

SECRETARIAT GENERAL
Service des affaires financières et générales

**Transformation de la mission du contrôle interne financier
en mission du contrôle interne pour la maîtrise des risques**

Pj :

Annexe 1 : Textes de références (détail des articles) ;

Annexe 2 : Analyse du positionnement des pilotes de projet contrôle interne au sein des autres ministères ;

Annexe 3 : Tableau synoptique présentant l'arrêté du 17 novembre 2009 relatif aux missions et à l'organisation du Secrétariat général dans sa version actuelle et les modifications proposées ;

Annexe 4 : Projet d'arrêté modifiant l'arrêté du 17 novembre 2009 relatif aux missions et à l'organisation du Secrétariat général ;

Annexe 5 : 1 projet de fiche de poste « adjoint au chef de mission en charge du CI »

Annexe 6 : Fiche de poste chef de mission du contrôle interne financier publiée en mai 2014

Annexe 7 : Fiche de poste adjoint au chef de mission du contrôle interne financier publiée en janvier 2016

Annexe 8 : 1 projet de fiche de poste « chef de mission du contrôle interne financier pour la maîtrise des risques »

Le contrôle interne s'intéresse à l'identification et à la prévention des risques de toutes natures qui pourraient compromettre l'atteinte des objectifs fixés par une entité. Il s'attache à les couvrir par un plan d'action adapté.

À ce jour au sein du ministère de la Culture et de la Communication, seul le contrôle interne financier est mis en œuvre et coordonné au niveau ministériel par la mission du contrôle interne financier (MCIF), au sein du Secrétariat général (service des affaires financières et générales - SAFIG).

Appliqué aux domaines budgétaire et comptable, le contrôle interne financier (CIF) correspond à l'ensemble des dispositifs formalisés et permanents, mis en œuvre par chaque acteur de la

fonction financière, pour contribuer à maîtriser les risques pesant sur la soutenabilité budgétaire et la qualité des comptabilités budgétaire et générale.

La mise en place du contrôle interne comptable (CIC) a été engagée depuis 2008 en administration centrale et déconcentrée ainsi qu'au sein du réseau des opérateurs. À compter de 2010, le ministère a lancé la démarche de contrôle interne budgétaire (CIB) en administration centrale, avec les programmes des missions Culture et Médias, livre et industries culturelles. Elle a été étendue en 2012 aux directions régionales et en 2016 aux opérateurs de l'état.

Les bénéfices retirés de la mise en place d'une démarche de contrôle interne financier peuvent être étendus à tous les domaines et processus du ministère. C'est pourquoi, la prise en charge du contrôle interne, entendue comme une démarche globale et non limitée aux questions budgétaires et comptables, constitue un enjeu important pour le ministère.

La modification proposée a pour objectif de modifier le périmètre d'action de la mission du contrôle interne financier pour la faire intervenir sur des domaines hors du seul secteur financier. En conséquence de ce changement, la mission du contrôle interne financier deviendrait **la mission du contrôle interne financier pour la maîtrise des risques**.

I- Les missions et l'organisation actuelle des travaux de contrôle interne financier

A) Le contrôle interne financier au sein de l'organisation ministérielle

L'article 2 du décret du 11 novembre 2009¹ dispose que le secrétariat général « *pilote les contrôles internes budgétaire et comptable et coordonne leur mise en œuvre* ». L'article 69 du décret n° 2012-1246 dit « décret GBCP »² a renforcé cette responsabilité en précisant que le responsable de la fonction financière ministérielle (RFFIM), en l'occurrence le Secrétaire général, s'assure « *de la mise en œuvre des dispositifs de contrôle interne budgétaire et comptable ainsi que, le cas échéant, de la comptabilité analytique* ».

Le ministère a fait le choix en 2011 d'un pilotage coordonné des deux démarches permettant de rationaliser l'organisation des travaux et de garantir une couverture continue des risques sur la chaîne de la dépense. Le pilotage a été confié au pôle de contrôle interne financier, transformé en mission du contrôle interne financier par l'arrêté du 31 juillet 2014 modifiant l'arrêté du 17 novembre 2009 relatif aux missions et à l'organisation du secrétariat général.

B) Les missions actuelles de la mission du contrôle interne financier

La mission du contrôle interne financier exerce trois types de missions :

1 - Animer le déploiement du contrôle interne budgétaire et comptable :

- conception, planification et mise en œuvre des chantiers de déploiement ;
- conception et diffusion de la méthodologie ministérielle de référence ;
- actualisation de la cartographie ministérielle des risques et suivi du plan d'action ministériel ;
- secrétariat des instances de pilotage de la démarche ;

¹Cf. annexe 1.

²Cf. annexe 1.

- référent technique représentant le ministère auprès de la DB et de la DGFiP.

2 - Accompagner les services centraux et déconcentrés et du réseau des opérateurs :

- animation du réseau des référents CIF, dont appui spécifique au réseau opérateurs ;
- mise en place de l'offre de formation ministérielle ;
- conseil et soutien méthodologique dans la définition et l'utilisation des outils du CIF ;
- recensement et partage des bonnes pratiques ;
- sur demande des services (internes ou externes au SAFIG), assistance à la réalisation d'actions contribuant à la maîtrise des risques financiers (études pour analyser des dysfonctionnements et proposer des préconisations, formalisation de procédures, etc.) ;
- communication (interventions dans diverses réunions comme la réunion du réseau des écoles d'art ou d'architecture, le séminaire de début de gestion en administration centrale, etc.).

3 - Contribuer au pilotage de la qualité financière :

- conception du dispositif de contrôle : méthodologie, échantillonnage, organisation et consolidation du reporting, analyse des résultats et préconisations ;
- production et analyse du tableau de bord de la qualité financière.

C) Les dispositifs de contrôle interne financier mis en place au sein du ministère

Le dispositif de contrôle interne financier s'appuie aujourd'hui sur :

- la formalisation, presque complète, des processus et procédures budgétaires et comptables, cette formalisation ayant été accélérée par le passage à Chorus et s'étant poursuivie jusqu'à présent ;
- l'existence et l'actualisation annuelle d'une cartographie des risques (présentée en Collège des responsables de programmes (Collège des R-prog) et d'une cartographie des processus / procédures ministériels budgétaires et comptables ;
- l'existence d'un plan d'action ministériel (PAM) annuel et la mise en œuvre d'un plan annuel de contrôle de supervision³ ;
- l'actualisation de la gouvernance financière du ministère (Collège des R-prog, Comité des responsables financier), renforcée par les Comités de pilotage de modernisation de la chaîne de la dépense et par les réunions des secrétaires généraux de programme ;
- une chaîne de contrôle ministérielle arrêtée en 2014 et proposant une répartition efficiente des rôles entre les différents acteurs (contrôle de premier niveau de supervision ; contrôle de deuxième niveau effectué par un autre acteur ; contrôle de troisième niveau, assuré par la Mission d'audit interne ministérielle, Cour des Comptes).

³Un contrôle de supervision peut être défini comme un contrôle de premier niveau, exercé par l'encadrement direct. Il est intégré à la procédure concernée (contrôle de supervision « contemporain ») ou réalisé *a posteriori*, sur la base d'un échantillon. Enfin, il est tracé et archivé car, en matière de contrôle interne, une opération non tracée est considérée comme n'ayant jamais existé.

L'accompagnement de l'ensemble des réseaux (centrale, DRAC, opérateurs) a permis de s'approcher d'un socle minimal de contrôle interne financier, avec la formalisation d'outils « types » :

- modèles de cartographies et plan d'action locaux, déclinaison d'organigrammes fonctionnels nominatifs, structuration de contrôles de supervision ;
- animation d'ateliers de travail auprès du réseau des opérateurs ; proposition d'une offre de formation ministérielle au contrôle interne financier ;
- interventions auprès du réseau des référents (séminaires fin et début de gestion en administration centrale, réunion des DRAC adjoints et des SG, réunion des directeurs des affaires financières et des secrétaires généraux des opérateurs).

Ces éléments doivent encore être complétés sur les points suivants :

- perfectionner la formalisation et la production du « tableau de bord de la qualité financière », créé en 2013 ;
- poursuivre l'accompagnement des services dans la mise en œuvre du « socle » de contrôle interne financier qui est encore hétérogène : ce « socle » vise à renforcer et systématiser les dispositifs progressivement normés et mis en place depuis 2012 ;
- formaliser et documenter la fonction de contrôle interne financier : la formalisation de la « charte de contrôle interne financier » et la structuration des référentiels ministériels sur les processus à enjeux.

D) Des objectifs ministériels pour 2016 en matière de contrôle interne financier

Pour l'année 2016, la mission contrôle interne financier inscrit son plan de charge dans les objectifs déjà fixés.

1 – Poursuivre les travaux de formalisation des outils de pilotage du contrôle interne financier

- faire évoluer le plan d'action ministériel (PAM) en tenant compte de l'expérience acquise ces dernières années (rééquilibrage des actions entre celles portées par le SG / SAFIG et celles relevant des services des DG et du SG avec des actions déclinées par métiers ; renforcement des actions en matière de contrôle interne budgétaire, notamment en ce qui concerne les risques sur la soutenabilité).
- Améliorer la formalisation de la démarche de contrôle interne financier avec l'adoption par le comité des responsables financier de la charte de contrôle interne et la finalisation des référentiels ministériels.

2 – Renforcer l'accompagnement des différents réseaux dans la mise en œuvre du « socle de contrôle interne financier »

La formalisation d'un retour qualitatif individualisé à chaque service sur son degré de maturité (« socle de contrôle interne financier ») permettra d'identifier les services à enjeux nécessitant un accompagnement renforcé. Le renforcement de l'accompagnement permettra également de cibler la démarche sur certains processus-clés ou à enjeu en utilisant « l'échelle de maturité de la gestion des risques » et de poursuivre le déploiement au niveau des opérateurs.

3 – Finaliser et renforcer des outils de pilotage et d'alerte en matière de qualité financière

Cela repose sur l'amélioration du tableau de bord de la qualité financière et la mise en œuvre de mesures correctives en fonction des résultats obtenus / risques identifiés, en cohérence avec le plan ministériel de modernisation de la chaîne de la dépense. Pour les opérateurs, cela implique de définir un socle d'indicateurs-clés permettant le suivi de la qualité de gestion.

II- La mise en place et l'organisation du contrôle interne ministériel sont un enjeu ministériel

A) Le contexte de la mise en œuvre de la démarche de contrôle interne

1 – Définition et enjeux du contrôle interne

Afin d'assurer l'atteinte des objectifs fixés, il est nécessaire pour toute organisation de mettre en place un dispositif de contrôle interne permettant la maîtrise des activités et le respect des consignes à tous les niveaux.

La mise en place de ce dispositif permet de :

- disposer d'une vision homogène des risques, c'est-à-dire une vision de tous les sujets qui menacent l'atteinte des objectifs fixés ;
- garantir une assurance raisonnable du niveau de maîtrise des risques de toutes natures, de manière systématique et homogène dans les différentes entités du ministère ;
- favoriser la sécurisation de la gestion et des pratiques à travers l'application de procédures normées, communes et validées ;
- fluidifier la gestion en réduisant les délais de réalisation des activités, et par voie de conséquence optimiser l'emploi des fonds publics.

Comme pour ce qui existe déjà en matière budgétaire et comptable, le dispositif de contrôle interne se matérialise notamment par la mise en place ou la formalisation de méthodes, de règles et de procédures.

2 – Une obligation réglementaire depuis 2011

Ce levier d'amélioration des politiques publiques portées par le ministère est également une obligation réglementaire, rappelée régulièrement par la Cour des Comptes.

Le décret n° 2011-775 du 28 juin 2011 relatif à l'audit interne dans l'administration⁴ rend obligatoire la mise en œuvre « dans chaque ministère, [d'] un dispositif de contrôle et d'audit internes, adapté aux missions et à la structure des services et visant à assurer la maîtrise des risques liés à la gestion des politiques publiques dont ces services ont la charge, est mis en œuvre. ».

Dans le prolongement de ce texte, le décret du 24 juillet 2014 relatif aux secrétaires généraux attribue au Secrétaire général la responsabilité, pour l'ensemble du ministère, du « pilotage des dispositifs de contrôle interne »⁵.

Cette obligation réglementaire constitue une opportunité pour le ministère de la Culture et de la Communication, le contrôle interne étant un outil au service de la réalisation des objectifs ministériels. Il permet, via les plans d'actions, de mettre en place une démarche d'amélioration

4Cf. annexe 3.

5Cf. annexe 3.

continue des activités, à tous les niveaux de responsabilité et d'améliorer les méthodes de travail.

La Cour des Comptes⁶ et le Comité ministériel d'audit interne⁷ ont ainsi relevé en 2015 la nécessité pour le ministère de déployer une démarche globale de contrôle interne au sein du ministère. En effet, la mise en place d'un comité ministériel d'audit interne, troisième niveau d'une démarche de contrôle interne, ne trouve pas aujourd'hui, dans l'organisation ministérielle, de correspondance en termes de pilotage du contrôle interne.

Le déploiement de cette démarche nécessite donc de définir une organisation, une méthode de déploiement et un calendrier afin de pouvoir, progressivement, faire vivre un dispositif robuste couvrant l'ensemble des processus du ministère dans son fonctionnement quotidien.

3 – Un dispositif déjà déployé dans les autres ministères

La proposition du ministère de la Culture et de la Communication s'inscrit dans un mouvement général qui concerne l'ensemble des ministères. Ces dernières années, la fonction de contrôle interne a progressivement émergé au niveau de chaque ministère et s'est structurée, fin 2015, avec la mise en place d'un réseau des correspondants ministériels.

Les interlocuteurs de chaque ministère en charge du pilotage et de la coordination de la démarche, rattachés à leur Secrétariat général, ont néanmoins des positionnements distincts au sein de leur structure. Cela peut se traduire par le rattachement direct d'une mission ou d'un chargé de mission au Secrétaire Général⁸ ou à un service financier⁹. Pour quelques ministères¹⁰ parmi lesquels le ministère de la Culture et de la Communication, le processus est encore en voie de constitution, le contrôle interne étant encore uniquement financier.

Compte tenu de ces éléments et compte tenu de l'organisation du ministère de la Culture et de la Communication, il est proposé de développer la fonction de contrôle interne et de la confier au Service des affaires financières et générales (SAFIG).

B) Une compétence identifiée au sein de la mission du contrôle interne financier lui permettant de prendre en charge le contrôle interne

La responsabilité de la coordination et du pilotage du contrôle interne ministériel pourrait être pris en charge par la mission du contrôle interne financier du SAFIG dont le périmètre d'action serait élargi. En effet, si les objectifs poursuivis par la mise en place des deux démarches sont distincts, ils sont toutefois complémentaires. Les risques identifiés et les plans d'actions mis en œuvre ont généralement un périmètre plus large que le strict champ financier ou métier. Une coordination fine de ces deux chantiers permettrait d'en tirer davantage de bénéfices.

De plus, les outils proposés sont les mêmes, le corpus méthodologique et les leviers sont identiques.

La mission du contrôle interne financier positionnée au sein du SAFIG a développé depuis plusieurs années une expertise sur les outils et le pilotage d'un dispositif de maîtrise des risques. Cette bonne connaissance des outils lui a permis également, dans le cadre de la mise

6Rapports de la Cour des Comptes : note d'évaluation du contrôle interne comptable du ministère de la Culture et de la Communication, comptes 2014 (mars 2015) et comptes 2015 (mars 2016).

7Compte rendu du Comité ministériel d'audit interne de la séance du 2 juillet 2015

8Cf. annexe 2. Par exemple, mise en place d'une mission ad hoc au Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, pilotage de la démarche par un chargé de mission pour les Ministères sociaux, les Ministères chargés de l'Environnement et du Logement.

9Cf. annexe 2. Par exemple, pilotage de la démarche par un service financier pour les Ministères économiques et financiers, le Ministère de l'intérieur et les Services du Premier Ministre.

10Cf. annexe 2. Par exemple, le ministère de la Culture et de la Communication et, sous réserve de l'avancement des travaux menés, le ministère des affaires étrangères et du développement international.

en œuvre de la démarche de contrôle interne financier, de les décliner afin de les adapter au contexte ministériel et aux enjeux et moyens des services du ministère.

Compte tenu de son expérience et de son savoir-faire dans le domaine de l'animation d'un réseau des référents, lui confier le pilotage et la coordination des dispositifs de contrôle interne permet de s'appuyer sur une structure déjà bien identifiée par l'ensemble des services.

C) L'évolution des missions de la mission du contrôle interne financier

Les missions assignées à la nouvelle structure seraient les suivantes :

- assurer le pilotage général des dispositifs de contrôle interne élaborés et déployés au sein du MCC (notamment les plans d'action, pivots de la démarche) ;
- coordonner l'élaboration et la mise en œuvre, notamment en termes méthodologiques, des dispositifs de contrôle interne par les services (cartographies d'abord des processus, puis des risques ; organigrammes fonctionnels nominatifs ; plans d'actions ; et leur intégration au sein des dispositifs de *reporting* et de dialogue interne et externe) ;
- apporter un appui méthodologique dans l'organisation des contrôles quelle que soit leur nature ;
- assurer le reporting des actions de contrôle interne auprès d'instances de synthèse (comité d'audit interne, comité des directeurs, Collège des R-prog notamment) ;
- être l'interlocuteur de la mission d'audit interne ministériel.

D) L'évolution de l'organisation de la mission du contrôle interne financier

La mission serait pilotée par une cheffe de la mission assistée de deux adjoints, l'un chargé de suivre les sujets relatifs au contrôle interne financier, l'autre étant responsable des questions portant sur le contrôle interne. Le projet implique donc le recrutement d'un adjoint¹¹, la mission comportant au total 3 agents.

III - Impact de l'évolution des missions de la mission du contrôle interne financier sur les autres services

A) Impact sur les autres composantes du SAFIG

L'évolution proposée des missions de la mission du contrôle interne financier n'a pas de conséquences sur le reste des services constituant le SAFIG. La mission continuera à travailler étroitement avec le département des affaires budgétaires et de la synthèse, avec le bureau de la qualité comptable ainsi que la mission de la modernisation de l'information financière.

¹¹Cf. fiche de poste en annexe 5.

B) Impact sur les directions et services du ministère et sur les autres services du secrétariat général

Les directions générales ont déjà amorcé des travaux de contrôle interne, présentés notamment lors du comité d'audit interne du 28 janvier dernier. Dans ce même cadre, le Secrétaire Général a également présenté la trajectoire qu'il a retenue en matière de mise en œuvre du contrôle interne.

Le dispositif proposé s'inscrit dans la continuité des exercices déjà menés par chaque service qui restera pilote de leur mise en œuvre. La mission s'appuiera sur les travaux existants afin de formaliser une cartographie et un plan d'action ministériel du contrôle interne. La mission pourra également faire bénéficier les services de son expertise en les accompagnant dans la poursuite de leurs travaux, notamment sur le volet méthodologique.

IV- Modifications de l'arrêté d'organisation du Secrétariat général

En application de cette proposition, il est proposé de modifier l'article 3 de l'arrêté du 17 novembre 2009 relatif aux missions et à l'organisation du secrétariat général selon les modalités suivantes¹² :

- Une modification de la présentation des missions du SAFIG et de la sous-direction des affaires financières ;
- Le remplacement du nom « mission du contrôle interne financier » par « **mission du contrôle interne pour la maîtrise des risques** ».

Ces propositions permettent de présenter de mettre en accord l'arrêté avec les évolutions souhaitées en termes de contrôle interne et donne à la nouvelle mission la pleine légitimité pour intervenir sur son nouveau périmètre d'action.

¹²Cf. annexe 3 et 4.