chorus : fonction support », « Heures supplémentaires saisies en établissement » ont été diffusés et les opérations de clôtures progressivement intégrées aux RCI existants.

A. LES PRINCIPALES ÉVOLUTIONS CONSTATEES EN 2019 ET 2020

Les principales évolutions du plan d'action ministériel peuvent être appréhendées selon le volet concerné :

- Le plan d'action ministériel « contrôle interne comptable » / État

Sur les 17 actions prévues au sein du volet CIC État, neuf sont réalisées, cinq sont engagées ou en voie de finalisation et deux n'ont pas été menées.

Le déploiement du contrôle interne a continué à progresser, à un rythme toutefois moins soutenu. En termes d'outils, la rénovation de la cartographie ministérielle des risques a été engagée. Concernant la documentation, la revue annuelle des référentiels a permis de tenir compte des évolutions réglementaires et structurelles.

Deux aspects gagneraient toutefois à être améliorés : la mesure de l'effectivité et de l'efficacité du contrôle interne, les actions de formation.

- Le plan d'action ministériel « système d'information financière » / État

Sur les dix actions prévues, cinq ont été réalisées, deux sont en cours et trois restent à mettre en œuvre.

La sécurisation de Chorus a été renforcée par la mise en place d'une revue annuelle des habilitations suivie et analysée au niveau central. La participation du ministère au groupe de travail sur les associations de rôles¹² a permis l'élaboration d'une matrice interministérielle.

Des actions de formation ont été menées. Les formations de l'AIFE sont en présentiel, en région parisienne, sur une durée de plusieurs jours. Pour favoriser la mobilisation des personnels en académies, dans le prochain plan, il est envisagé de développer des modules de formation d'un format court (1 h 30).

- Le plan d'action ministériel « contrôle interne financier » / Opérateurs

Sur les 13 actions prévues du volet Opérateurs, neuf sont réalisées, deux sont engagées mais leur réalisation n'est pas optimale, deux restent à mettre en œuvre.

Les résultats de l'enquête annuelle portant sur les dispositifs de contrôle interne menée auprès des opérateurs permettent d'avoir une vision d'ensemble du déploiement du contrôle interne. Les actions d'animation du réseau sont devenues pérennes. Cependant des points d'amélioration subsistent, comme la mutualisation des outils et des méthodes en matière de contrôle et la formation des acteurs du contrôle interne.

- Le plan d'action ministériel « maîtrise des risques comptables et financiers » / EPLE

Sur les huit actions prévues au volet MRCF, trois sont totalement mises en œuvre, deux sont considérées partiellement réalisées dans la mesure où elles peuvent encore s'améliorer et

¹² Certaines des informations concernant un utilisateur sont utilisées pour lui attribuer des rôles et ainsi lui donner accès à certaines actions.

une action n'a pas pu être engagée. Deux actions ne sont pas évaluées parce que directement liées au programme de modernisation de la fonction financière en établissement (MF).

La démarche de contrôle interne a été diffusée de manière plus large auprès des établissements publics locaux d'enseignement (EPL). Ainsi, l'outil ODICé est plus largement utilisé et la « mallette » montée par DAF A3 compilant des ressources documentaires a été élargie.

Des aspects peuvent encore être améliorés, notamment le déploiement des organigrammes fonctionnels nominatifs (OFN) et des plans d'actions.

Le déploiement d'Op@le a débuté avec 44 établissements en janvier 2021. Celui d'Oper@ a commencé en janvier 2020 avec 9 établissements.

Des progrès restent néanmoins à réaliser. Un renforcement des contrôles de supervision a posteriori doit accompagner l'allègement du contrôle a priori du contrôleur budgétaire. Des efforts doivent également être déployés pour améliorer la mesure de l'effectivité et de l'efficacité des actions de maîtrise des risques financiers. De même, le développement de la documentation et de l'outillage des contrôles doit être poursuivi et les référentiels AESH et commande publique finalisés.

Enfin, l'élaboration d'une formation mieux adaptée aux acteurs opérationnels n'est pas encore arrivée à son terme.

Avertissement : la cotation ci-après a un caractère strictement indicatif. Elle a pour seul objet de fournir des éléments d'appréciation des évolutions constatées, au sein du ministère, d'une NEC complète à l'autre.

| 2 – LE PLAN D'ACTION MINISTERIELS | | | | |
|-----------------------------------|---|---------------|---------------|---|
| N° | Critères d'évaluation | Cotation 2018 | Cotation 2020 | Observations |
| 1 | <i>Mise en place (MEP)</i> 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). | 2,5 | 2,5 | Le plan d'action 2018-2020 a été finalisé tardivement. <u>Améliorations attendues</u> : mener à son terme l'élaboration du plan d'action 2021-2023 en veillant à actualiser la carte des risques avant sa validation. |
| 2 | <i>Mise en place (MEP)</i> Les actions du plan d'action ministériel sont articulées et priorisées de manière à couvrir les risques majeurs identifiés dans la carte des risques, au-delà des simples risques comptables. | 2 | 2 | Les actions du PAM proposées en 2020 correspondaient aux risques considérés comme prioritaires dans la carte des risques. Les dimensions métier, comptable et budgétaire sont couvertes par le PAM et les RCIC. <u>Améliorations attendues</u> : Assurer l'articulation entre les actions du plan d'action et les risques identifiés dans la carte des processus et celle des risques. |
| 3 | <i>Mise en œuvre (MEO)</i> Le plan d'action ministériel est examiné régulièrement par la structure de gouvernance qui assure sa validation. | 2,5 | 3 | Des éléments de bilan du PAM 2018-2020 et des pistes d'actions pour le projet de PAM 2021-2023 ont été examinés par le comité de pilotage CIF et par le comité de suivi opérationnel. <u>Améliorations attendues</u> : poursuivre dans la durée le suivi fin des actions. |

| | | | | |
|---|---|----|-----|---|
| 4 | <p><i>Mise en œuvre (MEO)</i></p> <p>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.</p> | 1 | 1,5 | <p>Le suivi de la mise en œuvre du plan d'action est présenté annuellement au comité de pilotage du CIF et au comité de suivi opérationnel.</p> <p><u>Améliorations attendues</u> : consolider ce suivi dans la durée en mettant en place un dispositif de suivi permanent, mis à jour en comité technique de suivi et présenté systématiquement au comité de pilotage CIF et au CCIMR.</p> |
| 5 | <p><i>Mise en œuvre (MEO)</i></p> <p>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.</p> | 2 | 2,5 | <p>Le PAM 2018-2020 a fait l'objet d'un bilan précis en comité de suivi et de pilotage.</p> <p><u>Améliorations attendues</u> : consolider ce suivi dans la durée par l'établissement de remontées régulières et l'indication du taux de réalisation, action par action, dans le document bilan du PAM.</p> |
| 6 | <p><i>Mise en œuvre (MEO)</i></p> <p>Les actions réalisées sur les processus à enjeux avec des risques significatifs permettent effectivement de réduire ces risques.</p> | NA | 1,5 | <p>Les actions engagées sur les processus « rémunérations » ont vocation à réduire les risques.</p> <p><u>Améliorations attendues</u> : poursuivre les efforts sur le processus rémunérations.</p> |

B. LE PAM 2021/2023

Le PAM 2021/2023 est en voie de finalisation. Sa structuration est susceptible d'évoluer en fonction des résultats des échanges conduits avec les principaux acteurs.

Sur la partie État, un des points importants est la mesure de l'efficacité et de l'effectivité du contrôle interne ainsi que l'adaptation des outils de contrôle interne à RenoïRH.

Pour la partie « système d'information », la revue des habilitations sera étendue à l'ensemble des applications métiers. Il est proposé de travailler sur une offre décisionnelle permettant de développer des outils en vue d'améliorer le contrôle interne, avec par exemple l'aide à la constitution des échantillons de contrôle. Enfin, la question de l'accès à distance à Chorus y est traitée.

Au niveau du volet « Opérateurs », les axes majeurs sont la mutualisation des bonnes pratiques, comme par exemple la présentation chaque année au conseil d'administration du dispositif CI et le développement de l'offre documentaire et de formation.

Enfin, pour les EPLE, l'enjeu majeur sera la réussite du déploiement des applicatifs Op@le et Opér@ et de l'offre décisionnelle associée qui permet des restitutions plus fréquentes.

A ce jour, le Plan d'action ministériel est construit selon trois axes directeurs :

- Améliorer les acquis ministériels principalement au travers d'actions visant à mettre à jour les outils du contrôle interne financier (CIF), à appuyer les trajectoires académiques et ministérielles et à déployer pleinement les actions de maîtrise de risques ;
- Étendre et renforcer la démarche de manière pragmatique, en élargissant progressivement le périmètre de processus couverts par la démarche de CIC, ainsi qu'en renforçant l'environnement de contrôle et les démarches d'évaluation ;
- Accompagner le changement, en renforçant la diffusion de la « culture CIF » et en améliorant le partage des pratiques et des outils.

Pour la Cour, l'adoption d'un nouveau plan d'action constitue l'occasion pour le ministère de mettre en place les conditions d'une appropriation de la démarche par les différents acteurs et d'une actualisation de la cartographie des risques métiers au regard du retour d'expérience à tirer de la crise sanitaire.

III. LA DOCUMENTATION DES PROCESSUS

En 2020, le ministère a poursuivi son effort de description des processus en mettant des outils à disposition de l'administration centrale et des académies.

Quatre référentiels de contrôle interne comptable (RCIC) ont été diffusés et déployés sur la campagne 2019-2020 à l'issue d'une révision complète pour deux d'entre eux et d'un complément pour les deux autres. Il s'agit des RCIC « Chorus : Fonction support » ; « Heures supplémentaires et indemnités saisies en établissement » ; « Subventions aux établissements publics et privs - hors « forfait d'externat » » ; « Subventions aux établissements privs / forfait d'externat ».

Les processus de révision sont tous abordés à partir de la constitution d'un groupe de travail, associant tous les acteurs, à tous niveaux (administration centrale et académies), piloté et animé par le pilote de processus et le DCISIF.

Une actualisation de trois référentiels du processus de rémunération est intervenue. Elle consiste à mettre en cohérence les RCI avec l'actualité au regard d'évolution réglementaire ou à rendre les descriptifs et/ou AMR plus explicites compte tenu des questionnements des académies recensées. Leur déploiement est prévu pour la campagne 2020-2021.

Les déploiements de deux RCIC sur les provisions pour litiges (PPL) et les provisions pour charges et charges à payer au titre du compte épargne temps (CET) effectués en décembre 2018 ont fait l'objet chacun d'un groupe de travail réunissant des académies, les services de l'administration centrale concernés et le DCM sur quatre ateliers courant 2018. Ces deux RCIC ont eu un apport effectif pour les opérations de clôture 2019 et notamment par l'élaboration et la diffusion de deux guides.

Enfin la révision ou la conception d'autres référentiels est engagée, des travaux se sont tenus au cours de l'année 2020, mais ne sont pas finalisés en raison de la complexité des processus en cause. Leur déploiement est prévu pour la campagne 2021-2022. Cela concerne la commande publique, avec la participation des services d'administration centrale, de cinq académies et du DCM, de la gestion des personnels accompagnants des élèves en situation de handicap (AESH) payés sur le Titre 2, avec la participation de trois académies (Dijon, Limoges, Reims) et des immobilisations.

Par ailleurs, un kit constitué de fiches pratiques sur les différents aspects de la carte achat contenant des éléments de procédure et modèles de fichiers favorisant l'homogénéisation de la gestion et de l'usage de la carte achat a été élaboré et diffusé.

Concernant le processus des rémunérations, des travaux ont été initiés avec le bureau des rémunérations de la DAF et la DNE en vue de développer de nouvelles requêtes nationales qui croisent les éléments de gestion administrative et les données de paye ; elles ont vocation à être utiles tant pour la gestion qu'en matière de contrôle¹³. Des modèles de formalisation de plan de contrôle ou de grille de contrôle de supervision à posteriori sont mis à disposition dans la mallette des référents.

Un outil de valorisation de la provision pour charges relative aux « subventions globalisées aux EPLE » a été créé en groupe de travail avec trois académies lors de la complétude du RCIC pour la partie opérations de clôture. La création de cet outil a permis de mutualiser les bonnes pratiques en académies. D'autre part, le déploiement de l'outil de valorisation de l'engagement hors bilan relatif aux bourses scolaires a permis d'homogénéiser les pratiques en académies. Il en sera de même après la fiabilisation de l'outil de valorisation des charges à payer.

¹³ Une première requête est à l'étude et porte sur l'indemnité de sujétion spéciale des directeurs d'école dans la mesure où il s'agit d'une indemnité manuelle

Des travaux ont été engagés par le DCISIF depuis mars 2019 sur la création d'un RCIC immobilisations corporelles et incorporelles (hors LPI¹⁴). Après avoir finalisé le logigramme, le groupe de travail a fait le constat d'un manque de documentation qui a nécessité la création d'un « guide ministériel des immobilisations corporelles et incorporelles (hors LPI) ». Ce dernier est en cours de rédaction en collaboration avec le DCISIF, le DCM et les différents acteurs de l'administration centrale. Il est prévu d'intégrer les académies dans un deuxième temps.

Le « guide ministériel des opérations de clôture de l'exercice » a fait l'objet d'une refonte complète pour la clôture de l'exercice 2018. À cette occasion et, du fait de la qualité de responsable de rattachement de la DAF sur ces thèmes, des guides spécifiques ont été créés : guide ministériel des provisions pour litiges ; guide ministériel des provisions pour charges et charges à payer au titre du CET.

Afin d'homogénéiser les pratiques en académies et d'améliorer le recensement, le DCISIF a également organisé des séminaires en juin 2018 et juin 2019 réunissant les DAF académiques, leurs services juridiques (thème : provisions pour litiges) et leurs services RH (thème : CET). Ces séminaires ont permis de former et de mieux sensibiliser les académies sur ces problématiques. Des classes virtuelles sur ces thèmes ont été organisées en 2020.

Lors de la plénière Chorus du 27 mai 2019, un bilan sur les opérations d'inventaire (engagements hors bilan, provisions pour charges et charges à payer) de la clôture de l'exercice 2018 a été présenté par le DCISIF à tous les DAF académiques et aux différents services de l'administration centrale. Un bilan de la clôture 2019 aurait dû être présenté sur le même format en mai 2020 mais a dû être annulé en raison de la crise sanitaire. Le bilan a été présenté sous forme de classe virtuelle à l'automne 2020.

Enfin, une première série de fiches de procédures sur les opérations de clôture de certains dispositifs gérés en services déconcentrés a été diffusée pour la clôture de l'exercice 2019 sur les thèmes suivants : le forfait d'externat ; l'allocation d'aide au retour à l'emploi ; le précompte retraite complémentaire sur l'allocation chômage ; les bourses de collège et de lycée de l'enseignement public et privé ; les subventions globalisées aux EPLE.

Ces fiches ont pour objectif d'homogénéiser la valorisation et les méthodes de comptabilisation des opérations de clôture en académie.

B. L'EXEMPLE DE L'APUREMENT DES CHARGES A PAYER ANCIENNES

Le DCISIF et le DCM mènent des travaux en étroite collaboration sur l'apurement des charges à payer (CAP) anciennes. Un outil de contrôle a été mis à disposition de chaque service d'administration centrale et de chaque académie. Cet outil répertorie pour chaque entité les charges à payer anciennes qu'il y a lieu d'analyser et si besoin, d'apurer. Les travaux ont été répartis entre le DCM qui pilote la partie administration centrale et le DCISIF qui pilote la diffusion en académie.

Dans ce cadre, l'outil alimenté des extractions sur les CAP datant de 2009 à 2017 a été transmis pour analyse aux académies par le DCISIF en janvier 2019. Après une première étude du DCISIF à l'été 2019 des résultats, une deuxième diffusion a été réalisée en septembre 2019, avec une demande à chaque académie de faire un retour sur les actions mises en œuvre pour un apurement ou une éventuelle justification de la CAP ancienne.

En complément, des actions de sensibilisation (définition des CAP, travaux attendus sur l'apurement des CAP, présentation de bilan chiffré, rappel des bonnes pratiques et des consignes à respecter) ont été réalisées lors des Plénière Chorus de mai 2019 et d'octobre 2019 réunissant les DAF académiques et des services de l'administration centrale.

A partir de requêtes de nouveau actualisées, cet outil a fait l'objet d'une nouvelle diffusion aux académies en janvier 2020 pour les CAP datant de 2009 à 2018. Suite aux travaux réalisés par le DCM pendant l'été 2020, le DCM et le DCISIF se sont réunis en septembre 2020 afin

¹⁴ Logiciels produits en interne.

d'échanger sur le bilan et les actions encore à mener sur les CAP anciennes. Les nouvelles extractions des CAP anciennes (2009 à 2019) sont venues actualiser l'outil transmis aux académies en septembre 2020.

C. CONCLUSION

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) apparaissent pertinents et adaptés aux besoins des académies. L'appui apporté aux fonctions de mutualisation des bonnes pratiques et des outils de contrôle et d'outillage des services gestionnaires appelle à être poursuivi.

Avertissement : la cotation ci-après a un caractère strictement indicatif. Elle a pour seul objet de fournir des éléments d'appréciation des évolutions constatées, au sein du ministère, d'une NEC complète à l'autre.

| 3 - LA DOCUMENTATION DES PROCESSUS | | | | |
|------------------------------------|---|---------------|---------------|--|
| N° | Critères d'évaluation | Cotation 2018 | Cotation 2020 | Observations |
| 1 | <p><i>Mise en place (MEP)</i></p> <p>Le ministère dispose, pour chaque processus de gestion ayant une incidence financière significative, d'une documentation actualisée qui décrit les étapes du processus.</p> <p>À 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.</p> | 3 | 3 | Le ministère dispose d'une documentation étoffée sur les processus à enjeux financiers. Les RCIC sont régulièrement tenus à jour. |
| 2 | <p><i>Mise en place (MEP)</i></p> <p>La documentation comprend une description du processus depuis le fait générateur "métier" jusqu'au dénouement en comptabilité.</p> | 2,5 | 2,5 | Les processus décrits dans les RCIC couvrent l'ensemble de la chaîne de la dépense ou de la recette, du fait générateur au dénouement comptable. <u>Améliorations attendues</u> : couvrir tous les processus et étendre la démarche pour construire des guides de procédures métier. |
| 3 | <p><i>Mise en œuvre (MEO)</i></p> <p>La documentation des processus significatifs permet effectivement d'identifier les risques pour chacune des étapes du processus et les contrôles associés.</p> | 3 | 3 | Les risques sont répertoriés, cotés et les actions de maîtrise des risques associées sont également répertoriées et cotées (clés/non clés). |
| 4 | <p><i>Mise en œuvre (MEO)</i></p> <p>La documentation des processus significatifs est facilement accessible pour l'ensemble des acteurs concernés et elle fait effectivement l'objet d'une utilisation.</p> | 2,5 | 2,5 | 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 dont il reprend l'architecture. <u>Améliorations attendues</u> : poursuivre les efforts de documentation. |

D. RECOMMANDATION

Malgré les améliorations apportées au dispositif ces dernières années, l'effort visant à outiller les académies doit être d'autant plus maintenu que l'accompagnement à apporter aux services déconcentrés doit lui-même être renforcé. C'est aujourd'hui le principal levier à mobiliser pour renforcer l'efficacité des actions de maîtrise des risques mises en œuvre. Cette recommandation doit être reconduite.

| n° | Objet de la recommandation | Nature* | Priorité** |
|----|---|---------|------------|
| 2 | 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)

IV. REVUE DU MACRO-PROCESSUS REMUNERATION EN ACADEMIES

De 2014 à 2016, la Cour a fait appel aux services d'un prestataire externe afin d'apprécier l'efficacité du dispositif de contrôle interne applicable au macro-processus rémunérations du ministère de l'éducation nationale (67 Md€ de charges de personnel en 2019). Des travaux d'audit ont été réalisés au cours de cette période à partir de l'analyse de la situation d'un panel représentatif de douze rectorats. Ils ont porté essentiellement sur :

- L'analyse de la pertinence de la carte des risques et des référentiels de contrôle interne ; l'examen de l'efficacité des autres dispositifs de contrôle interne (indépendamment des référentiels) mis en œuvre localement et des processus à enjeux et risqués ne faisant pas l'objet de référentiels de contrôle interne ;
- La réalisation de tests de régularité ;
- La formulation d'une opinion sur l'efficacité du dispositif.

À l'issue de chaque intervention, des rapports de synthèse ont été adressés à l'administration centrale et aux académies intéressées, assortis de recommandations qui ont fait l'objet d'un suivi de 2017 à 2019. Des avancées notables ont été relevées, notamment en ce qui concerne la gouvernance et la mise en œuvre d'instances de pilotage. Toutefois, ces progrès n'ont pas permis de dépasser certaines lacunes ayant trait aux plans d'action, à la documentation et au déploiement de dispositifs de contrôle. Au surplus, une forte hétérogénéité caractérisait les pratiques de contrôle déployées au sein des académies.

Le contrôle interne au sein des académies ne permettant pas d'assurer de manière satisfaisante l'exhaustivité et l'exactitude des charges de personnel, la Cour a décidé, en 2020, de poursuivre son analyse de la maîtrise des risques du macro-processus rémunérations au niveau académique *via* des revues de contrôle interne de deux académies particulièrement intéressées par l'évolution de l'organisation territoriale du ministère de l'Éducation nationale et qui n'avaient jamais été auditées, Nancy-Metz et Normandie¹⁵.

¹⁵ Le recteur de l'académie de Nancy-Metz est également recteur de la région académique Grand Est ; l'académie de Normandie résulte de la fusion des deux circonscriptions académiques de Caen et Rouen depuis le 1^{er} janvier 2020.

A. L'ORGANISATION DES CONTRÔLES

L'arrêté du 18 décembre 2018 relatif au cadre de référence interministériel du contrôle interne comptable (CIC), pris en application de l'article 170 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012, explicite l'organisation qui doit être mise en œuvre par les ordonnateurs. Il présente les différents types de contrôle à réaliser (autocontrôle, contrôle mutuel, contrôle de supervision, contrôle de corroboration et contrôle national de cohérence) et ceux qui en sont chargés. De fait, l'arrêté expose le socle des bonnes pratiques permettant de s'assurer de la fiabilité du CIC.

Lors de ses contrôles sur place, la Cour a observé que certaines vérifications de premier, deuxième ou troisième niveau n'étaient pas réalisées, *a fortiori* formalisées et conservées. Elle a également relevé que la nature du contrôle (autocontrôle, etc.), ainsi que l'agent qui en est chargé est parfois source de débat. La transmission aux acteurs de la paie d'une note présentant brièvement l'organisation des points de contrôle (nature et agent concerné) du macro-processus rémunérations permettrait d'améliorer la qualité de la maîtrise des risques grâce à une meilleure connaissance des actions à réaliser, mais aussi d'homogénéiser les pratiques entre les académies.

Une amélioration se dessine avec la plus forte articulation entre les plans de contrôles nationaux et locaux et le renforcement du CIC attendus par la mise en œuvre en 2022 de l'application AGIR. Dans l'attente, une grande hétérogénéité demeure parmi les outils de contrôle déployés au sein des académies, chacune d'entre elles demeurant responsable de sa propre maîtrise des risques. Ce constat a de nouveau été dressé en 2020 lors des interventions conduites auprès des académies de Normandie et de Nancy-Metz : des outils spécifiques y ont été élaborés par des chefs de bureau, des coordinateurs paie ou des référents CIC, suite notamment à des demandes de gestionnaires ou à une réglementation parfois jugée trop complexe. Des fiches explicatives, des guides ou des tableaux de contrôle ont ainsi été diffusés, confirmant des insuffisances au niveau de l'accompagnement de la part de l'administration centrale.

Sur certains référentiels de contrôle interne comptable, comme celui relatif à l'attribution du supplément familial de traitement (SFT), des outils mutualisés (fiche de procédure, support de formation, etc.) pourraient être proposés par le ministère afin d'éviter que chaque académie ne développe ses propres outils.

B. LES RELATIONS ENTRE LES ACADEMIES ET LES SERVICES LIAISON-REMUNERATION

Les échanges sont fréquents et constructifs entre les académies et leurs services liaison-rémunérations (SLR) assignataires¹⁶. Ils contribuent à l'amélioration du dispositif de CIC académique.

A ce jour, l'académie de Normandie dispose encore de deux SLR. Les formats et fréquences des remontées des anomalies de chacun d'entre eux différent. Un suivi des corrections ou rejets de paie est communiqué tous les mois sur le périmètre de Caen. Cet état mensuel contribue à mettre en œuvre des actions correctrices. Sur le périmètre de Rouen, le comptable produit annuellement un rapport de synthèse des contrôles effectués au cours de l'année écoulée. Un document annexe précise le nombre de mouvements validés, modifiés et annulés par type d'indemnité. L'indication du taux d'anomalie permet d'identifier les points sensibles. Un travail de convergence avec les deux SLR est prévu afin d'obtenir, selon une fréquence identique, un même type de document sur les contrôles réalisés par le comptable.

Lors de l'instauration de nouvelles mesures réglementaires (ex : indemnité compensatrice de la contribution sociale généralisée), des échanges ont lieu entre une académie et son SLR notamment pour la codification, les pièces justificatives à fournir ou l'interprétation à donner aux

¹⁶ Les Services Liaison Rémunération sont situés au sein de la DGFIP.

textes. Ces échanges et arbitrages pourraient avoir lieu directement entre l'administration centrale et le bureau 2FCE-2A de la DGFIP, ce qui permettrait d'éviter de réaliser plusieurs fois les mêmes travaux, ainsi que de potentielles différences de traitement. Ce constat n'est pas partagé par le ministère qui relève l'importance des échanges entre l'administration centrale et le bureau 2FCE-2A de la DGFIP sur les aspects statutaires ou indemnitaires. Il considère que ces échanges permettent de définir les modalités techniques selon lesquelles ces dispositifs doivent être mis en œuvre dans les SIRH ministériels, sous la contrainte de l'application PAY de la DGFIP avec laquelle ils sont interfacés. Dès lors, la Cour réalisera des travaux supplémentaires lors de la prochaine NEC de suivi auprès d'autres académies et de leur comptable assignataire pour confirmer ce constat.

PARTIE III : LE DEGRÉ DE MATURITÉ DU CONTRÔLE INTERNE DANS LES SERVICES DÉCONCENTRÉS ET DANS LES ORGANISMES PUBLICS DE L'ÉTAT

I. LE DEGRÉ DE MATURITÉ DU CONTRÔLE INTERNE DANS LES SERVICES DÉCONCENTRÉS DE L'ÉTAT

La DAF réalise chaque année une enquête¹⁷ sur l'effectivité et l'efficacité du contrôle interne, au sein des académies, pièces maîtresses du dispositif, dont les résultats sont développés ci-dessous.

Si les résultats 2019 traduisaient un relatif ancrage de celui-ci, il est difficile d'interpréter les données 2020, en raison de l'impact très probable de la crise sanitaire sur les résultats.

Néanmoins, les référents CIC sont désignés dans plus de 80 % des académies, les actions de maîtrise des risques sont déployées par plus de la moitié des académies, en particulier celles jugées clés et/ou portant sur le titre 2 et les actions relatives à la gouvernance et au pilotage envers les EPLE ont pu être réalisées (déploiement d'ODICé).

Pour autant, une analyse plus fine des données 2020 s'imposera en 2021, en particulier s'il s'avérait que les académies les plus en difficulté dans le déploiement du contrôle interne étaient les mêmes en 2019 puis en 2020. Le problème serait davantage structurel et appellerait une réponse plus individualisée et plus ferme de la part de l'administration centrale.

A. LES PRINCIPALES EVOLUTIONS CONSTATEES EN 2019 ET 2020

1. L'enquête 2020 et ses limites

Le dispositif ministériel CIC repose essentiellement sur les académies. La comparaison des données issues des enquêtes 2019 et 2020 est rendue difficile par la crise sanitaire, car si la dégradation des résultats est nette, le taux de retour de l'enquête annuelle 2020 est en-deçà des retours de celui des années précédentes. Auquel s'ajoutent davantage de saisies partielles, voire l'absence de saisie relevée pour quelques académies¹⁸.

Selon la DAF, cette dégradation s'explique par plusieurs raisons directement liées aux conditions de travail engendrées par la crise sanitaire. Ainsi, les services n'ont pu assurer leur mission dans les conditions optimales durant la période prolongée en télétravail (organisation, équipements...) et ont dû compenser, à la reprise d'activité, les retards de gestion engendrés. D'autre part, l'accès à l'application pour la saisie des données nécessite d'être connecté au réseau RACINE, ou disposer d'une clé OTP ; or tous les acteurs impliqués n'en disposaient pas.

Pour mémoire, la feuille de route académique du 17 décembre 2019 a précisé les éléments impératifs à installer et à pérenniser à horizon de septembre 2020 :

- Atteindre le « socle CIC » ;
- Mettre en œuvre les référentiels de contrôle interne (RCI) révisés ;
- Renforcer les revues d'habilitation des systèmes d'information éducation des ressources humaines (SIERH) ;

¹⁷ Questionnaire envoyé en septembre 2020 pour une exploitation des réponses pour la fin de l'année. Les résultats de l'enquête 2020 portent sur l'année scolaire 2019-2020.

¹⁸ Six académies n'ont pas répondu à l'enquête contre trois en 2019, dont les trois académies d'outre-mer.

- Accentuer l'accompagnement des EPLE dans le déploiement et l'utilisation de la nouvelle version d'ODICé s'inscrivant dans le plan d'action ministériel pour la maîtrise des risques comptables et financiers (MRCF).

Le bilan de l'enquête 2020 sera présenté aux académies lors d'une classe virtuelle au premier trimestre 2021, cette restitution n'ayant pu être réalisée en 2020.

2. Le déploiement du socle CIC

Le taux de déploiement du socle CIC baisse notablement en 2020 par rapport à 2019. Alors que l'année précédente se caractérisait par un renforcement des résultats sur la plupart des items renseignés, la crise sanitaire a manifestement percuté cette évolution.

Tableau n° 2 : Taux d'atteinte des critères du socle 2020, en pourcentage

| | 2018 | 2019 | 2020 |
|---|------|------|------|
| Désignation de référents CIC | 93 | 96 | 82 |
| Existence d'un organigramme des acteurs du pilotage du CIC et de ses relais | 92 | 94 | 76 |
| Existence d'un plan d'action CIC | 86 | 88 | 59 |
| Constitution d'un dossier permanent | 87 | 90 | 75 |
| Déploiement effectifs de toutes les AMR clés T2 et réponse aux enquêtes thématiques | 84 | 72 | 61 |
| Déploiement effectifs de toutes les AMR clés HT2 | | 68 | 55 |
| Renforcement de « l'environnement de contrôle » (revue des habilitations et délégations de signature) | 69 | 65 | 47 |
| Reporting | 62 | 59 | 38 |
| Établissements publics locaux d'enseignement (EPLÉ) | 68 | 72 | 47 |

En 2018, 33 académies avaient répondu ; elles sont respectivement 30 et 32 en 2019 et 2020

Source : Cour des comptes, d'après les documents du ministère¹⁹

Au sein des académies, l'écart entre celles ayant déployé le socle à plus de 70 % et celles l'ayant très peu déployé (moins de 10 %) se serait considérablement amplifié.

Tableau n° 3 : Répartition des académies par niveau de mise en œuvre du socle, en pourcentage

| | 2018 | 2019 | 2020 |
|--|------|------|------|
| Déploiement supérieur à 70 % | 78 | 64 | 37 |
| Déploiement compris entre 40 % et 69 % | 10 | 24 | 28 |
| Déploiement compris entre 10 % et 39 % | 6 | 3 | 13 |
| Déploiement inférieur à 10 % | 6 | 9 | 22 |

Source : Cour des comptes, d'après les documents du ministère

¹⁹ Pour 2020, Bilan de l'enquête CIC 2019-2020, données 2020 et 2019, pour 2018, Support SemCIC-DCISIF 2019-11-4. Les sources, sauf indication contraire, sont les mêmes pour les tableaux figurant dans cette partie.

3. Le déploiement des actions de maîtrise des risques prévus par les référentiels

Sur le périmètre lié aux rémunérations (T2), 437 AMR sont à déployer toutes populations confondues, dont 146 d'entre elles sont considérées comme prioritaires²⁰. Le nombre d'AMR clés a augmenté avec la révision du référentiel « Heures supplémentaires saisies en établissement » diffusé en 2019-2020.

104 actions de maîtrise des risques portent sur le hors T2, dont 42 sont considérées clés.

Tableau n° 4 : Nombre d'AMR à déployer et taux de déploiement 2020²¹

| | Nombre | Taux de déploiement |
|----------------|--------|---------------------|
| AMR à déployer | 541 | 60% |
| - dont T2 | 437 | 62% |
| AMR clés | 146 | 61% |
| AMR non clés | 291 | 62% |
| - dont HT2 | 104 | 52% |
| AMR clés | 42 | 55% |
| AMR non clés | 62 | 50% |

Source : Cour des comptes, d'après les documents du ministère

Le déploiement des AMR relatives au T2 n'est plus que de 62 % en 2020 alors qu'il atteignait 70 % l'année précédente. Selon la DAF, « les conséquences du contexte sanitaire particulier de l'année 2020 ne permettent pas d'apprécier le niveau réel des résultats. En effet, il a généré des situations de gestion particulières ayant un impact sur les données saisies telle que la reconduction de la paye du mois de mars pour les mois suivants qui a reporté une charge de travail importante lors du retour progressif à une activité plus courante pour régulariser tous les actes de gestion qui n'avaient alors pas pu être traités. De même, les travaux préparatoires à la rentrée scolaire en termes de prise en charge s'en sont trouvés affectés ».

Le taux global de déploiement des AMR du HT2 a également régressé, de 64 % en 2019 à 52 % en 2020. Selon la DAF, « cette année, des académies n'ont pas pu répondre à l'enquête ou l'ont fait partiellement. Les chiffres globaux en sont affectés ». En outre, « les académies ayant complété la totalité des référentiels dans l'ensemble ont progressé sur le déploiement ou affichent une situation similaire à l'année précédente » ; par ailleurs, « dans ce contexte, le référentiel « Chorus : fonction support » révisé semble avoir été pris en main ».

Au vu des résultats concernant, d'une part, le déploiement du socle et, d'autre part, celui des AMR, la DAF estime que « malgré la situation, huit académies reflètent un niveau de mise en œuvre du socle stable ou en progression. Les autres académies ont souvent renseigné partiellement les actions, soit du fait des autres priorités qui se sont imposées aux acteurs en charge du déploiement, soit du fait d'une absence de mise à jour des éléments pour les raisons abordées précédemment ». Elle souligne que « les effets de la crise touchent davantage les aspects organisationnels que la mise en œuvre des actions de maîtrise des risques ».

²⁰ Une présentation détaillée des AMR du titre 2 figure en annexe 2.

²¹ Les taux de déploiement des AMR relevant soit du T2, soit du hors T2 pour les trois dernières enquêtes sont recensés en annexe 2.

Tableau n° 5 : Répartition des académies par niveau de mise en œuvre du socle et des AMR, en pourcentage, résultats 2020

| | Feuille de route | AMR clés T2 | AMR clés HT2 | AMR clés T2 + HT2 |
|--|------------------|-------------|--------------|-------------------|
| Déploiement supérieur à 70 % | 37,5% | 28,1% | 37,5% | 28,1% |
| Déploiement compris entre 40 % et 69 % | 28,1% | 28,1% | 31,3% | 40,6% |
| Déploiement compris entre 10 % et 39 % | 12,5% | 28,1% | 9,4% | 9,4% |
| Déploiement inférieur à 10 % | 21,9% | 15,6% | 21,9% | 21,9% |

Source : Cour des comptes, d'après les documents du ministère

Si cette analyse peut globalement être partagée, plus d'une académie sur cinq rapporte un déploiement de la feuille de route inférieur à 10 % ; seul le déploiement des AMR du T2 est meilleur pour cette catégorie, ne concernant « qu'un » sixième des académies ayant répondu.

La crise sanitaire explique probablement en grande partie ces résultats mais il serait utile de s'assurer en 2021 que les mauvais résultats de certaines académies n'étaient que contingents ; dans le cas contraire, une action ciblée sur ces dernières serait des plus utiles.

Selon la DAF, l'enquête a confirmé le besoin d'accompagnement dans la mise en place des contrôles de supervision sur le plan de la programmation, du suivi et de la formalisation des contrôles. Si elle estime que l'accompagnement des académies sera renforcé notamment à l'aune du déploiement à venir d'AGIR, une attention particulière portée aux académies les plus en retard s'avère indispensable.

4. Le déploiement du contrôle interne comptable dans les EPLE

Dans la mesure où les EPLE sont également des acteurs importants du CIC, leur accompagnement dans le déploiement et l'utilisation de la nouvelle version d'ODICé (outil de diagnostic interne comptable en établissement) fait l'objet d'un suivi particulier.

Déploiement d'ODICé²²

Une nouvelle version de l'outil ODICé a été déployée en 2017 suite au rapport de l'IGAENR de novembre 2016 sur la carte comptable qui mettait en lumière la mise en œuvre incomplète du CIC dans les EPLE et recommandait une généralisation uniforme dans toutes les académies et dans les meilleurs délais (recommandations 7 et 8). Elle répond également aux objectifs du volet Maîtrise des risques comptables et financiers (MRCF) du PAM 2016-2018 pour le contrôle interne financier.

ODICé a pour objectif d'améliorer la qualité comptable en établissement. Il a été conçu afin de permettre aux acteurs de la gestion financière en établissement (chef d'établissement, agent comptable et adjoints gestionnaires notamment) d'identifier les failles en matière d'organisation des processus budgétaires et comptables et ainsi de préparer un plan d'action et de contrôles visant à maîtriser les risques inhérents à la fonction financière.

Le déploiement de la nouvelle version d'ODICé dans le courant de l'année scolaire 2017-2018 constitue la première étape à la mise en place du plan de MRCF [...] effectif dans chaque EPLE à horizon trois ans.

Les trois jalons de ce plan sont :

- 2017-2018 : déploiement généralisé d'ODICé ;
- 2018-2019 : déploiement généralisé des organigrammes fonctionnels nominatifs (OFN) ;
- 2019-2020 : déploiement généralisé des plans d'actions.

Le déploiement de l'outil semble avoir progressé en 2020, en particulier s'agissant de l'élaboration d'un plan d'action²³.

²² Extraits de la note DAF A3/ DCISIF n° 17-103 du 18 octobre 2017.

²³ Un questionnaire est adressé parallèlement à l'enquête aux réseaux des référents CIF et des Réseau d'aide et de conseil aux EPLE (R-conseils). Le taux de réponse était de 76 % et 82 % en 2020 et 2019.

Tableau n° 6 : Agences comptables et établissements rattachés ayant des actions prévues au MRCF

| | 2019 | | 2020 | |
|--|--------------------|--------------------------|--------------------|--------------------------|
| | Agences comptables | Établissements rattachés | Agences comptables | Établissements rattachés |
| Pourcentage d'établissements ayant utilisé ODICé | 75 | 66 | 77 | 65 |
| Pourcentage d'établissements ayant réalisé un organigramme fonctionnel nominatif | 64 | 53 | 66 | 51 |
| Pourcentage d'établissements ayant élaboré un plan d'action | 19 | 12 | 36 | 23 |

Source : Cour des comptes, d'après les documents du ministère

L'année scolaire 2019-2020 a également vu l'enrichissement de la mallette « MRCF »²⁴ et la promotion des liens entre le réseau Rconseil et les référents académiques pour le contrôle interne. Il reste cependant à améliorer la sensibilisation des chefs d'établissement au contrôle interne.

Dans sa synthèse, la DAF relève « le progrès de certaines actions du volet « gouvernance et pilotage » visant à renforcer l'intégration et le suivi des EPLE dans le dispositif académique [...] malgré la crise sanitaire exceptionnelle qui, en revanche, a naturellement eu un impact en termes d'accompagnement ». Les résultats des actions conduites dans ce cadre figurent en annexe 2.

En conclusion, l'administration centrale joue son rôle de pilote national et anime le réseau académique. Les académies disposent d'une feuille de route pour organiser le contrôle interne comptable. Son déploiement était en progression en 2019 mais la crise sanitaire rend difficilement interprétables les résultats 2020.

Néanmoins, il serait utile pour l'administration centrale d'analyser les causes des mauvais scores de déploiement du socle (moins de 10 %) avec les académies concernées, en vue de les accompagner plus spécifiquement et plus fermement en 2021, en particulier s'il s'avérait qu'il s'agissait des mêmes académies en 2019 et 2020.

Avertissement : la cotation ci-après a un caractère strictement indicatif. Elle a pour seul objet de fournir des éléments d'appréciation des évolutions constatées, au sein du ministère, d'une NEC complète à l'autre.

| 4 - LE DEGRÉ DE MATURITÉ DU CONTRÔLE INTERNE EN SERVICES DÉCONCENTRÉS | | | | |
|---|--|---------------|---------------|--|
| N° | Critères d'évaluation | Cotation 2018 | Cotation 2020 | Observations |
| 1 | <p><i>Mise en place (MEP)</i></p> <p>Le contrôle interne est - au plan local approprié - structuré, piloté, documenté et doté d'outils adaptés.</p> <p>Les risques significatifs sur les processus à enjeux gérés par les services déconcentrés sont identifiés.</p> | 2 | 2 | <p>Les académies déploient la feuille de route arrêtée chaque année par la DAF. L'analyse des données 2020 est perturbée par la crise.</p> <p><u>Améliorations attendues</u> : faire progresser le nombre d'académies ayant déployé plus de 70 % de la feuille de route ; accompagner plus spécifiquement les académies en retard, pour lesquelles le déploiement de la feuille de route est inférieur à 10 %.</p> |

²⁴ Kit compilant des ressources documentaires pour les EPLE.

| | | | | |
|---|---|-----|-----|--|
| 2 | <p><i>Mise en œuvre (MEO)</i></p> <p>Les services déconcentrés disposent de plans d'action locaux adaptés, dont la mise en œuvre est effective et fait l'objet d'un suivi formalisé.</p> | 2 | 2 | <p>La plupart des académies (88 %) disposaient d'un plan d'action en 2019, avaient désigné leurs référents CIC (96 %) et constitué un dossier permanent (88 %). Ce taux n'est plus que de 55 % en 2020 mais il est difficile de l'apprécier en raison de la crise sanitaire.</p> <p><u>Améliorations attendues</u> : retrouver en 2021 le niveau de 2019 pour les académies disposant d'un plan d'action. Faire en sorte que les académies qui n'en disposent toujours pas se dotent d'un plan d'action.</p> |
| 3 | <p><i>Mise en œuvre (MEO)</i></p> <p>Un dispositif de compte-rendu de l'efficacité du contrôle interne local est mis en œuvre et permet aux structures locales de pilotage de disposer d'un bon niveau d'information et d'un suivi formalisé.</p> | 1 | 1 | <p>Si 59 % de académies disposaient selon l'enquête 2019 d'un dispositif de compte-rendu, elles n'étaient plus que 38 % à en déclarer un dans l'enquête 2020. Une fois encore, les résultats sont difficiles à interpréter. Néanmoins, la DAF devrait s'assurer <i>a minima</i> qu'en 2021, le niveau atteint en 2019 soit retrouvé.</p> <p><u>Améliorations attendues</u> : accompagner plus spécialement les académies ne disposant pas d'un dispositif de compte-rendu de l'efficacité.</p> |
| 4 | <p><i>Mise en œuvre (MEO)</i></p> <p>La maturité des dispositifs de maîtrise des risques en services déconcentrés fait l'objet d'évaluations régulières par l'administration centrale confortées par des actions d'audit ciblées.</p> | 1,5 | 1,5 | <p>Le déploiement de l'outil G2P a contribué à une évaluation annuelle par l'administration centrale des dispositifs de maîtrise des risques en académies ; il est appelé à être remplacé par l'outil AGIR en 2022. Néanmoins, le bilan annuel, s'il s'est enrichi d'analyse sur les résultats du CIC mesure encore beaucoup sa diffusion. En outre, la crise sanitaire rend difficile la comparaison des résultats des enquêtes 2019 et 2020.</p> <p><u>Améliorations attendues</u> : s'assurer du déploiement effectif de l'outil AGIR d'ici 2022 pour permettre davantage de requêtes basées sur l'analyse de la maturité des dispositifs de contrôle (efficacité et utilisation) que de leur seul déploiement.</p> |

B. RECOMMANDATION

Les recommandations de la NEC 2018 portaient sur les académies alors visitées (Créteil, Lille, Nice, Poitiers). Elles ne portaient pas sur l'administration centrale.

Depuis, deux enquêtes ont été réalisées, quand bien même les résultats de l'enquête 2020 sont difficiles à interpréter de manière définitive.

À cet égard et compte tenu du caractère exceptionnel de l'année 2020, l'administration centrale devra accompagner en 2021 les académies présentant les résultats les plus faibles en matière de déploiement de la feuille de route du CIC.

Il en résulte la nouvelle recommandation suivante.

| n° | Objet de la recommandation | Nature* | Priorité** |
|-----------------|---|---------|------------|
| 3 (nouvelle) | Accompagner en 2021, de manière plus individualisée et plus ferme, les académies n'ayant pas déployé plus de 10 % de la feuille de route. | 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)

Dans sa réponse, le ministère indique que le DCISIF analysera la situation sur plusieurs années pour concevoir un plan d'action spécifique puis organisera des réunions bilatérales.

II. LE DEGRÉ DE MATURITÉ DU CONTRÔLE INTERNE DANS LES ORGANISMES PUBLICS DE L'ÉTAT

Comme pour les académies, la DAF réalise chaque année une enquête sur l'effectivité et l'efficacité du contrôle interne, au sein des opérateurs. Comme précédemment, il est difficile d'interpréter les données 2020, en raison de la crise sanitaire.

Néanmoins, il peut être noté que si plus de 80 % des opérateurs ont bien désigné un référent contrôle interne, seule la moitié des établissements disposent de cartes des risques à jour et de plans d'action actualisés.

L'implication des organes dirigeants reste faible, elle n'a progressé que pour la validation des cartes des risques (lorsqu'elles existent) et pour le pilotage du déploiement et/ou renforcement du CI.

A. LES PRINCIPALES ÉVOLUTIONS CONSTATEES EN 2019 ET 2020

Les opérateurs relèvent principalement de la sphère « enseignement supérieur – recherche » (257 établissements) alors que le champ « enseignement scolaire » concerne cinq établissements (CNED, Réseau Canopé, ONISEP, CEREQ et CIEP).

La DAF les accompagne dans le cadre des dispositions prévues par l'arrêté du 17 février 2014. Les sous-directions du budget « enseignement scolaire » et « recherche et enseignement supérieur » assurent les fonctions d'animation du CIB/CIC, le DCISIF animant et coordonnant les politiques de déploiement du contrôle interne sur l'ensemble du périmètre ministériel.

Les différentes actions d'accompagnement ou d'information sont déclinées autour des thèmes suivants : actualisation et promotion du site collaboratif dédié, diffusion d'une note d'information bimestrielle, transmission d'un rapport et d'une vidéo (du fait de la crise sanitaire) portant sur l'enquête annuelle 2019, gestion de l'enquête annuelle 2020 (DGFIP-DB), organisation du séminaire annuel du contrôle interne²⁵.

À cet égard, les résultats de la dernière enquête annuelle donnent lieu aux constats suivants pour les établissements relevant du MESRI²⁶.

En 2020, près de 81 % des établissements ont désigné un référent CI budgétaire (CIB) et/ou comptable (CIC), chiffre stable par rapport à 2019 (80 %).

Tableau n° 7 : Désignation des référents, en pourcentage

| Année | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---|------|------|------|------|------|
| Non | 17 | 29 | 23 | 20 | 12,4 |
| La même personne a été désignée pour le CIB et le CIC | 35 | 29 | 32 | 35 | 41 |
| Deux personnes distinctes ont été désignées pour le CIB et le CIC | 29 | 29 | 34 | 38 | 38,5 |
| Seul le référent CIB a été désigné | 3 | 4 | 2 | 1 | 2,6 |
| Seul le référent CIC a été désigné | 15 | 18 | 9 | 7 | 5,1 |

Source : Cour des comptes, d'après les documents du ministère²⁷

²⁵ Initialement prévu en mai et reporté en novembre 2020.

²⁶ Le taux de retour a chuté de 98 % à 91 % par rapport à l'enquête 2019.

²⁷ Séminaire annuel du contrôle interne au sein des établissements de l'enseignement supérieur et de la recherche, enquête annuelle du contrôle interne, 16 novembre 2020. Sauf indication contraire, la source est identique pour les tableaux figurant dans cette partie.

En 2019, 56 % des organismes disposaient d'un document organisant le CIB ou le CIC, ce document portant pour 36 % des établissements à la fois sur le CIC et le CIB. En 2020, ces données étaient respectivement de 55 % et 37 %.

En 2020, 54 % des organismes disposent d'une carte des risques budgétaires et/ou comptables formalisée et actualisée, chiffre en légère baisse par rapport à 2019 (58 %). Lorsqu'elles sont réalisées, la moitié des cartographies des risques (51 %) ont été validées par l'organe dirigeant ; ce chiffre n'atteignait que 42 % en 2019, son augmentation témoignant d'un progrès dans l'appropriation du CI au sein des établissements en 2020.

Tableau n° 8 : Proportion d'établissements procédant à une mise à jour de la cartographie des risques en 2020

| | 2020 |
|---------------------------------------|------|
| Non | 46 |
| Uniquement la cartographie budgétaire | 7 |
| Uniquement la cartographie comptable | 7 |
| Oui les cartographies sont communes | 8 |
| Oui les cartographies sont distinctes | 31 |

Source : Cour des comptes, d'après les documents du ministère

En 2020, 52 % des organismes disposent d'un plan d'action formalisé et actualisé couvrant les risques budgétaires et comptables, chiffre stable par rapport à 2019 (51 %). Si le PAM de 9 % des organismes portaient uniquement sur les risques comptables, 32 % des établissements ont un document couvrant à la fois les risques budgétaires et comptables. Le PAM n'est cependant, comme la carte des risques, pas systématiquement validé par l'organe délibérant.

Tableau n° 9 : Proportion d'établissements disposant d'un plan d'action actualisé

| | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---|------|------|------|------|
| Non | 58 | 56 | 49 | 48 |
| Oui uniquement pour les risques budgétaires | 2 | 1 | 3 | 5 |
| Oui uniquement pour les risques comptables | 15 | 13 | 10 | 9 |
| Oui distinct pour les risques budgétaires et comptables | 2 | 6 | 7 | 6 |
| Oui commun pour les risques budgétaires et comptables | 23 | 24 | 31 | 32 |

Source : Cour des comptes, d'après les documents du ministère

Plus de la moitié des établissements n'ont pas de plan d'action pour 2021. Dans les établissements disposant d'un plan d'action, celui-ci porte, pour la très grande majorité, sur les risques comptables et budgétaires.

Comme l'indiquait le CBCM²⁸ dans son rapport 2019, les outils du pilotage (cartographie des risques et plan d'action) doivent rapidement devenir systématiques, pour permettre un déploiement éclairé des contrôles sur la chaîne budgétaire et comptable.

En 2019, dans 64 % des établissements, l'organe dirigeant (comité exécutif, comité de direction, comité directeur...) n'avait pas constitué de comité chargé du pilotage et du suivi de la mise en œuvre du CIB/CIC. En 2020, ce taux aurait baissé, ne concernant « plus que » 60 % des établissements²⁹.

²⁸ Rapport annuel du CBCM près les ministères de l'éducation nationale et de la jeunesse et de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation relatif à l'exécution budgétaire et aux situations financières et comptables ministérielles de l'année 2019.

²⁹ Sur la base des données suivantes : 103 ont mis en place un comité de pilotage, 5 ont mis en place deux comités distincts pour le CIC et le CIB, 3 seulement pour le CIB, 6 seulement pour le CIC, 89 un comité unique pour le CIC et le CIB, 130 n'ont mis en place aucun comité et 29 n'ont pas répondu à la question. Si l'on considère que les établissements n'ayant pas répondu à cette question n'ont pas mis en place de comité, la part des établissements n'ayant pas de comité de pilotage s'élève à 60%.

En 2020, dans 49 % des établissements, l'organe dirigeant n'assurait pas le pilotage du déploiement et/ou du renforcement du CIB/CIC ; ce taux atteignait 58 % en 2019, ce qui témoignerait d'une amélioration de la situation.

Tableau n° 10 : Implication de l'organe dirigeant dans le déploiement du contrôle interne, en pourcentage

| | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---------------------------------|------|------|------|------|
| Non | 63,6 | 62,5 | 58,1 | 49,0 |
| Pilotage uniquement du CIB | 4,7 | 2,9 | 2,8 | 6,0 |
| Pilotage uniquement du CIC | 6,3 | 4,3 | 3,9 | 2,0 |
| Pilotage conjoint du CIB et CIC | 25,3 | 30,4 | 35,2 | 42,0 |

Source : Cour des comptes, d'après les documents du ministère

Le déploiement des organigrammes fonctionnels nominatifs (OFN) est plus important dans la fonction comptable (49%) que dans la fonction budgétaire (28 %) lorsqu'ils concernent l'intégralité de la fonction. Dans plus d'un quart des établissements, ces organigrammes ne sont déployés que sur les processus budgétaires prioritaires et dans moins d'un cinquième des entités, sur les processus comptables prioritaires. Lorsqu'ils sont réalisés, les OFN sont toutefois généralement mis à jour régulièrement.

Tableau n° 11 : Déploiement des OFN dans les fonctions budgétaire et comptable en 2020

| | Fonction budgétaire | Fonction comptable |
|--|---------------------|--------------------|
| Non réponse | 1 | 1 |
| OFN non déployé | 44 | 31 |
| OFN déployé sur les processus prioritaires | 27 | 19 |
| OFN déployé sur l'intégralité de la fonction | 28 | 49 |

Source : Cour des comptes, d'après les documents du ministère

Comme le conclut le CBCM, « le bilan d'ensemble tend donc à une appropriation partielle des objectifs et des procédures du contrôle interne financier, variable selon les établissements, qui doit, en tout état de cause, être approfondie et consolidée ».

La restitution de l'enquête 2019 permettait d'apprécier l'évolution de la maturité du CI, en progrès entre 2017 et 2018. Cette donnée qui n'a pas été calculée dans l'enquête 2020, sollicitée par la Cour, n'a pu être communiquée.

Tableau n° 12 : Proportion d'établissements en fonction de la maturité estimée du contrôle interne

| Maturité estimée | 2017 | 2018 |
|---|------|------|
| Niveau 1 : initialisation de la démarche | 39,6 | 36,9 |
| Niveau 2 : installation effective des "fondamentaux" | 24,0 | 27,0 |
| Niveau 3 : démarche en cours de renforcement | 30,8 | 28,4 |
| Niveau 4 : démarche avancée | 3,6 | 5,7 |
| Niveau 5 : dispositif présentant des garanties de pérennité et d'efficacité | 2,0 | 2,1 |

Source : Cour des comptes, d'après le document Support COPIL CIC-CIB oct-2019

S'agissant des outils mis à disposition des opérateurs pour évaluer leur dispositif de contrôle interne, ils peuvent utiliser l'échelle de maturité de la gestion des risques (EMR) ou tout autre outil d'autoévaluation du contrôle interne.

Le bureau des opérateurs de l'enseignement scolaire s'assure que chaque établissement relevant de son périmètre présente chaque année au conseil d'administration le bilan et le plan d'action, et le cas échéant, procède au rappel de cette obligation règlementaire³⁰.

Enfin, certains des opérateurs sous tutelle du MESRI ont rejoint le réseau des auditeurs et contrôleurs internes de l'enseignement supérieur et de la recherche (AFAIRES)³¹.

Par ailleurs, le MENJS a fourni la liste des opérateurs ayant mis en place un comité d'audit interne ou un plan d'audit interne. Si sept établissements n'ont mis en place qu'un comité, 14 ont de plus des plans d'audit interne.

En conclusion, la DAF assume son rôle de pilotage ministériel ; le degré de maturité du dispositif de contrôle interne dans les organismes publics sous tutelle du ministère doit encore progresser, grâce à une implication accrue des organes dirigeants.

Avertissement : la cotation ci-après a un caractère strictement indicatif. Elle a pour seul objet de fournir des éléments d'appréciation des évolutions constatées, au sein du ministère, d'une NEC complète à l'autre.

| 5 - LE DEGRÉ DE MATURITÉ DU CONTRÔLE INTERNE DANS LES ORGANISMES PUBLICS | | | | |
|--|--|---------------|---------------|---|
| N° | Critères d'évaluation | Cotation 2018 | Cotation 2020 | Observations |
| 1 | <i>Mise en place (MEP)</i> Les organismes 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. | 1,5 | 1,5 | Près de 81 % des établissements ont désigné un référent CI budgétaire et/ou comptable en 2020 ; 54 % des organismes disposent d'une carte des risques budgétaires et/ou comptables formalisée et actualisée, chiffre en légère baisse par rapport à 2019 (58 %). En 2020, 52 % des organismes disposent d'un plan d'action formalisé et actualisé couvrant les risques budgétaires et comptables, chiffre stable par rapport à 2019 (51 %). <u>Améliorations attendues</u> : faire progresser la gouvernance du contrôle interne, en particulier au sein des opérateurs aux risques et enjeux les plus importants. |
| 2 | <i>Mise en place (MEP)</i> Les organismes publics relevant du ministère ont identifié et documenté (descriptif et matrice de risques et contrôles) l'ensemble des processus les plus significatifs. | 1,5 | 1,5 | Pour le constat, voir réponse précédente. <u>Améliorations attendues</u> : faire progresser le nombre d'opérateurs disposant d'un descriptif et de cartes des risques et contrôles, en particulier au sein des opérateurs aux risques et enjeux les plus importants. |
| 3 | <i>Mise en œuvre (MEO)</i> Un dispositif de remontée des informations issues du contrôle interne des organismes publics relevant du ministère a été mis en place et il est effectivement utilisé. | 2 | 2 | Une enquête annuelle est réalisée auprès des opérateurs. Le retour était de 98 % en 2019, il n'est "plus que de" 91 % en 2020. <u>Améliorations attendues</u> : tendre vers la totalité des opérateurs. |

³⁰ Ces documents ont été communiqués pour le CNED, réseau Canopé et l'ONISEP.

³¹ Cette association comprenait en septembre 2020 cinquante membres. Dans le cadre du séminaire de novembre 2020, elle a ainsi présenté un retour d'expérience sur l'audit du « processus paye –rémunération ».

| | | | | |
|---|---|-----|-----|---|
| 4 | <p><i>Mise en œuvre (MEO)</i></p> <p>Les organismes 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.</p> | 1,5 | 1,5 | <p>52 % des organismes disposent d'un plan d'action formalisé et actualisé couvrant les risques budgétaires et comptables ; le PAM n'est cependant, comme la carte des risques, pas systématiquement validé par l'organe délibérant.</p> <p><u>Améliorations attendues</u> : renforcer le déploiement du contrôle interne en ciblant en particulier les opérateurs aux risques et enjeux les plus importants.</p> |
| 5 | <p><i>Mise en œuvre (MEO)</i></p> <p>Les organismes 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 sont confortés par des actions d'audit ciblées.</p> | 1 | 1 | <p>Les résultats de l'enquête 2020 ne permettent pas d'apprécier précisément la maturité des outils de maîtrise des risques. En conséquence, la cotation 2018 est maintenue.</p> <p><u>Améliorations attendues</u> : faire progresser le nombre d'opérateurs disposant d'outils de maîtrise des risques, en particulier au sein des opérateurs aux risques et enjeux les plus importants.</p> |

B. RECOMMANDATION

La recommandation n° 6 de la NEC 2018 portant sur la nécessité de corroborer les enquêtes par des missions d'audit mérite d'être reconduite car elle n'a été mise en œuvre que partiellement.

En effet, si la mission d'audit interne (voir partie V) a réalisé en 2019 un audit sur la « Qualité comptable des opérations pluriannuelles des EPCSCP ». Au vu du poids des opérateurs, en particulier pour le MESRI, il est important de continuer à mener cette action.

| n° | Objet de la recommandation | Nature* | Priorité** |
|----|---|---------|------------|
| 4 | Corroborer les résultats des enquêtes par des missions d'audit ciblés sur le CIC des établissements | 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 IV : LA MESURE DE LA MAÎTRISE DES RISQUES

La mesure de la maîtrise est également appréhendée par l'enquête annuelle réalisée par la DAF auprès des académies. Elle porte sur plusieurs items : la formalisation des plans de contrôle, la revue des habilitations aux SIERH, les résultats des contrôles de supervision sur des référentiels déterminés (bourses de l'enseignement scolaire, de l'enseignement supérieur, attribution de NBI, frais de déplacement).

Une fois encore, les résultats 2020 semblent dégradés par rapport à ceux de l'enquête 2019, avec toujours la difficulté d'apprécier précisément l'impact de la crise sanitaire sur la qualité des informations remontées.

Enfin et surtout, la mesure de l'efficacité du contrôle, si elle s'est améliorée par le déploiement d'un outil d'aide à l'évaluation des AMR en 2019, reste limitée par le système de recueil des données, aujourd'hui G2P (gestion partagée de projet). Le ministère a fait le choix de déployer le logiciel AGIR de la DGFIP d'ici 2022 pour y remédier.

A. LES PRINCIPALES ÉVOLUTIONS CONSTATÉES EN 2019 ET 2020

1. *Les résultats des enquêtes annuelles 2019 et 2020*

Le dispositif ministériel CIC repose essentiellement sur les académies. Pour apprécier son effectivité et son efficacité, la DAF réalise une enquête annuelle auprès des académies (cf. partie III A) dont les résultats sont décrits ci-dessous.

i) La formalisation des plans de contrôle

Avec un taux de réponse de 56 % en 2020, la moitié des académies disposent d'un plan de contrôle de supervision a posteriori formalisé, portant dans la même proportion sur les référentiels relatifs au T2 et pour 39 % sur le HT2.

44 % des académies tracent et suivent les résultats des contrôles.

Selon la DAF, ces données confirment le besoin d'accompagnement dans la mise en place des contrôles de supervision sur le plan de la programmation, du suivi et de la formalisation indépendamment des outils de constitution des échantillons de contrôle.

Elle a d'ailleurs pour objectif de constituer un socle commun de contrôles de supervisions a posteriori qui justifie le déploiement d'AGIR³².

ii) La revue des habilitations aux SIERH

Le taux de réponse relative à la revue des habilitations aux SIERH est passé de 70 % à 64 % entre 2019 et 2020.

À l'exception du premier item relatif à l'organigramme fonctionnel nominatif, la formalisation de la politique d'attribution des habilitations et leur revue périodique progressent.

La DAF explique les difficultés de rapprochement des habilitations dans l'outil avec les missions des agents décrites dans l'OFN notamment par l'obsolescence des systèmes d'information concernés.

³² Cf. partie I, point I B.

Tableau n° 13 : Résultats des enquêtes 2019 et 2020 sur le contrôle des habilitations

| | 2019 | 2020 | Évolution (en points) |
|---|------|------|-----------------------|
| Un organigramme fonctionnel (OFN) permettant de rapprocher les habilitations des missions des agents est-il formalisé ? | 39% | 38% | -1 |
| La politique d'attribution des habilitations (incluant les conditions, le circuit de validation et règles de mises à jour et retraits) et des profils est-elle formalisée ? | 48% | 67% | 19 |
| Une revue périodique des habilitations visant à s'assurer de la concordance entre l'habilitation, le profil et les attributions de chaque agent est-elle réalisée ? | 70% | 81% | 11 |

Source : Cour des comptes d'après le document « bilan de l'enquête CIC 2019-2020 » de la DAF

Lors de l'enquête menée en 2019, des données concernaient également l'administration centrale (208 agents dont 70 contrôlés pour 1 006 agents en services déconcentrés dont 950 contrôlés). Ses résultats détaillés figurent en annexe 3.

iii) Les résultats des contrôles de supervision sur les référentiels

Les académies ont remonté les résultats des contrôles de supervision sur les référentiels « frais de déplacements » et « bourses de l'enseignement scolaire » en 2019 et 2020, pour lesquelles l'administration centrale met à disposition des académies une revue qualité. Celle-ci leur permet de vérifier l'exactitude et l'exhaustivité de la saisie des dossiers dans les outils de gestion ainsi que leur correcte instruction.

S'agissant des bourses de l'enseignement scolaire, le taux d'anomalies demeure très élevé et ne tend pas à s'améliorer³³. L'anomalie la plus fréquente relève de la complétude des dossiers, en particulier quant à la « présence d'un accusé de réception ou mention de la date de réception sur l'imprimé de demande, sur l'édition de la demande en ligne ». L'autre anomalie fréquente concerne l'avis d'imposition. Ces résultats sont en cours d'analyse conjointe DGESCO et DCISIF. Des actions seront mises en œuvre notamment auprès des établissements. La DGESCO a prévu une information/sensibilisation sur le traitement des dossiers.

Le référentiel « frais de déplacements » a intégré des grilles de revues qualités permettant de réaliser un contrôle sur échantillon afin de garantir que soit liquidée une dépense dont le service est fait. Les résultats des enquêtes menées en 2019 et 2020 figurent en annexe 3.

Selon la DAF, si le taux d'anomalies global tend à diminuer (passant de 19 % à 10 % de 2019 à 2020), il reste particulièrement élevé pour les missions occasionnelles (36 %). Toutefois, elle relativise cette observation « *au regard des enjeux financiers moindres pour ce type de missions en rapport aux missions itinérantes ou aux services partagés* »³⁴, qui affichent des taux d'erreur respectifs de 11,8 % et 4,6 %. La DAF rappelle que « *les services partagés sont le poste de dépense le plus important, la diminution de la proportion d'anomalies dans ce cas constitue un signe d'amélioration du dispositif* ».

Lors de l'enquête 2019, l'attribution de la nouvelle bonification indiciaire (NBI) a fait l'objet d'un complément d'enquête³⁵. Les requêtes portaient sur l'attribution à tort ou erronée de NBI, d'une part, dans le cas des services partagés, d'autre part, en cas de cumul (erroné) avec d'autres indemnités. 11 949 dossiers ont été identifiés pour les 26 académies ayant répondu, dont 400 dossiers en erreur (taux d'anomalies de 3,35 %³⁶). La majorité des anomalies provenaient

³³ Selon les données figurant dans les graphiques de restitution, le taux d'anomalies pour la requête SCO009 (exactitude, exhaustivité de la saisie des dossiers en établissement) serait de 25 % en 2019 et 31 % en 2020 ; celui de la requête SCO010 (réalisation d'une revue de la qualité des dossiers en services académies) serait de 10 % en 2019 et 2020.

³⁴ Ils affichent des taux d'erreur respectifs de 12 % et 5 %.

³⁵ Cette enquête n'a pas été reconduite en 2020 sous la même forme.

³⁶ Plus précisément, le taux d'erreur se décomposait au regard des résultats de l'AMR attribution à tort ou erronée de la NBI visant à « éviter l'attribution inexacte dans le cadre des services partagés » (0,4 %) et de l'AMR tendant à « éviter les cumuls avec d'autres indemnités » (3,62 %) en 2019 ; ces données étaient respectivement de 0,8 % et 2,8 % en 2018.

des incompatibilités de la NBI (89 %) puis loin derrière des incompatibilités avec l'ISOE part fixe (9,8 %), l'indemnité DDFPT (1 %) et enfin avec l'ISOE part fixe stagiaire (0,2 %).

D'un point de vue plus qualitatif, l'enquête montrait que les requêtes étaient utilisées (car utiles et simples d'utilisation) mais ne répondaient pas complètement aux besoins des académies. En revanche, l'analyse des résultats était insuffisamment exploitée dans la définition des AMR, avec des contrôles très majoritairement effectués entre une et deux fois par an. Les anomalies concernaient principalement les enseignants stagiaires et titulaires du premier degré. Le contrôle était majoritairement exhaustif et justifié, effectué généralement par le coordinateur académique de la paye. Enfin, l'archivage du contrôle était effectué par un des référent CIC de l'académie.

Il en résultait pour la DAF la nécessité d'étudier l'amélioration des requêtes liées aux incompatibilités de la NBI, d'engager une pré-étude pour mettre à disposition d'autres requêtes (éducation prioritaire, enseignement spécialisé, ...), ainsi que pour élaborer des requêtes pour les payes avec ordonnancement préalable (collectivités d'outre-mer et Mayotte).

Elle a engagé des travaux en ce sens, lesquels ont pris du retard avec la crise sanitaire et seront menés à leur terme courant 2021. La Cour ne peut à ce stade de l'instruction apprécier leurs résultats.

2. Le choix de l'outil AGIR pour l'avenir

La mesure de la maturité du contrôle interne s'est initialement heurtée à l'absence d'outils adéquats.

En effet, initialement, les grilles d'évaluation de la maturité des risques (EMR) étaient peu utilisées car jugées trop complexes et mal adaptées aux réalités de la gestion académique. Après avoir d'abord adapté leur structure, le ministère a décidé de ne plus organiser le suivi du déploiement d'EMR dans les académies³⁷.

Par la suite, des améliorations ont été apportées au dispositif. Comme indiqué dans la partie I, au I B, l'académie de Caen avait présenté un outil de suivi des contrôles développé par ses soins, mis à disposition des académies intéressées depuis fin 2018.

En outre, un outil d'aide à l'évaluation des AMR a été diffusé au printemps 2019 par le DCISIF³⁸. Cet outil, conçu en collaboration avec plusieurs académies, est le fruit des réflexions initiées dans le cadre d'un atelier de travail lors du séminaire 2018 du CIC. À destination des référents promoteurs et des référents techniques, il vise à guider chaque évaluateur dans la détermination du taux d'avancement et de l'effectivité de la mise en œuvre des AMR. Avec un cadre d'évaluation harmonisé, il permet d'obtenir un niveau d'appréciation plus homogène au niveau national.

En 2015, la remontée des résultats des académies par l'outil de reporting G2P (Gestion partagée de projet) a été généralisée. Au vu de ses limites³⁹, le ministère a choisi de déployer l'Application de Gestion Interne des Risques (AGIR), en 2022.

En conclusion, le dispositif de compte-rendu du contrôle interne s'est renforcé en 2019 avec l'utilisation de l'outil d'aide à l'évaluation des AMR mis à disposition des académies. Les compléments d'enquête annuels remontent un certain nombre de résultats (formalisation des plans de contrôle, revue des habilitations aux SIERH, résultats des contrôles de supervision sur des référentiels déterminés) que l'administration centrale analyse et présente aux instances ministérielles de gouvernance.

³⁷ Les académies qui les utilisaient peuvent bien évidemment continuer de les exploiter.

³⁸ Note DAF-DCISIF du 12 avril 2019 relative à l'outil d'aide à l'évaluation des AMR – décrites dans les RCIC.

³⁹ D'une part, les informations collectées portent presque exclusivement sur le déploiement du contrôle interne et non les résultats des actions de contrôle ; d'autre part, G2P est une instance basée sur la version 4.2. du progiciel Orchestra (Planisware) qui ne sera plus maintenu par l'éditeur.

Cependant, au vu des limites de l'outil utilisé (G2P), le déploiement de l'outil AGIR d'ici 2022 a été décidé. Il devrait permettre de mieux évaluer la mesure de la maîtrise des risques.

Avertissement : la cotation ci-après a un caractère strictement indicatif. Elle a pour seul objet de fournir des éléments d'appréciation des évolutions constatées, au sein du ministère, d'une NEC complète à l'autre.

| 6 -MESURE DE LA MAÎTRISE DES RISQUES | | | | |
|--------------------------------------|---|---------------|---------------|--|
| N° | Critères d'évaluation | Cotation 2018 | Cotation 2020 | Observations |
| 1 | <p><i>Mise en place (MEP)</i></p> <p>Un dispositif de compte-rendu des résultats des contrôles effectués (taux d'anomalies, indicateurs de suivi, etc.) a été mis en place et permet de mesurer le niveau de maîtrise des risques pour les processus à enjeux, du fait générateur à l'enregistrement en comptabilité.</p> | NA | 1,5 | <p>Le dispositif de compte-rendu sur la mise en œuvre des actions de contrôle repose sur l'outil G2P. Toutefois, en raison de son arrêt programmé, il doit être remplacé en 2022 par l'application de la DGFIP (AGIR), adaptée aux enjeux des ministères en 2022. D'autre part, les informations collectées portent presque exclusivement sur le déploiement du contrôle interne et non les résultats des actions de contrôle.</p> <p><u>Améliorations attendues</u> : déployer l'outil AGIR de la DGFIP en 2022, comme prévu par le PAM, et faire en sorte de disposer effectivement d'outils de mesure de la maîtrise des risques.</p> |
| 2 | <p><i>Mise en œuvre (MEO)</i></p> <p>Le résultat des contrôles 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.</p> | NA | 1,5 | <p>Les actions de contrôle font l'objet d'une enquête annuelle de la DAF auprès des services déconcentrés.</p> <p><u>Améliorations attendues</u> : Grâce au déploiement de l'outil AGIR en 2022, mettre en place une remontée formalisée des résultats des contrôles.</p> |
| 3 | <p><i>Mise en œuvre (MEO)</i></p> <p>Les résultats des contrôles effectués font l'objet d'une synthèse et d'une analyse annuelle réalisées par la structure de pilotage à destination de l'instance de gouvernance.</p> | NA | 1,5 | <p>Les résultats des remontées d'information ont fait l'objet d'une présentation annuelle lors du séminaire annuel pour le Contrôle Interne Comptable - État des MENJ MESRI en novembre 2019 ; du fait de la crise sanitaire en 2020, le résultat de l'enquête annuelle n'a pu être présenté dans ce même cadre. Ils ont été communiqués à l'équipe d'audit fin décembre 2020.</p> <p><u>Améliorations attendues</u> : diffuser en 2021 les résultats de l'enquête annuelle en comité de pilotage du CIF et au COPIL.</p> |
| 4 | <p><i>Mise en œuvre (MEO)</i></p> <p>Les anomalies détectées sont corrigées. En fonction des taux d'anomalies, des actions sont décidées pour les réduire.</p> | NA | 1,5 | <p>L'enquête annuelle et son complément auprès des académies sur l'effectivité du déploiement du CIF prévoient des requêtes permettant de recenser les anomalies rencontrées pour chacun des référentiels. Ceux-ci sont révisés en fonction des constats réalisés.</p> <p><u>Améliorations attendues</u> : consolider le dispositif en 2021 en exploitant les données issues de l'enquête 2020.</p> |

B. RECOMMANDATION

Le dispositif de compte-rendu faisait l'objet de deux recommandations (reconduites) dans le cadre de la précédente NEC complète. La recommandation n° 4 portait sur la consolidation une fois par an des actions de contrôle de supervision au niveau ministériel et la recommandation n° 5 concernait la réalisation d'une synthèse annuelle des actions de contrôle.

Elles peuvent être levées.

En effet, comme l'indique la DAF dans sa réponse, le DCISIF fixe des contrôles prévus dans les référentiels de CI pour lesquels les résultats sont demandés dans le cadre de l'enquête annuelle du CIC. Le ministère porte un regard sur les résultats par académie et leur évolution, ces résultats sont transmis au pilote de processus pour analyse. Une synthèse des résultats a été restituée au réseau dans le cadre du séminaire annuel pour le CIF en 2019 ; si la crise sanitaire n'a pas permis ce retour en 2020, cette restitution sera réalisée lors du premier trimestre 2021.

En revanche, dans la mesure où la poursuite, voire le renforcement du dispositif de compte-rendu repose sur un nouvel outil (AGIR) qui reste à rendre opérationnel d'ici 2022, la Cour émet une nouvelle recommandation à ce sujet.

| n° | Objet de la recommandation | Nature* | Priorité** |
|--------------|---|---------|------------|
| 5 (nouvelle) | Déployer, comme annoncé dans la note du 10 décembre 2020, l'Application de Gestion Interne des Risques (AGIR) de la DGFIP, d'ici 2022 | 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 V : L'AUDIT INTERNE

Le comité d'audit interne (CMAI) se réunit effectivement tous les ans et arrête le plan pluriannuel d'audit interne (PPAI), que la mission ministérielle d'audit interne (MMAI) est appelée à réaliser.

Les audits réalisés à ce jour ont eu une dimension financière plus importante. Leur achèvement a été freiné en 2020 par la crise sanitaire, entraînant des reports en 2021. Des audits de suivi sont également achevés ou engagés pour 2021.

Le PPAI 2020-2023 comprend cependant davantage d'audits métiers et les audits financiers sont de priorité 2, voire 3. Alors que la masse salariale est un enjeu majeur pour ces ministères et, plus particulièrement pour le ministère de l'éducation nationale, elle ne sera cependant traitée que pour le ministère de l'enseignement supérieur.

Enfin, la MMAI est aujourd'hui dimensionnée pour réaliser les missions prévues.

A. LES PRINCIPALES EVOLUTIONS CONSTATEES EN 2019 ET 2020

Le 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 constitué⁴⁰ des ministres, représentés par leur directeur de cabinet respectif, d'un vice-président, de la secrétaire générale du ministère, de la cheffe de service de l'IGESR, du CBCM, de la directrice générale pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle (DGESIP), du directeur général de l'enseignement scolaire (DGESCO), du directeur général pour la recherche et l'innovation (DGRI), du directeur général des ressources humaines (DGRH), de la directrice des affaires financières (DAF)⁴¹ et de cinq personnalités qualifiées⁴². Si cette organisation a l'avantage d'impliquer les directions concernées, elle n'est pas conforme aux dispositions de la circulaire Premier Ministre du 30 juin 2011 relative à la mise en œuvre de l'audit interne dans l'administration.

En 2019, il a été envisagé de transférer le secrétariat du CMAI du secrétariat général à la mission ministérielle d'audit interne (MMAI), conformément au principe d'indépendance de l'audit interne⁴³. Si dans les faits, pour du dernier comité, les opérations de secrétariat ont été réalisées par la MMAI, il reste à acter cette évolution lors de la publication du décret redéfinissant le comité d'audit interne et ses missions⁴⁴.

Le comité d'audit s'est réuni une fois par an depuis sa création. Il s'est réuni le 20 mars 2019 puis le 15 octobre 2020. Y sont systématiquement présentés un état des missions et des suivis d'audit interne, ainsi que des actions de maîtrise des risques et de contrôle interne et la sélection de missions d'audit.

En 2019, le vice-président du Comité d'harmonisation de l'audit interne de l'État (CHAIE) a été invité à y faire une présentation. En 2020, comme indiqué précédemment, a été examiné le projet de « Document de politique d'audit interne MENJ-MESRI » qui décline la politique

⁴⁰ Selon le décret n° 2012-567 du 24 avril 2012 relatif au contrôle et à l'audit internes des ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur et de la recherche.

⁴¹ Arrêté du 25 avril 2014 portant nomination au comité ministériel d'audit interne du ministère chargé de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.

⁴² Les personnes qualifiées ont été nommées par décision du 15 janvier 2018 portant nomination au comité ministériel d'audit interne du ministère chargé de l'éducation nationale et du ministère chargé de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation.

⁴³ Énoncé dans le décret n° 2011-775 du 28 juin 2011 relatif à l'audit interne dans l'administration et défini par le cadre de référence de l'audit interne de l'État (CRAIE) adopté par le CHAIE le 5 décembre 2017.

⁴⁴ En vue notamment d'intégrer la compétence jeunesse et sports, avec le transfert effectif des services en janvier 2021.

ministérielle de gestion du risque. La mission Maîtrise des risques et contrôle interne a également présenté ses activités liées à la maîtrise des risques d'atteinte à la probité.

En 2019, la MMAI a engagé les cinq missions suivantes : qualité comptable des opérations pluriannuelles des EPCSCP, révision de la carte scolaire du premier degré, calibrage des concours de recrutements de enseignants de l'enseignement scolaire, protection des données personnelles des élèves et rejet des valeurs républicaines de l'école.

Sur cet ensemble, le premier contrôle relève indéniablement du domaine financier, les second et troisième comprenant une dimension métier mais également financière.

En 2020, du fait du confinement, les contrôles prévus sont, soit sur le point d'être achevés (achats numériques en service déconcentrés ; allocation des moyens aux handicapés), soit en cours (maîtrise du schéma d'emploi dans les académies ; arbitrage de l'offre de formation professionnelle post-bac).

Un tableau récapitulatif des missions achevées ou sur le point de l'être figure en annexe 4.

Dans cet ensemble, la part des audits à dominante financière (12 audits) est légèrement supérieure à celle des audits dits « métiers » (9 audits). Les quatre audits de suivi⁴⁵ ont porté exclusivement sur des audits financiers.

Pour autant, la frontière entre audit et mission d'inspection semble encore parfois poreuse au vu de certains travaux.

Le projet de plan pluriannuel d'audit interne (PPAI) 2020-2023 comporte également davantage de nouveaux audits à dominante financière, cependant de priorité 2, voire 3 :

- Processus de maîtrise de la masse salariale et de la gestion des emplois sur le titre 2 du programme 150, priorité 2 ;
- Processus de paiement des vacataires étudiants de l'ESRI, priorité 2 ;
- Processus de déploiement du CI comptable en EPLE (du niveau national au niveau établissement), priorité 3 ;
- Réforme territoriale - processus d'élaboration et de gestion des BOP régionaux 214, priorité 3.

Sont également prévus en 2021 les suivis de trois audits (recrutement à la DGRH, ou dans les EPIC d'autre part et assistance éducative, d'autre part).

En termes de moyens, la MMAI compte trente-sept IGÉSR, non utilisés à temps plein. Parmi ces inspecteurs, dix ont déjà participé à plusieurs missions et dix ont été pilotes de mission. Tous les membres de la MMAI ont suivi la formation sur les fondamentaux de l'audit de l'IGPDE, huit ont suivi un module d'approfondissement et quatre sont titulaires d'un diplôme universitaire sur l'audit et le contrôle interne. La MMAI dispose ainsi d'un vivier d'inspecteurs lui permettant de réaliser, en régime de croisière de 4 à 5 audits et 2 à 3 audits de suivi.

En conclusion, par rapport à l'analyse réalisée en 2018, le dispositif d'audit interne au sein du ministère a progressé. Le nombre d'audits à dominante financière a progressé mais touche encore peu la masse salariale proprement dite (principaux processus de la chaîne de paye – RH), en particulier pour le MENJS.

L'équipe d'audit de la MMAI s'est structurée, dans le cadre de la mise en place de l'IGESR.

Enfin, la crise sanitaire a compliqué la réalisation des travaux en 2020.

⁴⁵ Bourses de l'enseignement supérieur, bourses de l'enseignement scolaire, frais de jury et heures supplémentaires.

Avertissement : la cotation ci-après a un caractère strictement indicatif. Elle a pour seul objet de fournir des éléments d'appréciation des évolutions constatées, au sein du ministère, d'une NEC complète à l'autre.

| 7 – L' AUDIT INTERNE | | | | |
|----------------------|---|---------------|---------------|---|
| N° | Critères d'évaluation | Cotation 2018 | Cotation 2020 | Observations |
| 1 | <p><i>Mise en place (MEP)</i></p> <p>La composition et les attributions du comité d'audit interne respectent les critères d'indépendance et d'objectivité de l'audit interne et le comité est organisé de manière à fonctionner de manière effective et régulière.</p> | 1,5 | 2 | <p>Le comité d'audit s'est réuni depuis 2014 une fois par an.</p> <p>Si la participation des directions d'administration centrale au côté des personnalités extérieures traduit leur implication, elle n'est pas conforme aux dispositions de la circulaire du Premier ministre du 30 juin 2011.</p> <p>Le transfert de son secrétariat à la MMAI doit être acté par une modification du décret de 2012.</p> <p><u>Améliorations attendues</u> : transférer effectivement le secrétariat du CMAI à la MMAI.</p> |
| 2 | <p><i>Mise en œuvre (MEO)</i></p> <p>Le test réalisé sur un audit pris au hasard permet 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.</p> | 1 | 2 | <p>Les rapports d'audit 2019 respectent la norme ISA 610. Le suivi des missions gagnerait à ce que les modalités de remontée des actions mises en œuvre par les acteurs concernés par le plan d'action soient définies dès la remise du rapport d'audit initial.</p> <p><u>Améliorations attendues</u> : prévoir, dès la remise du rapport d'audit initial, dans la mesure du possible, les modalités de remontée des actions mises en place par les directions concernées par le plan d'action.</p> |
| 3 | <p><i>Mise en œuvre (MEO)</i></p> <p>Un programme d'audit interne pluriannuel, fondé sur la carte des risques ministériels, est élaboré et approuvé par le comité d'audit interne.</p> <p>Les audits réalisés portent effectivement sur des processus à enjeux et tous les processus de gestion ayant un incidence financière significative à l'échelle du ministère ont été couverts par des audits récents.</p> | 0,5 | 1,5 | <p>Le CMAI arrête chaque année un programme pluriannuel d'audit interne, fondé sur la carte des risques ministériels. Les audits portent davantage sur des processus à enjeux mais les principaux processus de la chaîne de paye – RH restent à auditer, même si un audit portant sur le processus de maîtrise de la masse salariale et de la gestion des emplois sur le titre 2 du programme 150 est prévu en priorité 2.</p> <p><u>Améliorations attendues</u> : accroître le nombre d'audits ayant une dimension financière et comptable sur les processus majeurs du ministère, en particulier chaîne de paye – RH.</p> |
| 4 | <p><i>Mise en œuvre (MEO)</i></p> <p>Le programme de travail intègre une part significative d'audits de processus permettant d'évaluer le contrôle interne, s'agissant notamment des processus à caractère comptable et financier.</p> | 1 | 1 | <p>Des audits de processus à caractère comptable et financier ont été engagés en 2019 et 2020. Néanmoins, le périmètre déjà couvert reste étroit.</p> <p><u>Améliorations attendues</u> : accroître le nombre d'audits portant sur des processus à caractère comptable et financier, en particulier chaîne de paye – RH.</p> |

| | | | | |
|---|--|-----|---|---|
| 5 | <p><i>Mise en œuvre (MEO)</i></p> <p>Les suites données aux audits sont systématiquement examinées et un bilan est présenté régulièrement au comité d'audit interne.</p> | 1,5 | 2 | <p>Des suites d'audits sont systématiquement programmées et présentées en CMAI (quatre suites en 2019, une en 2020). Trois audits de suivi sont programmés en 2021.</p> <p><u>Améliorations attendues</u> : consolider dans la durée le nombre des audits de suivi réalisés, notamment pour les processus auxquels s'attache un enjeu financier significatif.</p> |
|---|--|-----|---|---|

B. ÉVALUATION DE L'AUDIT INTERNE

L'audit de la MMAI 2019-01 d'avril 2020 relatif à la qualité comptable des opérations pluriannuelles des EPSCP a fait l'objet du test dont les résultats figurent dans le tableau ci-dessous.

Cet audit respecte la norme d'audit la norme ISA 610.

Toutefois, le suivi des missions gagnerait, dès la remise du rapport d'audit initial, à prévoir les modalités de remontée des actions mises en œuvre par les acteurs concernés par le plan d'action et de mise en œuvre.

La doctrine quant au suivi des recommandations au fil de l'eau n'est pas établie.

Ce point devrait être prochainement discuté entre la MMAI, le secrétariat général et la mission de contrôle interne pour la maîtrise des risques.

Tableau n° 14 : Résultats du test appliqué à l'audit « qualité comptable des opérations pluriannuelles des EPSCP »

| Évaluation préalable de l'exposition aux risques de l'entité auditée | | |
|--|---|---|
| Objectifs de l'audit | Sont-ils fixés au vu d'une évaluation préalable des risques établie à l'aide d'une matrice des risques indiquant les réponses d'audit à apporter pour mesurer si les risques identifiés sont couverts ? | Il n'existe pas de cartographie des risques ministériels sur ces processus mais l'audit est réalisé suite à une mission IGAENR-IGF de 2015 et à l'avis de la Cour des comptes du 17/05/2018. |
| Planification de la mission | | |
| Plan de mission | Existence d'une lettre de mission ou d'un plan de mission | La lettre de saisine est datée du 28 août 2018 ; elle a été approuvée par la DGESIP et la DAF les 28 mars et 2 avril 2019. Le document de cadrage (version définitive) est daté du 19 mars 2019. |
| Objectifs de la mission | Le plan de mission ou la lettre de mission précise-t-elle les objectifs de la mission ? | Les auditeurs prévoient de s'assurer de la bonne connaissance des normes et méthodes applicables par les entités concernées, de leur correcte application et de l'homogénéité des pratiques (au sein de l'établissement et au regard des avis des commissaires aux comptes) et de l'effectivité et de l'efficacité des procédures de contrôle interne (comptable et budgétaire) et externe. |
| Champ de la mission | Est-il précisé dans la lettre de mission ou le plan de mission ? | Le document de cadrage détermine l'échantillon d'établissements retenus et les processus comptable analysés. |
| Ressources de la mission | Sont-elles explicitées dans la lettre de mission ou le plan de mission ? | Le document de cadrage précise l'équipe d'audit, la méthodologie de travail et le calendrier. |
| Programme de travail | | |
| Objectifs de la mission | Le dossier d'audit ou l'équivalent précise-t-il le programme de travail permettant d'atteindre les objectifs de la mission ? | Oui, cf. réponse précédente |

| Réalisation de la mission | | |
|--|--|--|
| Atteinte des objectifs de la mission | Pour 2 objectifs pris au hasard, il s'agira de s'assurer que les auditeurs ont identifié, analysé, évalué et documenté les informations nécessaires pour atteindre les objectifs de la mission (dont revue des contrôles internes) et que ces informations sont fiables, probantes, factuelles et accessibles. | L'objectif de cette mission est d'évaluer les processus de comptabilisation des opérations relevant soit des plans pluriannuels d'investissement immobilier et de recherche soit des contrats de recherche pluriannuels. Les analyses sont basées sur des éléments communs : outre les réunions avec les DAC concernées, entretiens préalables avec les acteurs concernés au sein du monde universitaire (CPU, AMUE), compagnie nationale des commissaires aux comptes, visites sur place avec constitution de dossiers, reprise d'éléments issus de la mission de suivi de la précédente mission IGAENR-IGEN, questionnaires aux établissements, etc. Le travail est documenté et « sourcé ». |
| Conclusions et résultats de la mission | Les auditeurs ont-ils fondé leurs conclusions sur des analyses et évaluations appropriées ? Ont-ils documenté les informations pertinentes pour étayer les conclusions et les résultats de la mission ? | cf. Réponse précédente |
| Supervision de la mission | | |
| Supervision de la mission | Apprécier les modalités de mise en œuvre de la supervision. La preuve de la supervision est-elle conservée dans les dossiers de travail ? | Les étapes les plus importantes de la mission font l'objet d'une supervision formelle, qui prend la forme d'observations de la part du superviseur sur les documents concernés (documents de cadrage, rapport d'audit en particulier). Les réunions, régulières, ne font pas l'objet d'une restitution particulière. |
| Communication des résultats de la mission | | |
| Communication des résultats | La communication est-elle claire, sans omission et inclut-elle les objectifs de la mission, son champ, ses conclusions, ses recommandations et plans d'action ? | Oui, voir en ce sens à la fois le préambule et la synthèse ainsi que le plan d'action et les préconisations. |
| | Les destinataires de la mission sont-ils à même de garantir que les résultats de la mission recevront l'attention nécessaire ? | L'état des constats avec les propositions de recommandation ont été présentés aux destinataires le 15 septembre 2019. Le plan d'action a été accepté pour 18 des 21 propositions. |
| Suivi de la mission | | |
| Suivi de la mission | Apprécier les modalités de suivi de la mission mises en place permettant de garantir que des mesures ont effectivement été mises en œuvre. | Les modalités de suivi cette mission n'ont pas été prévues préalablement, à l'issue de la mission. Un audit de suivi devrait être programmé à la fin du plan d'action (prévue en 2022). |
| | Les commanditaires ont-ils produit un plan d'action lors de la réunion de clôture ? | Oui, pour chacune des recommandations acceptées, les commanditaires ont désigné les acteurs chargés de leur mise en œuvre et l'échéance retenue (d'immédiate à décembre 2021). |
| | Des modalités de suivies sont-elles définies ? | Les modalités de suivi ne sont pas définies préalablement, voir réponse antépénultième. |

C. RECOMMANDATIONS

Depuis 2015, les recommandations sur le dispositif ministériel d'audit portent sur la finalisation du programme d'audit pluriannuel et le développement des audits ayant une dimension comptable et financière.

La recommandation sur le programme pluriannuel reste partiellement mise en œuvre, en raison notamment de l'impact de la crise sanitaire et fait l'objet d'une reformulation pour en préciser la portée.

La recommandation relative au développement des audits à dimension comptable et financière est reconduite, au vu des audits conduits en 2019 et 2020. La Cour note cependant les engagements pris pour la PPAI 2020-2023, qui comprend davantage d'audits à caractère financier.

Enfin la recommandation n° 9 introduite en 2018, portant sur la nécessité de constituer une force d'audit à la hauteur des besoins des ministères concernés, peut être levée.

Ces recommandations visent à permettre rapidement à la MMAI des ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur, d'atteindre le seuil d'activité permettant d'envisager la signature d'un protocole avec la Cour.

| n° | Objet de la recommandation | Nature* | Priorité** |
|----|---|---------|------------|
| 6 | Finaliser le programme pluriannuel d'audit interne en le recentrant sur la mise en œuvre du contrôle interne (recommandation reformulée). | B | 1 |
| 7 | Développer le nombre d'audits internes ayant une dimension comptable et financière et portant sur le CIC, afin de couvrir rapidement les processus significatifs. | 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)

Annexe 1 : Sigles utilisés

AGIR : application de gestion interne des risques
AMR : action de maîtrise des risques
BO : business objects
BOP : budget opérationnel de programme
CI : contrôle interne
CIB : contrôle interne budgétaire
CIC : contrôle interne comptable
CIF : contrôle interne financier
CCIMR : comité du contrôle interne et de la maîtrise des risques
CMAI : comité ministériel d'audit interne
CMO : congés maladie ordinaire
COSUI : comité de suivi
DAF : direction des affaires financières
DB : direction du budget
DGFIP : direction générale des finances publiques
DNE : direction du numérique pour l'éducation
DRAJES : délégation régionale académique à la jeunesse, à l'engagement et au sport
EMR : évaluation de la maturité des risques
EPL : établissement public local d'enseignement
IMP : indemnité pour mission particulière
MCIMR : mission du contrôle interne et de la maîtrise des risques
MENJS : ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports
MENESR : ministères de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche
MESRI : ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation
MMAI : mission ministérielle d'audit interne
MRCF : maîtrise des risques comptables et financiers
NBI : nouvelle bonification indiciaire
NEC : note d'évaluation du contrôle interne
PAM : plan d'action ministériel
PPAI : plan pluriannuel d'audit interne
RCIC : référentiel de contrôle interne comptable
ROCIC : référentiel organisationnel du CIC
SCSP : subvention pour charge de service public
UO : unité opérationnelle

Annexe 2 : Le degré de maturité du contrôle interne dans les académies

Tableau n° 15 : Périmètre des Référentiels de CIC pour le Titre 2 à déployer en services déconcentrés

| | Enseignants publics du 1 ^{er} degré | | Enseignants privés du 1 ^{er} degré | | Enseignants publics du 2 nd degré | | Enseignants publics du 2 nd degré | | Personnels non enseignants | | Toutes populations | |
|---|--|-----------|---|-----------|--|-----------|--|-----------|----------------------------|-----------|--------------------|------------|
| | SD | | SD | | SD | | SD | | SD | | SD | |
| | Total | dont clés | Total | dont clés | Total | dont clés | Total | dont clés | Total | dont clés | Total | dont clés |
| Absence de service fait | 4 | 0 | 4 | 0 | 4 | 0 | 4 | 0 | 4 | 0 | 20 | 0 |
| Affectation et prise en charge lauréat concours | 10 | 4 | 10 | 4 | 11 | 4 | 11 | 4 | 9 | 4 | 51 | 20 |
| Congé maladie ordinaire (CMO) | 10 | 6 | 9 | 5 | 9 | 5 | 9 | 5 | 9 | 5 | 46 | 26 |
| Fins de fonctions entraînant une fin de rémunération | 11 | 3 | 11 | 3 | 13 | 3 | 13 | 3 | 11 | 3 | 59 | 15 |
| Gestion du CLM, CLD et CGM | 8 | 1 | 8 | 1 | 8 | 1 | 8 | 1 | 8 | 1 | 40 | 5 |
| Gestion du temps partiel | 7 | 2 | 7 | 2 | 10 | 2 | 10 | 2 | 7 | 2 | 41 | 10 |
| Heures supplémentaires saisies en établissement | 0 | 0 | 0 | 0 | 13 | 5 | 13 | 5 | 0 | 0 | 26 | 10 |
| Indemnités (hors indemnités saisies dans ASIE et STS) | 9 | 2 | 9 | 2 | 9 | 2 | 9 | 2 | 8 | 2 | 44 | 10 |
| Nouvelle bonification indiciaire (NBI) | 9 | 7 | 9 | 7 | 9 | 7 | 9 | 7 | 9 | 7 | 45 | 35 |
| Prise en charge d'un agent | 9 | 3 | 9 | 3 | 9 | 3 | 9 | 3 | 9 | 3 | 45 | 15 |
| Supplément familial de traitement | 4 | 0 | 4 | 0 | 4 | 0 | 4 | 0 | 4 | 0 | 20 | 0 |
| Total | 81 | 28 | 80 | 27 | 99 | 32 | 99 | 32 | 78 | 27 | 437 | 146 |

Source : Cour des comptes, d'après les documents du ministère

Tableau n° 16 : Taux de déploiement des AMR, par titre, clés et non clés

| Titre | RCIC | sept-20 | | sept-19 | | sept-18 | |
|------------------|---|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| | | Clé | Non clé | Clé | Non clé | Clé | Non clé |
| HT2 | Bourses de l'enseignement scolaire | 71 | 63 | 84 | 71 | 84 | 75 |
| | Bourses de l'enseignement supérieur | 32 | | 55 | | 51 | |
| | Chorus : Fonctions support | 72 | 53 | 79 | 71 | 80 | 68 |
| | Commande publique | | 61 | | 75 | | 73 |
| | Forfait d'externat | 55 | 50 | 64 | 66 | 68 | 67 |
| | Frais de déplacements | 68 | 63 | 79 | 78 | 76 | 71 |
| | Frais de jurys des examens et concours | 34 | 26 | 33 | 22 | | |
| | Opérations de clôture / Compte épargne temps | 55 | 43 | 56 | 46 | | |
| | Opérations de clôture / Provisions pour litiges | 47 | 43 | 58 | 50 | | |
| | Prestations d'action sociale | 58 | 61 | 77 | 74 | 73 | 73 |
| | Recettes étrangères à l'impôt et au Domaine/Fonds de concours | 61 | 55 | 77 | 72 | 78 | 71 |
| | Subventions aux établissements (hors forfait d'externat) | 37 | 41 | 53 | 62 | 54 | 60 |
| TOTAL HT2 | | 55 | 50 | 68 | 61 | 72 | 70 |
| T2 | Absence de service fait | | 69 | | 70 | | 69 |
| | Affectation et prise en charge lauréat concours | 72 | 74 | 83 | 83 | 82 | 81 |
| | Congé maladie ordinaire (CMO) | 61 | 61 | 66 | 68 | 67 | 70 |
| | Fins de fonctions entraînant une fin de rémunération | 50 | 59 | 54 | 64 | 56 | 62 |
| | Gestion du CLM, CLD et CGM | 70 | 61 | 78 | 70 | 82 | 68 |
| | Gestion du temps partiel | 65 | 58 | 75 | 65 | 77 | 67 |
| | Heures supplémentaires saisies en établissement | 29 | 47 | 0 | 57 | | 56 |
| | Indemnités (hors indemnités saisies dans ASIE et STS) | 66 | 65 | 81 | 74 | 81 | 74 |
| | Nouvelle bonification indiciaire (NBI) | 60 | 71 | 71 | 80 | 71 | 78 |
| | Prise en charge d'un agent | 73 | 52 | 83 | 61 | 81 | 63 |
| | Supplément familial de traitement | | 69 | | 75 | | 73 |
| Total T2 | | 61 | 62 | 72 | 69 | 73 | 68 |

Source : Cour des comptes, d'après les documents du ministère

Tableau n° 17 : Part des académies ayant répondu oui aux questions portant sur la gouvernance et d'accompagnement des EPLE, en pourcentage

| | 2019 | 2020 | Évolution (en points) |
|---|------|------|--------------------------|
| Gouvernance et pilotage | | | |
| L'académie adresse-t-elle une note aux établissements pour rappeler ou appuyer les établissements ? | 85 | 83 | -2 |
| L'intranet de l'académie consacre-t-il une rubrique dédiée à la MRCF ? | 74 | 70 | -4 |
| L'académie réalise-t-elle déjà une enquête annuelle auprès des EPLE ? | 85 | 86 | 1 |
| Actions dédiées dans le plan d'action académique | 63 | 61 | -2 |
| Référent MRCF désigné et intégré à l'équipe CIC | 74 | 83 | 9 |
| Comité de pilotage élargi à un membre d'EPLE | 30 | 39 | 9 |
| Accompagnement | | | |
| Les équipes CIC et R-Conseil académiques se déplacent-elles auprès des établissements pour les accompagner dans la démarche ? | 52 | 39 | -13 |
| MRCF traitée dans les réunions / séminaires des chefs d'établissements ? | 30 | 13 | -17 |
| MRCF traitée dans les réunions / séminaires des adjoints gestionnaires ? | 67 | 35 | -32 |
| MRCF traitée dans les réunions / séminaires des agents comptables | 89 | 70 | -19 |
| Formation à l'utilisation de l'outil ODICé ? | 59 | 48 | -11 |
| Formation à la MRCF | 70 | 57 | -13 |

Source : Cour des comptes, d'après les documents du ministère

Annexe 3 : La mesure de la maîtrise des risques

Tableau n° 18 : Revue 2018 des contrôles relatifs aux habilitations Chorus

| Points de contrôle | Services déconcentrés | | | Administration centrale | | |
|---|-----------------------|-----------|----------|-------------------------|-----------|-----------|
| | NON | OUI | vide | NON | OUI | vide |
| Les agents disposant d'une habilitation sont-ils effectivement présents dans le service ? | 5 | 95 | 0 | 2 | 95 | 3 |
| Le groupe utilisateur Chorus auquel est rattaché l'utilisateur correspond-t-il au service d'affectation de l'agent ? | 2 | 96 | 2 | 4 | 74 | 22 |
| Les différentes informations liées à « l'utilisateur » sont-elles exactes ? | 1 | 93 | 6 | 5 | 95 | |
| Les rôles rattachés à chaque utilisateur correspondent-ils aux fonctions exercées par les agents et respectent-ils les règles d'incompatibilité ? | 8 | 88 | 4 | 5 | 94 | 1 |
| L'organigramme fonctionnel du service est-il à jour des habilitations ? | 30 | 59 | 11 | 24 | 38 | 38 |
| Moyenne | 9 | 86 | 5 | 8 | 79 | 16 |

Source : Cour des comptes d'après le document « bilan de l'enquête CIC 2019-2020 » de la DAF

Tableau n° 19 : Résultats des enquêtes sur le RCIC « frais de mission » menées en 2019 et 2020

| | 2019 | 2020 | Évolution* |
|--|--------------|--------------|-------------|
| Nombre d'académies ayant répondu | 27 | 19 | -30% |
| Nombre d'académies ayant fait l'exercice | 16 | 9 | -44% |
| Nombre de dossiers contrôlés | 2 425 | 1 628 | -33% |
| Missions occasionnelles | 386 | 163 | -58% |
| Missions itinérantes | 772 | 517 | -33% |
| Services partagés | 1 267 | 948 | -25% |
| Nombre de dossiers en anomalie | 460 | 164 | -64% |
| Missions occasionnelles | 217 | 59 | -73% |
| Missions itinérantes | 126 | 61 | -52% |
| Services partagés | 117 | 44 | -62% |
| Taux d'erreur (ensemble des dossiers) | 19,0% | 10,1% | -8,9 |
| Missions occasionnelles | 56,2% | 36,2% | -20,0 |
| Missions itinérantes | 16,3% | 11,8% | -4,5 |
| Services partagés | 9,2% | 4,6% | -4,6 |

(*) en pourcentage pour le nombre d'académies et de dossiers, en points pour les taux d'erreur

Source : Cour des comptes d'après le document « bilan de l'enquête CIC 2019-2020 » de la DAF

Annexe 4 : L'audit interne

Tableau n° 20 : Audits réalisés ou engagés par la MMAI et audits de suivi depuis 2013

| Sujets | périmètre | | n° du rapport |
|---|-----------|---------|---------------|
| | métier | finance | |
| Bourses de l'enseignement supérieur | | X | 2013-01-MMAI |
| Bourses de l'enseignement scolaire | | X | 2014-01-MMAI |
| Frais de jury | | X | 2015-01-MMAI |
| <i>Suivi audit n°1 – Bourses ESRI</i> | | | 2015-02-MMAI |
| Charges à payer | | X | 2016-01-MMAI |
| <i>Suivi audit n°2 - Bourses SCO</i> | | | 2016-02-MMAI |
| Admission post-Bac | X | | 2017-01-MMAI |
| Heures supplémentaires | | X | 2017-02-MMAI |
| Recrutement par la DGRH | X | | 2017-03-MMAI |
| <i>Suivi audit n°3 – Frais de jury</i> | | | 2017-04-MMAI |
| Gestion des retraites | | X | 2017-05-MMAI |
| Rémunération assistance éducative | | X | 2018-01-MMAI |
| Recrutement dans les EPIC | X | | 2018-02-MMAI |
| <i>Suivi audit n°5 – Charges à payer</i> | | | 2018-03-MMAI |
| Protection des données personnels des élèves | X | | 2019-02-MMAI |
| Révision de la carte scolaire du premier degré | X | | 2019-03-MMAI |
| Calibrage des concours | X | | 2019-04-MMAI |
| Rejet des valeurs républicaines de l'école | X | | 2019-05-MMAI |
| Qualité comptable opérations pluriannuelles EPCSCP | | X | 2019-01-MMAI |
| <i>Suivi audit n°8 – Heures supplémentaires</i> | | | 2019-06-MMAI |
| Achats numériques des services déconcentrés | | X | 2020-01-MMAI |
| Allocation des moyens aux handicapés | | X | 2020-03-MMAI |
| Maîtrise du schéma d'emploi dans les académies | X | X | 2020-04-MMAI |
| Arbitrage offre de formation professionnelle post-Bac | X | | 2020-05-MMAI |

Source : Cour des comptes, d'après documents de la MMAI