



MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT DE L'ÉNERGIE ET DE LA MER

Audit du processus d'inventaire dans les directions interdépartementales des routes

Rapport n° 010271-01
établi par

Stéphane DENECHÉAU, Marie-Laure GARCIN, et Michel SAILLARD (coordonnateur)

Mars 2016



Les auteurs attestent qu'aucun des éléments de leurs activités passées ou présentes n'a affecté leur impartialité dans la rédaction de ce rapport.

Sommaire

Résumé	3
Liste hiérarchisée des recommandations	5
Recommandations de niveau 1.....	5
Recommandations de niveau 2.....	5
Recommandations de niveau 3.....	5
Introduction	6
L'orientation de la mission.....	6
Méthodologie et déroulement de la mission.....	9
1. Le périmètre de l'audit	11
1.1. Champ de la mission : inventaire physique des matériels et adéquation avec l'inventaire comptable.....	11
1.2. Périmètre exclu : l'immobilier, les délaissés routiers, le foncier non bâti, les stations 40MHz.....	11
1.2.1. <i>L'inventaire de l'immobilier : foncier bâti, foncier non bâti</i>	11
1.2.2. <i>L'inventaire des délaissés routiers / foncier non bâti</i>	12
1.2.3. <i>Le cas des stations 40MHz</i>	13
2. Une gestion des immobilisations plutôt satisfaisante mais une base de données à fiabiliser	15
2.1. Les inventaires des matériels roulants immobilisés au premier euro bien tenus depuis 2013.....	16
2.1.1. <i>Rares modulations de la durée d'amortissement</i>	17
2.1.2. <i>Absence de revalorisations, dépréciations, dépenses ultérieures immobilisables</i>	17
2.1.3. <i>Absence de contrats de location de matériels longue durée ou avec option d'achat</i>	17
2.1.4. <i>Sorties d'inventaires correctement effectuées</i>	18
2.2. Un suivi des autres matériels immobilisés (supérieurs à 10 000 €) plus délicat.....	18
3. Une gestion plus contrastée des autres biens matériels non immobilisés . 19	19
3.1. Un inventaire des pièces de rechanges correctement suivi au sein des ateliers.....	19
3.2. Un inventaire physique des mobiliers correctement suivi.....	19
3.3. Un inventaire physique des matériels informatiques bien tenu.....	19
3.4. Mais l'inventaire physique du petit outillage mérite une attention particulière.....	20
4. L'absence de gestion comptable de stocks, dans la ligne des instructions ministérielles	21
4.1. Définition du stock et modalités réglementaires de suivi.....	21
4.2. Une présence de matériaux divers dont seul le sel mériterait d'être comptabilisé en stocks.....	21
4.2.1. <i>Une quantité importante de fondants routiers (sel de déneigement)</i>	22
4.2.2. <i>Une présence partielle de cuves de carburant</i>	23

4.2.3. Une signalisation temporaire écloctique sans véritable enjeu financier.....	24
4.2.4. Une présence minimale de peinture pour la signalisation horizontale en fin d'année.....	25
4.2.5. Des stocks limités de glissières de sécurité.....	26
4.2.6. De rares stocks de séparateurs modulaires de voies en béton.....	26
4.2.7. Une quantité minimale de granulats	27
4.3. Une absence de comptabilisation des stocks dans les DIR auditées.....	27
4.4. Des préconisations pour la comptabilisation des stocks.....	27
5. Des contrôles internes à mettre en place.....	29
5.1. Un pilotage insuffisant du contrôle interne.....	29
5.2. Le contrôle hiérarchique interne est loin d'être systématique.....	29
5.2.1. Les contrôles des inventaires physiques sont rarement formalisés.....	29
5.2.2. Le contrôle hiérarchique interne ne couvre pas les inventaires.....	30
5.3. Le contrôle interne comptable (C.I.C.) peine à se mettre en place.....	30
5.3.1. Les cartographies des risques n'intègrent pas toujours les immobilisations comme facteur de risque.....	30
5.3.2. Il n'y a pas toujours de plan de contrôle opérationnel des inventaires.....	30
5.4. Les contrôles sur les inventaires mériteraient d'être intensifiés.....	31
5.4.1. Des contrôles sont présents, mais uniquement assurés par les CPCM.....	31
5.4.2. Le rapprochement des inventaires physiques et comptables n'est pas généralisé.....	31
5.4.3. Des restitutions sont faites lors des travaux de fin de gestion.....	32
Conclusion.....	33
Annexes.....	34
1. Lettre de mission.....	35
2. Liste des personnes rencontrées.....	36
3. Synthèse nationale et tableau des constats.....	39
4. Matrice des risques résiduels.....	45
5. Circulaire DPSM du 6 décembre 2004.....	57
6. Phase contradictoire : observations du SAF et réponses de la mission d'audit.....	61
7. Plans d'action.....	63
7.1. Plan d'action du SAF.....	63
7.2. Plan d'action de la DGITM.....	65
8. Glossaire des sigles et acronymes.....	67

Résumé

Dans le cadre du chantier global d'amélioration de la qualité des comptes de l'État, le plan d'action ministériel 2014 comportait l'examen des autres immobilisations corporelles et stocks (AICS). Il a donc été décidé de mener des audits relatifs à ces sujets dans deux domaines différents, tous sous la responsabilité du directeur général des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM), l'un portant sur le programme 205 - sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture (sampa) – avec audition de la direction des affaires maritimes (DAM) et des directions inter-régionales de la mer (DIRM), l'autre portant sur le programme 203 – infrastructures et services de transports – avec audition des directions inter-départementales des routes (DIR).

Le périmètre de la présente mission porte sur les immobilisations, hors en-cours routiers¹, des matériels roulants et des biens supérieurs à 10 000 € (véhicules légers, véhicules industriels, fourgons, saleuses, divers matériels techniques, le mobilier, les matériels informatiques, etc.) et les stocks (sel, granulats, carburant, panneaux, glissières, signalisations provisoires, etc.).

Le volet immobilier (parc immobilier et foncier non bâti) est resté hors du champ du présent audit. Il a fait seulement l'objet d'une première approche globale afin de mieux cerner les enjeux de ce domaine. La mission propose une mission d'audit ultérieure, spécifique, partenariale avec la « mission risques et audits, (MRA) » du ministère chargé des finances, puisque les biens immobiliers appartenant à l'État sont gérés par France Domaine.

La mission d'audit enfin n'a pas investigué, dans le temps imparti, le parc des stations radio 40 MHz, qui fait l'objet actuellement d'une étude précise de recensement en vue de son devenir.

Les **principaux constats** sont les suivants :

- **Une gestion des immobilisations corporelles** (> 10 000 €) dont les matériels roulants (immobilisés dès le 1^{er} €) **plutôt satisfaisante** :

- les processus sont pilotés localement, avec une implication toute relative de l'administration centrale (formation continue notamment) ;

- les inventaires physiques sont tenus ;

- le rapprochement périodique avec l'inventaire comptable est réalisé bien que les références pour entrer dans les inventaires physiques (n° d'immatriculation le plus souvent) soient différentes de celles des inventaires comptables (n° de FIES dans Chorus), ce qui ne facilite pas ces rapprochements ;

mais,

- le nettoyage de la base de données est effectué diversement selon les DIR après basculement de NDL² vers Chorus en 2011 et après la séparation des biens des parcs routiers entre les DIR et les conseils départementaux.

- **la situation est plus contrastée, selon les DIR, pour la tenue des inventaires physiques des autres matériels** : petits matériels (< 10 000 €) notamment ;

¹ Cf : rapport d'audit du CGEDD sur les encours routiers n°008120-02 d'avril 2015 ; http://sequoia.documentation.application.i2/Affaires/0007142/pj/008120-02_rapport.pdf

² Logiciel de comptabilité et de gestion financière

- **la gestion comptable des stocks n'existe pas**, une instruction ministérielle a été donnée dans ce sens³. Selon la mission, l'enjeu sur les stocks ne devrait porter que sur les stocks de sel (nécessaire à la viabilité hivernale), évalué à environ 10 M€.
- le contrôle interne est un concept et une réalité qui reste à mettre en place dans les services, aussi bien le contrôle hiérarchique interne que le contrôle interne comptable qui n'en est qu'une composante ;
- les locations longues durées n'existent pas (plus) dans les 4 DIR visitées ; des consignes semblent avoir été données par l'administration centrale afin d'y mettre fin.

Les trois principales recommandations sont les suivantes :

- poursuivre (maintenir) la fiabilisation des inventaires physiques et comptables et par conséquent celle concernant les immobilisations corporelles ;
- mettre en place sans tarder les inventaires physiques dans les DIR qui ne le sont pas encore, notamment pour le petit outillage non immobilisé (obligation réglementaire) ;
- si l'administration centrale estime que l'enjeu est suffisamment important, valoriser les stocks de sel au 31 décembre de l'année, au prix moyen d'achat du fondant, en une seule opération comptable (sans mise en place d'une comptabilité de variation des stocks).

³ Note de service MEDDE-MAAF SG/SAFSL/SDABC/N2014 du 27/11/2014

Liste hiérarchisée des recommandations

Pages

Recommandations de niveau 1

Recommandation adressée aux DIR et aux CPCM : définir en commun et mettre en place sans délais les modalités d'identifications (numéro d'inventaire DIR dans Chorus, n° de FIES dans l'inventaire physique) et les modalités d'apurement de la base de données des immobilisations corporelles. 16

Recommandations pour l'administration centrale (DGITM et SAF) et pour les DIR : relancer le processus de contrôle hiérarchique interne sur les inventaires physiques (exhaustivité, rapprochement avec inventaire comptable,...), et accélérer la mise en place du contrôle interne. 32

Recommandation adressée aux DIR et aux CPCM : identifier l'ensemble des matériels immobilisables avec un numéro d'inventaire visible et l'intégrer dans l'inventaire comptable des CPCM. 18

Recommandation adressée aux DIR : tenir les inventaires physiques du petit outillage et apposer un numéro d'inventaire sur tous ces matériels. 20

Recommandations de niveau 2

Recommandation au SAF : prendre une décision de constitution de l'équipe de coordination ministérielle, et par conséquent de nomination de l'acteur ministériel de pilotage, pour être totalement en conformité avec la réglementation. 15

Recommandation au SAF : établir et éditer un guide sur les immobilisations (hors « en-cours » routiers, qui existe), et développer une formation spécifique auprès des gestionnaires en charge des immobilisations, hors encours routiers, en invitant les agents à remonter les cas qui posent difficulté. 15

Recommandations de niveau 3

Recommandation à l'administration centrale (SAF, CBCM et DGITM) : comptabiliser, si l'enjeu est jugé significatif, uniquement le stock de sel (en vrac) de manière simplifiée (fichier d'inventaire intermittent, photographie des stocks de sel au 30 novembre, prix moyen constaté) 28

Recommandation au SG/SAF : établir une note à l'intention des services explicitant ces modalités simplifiées de comptabilisation du sel et la diffuser aux CPCM et DIR 28

Introduction

Dans son rapport de synthèse de la mission finale sur les comptes de l'État 2014⁴, la Cour des comptes pointait une « incertitude sur l'exhaustivité des matériels de transport et des matériels techniques comptabilisés en « autres immobilisations corporelles », dont « les procédures d'inventaire physique ne sont pas appliquées de manière homogène par les directions interrégionales des routes du Medde ».

La Cour des comptes a interrogé plusieurs DIR en février 2015 en demandant notamment de lui faire parvenir les fichiers d'inventaires physiques des matériels roulants.

En effet, la valorisation du patrimoine au bilan de l'État impose que les services aient une connaissance exhaustive des biens non consommables qu'ils détiennent, et, par là, que les processus d'inventaire soient bien gérés, et fassent l'objet des contrôles internes adéquats.

L'orientation de la mission

L'audit relatif aux processus d'inventaire (immobilisations, charges et stocks) des directions interdépartementales des routes (DIR) s'inscrit dans le cadre du chantier global d'amélioration de la qualité des comptes de l'État et de la démarche interministérielle de renforcement de la maîtrise des risques comptables et financiers. Il fait ainsi partie du programme des audits internes comptables et financiers 2015⁵ du conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), approuvé par le comité ministériel d'audit interne le 26 janvier 2015.

- Le contexte et les enjeux

Les nombreux changements législatifs, réglementaires et administratifs, qui sont intervenus depuis une dizaine d'année dans l'organisation des services de l'État ont largement bouleversé la filière comptable :

- La loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2006, a profondément modifié la gestion financière et comptable publique.
- Les DIR, compétentes en matière d'entretien, d'exploitation et d'ingénierie routière pour le réseau routier national non concédé (programme 203 du budget de l'État - infrastructures et services de transports), ont été mises en place en 2006, suite à la réorganisation des services du ministère qui a engendré un transfert des routes nationales d'intérêt local aux conseils départementaux. Le transfert aux départements des parcs de l'ex-ministère de l'équipement a été organisé en deux vagues au 1er janvier 2010 et au 1er janvier 2011.
- La mise en place des centres de prestations comptables mutualisés (CPCM, dits "plates-formes CHORUS") est effective depuis le 1er janvier 2010.
- Les services déconcentrés de la DGFIP (DRFiP ou DDFiP) se sont mis en place progressivement entre 2009 et 2012.

⁴ Rapport de synthèse de la mission intermédiaire sur les comptes de l'État de 2014 – Cycle 3. « Immobilisations et stocks » - Sous-cycle 3.1 « Immobilisations et stocks des ministères civils »

⁵ Suite au plan d'action ministériel 2014

- Depuis le 1^{er} janvier 2011, l'intégralité des programmes de tous les ministères est désormais gérée dans Chorus.

Les biens immobilisés de l'État, sujet de cet audit, et les inventaires nécessaires à leur traçabilité, ont ainsi subi les conséquences de multiples transferts et ruptures de gestion, qui en ont altéré la continuité et la fiabilité.

Ainsi, lors du déploiement de Chorus, les inventaires des matériels roulants des directions départementales de l'équipement (DDE) ont été transférés sans vérification fine de la pertinence des modalités de répartition. Un certain nombre de matériels roulants non présents pour diverses raisons (obsolescence, vente ...), s'y trouvaient encore et ont donné et donnent encore lieu à un travail d'apurement long et complexe.

Aujourd'hui, le contexte n'est pas stabilisé. A compter du 1^{er} janvier 2016, la cartographie des CPCM sera modifiée au regard de la mise en place des nouvelles régions. Cette cartographie est constituée de 7 CPCM sous tutelle du MEEM et de 5 CPCM sous tutelle du MAAF, chacun étant constitué d'un siège et d'une ou de deux antennes selon les régions. Cette nouvelle cartographie permet de conserver les implantations de 2015 et le personnel affecté dans ces structures. Aucun changement d'assignation comptable n'intervient en 2016 (hormis celui concernant l'antenne de Grenoble, déjà acté en 2015). Dans ce contexte, les travaux d'inventaire ne sont pas une priorité pour les services, compte tenu notamment de la tension sur les effectifs, tout particulièrement dans les centres d'entretien et d'intervention (CEI).

Par note de commande en date du 31 août 2015, le vice-président du CGEDD a précisé le contenu de la mission d'audit des processus d'inventaire dans les DIR qui doit porter sur :

- les immobilisations, hors en-cours routiers ;
- l'adéquation entre les inventaires physiques et comptables et les difficultés qui s'y opposent ;
- l'identification des stocks non comptabilisés susceptibles de représenter des enjeux forts qui pourraient justifier leur comptabilisation propre.

- Les fondements juridiques

Si la constitution d'un inventaire physique des fournitures et matériels constitue une obligation administrative ancienne, encadrée par la circulaire ministérielle du 17 juillet 1979 puis par la circulaire ministérielle du 24 juillet 2013, c'est la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) qui conduit l'État à se doter d'une comptabilité générale dont les comptes sont certifiés par la Cour des comptes. Dès lors, immobilisations et stocks sont appelés à être comptabilisés.

Les méthodes de comptabilisation sont définies dans le recueil des normes comptables de l'État (approuvé par arrêté du 21 mai 2004 modifié) :

- norme n°2 pour les charges,
- norme n°6 pour les immobilisations corporelles,
- norme n°8 pour les stocks.

Elles sont précisées dans le guide des procédures comptables : livre 2 pour les immobilisations corporelles, livre 3 pour les charges et livre 5 pour les stocks. Enfin, une déclinaison opérationnelle est rédigée annuellement par la direction générale des finances publiques, sous la forme d'une instruction diffusée au service lors du lancement des travaux de clôture de gestion (les dernières⁶ datent des 1er et 22 décembre 2014).

Par ailleurs, les principes méthodologiques adaptés aux stocks fixés dans le document DGFIP « procédure d'inventaire 2010 » (chapitre 3) joint à la note de service SG/SAFSL/SDABC/N2010-1528 du 3 décembre 2010 portant sur les opérations d'inventaire relatives aux « autres immobilisations corporelles et stocks (AICS) » sont toujours en vigueur. Le périmètre, actuellement limité aux seules munitions dans ce document, pourrait toutefois être révisé.

- Les acteurs

– Au niveau de l'administration centrale :

- le service des affaires financières (SAF), et le service de la politique support et des systèmes d'information (SPSSI, le cas échéant) au secrétariat général des ministères ;
- la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) ;
- le département comptable ministériel du contrôle budgétaire et comptable ministériel (CBCM/DCM).

– Au niveau local :

- Quatre DIR (sur 11 DIR) ont été auditées parmi lesquelles des DIR possédant un atelier d'entretien de leurs véhicules et celles qui n'en possèdent pas et confient cette prestation au secteur privé : DIR Ouest, DIR Nord, DIR Centre Ouest et DIR Sud Ouest ;
- Les centres de prestations comptables mutualisés (CPCM) au sein des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) ;
- L'audit réalisé par le ministère ne concernait que ses propres services. La mission a cependant souhaité rencontrer les directions régionales et départementales des finances publiques (DR(D)FiP) de rattachement afin de disposer d'une vue claire sur l'ensemble du processus passant de l'inventaire physique à l'inventaire comptable, et de mieux évaluer les marges de progrès à y apporter.

- Les risques

La matrice des risques, formalisant les risques inhérents liés notamment pour les plus importants, d'une part à la confusion entre immobilisations corporelles, charges et stocks, et, d'autre part, à l'absence d'inventaire physique, ou inventaire physique partiel, ou encore non conforme, ainsi qu'à l'inadéquation entre inventaire physique et inventaire comptable, est jointe en annexe 4.

⁶ En vigueur à la date des audits terrain

Méthodologie et déroulement de la mission

- L'équipe d'audit

L'équipe de mission a été désignée par note du vice-président du CGEDD en date du 31 août 2015, après décision du bureau du CGEDD du 1er juillet 2015 (annexe 1).

- Les référentiels

Cet audit a été mené selon les principes :

- de la charte d'audit interne des ministères ;
- du cadre de référence de l'audit interne de l'État (CRAIE) ;
- du guide méthodologique s'appliquant aux missions confiées au CGEDD (n° 007204-04 de septembre 2014) ;
- du guide spécialisé de l'audit interne comptable au CGEDD (n° 007102-02 de janvier 2013) ;
- du guide de l'audit conduit conformément aux normes de l'IIA (n° 007106-02) ;
- du plan d'archivage et de nommage des fichiers pour les missions d'audit comptable et financier et d'enquête administrative (n° 010247-01).

- La conduite de l'audit

L'audit a été conduit selon les phases suivantes :

- une réunion de pré-cadrage avec la direction des infrastructures de transport (DIT) le 28 mai 2015 ;
- une note de cadrage du 14 août 2015 ;
- une phase de prise de connaissance, avec une réunion d'ouverture chez les parties prenantes : une réunion avec le CBCM le 3 septembre 2015, une autre le même jour avec SAF/MC, et enfin le 30 septembre avec SAF/BC ;
- une phase dite "de terrain" en DIR et DREAL avec rencontre des DR(D)FiP du 15 septembre au 7 octobre 2015.

Dans chaque site audité, il était prévu d'apprécier le dispositif de contrôle interne, et de réaliser des tests de corroboration pour vérifier l'exhaustivité et l'exactitude des inscriptions portées dans la comptabilité générale de l'État ainsi que l'existence et l'intégralité des inventaires physiques.

Les éléments recueillis lors des auditions ont été transcrits dans un questionnaire de contrôle interne (QCI) qui a fait l'objet d'une transmission au service préalablement à la visite des auditeurs pour disposer des premiers renseignements puis, à l'issue de l'audit de terrain, d'un nouvel envoi aux audités pour validation. Les tests ont été formalisés et tracés sur une fiche de test. Les constats ont fait l'objet d'une restitution sur place, « à chaud », en fin d'audition et d'une note de synthèse soumise à la contradiction du service. L'ensemble de ces documents, ainsi que les pièces

justificatives, seront archivées dans la documentation de l'audit dans le système de gestion de la base de données du CGEDD.

- une phase de restitution aux parties intéressées a eu lieu le 25 novembre 2015 réunissant, outre les membres de la mission et son superviseur, le CBCM, le SAF, et la DGITM.
- le présent rapport a été adressé, dans le cadre de la phase contradictoire, le 8 janvier 2016 au service des affaires financières (SAF), à la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) et au contrôle budgétaire et comptable ministériel (CBCM) afin que ceux-ci formulent leurs observations. Les observations du SAF figurent en annexe 6 au rapport définitif ; la DGITM n'a pas transmis d'observation. Une demande de plans d'action a été adressée au SAF et DGITM le 24 février 2016 : le SAF y a répondu les 15 et 18 mars 2016. La DGITM a fait un retour sans toutefois proposer d'actions et d'échéances. Malgré une relance le 17 mars 2016, la DGITM, le lendemain a « confirmé ses positions précédentes notamment sur le fait que la DGITM n'est pas pilote des questions comptables des DIR et qu'elle ne pense pas nécessaire de comptabiliser les stocks de sels des DIR ». Compte-tenu que certaines des recommandations (n°3 et 4 en particulier) relèvent bien de démarches à initier par les DIR, un échéancier a été malgré tout fixé par les auditeurs (cf. chapitre plans d'actions). S'agissant de risques patents sur ces thématiques et de l'absence d'actions décidées par cette direction générale, les auditeurs ont été amenés à revoir le tableau des risques résiduels. La maîtrise des risques concernés ne peut à ce stade être considérée comme suffisamment assurée.

En revanche, compte tenu des informations recueillies par la mission, notamment lors de la réunion de clôture, le risque résiduel du point 8.2. *Recensement des stocks* de la matrice des risques (p 53, annexe 4 du rapport) passe du niveau moyen (couleur jaune) au niveau faible (couleur verte).

1. Le périmètre de l'audit

L'audit porte sur les immobilisations corporelles, les charges et les stocks du programme 203 du budget de l'État – Programme 203 – Infrastructures et services de transports (chapitre 0203), dont la direction est assurée par le directeur général des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM).

1.1. Champ de la mission : inventaire physique des matériels et adéquation avec l'inventaire comptable

Le périmètre de la mission inclut les immobilisations, hors en-cours routiers : véhicules légers, véhicules industriels, fourgons, saleuses, matériels techniques, le mobilier, les matériels informatiques, etc, et les stocks : sel, granulats, carburant, panneaux, glissières, signalisations temporaires, etc.

Sur le périmètre ainsi défini, l'audit a cherché à vérifier :

- les modalités d'enregistrement des biens détenus par les services dans des inventaires physiques conformes aux instructions de la DGFIP et du ministère, à jour et contrôlés et, par sondage, la correspondance entre les enregistrements figurant à l'inventaire physique et les biens existants ;
- le pilotage et les modalités de mise en œuvre des dispositifs de contrôle interne comptable au niveau central et local associés aux processus d'inventaire ;
- les modalités de rapprochement des inventaires physiques et des inventaires comptables ;
- si les données transmises pour la comptabilisation des immobilisations et des charges au sein du compte général de l'État respectent les critères de qualité comptable, notamment de sincérité, d'exhaustivité et d'exactitude, notamment sur le suivi des immobilisations en cours et leur mise en service ;
- si les biens et services inscrits dans les fichiers informatisés d'inventaire, leur évaluation et leur comptabilisation respectent les critères de qualité comptable, notamment de sincérité, d'exhaustivité et d'exactitude ;
- si les stocks, leur suivi physique et leurs enjeux financiers, nécessitent une gestion comptable.

1.2. Périmètre exclu : l'immobilier, les délaissés routiers, le foncier non bâti, les stations 40MHz

La circulaire du 24 juillet 2013 ne traite que des actifs mobiliers.

1.2.1. L'inventaire de l'immobilier : foncier bâti, foncier non bâti

La création des DIR s'est traduite par la constitution d'un parc immobilier technique de 300 sites environ (dont plus de 200 sont conservés) comportant des Centres d'entretien et d'intervention (CEI), des points d'appuis occasionnels et permanents et

18 centres d'ingénierie et de gestion du trafic (CIGT). En parallèle, des investissements complémentaires sont intervenus comme la construction d'annexes à certains CEI (hangars, couverture de stockage de sel, sécurisation de la gestion des déchets, traitement des eaux des plates-formes avant rejet au milieu naturel), l'extension, la réparation et le maintien de la sécurité et de la salubrité des installations. En outre un contrat de partenariat pour la réalisation de 63 CEI du réseau routier national non concédé a été signé le 14 janvier 2010 pour le financement, la conception, la construction, l'entretien, la maintenance et la gestion de ces 63 CEI.

Les DIR sont également gestionnaires de foncier non bâti, pour la conduite de leurs missions de service public. Le foncier non bâti peut constituer une seconde ressource d'entrée pour les DIR, dans la mesure où le produit de leur cession, dans le cas où ce foncier ne leur serait pas utile, pourrait contribuer à financer les travaux d'investissement sur les bâtiments.

Tant pour les bâtiments que pour le foncier non bâti, la délégation à l'action foncière et immobilière (DAFI) ne connaît les ressources immobilières des DIR qu'au travers de l'outil Chorus RE FX, le plus souvent renseigné de manière très lacunaire. L'immobilier des DIR mériterait qu'un audit soit entièrement consacré au processus d'inventaire du foncier bâti et non bâti, car les enjeux budgétaires et comptables pourraient s'avérer importants⁷.

C'est France Domaine (DGFIP) qui est chargé de concevoir la politique de valorisation du patrimoine de l'État, de conseils aux services pour tout ce qui concerne la gestion des domaines notamment routier. France Domaine peut être amené à donner un avis sur les dossiers complexes ou sur les politiques d'évaluation des biens immobiliers et mettre en œuvre les actions correspondantes. Il est responsable de la tenue et de la mise à jour du tableau général des propriétés de l'État (TGPE) et de ses établissements publics.

La mission a décidé de ne pas investiguer les processus d'inventaire de l'immobilier des DIR (parc immobilier et foncier non bâti), pour lequel un partenariat avec la DGFIP (France Domaine) aurait été nécessaire préalablement pour mener à bien la mission. Ce volet immobilier devrait faire l'objet d'une mission d'audit ultérieure spécifique sur ces points.

1.2.2. L'inventaire des délaissés routiers / foncier non bâti

Les délaissés routiers sont constitués de parcelles d'anciennes portions de voirie ou de leurs â-côtés qui ne sont plus utilisées et ont été délaissées par le maître d'ouvrage en fin de travaux. Ces « délaissés » posent divers types de problèmes. Ils peuvent grever les budgets d'entretien et de gestion pour autant que le service les ait identifiés. Leur suppression, leur réaménagement, leur déclassement - reclassement - cession sont autant de questions qui méritent réflexion.

Mais le problème principal est qu'il n'existe en général aucun inventaire exhaustif de ces délaissés qui, la plupart du temps, ne sont pas ou plus identifiés par les services.

⁷ Ministère de l'économie et des finances - Document de politique transversale – Projet de loi de finances pour 2014 – Politique immobilière de l'État. http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/farandole/ressources/2014/pap/pdf/dpt/DPT2_014_immobilier_etat.pdf

Plusieurs types de situation peuvent se présenter :

- Les délaissés routiers sont ignorés des services, (compte tenu notamment des transferts des services routiers des DDE vers les DIR et les collectivités locales, et de la perte de mémoire collective ou de l'inexistence d'archives) ;
- Les délaissés routiers sont parfois découverts par les services au hasard d'un signalement, ou d'une dégradation (chutes d'arbres, de pierres, progression de plantes invasives, etc.) rapporté par les riverains. La DIR prend conscience de sa responsabilité de propriétaire gestionnaire à l'occasion de ce signalement et doit assurer l'entretien de son patrimoine ;
- Les délaissés routiers qui représentent des enjeux sont connus de longue date, et font l'objet de procédures de déclassement qui peuvent s'étaler sur plusieurs années avant l'achèvement du transfert ;
- Certains délaissés routiers peuvent être connus des services, mais non traités, en attente d'un accord de la collectivité pour se porter acquéreur.

Il existe de plus un risque important que les processus d'inventaire physique des délaissés routiers ne soient pas, ou soient mal réalisés, ou même contrôlés. La situation de ces délaissés routiers mérite d'être identifiée au sein du patrimoine de l'État, au moins pour être en mesure d'en approcher la valeur.

La mission a toutefois estimé ne pas être en mesure, pendant le temps imparti, d'investiguer ce domaine au titre de l'audit des processus d'inventaire dans les DIR, au motif principal qu'on ne peut parler pour le moment d'inventaire ou de processus d'inventaire.

Il serait nécessaire de procéder à une enquête auprès des services sur leurs délaissés routiers. Compte tenu du contexte administratif, et des nouvelles priorités opérationnelles locales, la question n'a pas été traitée, même s'il paraît opportun d'ouvrir ce nouveau champ d'audit, afin de proposer des solutions rapides et simples soit pour clarifier les situations et les enjeux, soit, si la situation des délaissés le permet, pour en faire des éléments valorisant le patrimoine routier de l'État.

1.2.3. Le cas des stations 40MHz

Selon l'agence nationale des fréquences, l'ANFR, le réseau comporterait 4000 stations radio-électriques 40 MHz. Ce réseau a été reconfiguré en 2012 afin de le faire correspondre au nouveau réseau national (RN). Il résulte de l'attribution des routes nationales d'intérêt local aux conseils départementaux (CD) qu'une part des émetteurs dépend des CD, l'autre part étant sous la responsabilité des DIR.

L'une des difficultés de ce dossier provient de l'obligation faite au ministère de prendre à son compte les réseaux 40 MHz des conseils départementaux qui en ont fait le choix, et dont les évolutions se font à l'initiative de ceux-ci, sans obligation d'information vis-à-vis du ministère, placé en position de responsabilité devant l'ANFR⁸.

Une étude récente sur l'évolution du réseau a conclu, malgré l'apparition des nouvelles technologies (téléphones portables notamment), que le réseau devait être conservé, pour palier les zones d'ombres laissées par les opérateurs de téléphonie mobile, tout

⁸ Le ministère est ainsi loin de satisfaire ses obligations déclaratives. L'ANFR multiplie en conséquence les amendes pour défaut de déclaration.

en envisageant que son évolution vers 2020 n'offre pas forcément les mêmes fonctions.

La DIT a demandé aux DIR d'inventorier leurs sites, en identifiant les sites relevant des CD. Il est alors apparu nécessaire d'écrire aux CD afin de leur demander s'ils veulent maintenir le site, ou s'ils ne le souhaitent pas, auquel cas le ministère signifiera à l'ANFR son abandon. Cela devrait conduire à une liste de sites beaucoup plus réduite, et donc la prestation de l'ANFR pour régulariser ces sites serait réduite à un niveau supportable par les budgets actuels.

L'inventaire exhaustif des sites des DIR est donc en cours, et devait être terminé en septembre 2015. Certaines DIR ont expliqué que le délai ne sera pas tenu mais se sont engagés à rendre leur copie en juin 2016

Force est de constater que les DIR auditées n'ont pas été en mesure de fournir de dossier pour ces stations dont les éléments constitutifs sont des antennes et leurs équipements. En revanche, la mission a pu avoir accès à des listes des postes radio qui équipent les véhicules.

Dans ces conditions, et compte tenu du temps imparti, la mission n'a pas souhaité investiguer d'avantage dans ce domaine et renvoie son examen à un autre audit à programmer.



Illustrations : carte des stations (DIR Nord), antenne (DIRSO) et radio (DIR Nord)

2. Une gestion des immobilisations plutôt satisfaisante mais une base de données à fiabiliser

La mission a constaté que la gestion des immobilisations dans les DIR était effective, en particulier en ce qui concerne les matériels roulants. En dépit d'une animation minimale⁹ de la part de l'administration centrale, d'une absence de nomination officielle de l'équipe de coordination ministérielle, et par conséquent de l'acteur ministériel de pilotage, et en l'absence de guides sur les immobilisations hors celui sur les encours routiers, les services se sont eux-mêmes organisés pour réaliser cette mission. Ils ont la connaissance des textes internes au ministère et du ministère des finances (DGFIP, diffusés par les CPCM). Ils effectuent les activités d'inventaire de manière professionnelle avec une volonté d'amélioration continue.

1. *Recommandation au SAF : prendre une décision de constitution de l'équipe de coordination ministérielle, et par conséquent de nomination de l'acteur ministériel de pilotage, pour être totalement en conformité avec la réglementation.*

2. *Recommandation au SAF : établir et éditer un guide sur les immobilisations (hors « en-cours » routiers, qui existe), et développer une formation spécifique auprès des gestionnaires en charge des immobilisations, hors encours routiers, en invitant les agents à remonter les cas qui posent difficulté.*

Le « flux » (entrées et sorties de biens) ne pose plus vraiment de difficultés en termes de modalités de suivi : les DIR rencontrées tiennent l'inventaire physique et utilisent, pour plusieurs d'entre elles, des logiciels de gestion de flotte de matériels (par exemple Gescar à la DIR Nord). Les CPCM maîtrisent l'outil Chorus et les comptables assignataires (DDFiP ou DRFiP) se disent satisfaits des résultats.

Il y a en revanche des points d'attention signalés par les services des DD(R)FiP. Ils portent sur la fiabilisation de « l'inventaire historique » et sur les délais concernant certaines mises en service pour le matériel roulant. Un comptable assignataire a fait part à la mission de sa crainte de non exhaustivité relative aux autres matériels dont le montant est supérieur au seuil des 10 000 € (voir chapitre 2.2).

En ce qui concerne la fiabilisation de l'inventaire historique, il faut signaler les difficultés nées de la bascule nationale des matériels gérés par les parcs départementaux, de l'application NDL vers Chorus¹⁰. Ce versement « sans aucun filtre », réalisé en 2011, est venu apporter une confusion importante dans cette gestion en attribuant aux DIR des matériels qui ne leur appartenaient pas : « *par convention, les biens émargeant à l'action 12 du P203 et rattachées aux DDT ont comme cible la DIR* ». Toutes sortes de biens de l'État ont été immobilisés par les parcs entre 500¹¹ et 10 000 €. La régularisation s'est révélée délicate à effectuer.

A défaut de recevoir des consignes précises par l'administration centrale, les situations sont très diverses entre les sites : certaines DIR ont trouvé un accord avec le

⁹ Le réseau des CPCM est réuni par le SG/SAF/BC, mais le sujet de l'inventaire n'est pas spécialement à l'ordre du jour des réunions ; la DGITM n'effectue pas d'animation des DIR sur ce thème.

¹⁰ <http://chorus.projet.i2/reprise-des-immobilisations-en-service-v5-v6-a247.html>

¹¹ 500 € : montant à partir duquel les parcs immobilisaient leurs matériels.

comptable assignataire pour qu'un certificat administratif soit suffisant pour faire sortir des matériels non existants chez elles, d'autres doivent attendre que le propriétaire (en direction départementale interministérielle (DDI) ou ailleurs) ait été identifié pour assainir leur inventaire. Dans d'autres enfin, c'est directement le comptable assignataire qui a fait le tri, notamment pour sortir des matériels très anciens, en accord avec l'ordonnateur.

Les services des DIR et des CPCM font face à de vraies difficultés pour apurer la base de données. Ce travail, d'actualité pour beaucoup d'entre elles, est rendu fastidieux par l'absence de d'interopérabilité des outils de tenue de l'inventaire physique et comptable :

- dans l'inventaire physique, la mention des numéros des fiches d'immobilisation en service (FIES) n'est pas obligatoirement renseignée,
- dans Chorus, les colonnes « numéro d'inventaire physique » et « immatriculation » n'ont pas toutes été remplies au moment de la bascule dans Chorus.

Le travail de rapprochement de l'inventaire physique et de l'inventaire comptable nécessite une parfaite communication et coordination des acteurs ; des bonnes pratiques sont à ce titre à signaler, comme la mise en place d'un tableau partagé sur serveur à la DIR Ouest et à la DREAL Bretagne permettant de croiser les informations et d'identifier les biens dont les informations sont absentes.

A l'inverse, à l'occasion des tests de corroboration, la mission a relevé la difficulté de communication entre services (DIR et CPCM) dans un site : cela pèsera sur les nécessaires travaux d'apurement à finaliser.

Elle a également mesuré, lors des tests, la difficulté de croiser les informations entre inventaires physiques et comptable dès lors qu'aucun identifiant commun dans les tableaux d'inventaire n'était présent pour permettre de rapprocher chacun des biens. Sur un site (DIR SO), aucun des véhicules identifiés par les auditeurs n'a pu être retrouvé avec le numéro d'immatriculation dans Chorus.

3. Recommandation adressée aux DIR et aux CPCM : définir en commun et mettre en place sans délais les modalités d'identifications (numéro d'inventaire DIR dans Chorus, n° de FIES dans l'inventaire physique) et les modalités d'apurement de la base de données des immobilisations corporelles.

2.1. Les inventaires des matériels roulants immobilisés au premier euro bien tenus depuis 2013

Le processus d'inventaire des matériels roulants est connu des acteurs et les modalités de suivi ont été perçues par la mission comme positives en particulier pour les biens dont l'acquisition est postérieure à 2013. Elle a examiné la question des délais entre la date d'achat des véhicules roulants et la date de leur mise en service, considérés parfois comme longs par les comptables. Cela résulte en particulier de l'adjonction d'équipements ultérieurs tels que les rabots (chasse-neige), les saleuses, les balayeuses, ou encore les grues installées sur les camions...

Plusieurs facteurs viennent expliquer les écarts : d'une part, les achats réalisés en fin d'année auprès de l'UGAP sont livrés, pour nombre d'entre eux, plusieurs mois après la date d'achat, d'autre part ces matériels sont livrés nus et doivent être équipés

(aménagement intérieurs des fourgons, signalisation embarquée,...) par des fournisseurs spécialisés. Quelques cas d'attente ont été signalés qui concernent une livraison incomplète (par exemple des véhicules Renault « Kangoo » commandées avec pneus d'hiver, sans livraison de ceux-ci). La mission a observé qu'un service chargé de l'inventaire sensibilise les responsables des CEI sur cette question des délais en les invitant à réaliser des attestations de livraison partielle.

2.1.1. Rares modulations de la durée d'amortissement

La mission a fait le constat que les DIR ne viennent que rarement modifier la durée d'amortissement alors que cela pourrait le mériter pour certains matériels comme les matériels subissant d'importantes modifications ou adjonctions d'appareillages : la réglementation donne une fourchette selon le type de matériels et 3 DIR sur 4 laissent la durée indiquée par défaut dans Chorus.

Les valeurs d'amortissement sont fixées selon la valeur moyenne par les services comptables, souvent proposées par Chorus. La valorisation des immobilisations se fait lors de l'achat, mais par la suite, la valorisation ou dévalorisation patrimoniale n'est pas assurée, ni a fortiori contrôlée. Il n'y a pas eu de cas signalé de dépréciation.

Le contrôle sur la durée de l'amortissement est réalisé sur le code de la FIES, qui détermine cette durée en fonction de la classification de la FIES (AIC-VPAR). Sauf demande particulière, le CPCM ne modifie effectivement pas la durée paramétrée par défaut dans Chorus. Les CPCM concernés n'ont jamais eu l'occasion de réviser la durée d'amortissement, ni de procéder à une dépréciation ou à une revalorisation d'un bien immobilisé.

Les cas potentiels sont effectivement peu fréquents mais la variation de la durée d'amortissement est un aménagement de gestion comptable des immobilisations offert par la réglementation à la disposition des services qui pourraient en profiter.

2.1.2. Absence de revalorisations, dépréciations, dépenses ultérieures immobilisables

Les DIR ont toutes mentionné qu'elles n'avaient pas procédé à ce jour à des revalorisations ou des dépréciations, ni identifié de dépenses ultérieures immobilisables alors que certaines transformations de véhicules (mise aux normes de sécurité, changement d'un moteur d'un poids lourds de plus de 10 000 €) mériteraient de faire appel à ce dispositif comptable. Les conditions à remplir (augmentation du potentiel de l'actif principal, dépenses affectées à l'actif de façon fiable, dépenses supérieures ou égale à 10 000 € hors coûts annexes) font que les cas seront néanmoins rares.

2.1.3. Absence de contrats de location de matériels longue durée ou avec option d'achat

Les contrats de location de matériels longue durée ou avec option d'achat ne sont pas effectifs dans les DIR auditées. Il a été précisé à la mission que si ce type de contrat avait été utilisé dans le passé, cette pratique n'avait plus cours et que seules des locations ponctuelles sont aujourd'hui effectuées (par exemple : location de balayeuses aspiratrices, de chargeurs pour le sel en hiver,...).

2.1.4. Sorties d'inventaires correctement effectuées

Les sorties d'inventaires (véhicules accidentés, vendus, le cas échéant volés, ...) sont réalisées correctement au vu des dossiers présentés. Par ailleurs, la mission n'a constaté aucun matériel en attente de sortie d'inventaire sur les sites des CEI visités.

2.2. Un suivi des autres matériels immobilisés (supérieurs à 10 000 €) plus délicat

Il s'agit des matériels non roulants. Cette catégorie de matériel en DIR comprend notamment les équipements des camions en outillage (lame de déneigement, saleuses, balayeuses, grues ...), mais aussi de petits engins qui peuvent être positionnés sur remorques (tondeuses auto-portées, broyeurs de végétaux, mini pelles à chenille, ...).

La mission a constaté que le matériel était présent dans les inventaires physiques, qu'il était parfois présent dans l'inventaire comptable (cela a été vérifié lors des tests à la DIR Centre Ouest). Il n'a cependant pas toujours été possible de le retrouver, l'inventaire comptable étant rarement complété avec les numéros de séries ou d'inventaire physique.

La mission souligne l'importance d'intégrer dans Chorus le numéro d'inventaire physique de ces matériels (non roulants ou roulants non immatriculés) pour lesquels l'identification est délicate à réaliser. A ce titre, la pratique de la DIR Centre Ouest qui applique un numéro d'inventaire bien visible sur chacun des matériels et que l'on retrouve dans les tableaux de suivis d'inventaires physique et comptable mériterait d'être étendue aux autres DIR.

4. Recommandation adressée aux DIR et aux CPCM : identifier l'ensemble des matériels immobilisables avec un numéro d'inventaire visible et l'intégrer dans l'inventaire comptable des CPCM.

3. Une gestion plus contrastée des autres biens matériels non immobilisés

La mission a réalisé une série de tests sur le petit outillage au sein des CEI, sur la gestion des pièces détachées dans une DIR qui dispose d'un atelier de maintenance du matériel, sur le parc informatique et enfin sur le mobilier.

Aucune anomalie n'a été relevée dans l'atelier concernant les mobiliers et le parc informatique, en revanche quelques-unes ont été constatées sur le petit outillage.

3.1. Un inventaire des pièces de rechanges correctement suivi au sein des ateliers

Les DIR ne disposent pas toutes d'un (ou plusieurs) atelier(s). La plupart des DIR ont externalisé cette prestation via les marchés nationaux (ALD,...). Les ateliers encore en activité sont issus principalement des opérations de transferts des parcs départementaux (4 « points service » à la DIR Ouest, 1 atelier à la DIR Sud-ouest) dont les personnels n'ont pas suivi le transfert.

L'atelier de la DIR Sud-ouest, situé au CEI de Latour-de-Carol dans les Pyrénées, présente un enjeu selon la direction de la DIR, dans la mesure où le marché local de réparation des engins et les compétences spécialisées sur le matériel spécifique (en particulier pour le service hivernal) font défaut dans cette zone de montagne.

La mission a effectué une visite dans le « point service » de Rennes : les remarques qui le concernent sont les suivantes :

- les tests aléatoires effectués par la mission ont permis de corroborer le nombre et la nature des pièces sur étagère et celles répertoriées dans le logiciel de suivi ;
- le magasin et des locaux du CEI visités sont largement ouverts en journée, ils mériteraient très certainement d'être mieux sécurisés.

3.2. Un inventaire physique des mobiliers correctement suivi

Les tests aléatoires réalisés sur les mobiliers (armoire, fauteuils, tables, tableau blanc,...) tant au siège des DIR que dans les CEI n'ont pas décelé d'anomalie.

La mission a identifié la bonne pratique de la DIR Centre Ouest qui a apposé des autocollants avec code barres sur l'ensemble des mobiliers et qui suit précisément ces biens via le logiciel « CadManager ». La mise à jour de ces inventaires s'effectue annuellement.

3.3. Un inventaire physique des matériels informatiques bien tenu

Le parc informatique est connu dans toutes les DIR auditées et la gestion des matériels est précisément tenue.

Les tests aléatoires réalisés tant au siège des DIR que dans les CEI n'ont pas décelé d'anomalie.

3.4. Mais l'inventaire physique du petit outillage mérite une attention particulière

L'analyse de la mission sur l'inventaire physique du petit outillage est plus contrastée. Il s'agit de matériels divers tels que visseuses, meuleuses, tondeuses, tronçonneuses, souffleuses, débroussailleuses, pulvérisateurs, ... L'inventaire n'est pas centralisé et relève de la responsabilité de chaque CEI.



Outillage au CEI de Lille

Lors des visites de sites, trois situations ont été rencontrées :

- dans certaines DIR (DIR Nord), le matériel est identifié avec un numéro d'inventaire et un suivi particulier est réalisé ;
- dans d'autres, l'inventaire est partiel (DIR SO) : certains matériels sont identifiés et des listes sont tenues à jour, mais d'autres ne disposent pas de numéro d'inventaire (par exemple pour des visseuses neuves, gardées toutefois sous clefs). Il semble qu'il y ait eu dans le passé des inventaires bien tenus mais qu'il y ait moins de vigilance sur ce point à ce jour.

Devant le risque de perte ou de détournements de ce petit outillage, la mission recommande que les inventaires physiques soient réellement tenus à jour et qu'un numéro d'inventaire soit systématiquement mis en place sur tous ces matériels.

5. Recommandation adressée aux DIR : tenir les inventaires physiques du petit outillage et apposer un numéro d'inventaire sur tous ces matériels.

4. L'absence de gestion comptable de stocks, dans la ligne des instructions ministérielles

4.1. Définition du stock et modalités réglementaires de suivi

Selon le guide des procédures comptables de l'État, « *les stocks sont des actifs. Ils comprennent les produits finis ou en cours fabriqués par l'État ainsi que les matières premières et fournitures qu'il acquiert afin de les faire entrer dans un processus de production de biens ou de services, ou de les utiliser dans le cadre de ses activités* ».

L'instruction de clôture des comptes de 2014 relative aux stocks¹² précise les trois dimensions du suivi des stocks :

- le **suivi opérationnel** des stocks consiste à enregistrer les entrées et sorties en stocks au moyen d'un registre, de fiches ou d'un système d'information logistique (SIL), afin de connaître notamment la disponibilité des ressources à tout instant ;
- l'**inventaire physique**, de nature extra-comptable, se définit comme le comptage exhaustif « manuel » des quantités en stocks. L'inventaire physique permet de vérifier que les quantités intégrées dans l'outil informatique sont en adéquation avec les stocks réels. Il permet également de mesurer et de corriger les écarts existants entre le suivi opérationnel et le comptage manuel. Il peut être réalisé selon deux méthodes alternatives : l'inventaire annuel ou l'inventaire tournant ;
- l'**enregistrement comptable** (dit inventaire comptable) peut être opéré selon deux modalités : en fin de période (inventaire intermittent) ou au fil de l'eau (inventaire permanent). Cet enregistrement comptable se base sur les quantités entrées et sorties ainsi que sur la détermination du coût des stocks.

La mission a souhaité identifier les stocks présentant un enjeu significatif en interrogeant les directeurs et les services des DIR et par un examen sur les sites audités (district et CEI).

4.2. Une présence de matériaux divers dont seul le sel mériterait d'être comptabilisé en stocks

La mission a recueilli les informations et opinions des différents services de la chaîne comptable sur le recensement des stocks :

- Le SAF n'a pas de position affirmée sur les enjeux que représente la gestion des stocks en comptabilité : il estime notamment que, pour le sel, le stock n'est pas représentatif des besoins de l'année et est consommé dans le processus de production.
- Le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) a indiqué à la mission, préalablement à ses visites de sites, qu'il estimait qu'un recensement des stocks de la DGITM serait nécessaire, « car on ne peut affirmer qu'il n'y a pas d'enjeu comptable sans l'avoir au préalable démontré ». Cette remarque est valable pour

¹²Procédure d'inventaire stocks - Clôture 2014 1/19 DGFIP – SCE – CE1B - 2014/09/4775 p. 3

les services déconcentrés. Ce travail devrait permettre ensuite de définir ce qui relève de la charge et ce qui relève du stock. S'il s'avérait que les stocks constituent un enjeu, il sera alors nécessaire de mettre en place les modalités de suivi, soit dans Chorus, soit dans un outil ministériel spécifique.

- Comme le SAF, les DIR estiment que le sel est consommé dans le processus de production, mais elles admettent que le stock n'est pas négligeable au 31 décembre. Elles souhaitent avant tout qu'un suivi comptable ne crée pas inutilement une surcharge pour les services. Par ailleurs, elles estiment que les autres biens stockés ne sont pas significatifs.

La mission a pu identifier différents « stocks » et en analyser les méthodes de suivi.

4.2.1. Une quantité importante de fondants routiers (sel de déneigement)



Hangar à sel au CEI de Limoges

Les DIR utilisent des fondants routiers, principalement du sel en vrac¹³, destiné à être utilisé en période de viabilité hivernale.

La mission estime que ce type de stock n'est pas négligeable et mériterait une attention particulière. Les stocks de sel sont en effet à leur niveau maximal en fin d'exercice.

La « *circulaire relative aux instructions pour la campagne hivernale 2010-2011* » demande aux chefs de service de vérifier que les dépôts de sel habituels seront bien approvisionnés avant le début de la campagne hivernale¹⁴. Celle-ci commence généralement en novembre de l'année N pour se terminer en mars de N+1.

L'annexe sur les approvisionnements préconise « *de porter les stocks de début d'hiver au niveau des stocks maximaux, évalués aujourd'hui à environ 108 000 tonnes dans les directions interdépartementales des routes (DIR)* »

« *Les gestionnaires doivent se fixer une règle de ré-approvisionnement guidant les commandes de sel pour assurer une continuité des stocks ; celle-ci pourrait être :*

- *en novembre et décembre, commandes au fur et à mesure des consommations (par 25 tonnes, c'est à dire l'équivalent d'un camion de sel) pour maintenir à plein le stock de début d'hiver ;*

¹³ Il y a parfois du sel en sac en moindre quantité qui est utilisé pour la fabrication de la saumure.

¹⁴ Cette circulaire n'a pas été reconduite lors des années ultérieures.

- en janvier, commandes de sel de façon à maintenir 75 % du stock de début d'hiver dans chaque centre d'entretien et d'intervention ;
- en février et mars, commandes de sel de façon à maintenir 50 % du stock de début d'hiver dans chaque centre d'entretien et d'intervention.

La mission a pu constater que ces instructions étaient mises en œuvre :

- les DIR rencontrées (en septembre et octobre) étaient en cours d'approvisionnement ou avaient d'ores et déjà complété les hangars à sels ;
- les DIR réalisaient un suivi opérationnel du stock de manière hebdomadaire, avec, pour certaines d'entre elles, une remontée des informations auprès de la DGITM/DIT/GRT. Le suivi est réalisé avec les commandes mais aussi en fonction du nombre de sorties des saleuses.

Si le suivi opérationnel est effectué, il n'y a en revanche pas d'inventaire physique en fin d'exercice s'appuyant sur un comptage exhaustif des stocks. Les services font remarquer à la mission que cela serait d'ailleurs difficilement réalisable en cette période (les équipes étant fortement mobilisées par le service hivernal, d'autres mobilisées par la clôture comptable, et en effectif réduit en période de congés de Noël).

Au 31 décembre de l'année N, les stocks avoisinent leur niveau maximum. Le coût moyen¹⁵ de la tonne pour le sel en vrac (modulé en fonction de la qualité du sel, du coût de transport et de la quantité livrée) avoisine 80 € TTC/Tonne.

Le tableau ci-dessous fait état de la situation au sein des DIR auditées :

DIR auditée	Volume de stocks (en Tonnes)	Coût moyen estimé (€ TTC)	Montant en €	Sources
DIRO	7 000	80*	560 000,00 €	Entretien directeur
DIRN	9 770	70	683 900,00 €	QCI
DIRSO	4 700	75	352 500,00 €	Entretien directeur adjoint
DIRCO	8 500	97	824 500,00 €	Entretien directeur

* application du chiffre moyen entre les DIRSO,DIRN et DIRCO

La DGITM/DIT/GRT a transmis le volume des stocks de sels présents au début de la période de viabilité hivernale 2015-2016 pour l'ensemble des DIR (118 349 tonnes) soit environ une valeur de 9,5 M€ (en application du prix moyen de 80€ la tonne).

4.2.2. Une présence partielle de cuves de carburant

Les CEI des DIR auditées sont diversement équipés de cuves de carburant. Certains CEI n'ont pas de cuves et s'alimentent directement aux stations Total situées généralement à proximité (cas du CEI de Lille) et d'autres disposent de cuves de

¹⁵ Cela peut varier d'un CEI à l'autre par exemple de 47 à 99 €HT la tonne à la DIR SO, de 75 à 87 €HT à la DIR CO.

carburant, notamment ceux qui ont été construits dans le cadre des partenariats publics privés¹⁶(PPP).

Les directeurs indiquent que le fait de disposer de cuves à carburant permet d'obtenir des meilleurs prix sur des marchés locaux. Ils estiment leur présence nécessaire dans les CEI isolés, notamment en zone de montagne, et signalent l'intérêt de bénéficier de réserves de quelques jours en cas de crise routière (blocages poids lourds, ...). Cependant, ils estiment que les cuves ne sont pas complétées en fin d'année et qu'il n'y a pas d'enjeux concernant le carburant.

DIR	Nbre CEI	Sites disposant de cuves de carburants	Stock en fin de gestion (en L)	Prix	Montant HT	Sources :
DIR CO	20 CEI	14	49 000	0,96	47 040,00 €	Tableau cuves carburant
DIRN	18 CEI	7	50 000	1,2	60 000,00 €	QCI

Exemple de chiffrage de stock de carburant à la DIRCO et DIRN

En matière de contrôle, la mission a constaté que les cuves (celles qui ont été implantées dans les CEI construits dans le cadre des partenariats publics privés), peuvent être suivies de manière opérationnelle via l'interrogation de chaque borne par internet. Les mouvements effectués sont tracés ainsi que le nom des agents ayant utilisés la station et l'immatriculation des véhicules alimentés. Des contrôles internes sont réalisés : ils visent à repérer des anomalies (par ex. remplissage dépassant la capacité du réservoir du véhicule, consommation inhabituelle d'un véhicule, ...).

Compte tenu de la diversité des situations rencontrées (présence ou non de cuves), de la quantité négligeable des stocks en fin d'année et du faible enjeu financier, la mission préconise de réaliser un suivi opérationnel du carburant sans pour autant aller jusqu'à sa valorisation comptable.

4.2.3. Une signalisation temporaire éclectique sans véritable enjeu financier



Entreposage de la signalisation temporaire au CEI de Rennes

La signalisation comprend deux catégories :

- la signalisation permanente (signalisation de police et signalisation directionnelle) est incorporée au patrimoine. Elle est comprise dans les opérations d'immobilisation des en-cours routiers ;

¹⁶ Les cuves de carburant ont été prévues dans le cahier des charges de la construction des CEI.

- la signalisation temporaire disposée aux bords des voies à l'occasion de travaux, d'accidents, manifestations,...

Les DIR peuvent gérer ponctuellement des stocks de signalisation permanente mais les panneaux seront le plus souvent mis en place au cours d'exercice et de rares stocks resteront en fin d'année dans le cas où des intempéries ou des retards ponctuels empêchent la réalisation des travaux d'investissement.

Le cas de la signalisation temporaire est différent. Des stocks existent au sein des CEI pour les interventions sur le réseau mais aucune des DIR rencontrées ne réalise un suivi opérationnel de ces panneaux. Il n'y a pas non plus d'inventaire physique. Leur nombre est le plus souvent inconnu des services (il a été parfois annoncé un nombre de deux cents panneaux sans que ce chiffre puisse être vérifié précisément). La mission a pu constater que ceux-ci sont de taille et d'âges très divers, leurs mentions sont souvent modifiées et ils présentent des degrés différents de vétusté.

La mission estime que les panneaux de signalisation temporaire devraient être physiquement inventoriés mais qu'il sera très difficile voire impossible de valoriser ce stock. La mission n'estime pas nécessaire de les enregistrer comptablement.

4.2.4. Une présence minimale de peinture pour la signalisation horizontale en fin d'année

Au moment du transfert des parcs de matériels aux conseils départementaux (2011), les DIR ont parfois été amenées à intégrer les équipes d'exploitation spécialisées dans les opérations de signalisation horizontale ou dans la pose de glissières de sécurité.

Pour ces activités, les agents ne figurant pas parmi les priorités de remplacements après leur départ du service (mutation, retraite), les équipes se réduisent au fil du temps et la mission est alors externalisée.

En matière de stocks, les activités de peinture étant réalisées pendant la période de beaux jours, les matières achetées sont principalement consommées au cours de l'exercice pour la réalisation des travaux. Par ailleurs, la peinture à l'eau, de plus en plus utilisée, est gélive et ne se conserve pas d'une année sur l'autre. Les stocks conservés sont minimes et concernent quelques bidons de peinture solvantée.

Compte tenu de la faible présence de peinture et de l'externalisation progressive de cette activité, la mission estime qu'il n'est pas pertinent de réaliser un inventaire de ce type de produits.

4.2.5. Des stocks limités de glissières de sécurité



Éléments de glissières de sécurité au CEI de Lille

En matière de stocks de glissières de sécurité, la situation diffère quelque peu de la peinture. Comme pour la peinture, les équipes spécialisées ne vont sans doute pas être renouvelées dans le futur et l'externalisation sera de mise. Cependant les stocks de glissières n'étant pas périssables, les DIR peuvent avoir des attitudes différentes : certaines conservent uniquement quelques linéaires de glissières pour des réparations urgentes en fin d'année (DIR O), d'autres en conservent un stock plus sensible (DIR CO) en vue des programmes de réparation suite à des dégâts au domaine public. Il est à noter que, comme pour la signalisation permanente, les stocks de glissières pour travaux seront incorporés au patrimoine routier (en-cours routiers) et valorisés comme tels.

Chaque centre spécialisé connaît et suit le stock de glissières qui est en fait constitué de plusieurs pièces (éléments droits, supports, écarteurs, etc.). La mission a pu vérifier le nombre de glissières présentes en DIR CO via le logiciel « trust.cha » corroboré par l'estimation sur place du nombre d'éléments droits.

Il a été signalé à la mission que les stocks étaient en augmentation de façon mécanique en raison de la multiplication des fournisseurs qui oblige la DIR à conserver des dispositifs de différentes marques en vue de leur remplacement.

Dans la mesure où cette activité va progressivement être externalisée, la mission préconise de réaliser un suivi opérationnel des éléments de glissières de sécurité sans pour autant aller jusqu'à la valorisation comptable.

4.2.6. De rares stocks de séparateurs modulaires de voies en béton



Séparateurs bétons au CEI de Limoges

Une seule DIR a signalé détenir un stock de séparateurs modulaire de voies en béton : 140 pièces sont réparties entre les CEI de Limoges, Guéret et Brives (Valeur 100 € le m/l). Ces dispositifs sont notamment mis en place en cas d'accident sur glissières en

attendant les travaux de réparation. La mission estime que ce stock ne mérite pas un suivi comptable particulier.

4.2.7. Une quantité minime de granulats

Des granulats (gravier et sable) sont utilisés pour divers travaux (socles de panneaux de signalisation, poteaux de clôture, ...). Ces matériaux sont très généralement consommés en cours d'exercice et ne présentent pas d'enjeux financiers particuliers.

4.3. Une absence de comptabilisation des stocks dans les DIR auditées

La comptabilisation des stocks n'est effective dans aucune des DIR auditées. Les services DIR et CPCM mettent en avant :

- la circulaire MEDDE-MELTR du 24 juillet 2013 relative à la tenue de l'inventaire physique des biens mobiliers qui indique que « *dans l'attente de la détermination avec le département comptable ministériel des règles de traitement comptable des stocks, l'inventaire physique des stocks n'est pas traité dans la présente circulaire. Il fera l'objet d'un additif* » ;

- et surtout la note de service MEDDE-MAAF SG/SAFSL/SDABC/N2014 du 27/11/2014 qui précise dans la fiche VI¹⁷ « *pour nos ministères, les travaux de recensement des stocks dans Chorus n'ont pas débuté. Les services déconcentrés n'ont donc pas d'action spécifique à mener sur ce chantier dans le cadre des travaux d'inventaire 2014* ».

L'interrogation des comptables assignataires rencontrés a montré qu'à part une DIRM et le ministère de la justice (service pénitentiaire) qui comptabilisent les munitions en stock, il n'y a pas d'autres cas actuellement.

4.4. Des préconisations pour la comptabilisation des stocks

Après avoir rencontré les quatre DIR, les CPCM et les DD(R)FiP, et examiné la situation des stocks, la mission d'audit suggère de suivre uniquement le stock de sel (en vrac), si le service des affaires financières (SAF) le juge opportun et que ce stock constitue un enjeu significatif à l'échelle du budget du ministère. Les services des DIR étant fortement mobilisés par la viabilité hivernale en période de clôture, elle préconise néanmoins que le suivi soit réalisé, le cas échéant, selon des modalités simplifiées suivantes :

- Les réapprovisionnements de sel étant effectués en début de période hivernale et complétés au fur et à mesure, les volumes maximaux sont donc atteints en fin novembre et tenus à ce maximum au 31 décembre. La mission propose que la « photographie » de l'estimation des stocks soit prise au 30 novembre par les DIR et que la valorisation soit établie à partir d'un prix moyen constaté en fonction des dernières facturations.
- La mission suggère de ne pas suivre les stocks de sel via Chorus mais par fichier d'inventaire intermittent et de limiter les jeux d'écriture : une fois par

¹⁷ Cette note est accessible sous : <http://chorus.projet.i2/bilan-etat-2014-guide-des-travaux-d-inventaire-a485.html>

exercice, et variation uniquement dès lors qu'il y a une modification soit du nombre des hangars de stockage soit du prix moyen du sel.

Il s'agira à SG/SAF d'établir une note à l'intention des services pour diffuser ces modalités simplifiées aux services, d'en faire état lors des réunions régulières qu'il tient avec les CPCM et de la diffuser aux DIR.

6. Recommandation à l'administration centrale (SAF, CBCM et DGITM) : comptabiliser, si l'enjeu est jugé significatif, uniquement le stock de sel (en vrac) de manière simplifiée (fichier d'inventaire intermittent, photographie des stocks de sel au 30 novembre, prix moyen constaté)

7. Recommandation au SG/SAF : établir une note à l'intention des services explicitant ces modalités simplifiées de comptabilisation du sel et la diffuser aux CPCM et DIR

5. Des contrôles internes à mettre en place

La situation est très variable selon les services, mais les contrôles, quand ils sont menés, sont rarement formalisés. Les procédures écrites établissant les contrôles sont peu fréquentes.

5.1. Un pilotage insuffisant du contrôle interne

Si l'administration centrale a dépensé beaucoup d'énergie ces dernières années pour le déploiement du contrôle interne comptable (CIC) dans les services, sous l'insistance certes du ministère chargé des finances, la mission constate qu'il s'est concentré sur certains aspects dans les unités chargées de la comptabilité sans qu'il s'intéresse aux immobilisations corporelles.

La mission a constaté que les procédures de suivi, instaurées par la circulaire du 24 juillet 2013, n'ont donné lieu à aucun bilan ni relance par l'administration centrale. Les DIR devaient faire remonter ces tableaux avant le 15 octobre 2013, et les actualisations devaient être transmises chaque année en fin janvier. Les éléments collectés sont partiels et non mis à jour.

Sans minimiser les efforts que les services ont dû accomplir au moment de leurs transformations (DDE vers DIR en 2006), ils n'ont déployé le CIC que très timidement et, dans bien des cas, oublié de maintenir un niveau minimum de contrôle hiérarchique interne (C.H.I.) et notamment sur les opérations d'inventaire.

5.2. Le contrôle hiérarchique interne est loin d'être systématique

Le contrôle hiérarchique interne doit vérifier que les instructions données sont bien suivies d'effet, et avec la qualité requise¹⁸. Ainsi doivent être contrôlés l'existence d'inventaires des biens mobiliers non consommables, leur exhaustivité, les éléments identifiant le bien qui doivent y être consignés, la mise à jour régulière des entrées et sorties, la cohérence de l'inventaire avec les biens. Les mouvements, d'entrées de biens au fur et à mesure de leur acquisition, les déplacements et les sorties des biens doivent faire l'objet de procès-verbal signés par le responsable de l'inventaire.

5.2.1. Les contrôles des inventaires physiques sont rarement formalisés

Les contrôles, lorsqu'ils sont réalisés, le sont au fil de l'eau. Ils ne sont pas encore rentrés pleinement dans la culture des CEI, à qui il est délégué ce rôle pour un certain nombre de matériels, dont l'objectif prioritaire est d'assurer l'entretien routier.

Dans les CEI et ateliers, où les inventaires sont en général en place, sous des formes variées, la tenue de l'inventaire est contrôlée au coup par coup. Le contrôle hiérarchique, lorsqu'il existe, s'attache à ce qu'il y ait un inventaire, à ce qu'il soit mis en place, mis à jour et complété surtout lors de l'acquisition de nouveau matériel et de sorties de matériel, mais un contrôle systématique ou périodique n'est pas organisé en tant que tel.

¹⁸ Cf circulaire DPSM du 6 décembre 2004 sur le CHI (annexe 5)

Le petit matériel ou le matériel roulant existant fait rarement l'objet de comptage ou de vérification régulières. Il n'a pas été observé, n'a pas été signalé de situations préjudiciables, néanmoins, le risque reste élevé de détournement de petit matériel, voire d'usages personnels temporaires qui perdurent.

Les services doivent avoir une connaissance exhaustive des biens mobiliers non consommables, et les contrôles doivent vérifier que tous les biens sans exception, (en tenant compte des seuils fixés pour l'enregistrement) figurent bien sur l'inventaire. Mais la mission n'a pas constaté l'existence de contrôles portant sur l'exhaustivité des inscriptions à l'inventaire, c'est-à-dire sur la vérification que tous les biens ont été inventoriés, et de fait, certains matériels n'ont pas été retrouvés sur l'inventaire physique.

Le contrôle visuel de l'inventaire sur pièce et sur place, pour vérifier l'exactitude des enregistrements sur l'inventaire physique, est rarement réalisé.

5.2.2. Le contrôle hiérarchique interne ne couvre pas les inventaires

Le seul secteur qui fasse l'objet de contrôles internes dans les services DIR est la consommation de carburant des véhicules. L'utilisation des carburants est en effet régulièrement suivie par un logiciel permettant de suivre la consommation par véhicule. Ce système intègre des alertes lors de constat de consommation excessive sur un véhicule.(cf. 4.2.2).

Pour les matériels roulants, un inventaire sur pièce peut être réalisé une fois par an dans le cadre des travaux de fin de gestion, mais inégalement exécuté. Pour le reste (mobilier, informatique,...), il est prévu d'intégrer ce contrôle dans le CHI organisé dans les districts, ce qui n'est pas encore le cas.

5.3. Le contrôle interne comptable (C.I.C.) peine à se mettre en place

5.3.1. Les cartographies des risques n'intègrent pas toujours les immobilisations comme facteur de risque

Toutes les DIR audités ne disposent pas de cartographie des risques intégrant les immobilisations comptables. Les immobilisations, lorsqu'elles sont retenues comme facteur de risque, sont considérées comme un risque faible. Les autres services révisent actuellement leur cartographie en intégrant les risques liés aux immobilisations.

5.3.2. Il n'y a pas toujours de plan de contrôle opérationnel des inventaires

Dans plusieurs cas, le plan de contrôle ne comprend pas le contrôle des immobilisations et/ou des inventaires. Mais la prise de conscience se fait, et certains plans de contrôle sont en cours de révision pour introduire ces domaines de gestion.

5.4. Les contrôles sur les inventaires mériteraient d'être intensifiés

5.4.1. Des contrôles sont présents, mais uniquement assurés par les CPCM

Le contrôle sur les dossiers d'inventaire des services prescripteurs, et sur les déclarations de conformité sont en général réalisés par les CPCM : complétude du dossier transmis, conformité des pièces, signatures, exhaustivité des déclarations de conformité à être datées et signées, demande de pièces justificatives de mise en service ou de sortie d'inventaire (PV de vente, déclaration de vol...). Mais il reste encore difficile dans certains cas d'effectuer tous les contrôles, dans la mesure où les unités opérationnelles (UO) n'ont pas finalisé leurs inventaires physiques ; les certificats de conformité ne sont en effet pas tous produits.

Le contrôle que tous les biens immobilisables ont été immobilisés est réalisé par les CPCM, en général au moment de l'engagement de la dépense, ou en rapprochant les inventaires physiques et comptables, lorsque c'est possible. Les biens immobilisés, qui donnent lieu à une FIES, sont contrôlés à ce titre.

Le contrôle est souvent fait au fil de l'eau, parfois semestriellement, parfois lors des travaux de fin de gestion par l'envoi de tableaux des FIES et FIEC ou d'extractions Chorus pour vérification et remise à jour, ou contrôle.

A noter qu'un contrôle est également conduit par les DR(D)FiP au moment de la demande de création de FIEC (visa sur la fiche navette pour le contrôle de la bonne imputation).

5.4.2. Le rapprochement des inventaires physiques et comptables n'est pas généralisé

Le rapprochement des inventaires physique et comptable devrait être fait régulièrement, malgré le défaut d'apurement des anciens enregistrements, mais il n'est pas toujours pratiqué ainsi.

Dans les cas où les dispositifs sont les plus aboutis, une grille de contrôle est établie pour rapprocher l'inventaire physique et comptable, et elle justifie l'écart entre l'inventaire comptable et physique à l'aide de pièces complémentaires (certificats de vente, ...). Ce rapprochement est effectué en fin de gestion sur pièces mais néanmoins pas sur place. Le dispositif est formalisé par la signature de l'état d'inventaire par le secrétaire général de la DIR.

Mais il est étonnant de constater que ce rapprochement des inventaires physique et comptable ne se fait pas systématiquement partout, alors qu'il peut s'agir de simples échanges de données avec la DIR.

Pour les raisons développées ci-dessus, il est donc urgent de mettre en place des C.H.I. sur le domaine géré, et en particulier sur la gestion des inventaires, physique et comptable, avec programmation des contrôles, exécution, exploitation des résultats, bilan et plan d'action, tant en administration centrale que dans les services des DIR.

8. Recommandations pour l'administration centrale (DGITM et SAF) et pour les DIR : relancer le processus de contrôle hiérarchique interne sur les inventaires physiques (exhaustivité, rapprochement avec inventaire comptable,...), et accélérer la mise en place du contrôle interne.

5.4.3. Des restitutions sont faites lors des travaux de fin de gestion

Le CPCM, dans son rôle de responsable de la comptabilité auxiliaire des immobilisations ministériel (RCAIM) fait des restitutions lors des travaux de fin de gestion, ou parfois en cours d'année.

Conclusion

Le processus d'inventaire dans les DIR est désormais correctement géré pour ce qui concerne les biens immobilisés, c'est-à-dire les biens d'une valeur supérieure à 10 000 € et les matériels roulants (immobilisés dès le 1^{er} €).

Les processus d'inventaires des autres biens (petits outillages notamment) sont perfectibles, et dans certains cas à mettre en place.

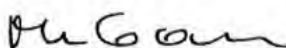
S'agissant des stocks, la mission propose, si l'administration centrale estime que cela constitue un enjeu financier, de gérer seulement les stocks de sel, mais de manière très simplifiée, par le passage d'une seule opération comptable par an. En réunion de restitution de cette mission d'audit, le SAF et le CBCM ont considéré que les montants financiers ne constituaient pas un enjeu significatif et ne semblaient donc pas nécessiter de modifier les modalités de comptabilisation.

Stéphane Denécheau



Inspecteur de
l'administration du
développement durable,

Marie Laure Garcin



Chargée de mission

Michel Saillard



Inspecteur de
l'administration du
développement durable
coordonnateur de la mission

Annexes

1. Lettre de mission



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE

*Conseil général de l'environnement
et du développement durable*

Paris, le 31 AOUT 2015

Le vice-président

à

Monsieur le secrétaire général

Monsieur le directeur général des infrastructures,
des transports et de la mer

Référence CGEDD : 010271-01

Le comité ministériel d'audit interne du 26 janvier 2015 a décidé le lancement par le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) d'un audit portant sur les inventaires des directions interdépartementales des routes (DIR).

Je vous informe que j'ai désigné Mme Marie-Laure Garcin, agent contractuel de catégorie A, et MM. Michel Saillard et Stéphane Denecheau, inspecteurs de l'administration du développement durable, pour effectuer cette mission.

Patrice PARISÉ

Copie :

M. le contrôleur budgétaire et comptable ministériel



CGEDD - Tour Séquoia - 92055 La Défense cedex - tél. +33 (0)1 40 81 21 22 - www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr

2. Liste des personnes rencontrées

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>	<i>Date de rencontre</i>
Administration centrale				
Moulet	Pascal	DGITM	Sous directeur SAGS BC	10/06/15
Bouny	Didier	DGITM	Adjoint au sous directeur SAGS/BC	10/06/15
De Romémont	Stanislas	DGITM	Chef de bureau GRT2	28/05/15
Rodriguez	Marc	CBCM	Chef du CBCM-DCM	3/09/15
Puente	Sabrina	CBCM	Auditrice CBCM-DCM	3/09/15
Panuel	Catherine	CBCM		3/09/15
Petit	Olivier	SG/SAF	Sous-directeur SAF/MC	3/09/15
Bernard	Béatrice	SG/SAF	MC2	3/09/15
Rousselot	Emmanuel	SG/SAF	Sous-directeur du budget et des contrôles (BC)	30/09/15
Harizanos	Annick	SG/SAF	Chef du bureau de la réglementation financière et des contrôles	30/09/15
Montbrun	Flora	SG/SAF	Adjointe au chef de bureau de la réglementation financière et des contrôles	30/09/15
Weyd	Jérôme	DGITM/DIT/GRT	Adjoint au sous-directeur	20/10/15
Site de Rennes				
Lechelon	Frédéric	DIRO	Directeur	15/09/15
Chauvel	Nicole	DIRO	Chef de la mission coordination et budget	15/09/15
Prigent	Marie-Josée	DIRO	Mission coordination et budget	15/09/15
Pierre	Jean-Michel	DIRO	Pôle Moyens matériels	15/09/15
Roullois	Michel	DIRO	Responsable point service Rennes	15/09/15
Chapelle	Alain	DIRO	Responsable section de travaux Rennes	15/09/15
Le Doeuff	Armelle	Dreal Bretagne	Chef PSI	16/09/15
Dupuy	Gisèle	Dreal Bretagne	Responsable unité comptable n°2	16/09/15

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Site de Lille				
Bouragan	Nathalie	DRFiP Lille	Service comptabilité, dépenses, régie, transfert des routes	21/09/15
Carlier	Delphine	DRFiP Lille	chef du service dépense	21/09/15
Delannoy	Gérald	DIRN	SG/cellule achat	21/09/15
Delins	Vincent	DIRN	CEI Lille	21/09/15
Deshayes	Lionel	DIRN	Chef cellule MAT	21/09/15
Dipre	Alain	DIRN	SG/responsable cellule achat	21/09/15
Dubray	Aurélie	DIRN	Chef du SPT	18 et 21/09/15
Korcz	Nathalie	DREAL N-PdC	Chef du CPCM	18/09/15
Lauwerie	Eric	DREAL N-PdC	Expert TFG et modernisation	18/09/15
Lefebvre	Alain	DIRN	Chef de district	21/09/15
Lieven	Véronique	DIRN	Chef du SG	18 et 21/09/15
Steuve	Laurent	DRFiP Lille	Responsable de la division dépense	21/09/15
Vanderplancke	Loïc	DREAL N-PdC	Chef du PSI	18/09/15
Site de Toulouse				
Durand	Bernard	DIRSO	Directeur de la DIRSO (pi)	23/09/15
Gélébart	Fabien	DIRSO	SG de la DIR	23/09/15
Allibert	Ludovic	DIRSO	Responsable du service exploitation	23/09/15
Rolland	Jean-François	DIRSO	SG adjoint	23/09/15
Tignol	Olivier	DIRSO	Service exploitation et matériels	23/09/15
Lero	Eric	DIRSO	Chef CEI Toulouse	23/09/15
Mauray	Jean-Charles	DIRSO	Chef du District Centre	23/09/15
Bouchaton	Gilles	DIRSO	Adjoint au chef de district centre	23/09/15
Bourdillon	Gil	CPCM Midi Pyrénées	Responsable CPCM	24/09/15
Galleotti	Florence	DDFiP Tarn	Responsable de la division Etat	24/09/15
Coimet	Stéphane	DDFiP Tarn	Chef du service dépense	24/09/15

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Site de Limoges				
Borde	Denis	DIRCO	Directeur	6/10/15
Buil	Lionel	DIRCO	SPT/ gestion flotte	06/10/15
Cartelier	Nelly	DIRCO	SPT/Bureau administratif et gestion	06/10/15
Caspougeas	Olivier	DIRCO	Chef d'équipe fonctionnel, CEI Limoges	06/10/15
Chapelain	Laurence	DIRCO	SG de la DIR	6/10/15
Coufeix	Emmanuel	DIRCO	District Limoges, gestion flotte	06/10/15
Dujardin	Jessica	Dreal Limousin	Référent réglementaire, chargée de la mise en oeuvre et du suivi de la qualité au PSI GA/PAYE	7/10/15
Huart	Jean	Dreal Limousin	Adjoint au SG, responsable du PSI	7/10/15
Joseph	Cédric	DIRCO	Chef de district Limoges	06/10/15
Lafont	Philippe	DIRCO	Directeur adjoint exploitation	6/10/15
Leobon	Dominique	DIRCO	Adjoint au chef de district Limoges	
Machard	Elisabeth	DIRCO	Assistante Gestion financière	06/10/15
Mayet	Hervé	DIRCO	Chef du SPT	06/10/15
Pailler	Loïc	DIRCO	Agent d'exploitation CEI Limoges	06/10/15
Phalippout	Delphine	Dreal Limousin	Chargée de prestations	7/10/15
Roby	Stéphane	DIRCO	Agent d'exploitation CEI Limoges	06/10/15
Terracher-Béard	Dominique	Dreal Limousin	Responsable CPCM	7/10/15

3. Synthèse nationale et tableau des constats

CGEDD section « Audits, inspections et vie des services »	010271-01 Immobilisations corporelles et stocks des directions interdépartementales des routes	Référence : 20160223_rapport Processus Inventaires DIR-MEEM Archivage : 3-T/5-Synth
--	---	--

Synthèse

septembre -octobre 2015

	<i>Nom</i>	<i>Date</i>
Rédigé par	Marie Laure Garcin, Stéphane Denécheau, Michel Saillard	17/12/2015
Validé par	Jacques Poulain	06/01/2016

Le comité ministériel d'audit interne du 26 janvier 2015 a décidé le lancement par le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) d'un audit portant sur le processus d'inventaire des directions interdépartementales des routes (programme 203 du budget de l'État - infrastructures et services de transports).

Le périmètre de l'audit est restreint à un échantillon de directions interdépartementales des routes (DIR) et ne comprend pas les en-cours routiers¹⁹. Il a été choisi notamment en réponse à une observation de la Cour des comptes (Rapport de synthèse de la mission finale sur les comptes de l'État de 2014 - Cycle 3. « Immobilisations et stocks » - Sous-cycle 3.1. « Immobilisations et stocks des ministères civils »), qui pointait une « incertitude sur l'exhaustivité des matériels de transport et des matériels techniques comptabilisés en « autres immobilisations corporelles », dont « les procédures d'inventaire physique ne sont pas appliquées de manière homogène par les directions interrégionales des routes du Medde ».

¹⁹ Cf rapport 008120-02 d'audit de suivi relatif à la fiabilisation des encours routiers du CGEDD d'avril 2015

La mission d'audit s'est interrogée par ailleurs sur le champ d'investigation de son audit qui, potentiellement, peut-être très large. Elle a décidé, après examen et dans le temps qui lui était imparti, de ne pas investiguer :

- les processus d'inventaire de l'immobilier des DIR (parc immobilier et foncier non bâti), pour lequel un partenariat avec DGFIP (France Domaine) aurait été nécessaire préalablement pour mener à bien la mission ;
- les processus de recensement et de gestion des « délaissés routiers », pour lesquels une mission d'audit spécifique est certainement nécessaire ;
- les processus de recensement et de gestion du réseau des stations radio 40 MHz.

Le périmètre de la mission a donc porté sur la gestion des immobilisations suivantes : véhicules légers, véhicules industriels, fourgons, saleuses, matériels techniques, le mobilier, les matériels informatiques, etc, et sur la gestion des stocks : sel, granulats, carburant, panneaux, glissières, signalisations provisoires, etc.

Sur le périmètre ainsi défini, l'audit :

- a vérifié que les modalités d'enregistrement des biens détenus dans des inventaires physiques étaient conformes aux instructions de la DGFIP et du ministère, à jour et contrôlés et, par sondage, la correspondance entre les enregistrements figurant à l'inventaire physique et les biens existants ;
- a analysé le pilotage et les modalités de mise en œuvre des dispositifs de contrôle interne comptable au niveau central et local associés aux processus d'inventaire ;
- a analysé les modalités de rapprochement des inventaires physiques et comptables ;
- s'est assuré que les données transmises pour la comptabilisation des immobilisations et des charges au sein du compte général de l'État respectent les critères de qualité comptable, notamment de sincérité, d'exhaustivité et d'exactitude, notamment sur le suivi des immobilisations en cours et leur mise en service ;
- a analysé la problématique des stocks, leurs suivis physiques et les enjeux financiers les concernant pour déterminer ceux qui nécessitent une gestion comptable.

Points forts

- le processus d'inventaire des matériels roulant acquis depuis 2013 est maîtrisé, la base de donnée reste cependant à fiabiliser pour ce qui concerne « l'inventaire historique » des biens acquis avant 2013 ;

- la collaboration généralement active entre les trois structures (DIR, CPCM et DD(R)FiP) qui conduit à une amélioration progressive de la qualité des inventaires ;
- les acteurs sont identifiés et connus de la structure et font généralement preuve d'une grande compétence ,
- les tests de corroboration ont été finalisés et se sont révélés globalement satisfaisants pour la gestion de ce dispositif.

Points de fragilité

- dans bien des cas, des acteurs uniques sur certains secteurs de gestion, une connaissance reposant sur la connaissance et la mémoire des personnes, mais souvent non formalisée.

Axes d'amélioration

- le pilotage du processus d'inventaire par l'administration centrale (DGITM, SAF) peut être qualifié de faible : absence de nomination de l'équipe de coordination ministérielle (ECM), de l'acteur ministériel de pilotage (AMP). Par ailleurs, des souhaits de travail en réseau des responsables d'inventaires, et des guides et formations spécifiques sont attendus de la part des agents rencontrés ;
- le tableau des inventaires dit « historique » doit être apuré : cela ne peut se réaliser qu'à la condition que les DIR et les CPCM définissent en commun et mettent en place sans délais les modalités d'identification (numéro d'inventaire DIR dans Chorus, n° d'immatriculation le cas échéant, n° de FIES dans l'inventaire physique) et les modalités d'apurement de la base de données des immobilisations corporelles
- réaliser et suivre l'inventaire des petits matériels (tondeuses, tronçonneuses, débroussailleuses, perceuses,...) ;
- le contrôle interne ne cible pas suffisamment les dispositifs d'inventaires ;
- si le SAF estime qu'il constitue un enjeu à l'échelle du ministère, gérer comptablement le stock de sel en mettant en place un dispositif national simplifié (une seule opération comptable dans le cadre des TFG) ;
- le SAF doit rédiger alors le chapitre « stock » de la circulaire de 2013 ;
- certains magasins et des locaux largement ouverts en journée mériteraient très certainement d'être mieux sécurisés.

Tableau des constats

NB : ce tableau ne recense que les éléments qui méritent une amélioration

Légende de l'appréciation :



N° de risque	Constat	Appréciation	Cause	Conséquences	Recommandations ou Proposition	PJ
1. – Pilotage						
1.1	L'équipe de coordination ministérielle est en place et exerce ses fonctions, mais n'a pas été nommée par une décision officielle, ni l'acteur ministériel de pilotage.	-	Absence de mesure de contrôle interne.	Risque juridique. Impact sur la qualité des comptes.	Recommandation N°1, au SAF : Prendre une décision de constitution de l'équipe de coordination ministérielle, et par conséquent de l'acteur ministériel de pilotage, pour être totalement en conformité avec la réglementation.	
1.6	Les personnes en responsabilité de l'inventaire dans les DIR se sentent isolés et ne disposent pas de consignes précises.	-	Il n'y a pas de réseau métier en place permettant la diffusion des instructions et les consignes de mise en œuvre.	Certaines instructions ne sont pas connues des services prescripteurs (instructions DGFIP du 1 et 22 décembre 2014).	Recommandation N°2, au SAF : Établir et éditer un guide sur les immobilisations (hors « en-cours » routiers qui existe), et développer les formations sur ce thème, facilitant ainsi la compréhension pour les services et améliorant la qualité de gestion.	
1.7	Les contrôles internes sont soit balbutiant et non tracés, soit inexistant	---	Restructurations successives des services (DDE vers DDEA, vers DDT) Création de nouveaux services (DIR)	Risque de mauvaise gestion, voire d'absence de gestion (petits matériels) Risque de détournement de biens	Recommandations N°8, pour l'administration centrale (DGITM et SAF) et pour les DIR : Relancer le processus de contrôle hiérarchique interne sur les inventaires physiques (exhaustivité, rapprochement avec inventaire comptable,...), et accélérer la mise en place du contrôle interne	

N° de risque	Constat	Appré- ciation	Cause	Conséquences	Recommandations ou Proposition	PJ
2. – Inventaires physiques et comptables						
2.1	Le tableau des inventaires comptables antérieur à 2013 n'est pas fiabilisé	--	Le versement dans chorus des inventaires des parcs départementaux a été effectué sans discernement. Les modalités d'identification et d'apurement n'ont pas été définies	Le rapprochement des inventaires physiques et comptable n'est pas possible : la certification des inventaires n'est pas sincère	<p>Recommandation N°3, aux DIR et aux CPCM : Définir en commun et mettre en place sans délais les modalités d'identifications (numéro d'inventaire DIR dans Chorus, n° de FIES dans l'inventaire physique) et les modalités d'apurement de la base de données des immobilisations corporelles.</p> <p>Recommandation N°4, aux DIR et aux CPCM : Identifier l'ensemble des matériels immobilisables avec un numéro d'inventaire visible et l'intégrer dans l'inventaire comptable des CPCM.</p>	
2.1 2.3 2.5	Il n'y a pas d'inventaire concernant les petits matériels en CEI	--	Le service s'est préoccupé en priorité de réaliser l'inventaire des immobilisations et n'a pas lancé de démarche d'inventaire des matériels <10 000€	Les matériels ne peuvent être tracés (pas de suivi du parc de matériel) ce qui nuit à la politique d'achat, peut conduire à des pertes ou des détournements pour des usages personnels.	Recommandation N°5, aux DIR : Tenir les inventaires physiques du petit outillage et apposer un numéro d'inventaire sur tous ces matériels.	
3. – Stocks						
8.2.1	Des stocks sont existants en fin de gestion concernant le sel, les carburants, les glissières et les panneaux de signalisation sans qu'ils fassent l'objet d'un suivi opérationnel à l'échelle de la DIR	-	Il n'y a pas de consigne de suivi des stocks	<p>Difficulté à connaître des quantités et montants concernés</p> <p>Risque de détournement de biens (carburant, pièces détachées, petit outillage) à des fins personnels</p>	<p>Recommandation N°6, à l'administration centrale (SAF, CBCM et DGITM) : Comptabiliser, si l'enjeu est jugé significatif, uniquement le stock de sel (en vrac) de manière simplifiée (fichier d'inventaire intermittent, photographie des stocks de sel au 30 novembre, prix moyen constaté)</p> <p>Recommandation N° 7, au</p>	

N° de risque	Constat	Appré- ciation	Cause	Conséquences	Recommandations ou Proposition	PJ
					SG/SAF : établir une note à l'intention des services explicitant les modalités de gestion des stocks.	
8.3.2	Des stocks de sel sont existants en fin de gestion n'apparaissent pas en compte de classe trois.	-	Il n'y a pas de consigne de suivi des stocks	Cela peut nuire à la sincérité des comptes de l'État	Recommandation N°6, à l'administration centrale (SAF, CBCM et DGITM) : Comptabiliser, si l'enjeu est jugé significatif, uniquement le stock de sel (en vrac) de manière simplifiée (fichier d'inventaire intermittent, photographie des stocks de sel au 30 novembre, prix moyen constaté)	
5. – Divers						
	Certains magasins et les locaux sont ouverts (portail, accès atelier, accès magasin) en journée.	--	Il n'y a pas de consignes et de mesures physiques mises en place à cet effet.	Risque d'intrusion et de vol, ou de détournement des outils et pièces détachées, voire de véhicules banalisés	Propositions : Établir localement des consignes de sécurisation des accès et mettre en place des mesures physiques pour améliorer la sécurisation des locaux.	

4. Matrice des risques résiduels

Fort	Moyen	Faible
------	-------	--------

N° de risque	Risques inhérents	Niveau de risque	Mesures de contrôle interne attendues	Acteurs concernés	constat d'audit	Niveau de risque résiduel	Recommandation
1. – Pilotage							
1.1	Absence de constitution de l'équipe de coordination ministérielle	Fort	Décision de constitution de l'équipe	SG	L'équipe de coordination ministérielle est en place et exerce ses fonctions, mais n'a pas été nommée par une décision officielle.	Moyen	Recommandation au SAF, N°1 : Prendre une décision de constitution de l'équipe de coordination ministérielle, et par conséquent de l'acteur ministériel de pilotage, pour être totalement en conformité avec la réglementation.
1.2	Absence de désignation de l'acteur ministériel de pilotage	Fort	Décision de nomination de l'acteur	ECM	Absence de décision de nomination de l'acteur ministériel de pilotage.	Moyen	Recommandation au SAF, N°1 : Prendre une décision de constitution de l'équipe de coordination ministérielle, et par conséquent de l'acteur ministériel de pilotage, pour être totalement en conformité avec la réglementation.
1.3	Absence de délimitation au niveau	Fort	Liste et seuils de signification :	SAF	Les instructions sont adressées par le Saf aux Dir (circulaire du 24 juillet 2013, note	Faible	

N° de risque	Risques inhérents	Niveau de risque	Mesures de contrôle interne attendues	Acteurs concernés	constat d'audit	Niveau de risque résiduel	Recommandation
	ministériel du périmètre du domaine routier concerné pour les immobilisations et les stocks (création de seuil de signification pour les stocks, ...)		- des biens (marchandises, terrains, biens) acquis ; - des prestations de service, matières premières et fournitures en attente d'utilisation dans le processus de production ; - des biens acquis ou produits destinés à être distribués à des tiers gratuitement		du 27/11/2014).		
1.3	Absence de désignation du responsable d'inventaire (RI) local	Fort	Décision de nomination du RI local	SP	Les RI sont désignés mais l'information n'est pas remontée systématiquement au SAF (annexe 3 de la circulaire du 24 juillet 2013)	Faible	
1.4	Confusion entre immobilisations corporelles, charges et stocks	Fort	Diffusion d'une instruction fixant le périmètre des immobilisations, charges et stocks dans le domaine routier	Tous	Les circulaires du 24 juillet 2013 et du 27/11/2014 n'indiquent rien en ce qui concerne les stocks	Moyen	Recommandation N°7, au SG/SAF : établir une note à l'intention des services explicitant les modalités de gestion des stocks
1.5	Méconnaissance des fonctions des acteurs aux différents niveaux	Moyen	Diffusion d'une instruction fixant la liste des acteurs et leur rôle respectifs.	Tous	Bonne connaissance des instructions DGFIP des 1 ^{er} et 22 décembre 2014 et bonne compréhension par les acteurs aux différents niveaux	Faible	
1.6	Méconnaissance de la	Moyen	- Documentation accessible	ECM	La réglementation et ses évolutions sont connues par les différents acteurs mais	Moyen	Recommandation N°2, au SAF : Établir et éditer un

N° de risque	Risques inhérents	Niveau de risque	Mesures de contrôle interne attendues	Acteurs concernés	constat d'audit	Niveau de risque résiduel	Recommandation
	réglementation		et lisible - Formation des acteurs		certaines spécificités mériteraient d'être explicitées Les formations existent mais survolent les volets inventaires ; les services sont en demande de formation sur cette thématique		guide sur les immobilisations (hors « en-cours » routiers qui existe, et développer les formations sur ce thème, facilitant ainsi la compréhension pour les services et améliorant la qualité de gestion..
1.7	Absence ou insuffisance de contrôle interne formalisé	Moyen	Plan d'action ministériel du contrôle interne comptable (CIC) Instructions DGFIP – Instructions et plans de contrôle internes	Tous	Le pilotage existe mais concerne peu le domaine des immobilisations, hors « encours routiers »	Fort	Recommandations N°8 pour l'administration centrale (DGITM et SAF) et pour les DIR : Relancer le processus de contrôle hiérarchique interne sur les inventaires physiques (exhaustivité, rapprochement avec inventaire comptable,...), et accélérer la mise en place du contrôle interne
2. – Inventaire physique							
2.1	Absence d'inventaire physique ou inventaire physique partiel	Fort	Contrôle interne en place	SP	Existence confirmée de l'inventaire physique sur les matériels immobilisables, mais faisant parfois défaut pour le petit outillage	Fort	Recommandation N°5, aux DIR : Tenir les inventaires physiques du petit outillage et apposer un numéro d'inventaire sur tous ces matériels.
2.2	Inventaire physique non	Fort	Contrôle interne en place	SP	L'inventaire physique est conforme aux instructions DGFIP et MEEM	Moyen	Recommandation N°8, pour l'administration

N° de risque	Risques inhérents	Niveau de risque	Mesures de contrôle interne attendues	Acteurs concernés	constat d'audit	Niveau de risque résiduel	Recommandation
	conforme (mentions obligatoires)				Le contrôle interne n'est pas formalisé et n'est généralement pas effectué sur la thématique		centrale (DGITM et SAF) et pour les DIR : Relancer le processus de contrôle hiérarchique interne sur les inventaires physiques (exhaustivité, rapprochement avec inventaire comptable,...), et accélérer la mise en place du contrôle interne
2.3	Non-inscription d'un bien à l'inventaire physique	Fort	Contrôle interne en place	SP	La vérification a été effectuée par échantillonnage : quelques petits outillages non inventoriés A noter l'existence d'un contrôle interne formalisé sur l'atelier (DIR/SO)	Fort	Recommandation N°5, aux DIR : Tenir les inventaires physiques du petit outillage et apposer un numéro d'inventaire sur tous ces matériels.
2.4	Maintien à l'inventaire d'un bien sorti	Fort	Contrôle interne en place	SP	Absence de constat auprès d'un SP de maintien dans l'inventaire d'un bien sorti. Vérification de l'existence d'un contrôle interne formalisé	Faible	
2.5	Non correspondance entre l'inventaire et les biens effectivement détenus - Détournement d'un bien	Fort	Rapprochement annuel de l'inventaire physique avec un comptage visuel effectué par une équipe neutre	SP	La vérification a été effectuée par échantillonnage : quelques petits outillages non inventoriés Existence d'un contrôle interne formalisé sur l'atelier (DIR/SO)	Fort	Recommandation N°5, aux DIR : Tenir les inventaires physiques du petit outillage et apposer un numéro d'inventaire sur tous ces matériels.

N° de risque	Risques inhérents	Niveau de risque	Mesures de contrôle interne attendues	Acteurs concernés	constat d'audit	Niveau de risque résiduel	Recommandation
3. – Création d'une immobilisation							
3.1. – Création de la FIEC							
3.1.1	Demande d'EJ en l'absence de FIEC	Moyen	Rapprochement de l'inventaire physique avec la liste des FIEC/FIES Contrôle des EJ	SP / RCAIM	Rapprochement de l'inventaire physique avec la liste des FIEC/FIES Contrôle des EJ Rapprochement des dates de demande de Fiec et des dates d'EJ Constat : le rapprochement n'est possible qu'en présence d'un identifiant commun entre inventaire physique et comptable	Faible	Recommandation N°3, aux DIR et aux CPCM : Définir en commun et mettre en place sans délais les modalités d'identifications (numéro d'inventaire DIR dans Chorus, n° de FIES dans l'inventaire physique) et les modalités d'apurement de la base de données des immobilisations corporelles.
3.1.2	Mauvaise imputation	Moyen	Contrôle des imputations	RCAIM	Contrôle des FIEC : le contrôle des imputations est réalisé par les DD(R)Fip	Faible	
3.2. - Enregistrement du bien à l'inventaire physique							
3.2.1.	Absence d'enregistrement du bien	Fort	Rapprochement de l'inventaire physique avec les EJ et la liste des FIEC/FIES Contrôle interne	SP	Le rapprochement de l'inventaire physique avec les EJ et la liste des FIEC/FIES est souvent effectué mais il y a encore des écarts, en particulier sur la base de données antérieure à 2013	Fort	Recommandation N°3, aux DIR et aux CPCM : Définir en commun et mettre en place sans délais les modalités d'identifications (numéro d'inventaire DIR dans Chorus, n° de FIES dans l'inventaire physique) et les modalités d'apurement

N° de risque	Risques inhérents	Niveau de risque	Mesures de contrôle interne attendues	Acteurs concernés	constat d'audit	Niveau de risque résiduel	Recommandation
							<p>de la base de données des immobilisations corporelles.</p> <p>Recommandation N°4, aux DIR et aux CPCM : Identifier l'ensemble des matériels immobilisables avec un numéro d'inventaire visible et l'intégrer dans l'inventaire comptable des CPCM.</p> <p>Recommandation N°5, aux DIR : Tenir les inventaires physiques du petit outillage et apposer un numéro d'inventaire sur tous ces matériels.</p>
3.2.2.	Inventaire non conforme à la réglementation (nomenclature, mentions obligatoires, etc.)	Fort	Contrôle interne	SP	L'examen des inventaires physiques n'a pas décelé d'anomalies dans l'application de la réglementation	Faible	
4. – Mise en service							
4.1	Absence de déclaration de mise en service ou non prise en	Fort	Contrôles lors des travaux de clôture	SP / RCAIM	Le travail de déclaration de mise en service et des FIEC non basculées en FIES est globalement réalisé, seulement	Faible	

N° de risque	Risques inhérents	Niveau de risque	Mesures de contrôle interne attendues	Acteurs concernés	constat d'audit	Niveau de risque résiduel	Recommandation
	compte de la déclaration en comptabilité				retardé dans quelques cas.		
5. – Amortissement et dépréciation							
5.1	Absence de durée d'amortissement dans la déclaration de mise en service	Fort	Contrôle de supervision	RCAIM	Chaque mise en service fait l'objet d'une durée d'amortissement par défaut en fonction de la catégorie de matériel	Faible	
5.2	Absence de dépréciation ou dépréciation injustifiée	Moyen	Contrôle de supervision	RCAIM	La mission n'a pas détecté de cas où une dépréciation aurait dû être réalisée. Les cas sont rares	Faible	
6. – Dépenses ultérieures immobilisables (DUI)							
6.1	Non prise en compte de DUI	Moyen	Contrôle de supervision	RCAIM	La mission n'a pas détecté de cas où une DUI aurait dû être réalisée. Les cas sont rares	Faible	
6.2	Absence de rattachement des DUI à la Fies initiale	Fort	Contrôle de supervision et auto-contrôle	RCAIM	La mission n'a pas détecté de cas où une DUI aurait dû être réalisée. Les cas sont rares.	Faible	

N° de risque	Risques inhérents	Niveau de risque	Mesures de contrôle interne attendues	Acteurs concernés	constat d'audit	Niveau de risque résiduel	Recommandation
7. – Sortie d'immobilisation							
7.1	Absence de sortie	Fort	Contrôles lors des travaux de clôture (opérations de comptage)	SP / RCAIM	Rapprochement des enregistrements de sortie et de l'inventaire physique Vérification par sondage de l'existence des biens : pas d'anomalie constatée	Faible	
8. - Travaux de clôture							
8.1. - Organisation et pilotage des travaux							
8.1.1	Responsable d'inventaire non désigné ou non connu	Moyen	Décision de nomination du RI prise et diffusée	SP	Les acteurs sont connus.	Faible	
8.1.2	Absence de dossier d'inventaire ou dossier incomplet	Moyen	Contrôle de supervision	RCAIM	Les dossiers d'inventaire sont présents	Faible	
8.1.3	Absence, non intégralité ou déclarations de conformité multiples du responsable d'inventaire	Moyen	Déclaration de conformité unique et régulière établie par le responsable d'inventaire transmise au comptable à la fin des opérations d'inventaire avec le dossier	RI	Vérification de la présence et de la régularité de la déclaration de conformité par le RI : Il y a encore des rapprochements difficiles à réaliser	Moyen	Recommandation N°3, aux DIR et aux CPCM : Définir en commun et mettre en place sans délais les modalités d'identifications (numéro d'inventaire DIR dans Chorus, n° de FIES dans l'inventaire physique) et les modalités d'apurement de la base de données des immobilisations corporelles.

N° de risque	Risques inhérents	Niveau de risque	Mesures de contrôle interne attendues	Acteurs concernés	constat d'audit	Niveau de risque résiduel	Recommandation
8.2. - Recensement des stocks							
8.2.1	Inadéquation entre suivi opérationnel, inventaire physique et inventaire comptable des stocks (absence d'exhaustivité ou écarts dans les inventaires non justifiés, ...)	Fort	Rapprochement entre stocks réels, inventaire physique et inventaire comptable	Responsable de gestion / RI	La note SAF du 27 novembre 2014 indique aux services de ne pas gérer comptablement les stocks. Bon suivi opérationnel des stocks, mais pas comptable en conformité avec cette note.	Faible	<p>Recommandation N°6, à l'administration centrale (SAF, CBCM et DGITM) : Comptabiliser, si l'enjeu est jugé significatif, uniquement le stock de sel (en vrac) de manière simplifiée (fichier d'inventaire intermittent, photographie des stocks de sel au 30 novembre, prix moyen constaté)</p> <p>Recommandation N° 7, au SG/SAF : établir une note à l'intention des services explicitant les modalités de gestion des stocks</p>
8.2.2	Confusion entre le fichier informatisé des stocks et d'autres fichiers informatiques de gestion	Moyen	Fichiers informatiques distincts pour les stocks, immobilisations et charges	Responsable de gestion / RI	A défaut d'instruction, les stocks de sel sont suivis en charge	Faible	<p>Recommandation N°6, à l'administration centrale (SAF, CBCM et DGITM) : Comptabiliser, si l'enjeu est jugé significatif, uniquement le stock de sel (en vrac) de manière simplifiée (fichier d'inventaire intermittent, photographie des stocks de sel au 30 novembre, prix moyen constaté)</p>

N° de risque	Risques inhérents	Niveau de risque	Mesures de contrôle interne attendues	Acteurs concernés	constat d'audit	Niveau de risque résiduel	Recommandation
							Recommandation N° 7, au SG/SAF : Établir une note à l'intention des services explicitant les modalités de gestion des stocks.
8.3. - Valorisation comptable des stocks							
8.3.1	Absence ou insuffisance des pièces justificatives correspondant au fichier informatisé d'inventaire	Moyen	Rapprochement entre les stocks inscrits dans le fichier et les pièces jointes annexées	Équipes de comptages / RI	A défaut d'instruction, les stocks de sel sont suivis en charge	Moyen	<p>Recommandation N°6, à l'administration centrale (SAF, CBCM et DGITM) : Comptabiliser, si l'enjeu est jugé significatif, uniquement le stock de sel (en vrac) de manière simplifiée (fichier d'inventaire intermittent, photographie des stocks de sel au 30 novembre, prix moyen constaté).</p> <p>Recommandation N° 7, au SG/SAF : établir une note à l'intention des services explicitant les modalités de gestion des stocks</p>
8.3.2	Application erronée de la méthode de calcul du coût des stocks suivant leur nature	Fort	Méthodes d'évaluation des stocks identifiables (coût estimé premier entré – premier sorti) et des stocks fongibles (coût unitaire moyen pondéré) appliquées	SP / RI	A défaut d'instruction, les stocks de sel sont suivis en charge	Moyen	Recommandation N°6, à l'administration centrale (SAF, CBCM et DGITM) : Comptabiliser, si l'enjeu est jugé significatif, uniquement le stock de sel (en vrac) de manière simplifiée (fichier d'inventaire intermittent,

N° de risque	Risques inhérents	Niveau de risque	Mesures de contrôle interne attendues	Acteurs concernés	constat d'audit	Niveau de risque résiduel	Recommandation
							<p>photographie des stocks de sel au 30 novembre, prix moyen constaté).</p> <p>Recommandation N° 7, au SG/SAF : établir une note à l'intention des services explicitant les modalités de gestion des stocks.</p>
8.3.3	Changement de méthode de calcul de la valorisation du bien d'une année comptable sur l'autre (entre la balance d'entrée et la balance de clôture)	Moyen	Permanence des principes comptables appliqués permettant la comparabilité	SP / RI	A défaut d'instruction, les stocks de sel sont suivis en charge	Moyen	<p>Recommandation N°6, à l'administration centrale (SAF, CBCM et DGITM) : Comptabiliser, si l'enjeu est jugé significatif, uniquement le stock de sel (en vrac) de manière simplifiée (fichier d'inventaire intermittent, photographie des stocks de sel au 30 novembre, prix moyen constaté).</p> <p>Recommandation N° 7, au SG/SAF : établir une note à l'intention des services explicitant les modalités de gestion des stocks.</p>
8.3.4	Hétérogénéité des modes de calcul de dépréciation de catégories de stocks	Fort	Diffusion et application effective d'une instruction sur les modalités de calcul de dépréciation des stocks	Tous	A défaut d'instruction, les stocks de sel sont suivis en charge	Moyen	<p>Recommandation N°6, à l'administration centrale (SAF, CBCM et DGITM) : Comptabiliser, si l'enjeu est jugé significatif, uniquement le stock de sel (en vrac) de</p>

N° de risque	Risques inhérents	Niveau de risque	Mesures de contrôle interne attendues	Acteurs concernés	constat d'audit	Niveau de risque résiduel	Recommandation
	identiques entre services						<p>manière simplifiée (fichier d'inventaire intermittent, photographie des stocks de sel au 30 novembre, prix moyen constaté).</p> <p>Recommandation N°7, au SG/SAF : établir une note à l'intention des services explicitant les modalités de gestion des stocks.</p>

Glossaire des acronymes :

CBCM : Contrôle Budgétaire et Comptable Ministériel

CPCM : Centre de Prestations Comptables Mutualisé

DGITM : Direction Générale des Infrastructures des Transports et de la Mer

DIR : Direction Interdépartementale des Routes

RCAIM : Responsable de la Comptabilité Auxiliaire des Immobilisations Ministériel

RI : Responsable d'Inventaire

SAF : Service des Affaires Financières

SP : Service PrescripteurMatrice des risques résiduels

5. Circulaire DPSM du 6 décembre 2004

ministère
de l'Équipement
des Transports
de l'Aménagement
du territoire
du Tourisme
et de la Mer



direction du Personnel
des Services
et de la Modernisation



la Défense, le 6 décembre 2004

**Le directeur du personnel, des services et de la
modernisation**
à
**Mesdames et Messieurs les chefs des services
déconcentrés**

objet : circulaire sur le contrôle hiérarchique

L'accroissement légitime de l'exigence des citoyens impose une recherche d'amélioration permanente de l'administration, tant sur le plan de l'efficacité que de la rigueur dans l'utilisation des fonds publics et des moyens qui lui sont alloués. Ce niveau croissant d'exigence conduit à améliorer et à adapter régulièrement les pratiques de management des services. Les délégations consenties dans tous les domaines d'activité justifient notamment de réviser régulièrement les modalités de contrôle.

La loi organique relative aux lois de finances, en développant à la fois la transparence et la responsabilisation, va renforcer cette nécessité de régularité, de fiabilité et de qualité de fonctionnement de l'administration.

C'est pourquoi la généralisation du contrôle hiérarchique dans les services a été identifiée comme une action prioritaire de modernisation dans la stratégie ministérielle de réforme 2003 du ministère de l'équipement, élaboré dans le cadre de la circulaire du Premier ministre du 25 juin 2003. A ce titre, elle est un élément participant de la transformation des services du ministère.

Les pratiques actuelles développées par les services dans ce domaine, souvent à la demande du Conseil général des ponts et chaussées à l'occasion d'inspections, sont très variables et ne couvrent parfois que partiellement le champ des actions à mener.

Par ailleurs, le nombre et la nature des affaires disciplinaires gérées au niveau central confortent l'obligation de mettre en place un dispositif de contrôle hiérarchique à titre préventif.

Afin de répondre à cette nécessité de développement et d'harmonisation du contrôle hiérarchique dans les services, la présente instruction rappelle les notions essentielles en la matière et précise les évolutions qui devront intervenir dans ce domaine.

Objectifs :

Le contrôle hiérarchique a pour objet de vérifier que les textes législatifs et réglementaires, et les instructions qui précisent les conditions de mise en oeuvre (directives, notes de service, chartes...) sont correctement appliqués. Si ces textes prévoient l'existence de procédures, le contrôle porte également sur l'application de ces procédures. Ainsi, tout responsable, par l'exercice du contrôle, s'assure que la structure dont il a la charge agit conformément aux règles arrêtées, tant sur le fond que sur la forme.

Il doit veiller à l'utilisation optimale des ressources attribuées ainsi qu'à l'atteinte des résultats au regard des objectifs fixés.

Enfin, le contrôle hiérarchique doit permettre de s'assurer de la mise en oeuvre des obligations déontologiques, afin de réduire le risque disciplinaire comme le risque pénal. Il pourra s'appuyer utilement sur les plans d'action locaux dont la mise en place a été préconisée dans le guide « responsabilité et déontologie ».

Modalités et portée :

Le contrôle hiérarchique revêt un caractère périodique, programmé et formalisé. Il se distingue du contrôle continu et de proximité que doit exercer chaque cadre dans l'exercice quotidien de ses responsabilités, ou de l'autocontrôle effectué par tout agent dans le cadre des procédures ou des audits qualité.

Il ne se substitue pas aux autres formes de contrôle mais les complète. Il s'insère dans un dispositif général de contrôles internes et externes couvrant d'autres champs et d'autres modalités : contrôle de qualité, contrôle de gestion, inspections périodiques et de régularité.

Champ d'application :

Le contrôle hiérarchique est d'application générale. Tous les services et l'ensemble des domaines d'activité sont concernés.

C'est un élément fort de la politique de management du service et l'initiative en revient à la direction, qui doit également s'assurer de sa mise en œuvre et du suivi des recommandations qui en découlent.

Le contrôle hiérarchique doit être porté par l'ensemble de la chaîne hiérarchique et impliquer tous les niveaux. Il doit toujours être l'occasion d'un échange constructif et approfondi entre les niveaux concernés afin d'améliorer le fonctionnement de l'unité. Il est important d'en souligner la valeur pédagogique auprès des agents et de l'encadrement.

La mise en place du contrôle hiérarchique doit impérativement s'accompagner de l'organisation d'un système de suivi précisant :

- ← la périodicité des contrôles ;
- ← la formalisation du suivi : forme, circuit d'information... ;
- ← les modalités d'établissement et de présentation du bilan annuel des contrôles et des suites données.

Je vous demande d'élaborer et de formaliser avant la fin juin 2005 une directive interne définissant le cadre et les modalités retenus pour le contrôle hiérarchique dans votre service.

Si vous avez d'ores et déjà formalisé une telle directive, depuis moins de deux ans, vous veillerez à intégrer les principes et modalités indiqués dans la présente circulaire lors de sa réactualisation.

Cette directive devra être actualisée tous les trois ans et sa mise en œuvre devra faire l'objet d'un bilan annuel.

Les missions d'inspection générale territoriale, dont le rôle n'est pas d'assurer en lieu et place de la chaîne hiérarchique les contrôles internes qui lui incombent, veilleront en revanche, tout particulièrement lors de leurs inspections, à l'existence et à la qualité de vos dispositifs en la matière.

Afin de vous aider dans cette démarche, vous trouverez ci-joint un guide méthodologique. Ce document ainsi que des exemples de modalités de dispositifs de contrôle hiérarchique mis en œuvre dans les services sont accessibles sur le site « déontologie » de la DPSM.

*Le directeur du personnel,
des services et de la modernisation*

Signé

Christian PARENT

PJ : un guide méthodologique

6. Phase contradictoire : observations du SAF et réponses de la mission d'audit

OBSERVATIONS SAF SUR L'AUDIT CGEDD " PROCESSUS D'INVENTAIRE DANS LES DIRECTIONS INTERDEPARTEMENTALES DES ROUTES - DIR"

Page et §	Partie concerné	Eléments du rapport	Modifications demandées ou observations	Réponse des auditeurs
P. 7 - Dernier § (devenu p. 6 dernier § du rapport def.)	L'orientation de la mission	La création ... (CPCM)... est intervenu en 2009.	A remplacer par : La mise en place des CPCM est effective depuis le 1er janvier 2010.	La mission prend en compte cette remarque, la nouvelle rédaction est : La mise en place des centres de prestations comptables mutualisés (CPCM, dits "plates-formes CHORUS") est effective depuis le 1 ^{er} janvier 2010.
P. 8 - 5ème § (devenu p. 7, 4 ^e § du rapport def.)	Paragraphe évoquant les modifications de la carte administrative	Dès 2016, le périmètre des CPCM sera appelé à être modifié avec la mise en place des nouvelles régions, le changement des comptables assignataires (DGFIP) et les mouvements des personnels y afférant.	Remplacer cette phrase par : A compter du 1er janvier 2016, la cartographie des CPCM sera modifiée au regard de la mise en place des nouvelles régions. Cette cartographie est constituée de 7 CPCM sous tutelle du MEDDE/MLETR et de 5 CPCM sous tutelle du MAAF, chacun étant constitué d'un siège et d'une ou de deux antennes selon les régions. Cette nouvelle cartographie permet de conserver les implantations de 2015 et le personnel affecté dans ces structures. Aucun changement d'assignation comptable n'intervient en 2016 (hormis celui concernant l'antenne de Grenoble, déjà acté en 2015).	La mission prend en compte cette remarque, la nouvelle rédaction de cette phrase devient : A compter du 1er janvier 2016, la cartographie des CPCM sera modifiée au regard de la mise en place des nouvelles régions. Cette cartographie est constituée de 7 CPCM sous tutelle du MEDDE/MLETR et de 5 CPCM sous tutelle du MAAF, chacun étant constitué d'un siège et d'une ou de deux antennes selon les régions. Cette nouvelle cartographie permet de conserver les implantations de 2015 et le personnel affecté dans ces structures. Aucun changement d'assignation comptable n'intervient en 2016 (hormis celui concernant l'antenne de Grenoble, déjà acté en 2015).
P. 8 - Dernier § (devenu p. 7 dernier § du rapport def.)	Paragraphe évoquant les méthodes de comptabilisation		Observation : Le dernier § évoquant le recueil des normes comptables de l'Etat semblerait à actualiser conformément à l'arrêté du 23 septembre 2015 portant modification des règles relatives à la comptabilité générale de l'Etat.	La mission prend note des remarques formulées mais ne modifie pas la rédaction de son texte initial.
P. 9 - 2ème § (devenu p. 6 2 ^e § du rapport def.)			Observation : Le § concernant le document DGFIP "procédure d'inventaire 2010" et la note de service pris en concordance du 3 décembre 2010 semble à actualiser au regard de la mise à jour chaque année de cette note par la DGFIP et de celle déclinée annuellement (courant novembre), pour les services déconcentrés et les CPCM, par le MEDDE-MLETR/MAAF sur les travaux de fin d'exercice.	La mission prend note des remarques formulées mais ne modifie pas la rédaction de son texte initial.
P. 16 - Note de bas de page (9) (devenu p. 16 du rapport def.)	Note de bas de page	Le réseau des CPCM est réuni par le SG/SAF/BC, mais le sujet des inventaires n'est pas spécialement à l'ordre du jour des réunions ;	Remplacer la 2nde partie de la phrase par : le thème des inventaires a été mis à l'ordre du jour d'une réunion des RCPCM et a donné lieu à la tenue d'un atelier (en octobre 2013). La thématique est globalement abordée en tant que de besoin ;	Compte tenu des auditions qu'elle a pu réaliser notamment dans les DIR, la mission rejette la proposition, elle ne modifie pas la rédaction de son texte initial

OBSERVATIONS SAF SUR L'AUDIT CGEDD " PROCESSUS D'INVENTAIRE DANS LES DIRECTIONS INTERDEPARTEMENTALES DES ROUTES - DIR"

Page et §	Partie concerné	Éléments du rapport	Modifications demandées ou observations	Réponse des auditeurs
P. 22 - 2ème § (devenu p. 21 rapport def.)	4.1 - Définition du stock et modalités réglementaires de suivi	L'instruction de clôture de suivi des comptes de 2014 relative aux stocks précise ...	Observation : L'auteur de cette instruction et sa référence semblent à préciser.	La mission prend en compte cette remarque, un renvoi de bas de page est ajouté : Procédure d'inventaire stocks - Clôture 2014 1/19 DGFIP – SCE – CE1B - 2014/09/4775 p. 3
P. 29 - § 2 de la partie 5.1	5.1 - Un pilotage insuffisant du contrôle interne	Les éléments collectés sont partiels et non mis à jour	Remplacer par : Les éléments collectés sont recensés dans un tableau synoptique. Ce tableau est actualisé au fur et à mesure des remontées du terrain et permet de faire des relances ciblées si besoin.	Comme le précise le paragraphe précédant dans le rapport, " La mission a constaté que les procédures de suivi, instaurées par la circulaire du 24 juillet 2013, n'ont donné lieu à aucun bilan ni relance par l'administration centrale". En conséquence, la mission rejette la proposition et ne modifie pas la rédaction de son texte initial.
P. 16 et 42 - Reco. N° 2 (devenu p. 16 et 42 du rapport def.)	Tableau des constats	Recommandation n° 2 : Établir et éditer un guide sur les immobilisations (hors « en-cours » routiers qui existe), et développer les formations sur ce thème, facilitant ainsi la compréhension pour les services et améliorant la qualité de gestion.	Remplacer par : Relayer annuellement et de manière très large les guides DGFIP sur les immobilisations, disponibles sur le site E-CLOTURE et poursuivre les formations sur ce thème... Argumentaire : La norme édictée par la DGFIP semble difficile à interpréter en dehors des spécificités des "en-cours routiers". S'agissant de la formation, la formation "Fondamentaux des métiers budgétaire et comptable" est dispensée depuis 2012 auprès des CPCM et des services prescripteurs. Cette formation traite de manière approfondie les immobilisations et les travaux d'inventaire, sur 2 jours.	Le besoin de formation et de guide sur le sujet des inventaires est une forte attente des agents qui assurent cette mission. De plus, le fait même que la norme édictée par la DGFIP "est difficile à interpréter" est le signe qu'il faut soit demander des éclaircissements à la DGFIP, soit donner des consignes afin d'homogénéiser le traitement des cas qui posent difficulté. La mission prend en compte partiellement la remarque et la reformule ainsi : " Établir et éditer un guide sur les immobilisations (hors « en-cours » routiers, qui existe), et développer une formation spécifique auprès des gestionnaires en charge des immobilisations, hors encours routiers, en invitant les agents à remonter les cas qui posent difficulté"

7. Plans d'action

7.1. Plan d'action du SAF

N° DE LA RECOMMANDATION	RECOMMANDATION	ACTION DÉCIDÉE PAR LE SAF	DÉLAI DE MISE EN ŒUVRE
Recommandations de niveau 1			
1	Recommandation adressée aux DIR et aux CPCM : définir en commun et mettre en place sans délais les modalités d'identifications (numéro d'inventaire DIR dans Chorus, n° de FIES dans l'inventaire physique) et les modalités d'apurement de la base de données des immobilisations corporelles.	SAF : Il est proposé d'inscrire dans le plan d'action une refonte de la circulaire du 24/07/13 relative à la "tenue de l'inventaire physique des biens mobiliers " en ajoutant un module stocks. Cette circulaire, élaborée par SAF pourra être déclinée sous un angle pratico-pratique pour les services et sera complétée d'exemples concrets. Les modalités d'identification et d'apurement de la base de données des immobilisations corporelles seront inscrites dans la circulaire.	Echéance prévisionnelle d'un parution : fin été 2016
2	Recommandations pour l'administration centrale (DGITM et SAF) et pour les DIR : Relancer le processus de contrôle hiérarchique interne sur les inventaires physiques (exhaustivité, rapprochement avec inventaire comptable,...), et accélérer la mise en place du contrôle interne.	SAF : Cette recommandation au réseau local sera inscrite dans la circulaire relative aux immobilisations et stocks	
3	Recommandation adressée aux DIR et aux CPCM : identifier l'ensemble des matériels immobilisables avec un numéro d'inventaire visible et l'intégrer dans l'inventaire comptable des CPCM	SAF : Cette recommandation au réseau local sera inscrite dans la circulaire relative aux immobilisations et stocks	Echéance prévisionnelle d'un parution : fin été 2016
4	Recommandation adressée aux DIR : tenir les inventaires physiques du petit outillage et apposer un numéro d'inventaire sur tous ces matériels	SAF non concerné.	

N° DE LA RECOMMANDATION	RECOMMANDATION	ACTION DÉCIDÉE PAR LE SAF	DÉLAI DE MISE EN ŒUVRE
Recommandations de niveau 2			
5	Recommandation au SAF : Prendre une décision de constitution de l'équipe de coordination ministérielle, et par conséquent de nomination de l'acteur ministériel de pilotage, pour être totalement en conformité avec la réglementation.	SAF : L'ECM est prévue réglementairement. Au-delà de son installation, plusieurs questions se posent : composition, pilotage, charge de travail que cela pourrait impliquer.	Réflexion à conduire au sein du SAF en 2016.
6	Recommandation au SAF : Établir et éditer un guide sur les immobilisations (hors « en-cours » routiers, qui existe), et développer une formation spécifique auprès des gestionnaires en charge des immobilisations, hors encours routiers, en invitant les agents à remonter les cas qui posent difficulté.	AF : 3 actions proposées : 1) des instructions seront incluses dans la circulaire relative aux immobilisations et stocks, une partie illustrée d'exemples sera incluse pour les spécificités propres aux DIR autres que les "encours routiers", 2) relais annuel des guides DGFIP sur les immobilisations, disponibles sur le site E-CLOTURE, 3) poursuite du dispositif de formation « Fondamentaux des métiers budgétaire et comptable" dispensée depuis 2012 auprès des CPCM et des services prescripteurs. Cette formation se déroule sur 5 jours et traite de manière approfondie les immobilisations et les travaux d'inventaire durant 2 jours. SAF, maîtrise d'ouvrage métier, se rapprochera de FORCQ, maître d'ouvrage "formation" pour promouvoir de manière élargie cette formation	1) Echéance prévisionnelle fin été 2016 2) Dans le guide annuel MEEM/MLHD/MAAF sur les travaux de fin d'exercice : automne 2016 et suivants 3) Au plus tard, lors de la réunion bilatérale SAF/FORCQ à l'automne 2016.
Recommandation de niveau 3			
7	Recommandation à l'administration centrale (SAF, CBCM et DGITM) : Comptabiliser, si l'enjeu est jugé significatif, uniquement le stock de sel (en vrac) de manière simplifiée (fichier d'inventaire intermittent, photographie des stocks de sel au 30 novembre, prix moyen constaté)	SAF : S'agissant des stocks de sel dans les DIR, les méthodes actuelles de comptabilisation en tant qu'achats non stockés semblent appropriées au regard des enjeux financiers.	
8	Recommandation au SG/SAF : établir une note à l'intention des services explicitant ces modalités simplifiées de comptabilisation du sel et la diffuser aux CPCM et DIR	SAF : Recommandations sans objet au regard de la réponse à la recommandation n° 7 ci-dessus.	

7.2. Plan d'action de la DGITM

N° DE LA RECOMMANDATION	RECOMMANDATION	Actions ¹ de la DGITM	DELAI DE MISE EN ŒUVRE
Recommandations de niveau 1			
1	Recommandation adressée aux DIR et aux CPCM : définir en commun et mettre en place sans délais les modalités d'identifications (numéro d'inventaire DIR dans Chorus, n° de FIES dans l'inventaire physique) et les modalités d'apurement de la base de données des immobilisations corporelles.	Accord DGITM ² mais à faire par le SAF, nous avons noté également qu'il fallait saisir dans Chorus le N° d'immatriculation des véhicules et engins de TP ou de VH (saleuses par exemple)	
2	Recommandations pour l'administration centrale (DGITM et SAF) et pour les DIR : Relancer le processus de contrôle hiérarchique interne sur les inventaires physiques (exhaustivité, rapprochement avec inventaire comptable,...), et accélérer la mise en place du contrôle interne.	Accord DGITM ³ mais à faire par le SAF car il s'agit d'un objectif transversal pour tous les services du MEEM.	
3	Recommandation adressée aux DIR et aux CPCM : identifier l'ensemble des matériels immobilisables avec un numéro d'inventaire visible et l'intégrer dans l'inventaire comptable des CPCM	N'est-ce pas redondant ⁴ avec le 1 ?	Délai fixé à la DGITM : fin 2016
4	Recommandation adressée aux DIR : tenir les inventaires physiques du petit outillage et apposer un numéro d'inventaire sur tous ces matériels	Pourquoi pas, à faire par le SAF car cela concerne la tenue des inventaires ⁵ . Attention à définir un seuil pour ne pas noyer les DIR dans un travail fastidieux et peu utile.	Délai fixé à la DGITM : fin 2016

¹ Il s'agit d'un plan d'actions et non de connaître la position de la DGITM.

² Il faut une volonté du côté des CPCM mais aussi des DIR. Il importe que la DGITM porte également le souci.

³ Le SAF peut relancer le processus mais celui-ci doit être également porté au niveau local par la DIR.

L'audit interne est, faut-il le rappeler, l'examen que le contrôle interne de premier niveau est réalisé. Nous avons vu dans notre audit que le contrôle interne était très peu effectué au sein des DIR.

N° DE LA RECOMMANDATION	RECOMMANDATION	Actions ¹ de la DGITM	DÉLAI DE MISE EN ŒUVRE
Recommandations de niveau 2			
5	Recommandation au SAF : Prendre une décision de constitution de l'équipe de coordination ministérielle, et par conséquent de nomination de l'acteur ministériel de pilotage, pour être totalement en conformité avec la réglementation.	Voir SAF	
6	Recommandation au SAF : Établir et éditer un guide sur les immobilisations (hors « en-cours » routiers, qui existe), et développer une formation spécifique auprès des gestionnaires en charge des immobilisations, hors encours routiers, en invitant les agents à remonter les cas qui posent difficulté.	Voir SAF ² , un guide est-il vraiment nécessaire ? Dans ce cas il faut qu'il ne cible pas uniquement les DIR mais tous les services.	
Recommandation de niveau 3			
7	Recommandation à l'administration centrale (SAF, CBCM et DGITM) : comptabiliser, si l'enjeu est jugé significatif, uniquement le stock de sel (en vrac) de manière simplifiée (fichier d'inventaire intermittent, photographie des stocks de sel au 30 novembre, prix moyen constaté)	Désaccord DGITM ³ . Nous avons dit en séance que l'enjeu était négligeable et que toute façon, à l'époque des inventaires, les stocks étaient au maximum et qu'ils étaient complètement maîtrisés par les DIR.	
8	Recommandation au SG/SAF : établir une note à l'intention des services explicitant ces modalités simplifiées de comptabilisation du sel et la diffuser aux CPCM et DIR	Désaccord (cf ci-dessus) ⁴	

¹ Il s'agit d'un plan d'actions et non de connaître la position de la DGITM.

² Le SAF a prévu une action mais la question posée par les agents concerne particulièrement les matériels techniques que l'on retrouve d'abord en DIR.

³ Nous voulons ici avoir votre confirmation que pour la DGITM ce n'est pas considéré comme un enjeu.

⁴ Il s'agit ici de définir les instructions (du SAF) applicables pour les services, y compris pour écrire qu'il n'y aura pas de comptabilisation autrement que le suivi opérationnel qui est réalisé au niveau central chaque année.

8. Glossaire des sigles et acronymes

<i>Acronyme</i>	<i>Signification</i>
AE	Autorisation d'engagement
AMP	Acteur ministériel de pilotage
BE	Balance d'entrée
CAI	Comptable assignataire des immobilisations
CAS	Comptable assignataire des stocks
CEI	Centre d'entretien et d'intervention
CBCM	Contrôle budgétaire et comptable ministériel
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CP	Crédits de paiement
CPCM	Centre de prestations comptables mutualisées
CUMP	Coût unitaire moyen pondéré
DAFI	Délégation à l'action foncière et immobilière
DCM	Département comptable ministériel
DDFiP	Direction départementale des finances publiques
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DGITM	Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer
DIR	Direction inter-départementale des routes
DIT	Direction des infrastructures de transport
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DRFiP	Direction régionale des finances publiques
DUI	Dépense ultérieure immobilisable
ECM	Équipe de coordination ministérielle
EJ	Engagement juridique
Fiec	Fiche d'immobilisation en cours
Fies	Fiche d'immobilisation en service
FII	Fichier informatisé d'inventaire
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
NDL	Logiciel de comptabilité et de gestion financière
PJ	Pièce justificative
QCI	Questionnaire de contrôle interne
RCAIM	Responsable de la comptabilité auxiliaire des immobilisations ministériel

Acronyme	Signification
RCAS	Responsable de la comptabilité auxiliaire des stocks
RI	Responsables d'inventaire
Saf	Service des affaires financières
Saf/MC	Service des affaires financières / sous direction des marchés et de la comptabilité
Saf/BC	Service des affaires financières / sous direction du budget et des contrôles
Sil	Système d'information logistique
SP	Service prescripteur

