**SECRETARIAT GENERAL**

**PROJET DE REORGANISATION DU SERVICE DES AFFAIRES FINANCIERES**

**ET GENERALES**

**Création du département des affaires budgétaires et de la synthèse**

Pj : 1) organigrammes actuels du BDO et du BBS ;

2) projet d’organigramme du département des affaires budgétaires et de la synthèse ;

3) Organigramme actuel du SAFIG et projet d’organigramme ;

4) Tableau synoptique présentant l’arrêté du 3 novembre 2009 relatif aux missions et à l’organisation du Secrétariat général dans sa version actuelle et les modifications proposées ;

5) Projet d’arrêté modifiant l’arrêté du 3 novembre 2009 relatif aux missions et à l’organisation du Secrétariat général ;

6) Lettre de mission du préfigurateur du futur département ;

7) 13 projets de fiches de poste ;

8) Etapes de la concertation interne au SAFIG et externe ;

9) Modalités de mise en œuvre de la tutelle des opérateurs après la réforme.

Assistant le secrétaire général dans le cadre de son rôle de responsable de la fonction financière ministérielle (RFFIM), le service des affaires financières et générales (SAFIG) a été créé en 2010 dans le cadre de la réorganisation des services de l’administration centrale du ministère de la Culture et de la Communication.

Les évolutions réglementaires liées au décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (dit « décret GBCP »), les chantiers de modernisation de l’action publique (MAP) ainsi que la contrainte budgétaire globale font aujourd’hui de la soutenabilité budgétaire et financière des politiques menées par le ministère et ses opérateurs un des principaux enjeux d’intervention du secrétariat général.

A ce titre, les services travaillent sur un projet de redéfinition de la « charte de gestion ministérielle » qui définit la répartition des compétences entre d’une part le RFFIM, mission assurée par le Secrétaire général et d’autre part les responsables de programme (RPROG) dans le cadre du décret GBCP. Ce travail s’accompagne d’une révision des modalités de gouvernance financière du ministère.

À ces évolutions organisationnelles, qui sont les conséquences de modifications réglementaires, s’ajoute également la nécessité de bien répartir l’intervention des différents acteurs au sein de l’administration centrale afin d’éviter toute redondance. Dès lors, ce sont les modalités de mise en œuvre des missions du secrétariat général, notamment en matière d’élaboration / suivi du budget et de tutelle des opérateurs qui sont réinterrogées, sur la base de la situation actuelle issue de la réforme de l’administration centrale de 2010.

A ce titre, le bilan de cette réforme de la tutelle mise en œuvre en 2010 est positif. Elle a permis de confier aux directions générales la tutelle « exclusive » sur la majorité des opérateurs, seuls 25 opérateurs « à fort enjeux » restant avec une tutelle « partagée » entre le secrétariat général et les directions générales.

Les modifications réglementaires et le bilan positif de la réforme de 2010 invitent donc à achever la réforme de la tutelle. Cela implique de modifier l’organisation le service des affaires financières et générales (SAFIG) afin de renforcer ses capacités de synthèse, de coordination et de mise en cohérence en matière budgétaire et financière et d’exercice de la tutelle des opérateurs. Le regroupement du bureau du budget et de la synthèse (BBS) et du bureau des opérateurs (BDO) dans un nouveau **département des affaires budgétaires et de la synthèse** permettra de renforcer les synergies déjà existantes entre ces deux bureaux et d’incarner clairement le rôle du RFFIM, garant de la soutenabilité budgétaire et financière du ministère et de ses opérateurs.

**I- Les missions et l’organisation actuelles du SAFIG**

A) Les missions actuelles du service

Assistant le secrétaire général dans le cadre de son rôle de RFFIM, le SAFIG a été créé dans le cadre de la réorganisation des services de l’administration centrale du ministère de la Culture et de la Communication mise en place en 2010. Ses missions et son organisation sont prévues à l’article 3 de l’arrêté du 17 novembre 2009 relatif aux missions et à l’organisation du secrétariat général.

L’article 3 dispose que le SAFIG, *« en liaison avec les directions générales, définit et met en œuvre la politique budgétaire, comptable et immobilière. Il assure le soutien des services du ministère en matière logistique et d’archivage. Il élabore et conduit la politique d’achat du ministère, en cohérence avec la politique des achats de l’État. Il met en œuvre la tutelle des opérateurs relevant de son domaine de compétence ou y participe*».

B) L’organisation actuelle du SAFIG

1. **La sous-direction des affaires financières (SDAF)**

Elle est chargée de la définition de la stratégie budgétaire ministérielle. Elle comporte trois bureaux et un pôle :

* le bureau du budget et de la synthèse (BBS) : élaboration des projets de loi de finances, coordination de la programmation des moyens du ministère, suivi de l’exécution du budget du ministère ;
* le bureau des opérateurs : définition de la doctrine de la tutelle, mise en œuvre de la tutelle administrative et financière pour 25 opérateurs, prévention et maîtrise des risques administratifs et financiers liés aux opérateurs et synthèse et évaluation des orientations stratégiques établies par les directions générales ;
* le bureau de la qualité comptable : exercice des fonctions d’ordonnateur principal délégué du ministre et du contrôle de la régularité des engagements et des paiements ainsi que de la qualité comptable de la gestion du ministère ;
* le pôle contrôle interne financier : définition, mise en œuvre et suivi du contrôle interne financier.

L’organisation actuelle de la SDAF a coïncidé avec la mise en place de la LOLF au sein du ministère de la Culture et de la Communication. Aujourd’hui, le BBS et le BDO assument des missions qui si elles sont significativement différentes, se rejoignent sur les exercices majeurs du cycle budgétaire (négociation du PLF, élaboration des documents budgétaires, suivi de l’exécution). Ils interviennent en tant que producteur de doctrine et de cadrages, mais aussi en tant que soutien technique des directions générales.

1. **La sous-direction des affaires immobilières et générales (SDAIG)**

Elle est chargée de la définition de la politique immobilière du ministère et de ses opérateurs et assure le fonctionnement général des services et comporte deux bureaux et une mission :

* le bureau de la politique immobilière : élaboration, coordination et mise en œuvre de la politique immobilière du ministère, suivi des grands projets d'investissement du ministère et des établissements qui lui sont rattachés ;
* le bureau de fonctionnement des services : fourniture des services nécessaires au fonctionnement de l’administration, la maîtrise d’ouvrage, la conduite d’opération et l’exploitation des bâtiments de l’administration centrale ainsi que le suivi budgétaire et comptable des crédits affectés à ces missions ;
* la mission des archives : mise en œuvre la politique de gestion des archives publiques du ministère.

1. **Deux missions spécifiques**

Le SAFIG comporte également deux missions spécialisées :

* la mission de la modernisation de l’information financière : elle assure la maîtrise d’ouvrage et le pilotage de l’ensemble des systèmes d’information ;
* la mission achats : définit et met en œuvre la politique achat du ministère.

**II- L’évolution du contexte d’intervention du secrétariat général et son impact sur les modalités d’exercice des missions du SAFIG**

A) Le contexte d’intervention du secrétariat général a considérablement évolué avec la publication du décret GBCP.

Le décret GBCP est venu compléter, au-delà des règles découlant de la LOLF, la « constitution financière » de l’État tout en intégrant dans son champ les opérateurs.

En premier lieu, il décrit précisément le rôle des acteurs de la gestion budgétaire et comptable de l’État : responsables de programme (RPROG), responsables de budget opérationnel de programme (RBOP) et responsables d’unités opérationnelles (RUO). De plus il précise le rôle des secrétaires généraux et directeurs des affaires financières des ministères en introduisant le rôle de « responsable de la fonction financière ministérielle » (RFFIM). Ce dernier :

* assure un rôle de coordination et de synthèse budgétaire et comptable au niveau du ministère concerné : il coordonne l’élaboration des documents budgétaires (programme annuel de performance, rapport annuel de performance) ; il établit, en lien avec le RPROG, le document de répartition initiale des crédits et des emplois (DRICE) et le document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel (DPGECP) ; il propose au ministre les mouvements de crédits ;
* veille au caractère soutenable du budget du ministère : il valide la programmation effectuée par le RPROG et suit sa réalisation ; il propose le cas échéant des mesures nécessaires au respect du plafond de crédits et des emplois ;
* coordonne et met en œuvre les dispositifs de qualité, de conformité et d’efficience de la fonction financière : il s’assure ainsi de la mise en œuvre du contrôle interne budgétaire et comptable - et, le cas échéant, de la comptabilité analytique - ; il veille à la mise en œuvre des règles de gestion budgétaires et comptables, notamment dans les systèmes d’information financière.

L’importance des enjeux de soutenabilité financière est clairement soulignée par la création de cette fonction de RFFIM, qui s’appuie sur le SAFIG pour assurer ses missions. Ce rôle s’exerce à la fois à l’échelle des deux missions et de tous les programmes du ministère, et de manière transversale à l’échelle des réseaux d’acteurs mettant en œuvre la politique culturelle : administration centrale, DRAC et opérateurs placés sous la tutelle du ministère.

Au sein du SAFIG, le BBS et le BDO participent de cet enjeu de soutenabilité budgétaire et financière. Pour les opérateurs qui représentent plus de 40 % du budget du ministère, cette question est particulièrement importante, le total du budget des opérateurs dépassant par ailleurs celui du ministère (hors audiovisuel public). Le BDO concentre ainsi, aujourd’hui, le suivi et la prévention d’une part prépondérante des risques financiers ministériels. Les évolutions liées au décret GBCP rendent donc nécessaire d’ajuster les modalités de mise en œuvre des missions assignées au SAFIG en renforçant les synergies déjà existantes entre le BDO et le BBS, tant dans le cadre du pilotage des dépenses au niveau infra-annuel qu’en termes de projections budgétaires pluriannuelles.

En second lieu, le décret GBCP étend aux opérateurs les règles de comptabilité budgétaire de l’État : le cadre budgétaire actuel en droits constatés est ainsi enrichi par une comptabilité budgétaire en autorisations d’engagement, en crédits de paiement et en emplois, analogue à celle de l’État. Le budget voté comportera donc à la fois des états en autorisations budgétaires et des états prévisionnels en droits constatés et ce sont sur les supports de l’autorisation budgétaire inspirés de la LOLF que portera le caractère limitatif des crédits. C’est dans ce cadre que pourront être identifiés les enjeux de financement de l’organisme : présentation de l’équilibre financier résultant du solde budgétaire des prévisions de recettes et des crédits de paiement, et des opérations de trésorerie. Le Conseil d’administration continuera toutefois d’adopter les budgets prévisionnels présentés selon les règles de comptabilité générale (compte de résultat et état de l’évolution de la situation patrimoniale avec un tableau de financement) qui permettent d’appréhender l’évolution économique de l’opérateur. Le rapprochement des cadres budgétaire et comptable de l’État et des opérateurs facilitera l’appréhension et l’évaluation de la mise en œuvre des politiques, mais nécessite en retour un lieu unifié, capable de produire une doctrine harmonisée pour le ministère et ses opérateurs.

B) Le contexte économique et budgétaire a évolué, obligeant le ministère à réexaminer ses modalités internes de préparation du projet de loi de finances.

Le durcissement du contexte budgétaire nécessite de renforcer la capacité d’argumentation du ministère en matière d’impact des politiques culturelles.

Il convient en conséquence d’avancer dans trois directions :

* améliorer l’appréhension par l’administration centrale des liens entre les politiques culturelles et les autres politiques publiques, nationales ou communautaires. Le ministère doit renforcer sa capacité à se saisir de dispositifs spécifiques, tels que le Plan d’Investissements d’Avenir ou les Programmes Opérationnels FEDER. De même, l’articulation avec d’autres politiques nationales (emploi, tourisme, aménagement du territoire, enseignement supérieur) doit être accrue, ce qui induit des coordinations d’un type nouveau que le secrétariat général doit pouvoir impulser ;
* approfondir les argumentaires relatifs à l’importance de l’impact de la dépense culturelle sur l’ensemble de l’économie nationale : emploi culturel dans les secteurs marchand et non marchand, part dans le PIB des industries culturelles, attractivité du territoire et externalité positives de la dépense culturelle, etc. Les caractéristiques spécifiques de l’économie culturelle (chaîne intégrée, économie prototypique, utilité marginale croissante, etc.) nécessitent la construction d’argumentaires transversaux que doit impulser le secrétariat général ;
* mettre en place de nouveaux outils de pilotage et de suivi permettant de projeter l’ensemble des dépenses (et des recettes pour les opérateurs) à horizon 5 ans, voire 10 ans pour les investissements ; ces outils doivent être construits sur des déterminants de la dépense homogènes et transversaux permettant de mettre en évidence les enjeux propres à l’évolution des politiques culturelles et aux métiers qui les composent.

C) Ces évolutions nécessitent de revoir les modalités de fonctionnement du SAFIG en matière budgétaire et de tutelle des opérateurs

1. **Le SAFIG doit se recentrer sur le pilotage global.**

Cette évolution était d’ores et déjà avancée pour ce qui concerne la préparation et l’exécution du budget. Elle est nouvelle en matière de tutelle des opérateurs. Au total, les modifications porteront sur les points suivants :

* Impulser les différents processus budgétaires et financiers, en en donnant le cadre et le calendrier et en se posant comme le garant de leur bon accomplissement et le pivot du parangonnage (préparation du PLF, programmation budgétaire, suivi d’exécution, schéma de fin de gestion, mise en œuvre des outils de pilotage stratégique des opérateurs, etc.) ;
* S’assurer de la soutenabilité budgétaire et financière globale (annuelle / pluriannuelle) des positions des RPROG dans ces différents processus (qu’il s’agisse des dépenses fiscales ou des crédits budgétaires), en faisant un travail d’assemblage, de mise en cohérence et de synthèse et en proposant le cas échéant les mesures permettant d’anticiper et/ou d’éviter les risques financiers identifiés ;
* Mettre en perspective de manière transversale les moyens alloués à chaque RPROG et à chaque opérateur (crédits/emplois) pour mettre en œuvre les politiques dont ils ont la responsabilité, en s’assurant de la bonne adéquation missions / moyens, dans le respect et la mise en valeur des caractéristiques économiques propres à chaque secteur du ministère ;
* Produire et diffuser les éléments de doctrine budgétaire et de tutelle des opérateurs ;
* Animer les réseaux des responsables financiers au sein de l’administration centrale et des opérateurs.

1. **La répartition des compétences entre le secrétariat général / RFFIM et les directions générales / RPROG doit également évoluer.**

La combinaison de l’organisation administrative du ministère et des responsabilités en matière financière résultant de la LOLF et du décret GBCP nécessitent aujourd’hui d’avoir une vision matricielle du rôle des directions générales / RPROG et du secrétariat général / RFFIM, et d’en tirer toutes les conséquences sur les processus financiers du ministère et l’exercice de la tutelle.

Le RFFIM doit être le garant, de manière transversale, de la soutenabilité du budget du ministère et des dotations des opérateurs ; le RPROG est responsable quant à lui de la bonne allocation des moyens et des emplois au regard des politiques portées par le ou les programmes qu’il pilote.

En ce qui concerne les opérateurs, les responsabilités devraient s’articuler de la manière suivante :

* le RFFIM a la responsabilité de la soutenabilité globale de la budgétisation des dotations de ses opérateurs, en veillant à la bonne maîtrise de leurs risques financiers ;
* le RPROG joue son rôle en matière d’allocation des moyens et emplois au sein de son programme et est garant de la soutenabilité sur son périmètre ;
* le secrétariat général définit la doctrine de la tutelle, les outils du pilotage stratégique et les cadrages transversaux, tout en veillant à leur bonne application ;
* les directions générales déclinent cette doctrine, cadrages et outils, en assurant la tutelle du point de vue opérationnel (financière et de contenu) ; dans ce cadre, elles s’assurent, en liaison avec le RPROG (notamment quand il est distinct comme pour le programme 224), de la compatibilité des orientations fixées avec les moyens dont disposent les opérateurs.

L’ensemble de ces évolutions doivent être prises en compte dans l’organisation de la SDAF.

**III- Les missions et l’organisation de la SDAF sur les métiers budgétaires et de tutelle doivent être mises en cohérence avec ces évolutions**

A) Les missions du BBS et du BDO présentent de fortes proximités même si leur nature sont différentes.

La coordination du processus d’élaboration du budget du ministère (Mission « Culture » et Mission « Médias, livre et industries culturelles ») et de la rédaction des documents budgétaires afférents aux lois de finances repose sur le BBS. Dans ce cadre, il effectue la synthèse analytique de la gestion budgétaire à destination des partenaires internes (cabinet ministériel, secrétariat général, chefs de service) et externes (Cour des comptes, Parlement, IGF…) et exerce le pilotage de la programmation et de l’exécution budgétaire ministérielle ainsi que le contrôle interne budgétaire au niveau ministériel. Il produit également les éléments de doctrine et les documents de référence en matière budgétaire et financière et anime les réseaux de la fonction financière ministérielle.

Le BDO contribue également au processus d’élaboration du budget du ministère, intervenant en synthèse sur le périmètre de l’ensemble des opérateurs, en liaison avec les directions générales. C’est un point de rencontre important avec le BBS, le BDO étant responsable de la synthèse opérateurs aux différentes phases des discussions budgétaires avec la direction du Budget et de l’élaboration des documents budgétaires. Par ailleurs, comme le BBS, mais en se concentrant sur les seuls opérateurs, le BDO produit ou décline les éléments de doctrine administrative et financière et anime, sur ce champ, le réseau des opérateurs. Il conçoit et veille à la mise en œuvre des outils de pilotage stratégique des opérateurs (lettres de mission, contrats de performance, cadrages budgétaires pluriannuels, lettres d’objectifs des dirigeants, etc.) et assure la synthèse de toutes les données relatives aux opérateurs du ministère. Enfin, il assure la tutelle administrative et financière et la préparation des conseils d’administration de 25 opérateurs, représentatifs des différentes politiques culturelles et concentrant les principaux enjeux financiers.

Par ailleurs, si le BDO intervient au quotidien, dans le cadre du partage actuel de la tutelle (la tutelle financière incombant au secrétariat général pour les principaux opérateurs, la tutelle de contenu aux directions générales), le BBS intervient pour sa part principalement sur la base des travaux menés par les RPROG. Les calendriers d’intervention sont également différents : le BDO et les directions générales partagent le calendrier lié à la préparation des Conseils d’administration des opérateurs, chacun jouant son rôle pour les 25 opérateurs suivis en « tutelle partagée » ; le BBS impulse le calendrier général de préparation des différentes étapes budgétaires du ministère. Enfin, le BDO est aujourd’hui conçu comme un lieu de synthèse des données concernant les opérateurs, au-delà du seul champ financier tandis que le BBS se concentre quant à lui sur les seules données budgétaires et financières.

Il convient par ailleurs de noter qu’aujourd’hui, le BBS assure également des responsabilités de gestion qui incombent aux responsables de programme, notamment en ce qui concerne la programmation budgétaire et le suivi d’exécution. Cette intervention n’est pas pérenne et a vocation à décroître, dès lors que les équipes des responsables de programme auront pu prendre en compte toutes les conséquences du décret GBCP et des nouvelles règles en découlant.

B) La réorganisation de 2010 n’a pas modifié les missions et le rôle des deux bureaux.

Le champ d’intervention du BBS n’a pas été modifié et c’est plus dans la pratique que des évolutions se sont progressivement fait jour, mais dans la continuité des relations existant avant réorganisation. De même le champ d’intervention du BDO n’a pas été modifié dans sa nature. En revanche, avec l’introduction des notions de « tutelle partagée » et de « tutelle exclusive », son rôle a été recentré sur les opérateurs les plus représentatifs des politiques culturelles portées par le ministère et porteurs des enjeux financiers les plus importants.

Si la réforme de 2010 a permis de prendre en compte la montée en compétence des RPROG, c’est aujourd’hui une nouvelle répartition des compétences qui doit être mise en place au regard de l’évolution du contexte réglementaire, afin de fonctionner pleinement « en mode LOLF / GBCP ». Cette réforme doit également prendre en compte le bilan de la réforme de 2010 : en effet, le transfert de la tutelle bilatérale des opérateurs aux directions générales ne s’est pas accompagné d’un dispositif suffisamment robuste de remontée d’information permettant au SG de jouer pleinement son rôle en termes de doctrine de la tutelle, d’identification des principaux risques, de projections pluriannuelles en fonctionnement et en investissement et de soutien aux directions générales sur tous les aspects administratifs.

**IV- Le regroupement du BBS et du BDO au sein du département des affaires budgétaires et de la synthèse permet de s’adapter à ces évolutions**

A) Les enjeux de la réorganisation :

La réorganisation proposée repose sur la création d’un département des affaires budgétaires et de la synthèse, fruit du regroupement du BBS et du BDO. Cette opération vise à prendre en compte l’ensemble des évolutions du contexte d’intervention du secrétariat général en matière budgétaire et de tutelle des opérateurs. Cette nouvelle structure a ainsi vocation à permettre :

* de renforcer le rôle du RFFIM de garant de la soutenabilité budgétaire des politiques menées par le ministère, en étroite articulation avec les RPROG ;
* d’accroître la capacité du RFFIM à anticiper et à répondre aux risques financiers, tant sur le plan infra-annuel que pluriannuel ;
* de coordonner l’élaboration d’argumentaires visant à faire valoir l’effet de levier du budget du ministère et l’impact de la dépense culturelle ;
* de contribuer à moderniser l’exercice de la tutelle à la fois en termes de constitution d’une doctrine de la tutelle et d’animation horizontale des opérateurs à travers leur mise en réseau sur les principaux enjeux ;
* d’adapter l’exercice de la tutelle à la raréfaction des dotations publiques, en disposant des outils permettant un meilleur éclairage pluriannuel des décisions à prendre en termes d’allocation des crédits et des emplois ;
* de simplifier la tutelle, par la suppression des redondances et des doublons pouvant exister entre le SG et les DG et la mise en place d’outils de remontée d’information depuis les opérateurs.

B) Les missions de la nouvelle structure

Le nouveau département exercera cinq grandes missions :

* **Proposer et mettre en œuvre la stratégie budgétaire** ministérielle en liaison avec les équipes des responsables de programme et au regard des orientations ministérielles : élaboration et proposition de la stratégie budgétaire ministérielle et suivi de sa mise en œuvre pour le compte du responsable de la fonction financière ministérielle (RFFIM) ; production d’analyses budgétaires et financières rétrospectives par grandes natures de dépenses (et de recettes, pour ce qui concerne les opérateurs) ; pilotage des projections pluriannuelles ministérielles et identification des risques financiers et des mesures de couverture à l’échelle ministérielle ; coordination du processus budgétaire (crédits budgétaires, emplois, dépenses fiscales) et de la rédaction des documents afférents aux lois de finances (PAP, RAP, jaunes, etc.), depuis l’élaboration et la négociation des projets de lois de finances jusqu’à la programmation des crédits, en liaison avec les équipes des responsables de programme, le service des ressources humaines et la direction du budget sur le périmètre des deux missions, « Culture » et « médias, livre et industries culturelles » ; production des documents de synthèses transversaux ; proposition et préparation des arbitrages budgétaires à l’échelle ministérielle.
* **Produire les documents de référence en matière de règles et d’organisation budgétaires du ministère et de ses opérateurs et suivre leur mise en œuvre :** déclinaison des macro-processus budgétaires et administration des référentiels ; organisation des fonctions et réseaux financiers ministériels dans le cadre du décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique du 7 novembre 2012 ; élaboration de la doctrine et expertise sur les outils de budgétisation et de programmation ; mise en œuvre du contrôle interne budgétaire ministériel ; déclinaison et diffusion aux réseaux financiers ministériels et aux opérateurs des circulaires de la direction du Budget.
* **Procéder à la validation de la programmation, au suivi de l’exécution budgétaire et à la production de la synthèse analytique :** suivi de la mise en œuvre de la réforme du contrôle financier et coordination des relations avec les services du CBCM ; suivi de l’exécution budgétaire et examen de la soutenabilité budgétaire infra-annuelle au niveau de chaque mission ; cadrage et contrôle de la mise en œuvre des procédures de programmation ministérielle (mises à disposition, mise en réserve, recyclages des crédits) et des compte-rendus de gestion ; coordination des relations avec le Parlement et les instances de contrôle (Cour des comptes, IGF, etc.).
* **Concevoir et diffuser la doctrine de la tutelle et du pilotage stratégique des opérateurs en liaison avec les services et directions compétents :** élaboration et diffusion des cadres, outils et éléments de doctrine relatifs au pilotage stratégique (lettres de mission, contrats de performance, etc.) et à la tutelle administrative et financière, notamment sous la forme de « guide de la tutelle » ; définition des grilles d’indicateurs de suivi des opérateurs (cahier de suivi, fiches d’identité, etc.) ; animation et coordination des services et directions de tutelle en termes de méthodologie de la tutelle et suivi de sa mise en œuvre ; définition des modalités et outils de reporting sur le champ des opérateurs.
* **Soutenir les services et directions générales dans la mise en œuvre de la tutelle administrative et financière opérationnelle et participer à l’animation du réseau des opérateurs :** mise en œuvre d’analyses comparatives et historiques en liaison avec les services et directions de tutelle ; définition de cadrages transversaux sur les sujets communs aux opérateurs en liaison avec les services spécialisés du secrétariat général (RH, immobilier, achat, juridique, etc.) ;expertise administrative et financière à la demande des DG ; identification et diffusion des bonnes pratiques ; animation du réseau des opérateurs sur les questions administratives et financières en liaison avec les services et directions de tutelle et coordination des autres réseaux thématiques opérateurs.

C) L’organisation de la nouvelle structure

1. **L’organisation-cible**

Le département des affaires budgétaires et de la synthèse sera placé sous la responsabilité d’un chef de département et d’un chef adjoint de département (cf. organigramme). Ces deux postes ont vocation à être occupé par des administrateurs civils dans une logique de mise en place d’un vivier de compétences en matière budgétaire et financière. En cela, ce choix renoue avec le fonctionnement passé où le poste de synthèse (budget et tutelle) était proposé à la sortie de l’ENA une année sur deux, assurant un « effet de noria » entre chef et adjoint.

Le département sera organisé de manière fonctionnelle autour des programmes budgétaires, avec une logique de binômes associant un profil de poste à dominante « programme » et nature de dépenses et un profil de poste à dominante « opérateurs » et thématiques transverses. Pour autant, ces binômes ne constituent pas une entité administrative et traduisent la volonté de renforcer les synergies entre les deux thématiques budgétaires et de tutelle.

Des profils transversaux sont également prévus afin de répondre au besoin d’une approche différente de la structuration par programme sur des sujets techniques qui concernent tous les programmes et tous les opérateurs.

Enfin, des profils de synthèse permettront d’aider au pilotage de la nouvelle structure.

Au total, **le département comporte en cible 13 agents**, dont le chef de département et le chef adjoint de département, les deux bureaux représentant aujourd’hui un effectif cible de 15 postes dont 11 sont effectivement pourvus. Il est proposé de l’organiser selon le modèle ci-dessous.

1. *7 postes organisés sur l’architecture des programmes budgétaires*

* un binôme pour le programme 175 « Patrimoines » : un agent suivant le programme et en synthèse, pour l’ensemble du ministère, les dépenses d’investissement (titre 5, 6 investissement et catégorie 72) ; un agent suivant les opérateurs patrimoniaux et les enjeux transversaux afférents ;
* un binôme pour le programme 224 « Transmission des savoirs et démocratisation culturelle » et le programme 186 « Recherche culturelle et culture scientifique » : un agent suivant les programmes et, en synthèse, pour l’ensemble du ministère, les dépenses de fonctionnement et de personnel (titre 2 et 3, hors catégorie 32) ; un agent suivant les opérateurs des programmes et les enjeux transversaux afférents ;
* un binôme pour le programme 131 « Création » et le programme 186 « Recherche culturelle et culture scientifique : un agent suivant les programmes et, en synthèse, pour l’ensemble du ministère, les dépenses d’intervention (titre 6 fonctionnement) ; un agent suivant les opérateurs des programmes et les enjeux transversaux afférents ;
* un agent pour la Mission « Médias, Livre et industries culturelles » qui suivra les programmes, les opérateurs et, en synthèse pour l’ensemble du ministère, les dépenses fiscales et taxes affectées, en étroite liaison avec la sous-direction des affaires juridiques (SG/SAJI). Cet agent suivra également le CNC et les opérateurs liés à ce dernier (Cinémathèque, ENSMIS).

Le fonctionnement des binômes reposera sur un principe de complémentarité afin de favoriser la circulation de l’information et la synthèse, sans pour autant instaurer une polyvalence des agents entre les missions à dominante budgétaire ou à dominante opérateur.

1. *2 postes transversaux permettant de traiter des problématiques inter-programmes*

* un agent pour la tutelle de l’OPPIC et le suivi en synthèse de l’investissement des opérateurs : responsabilité de la tutelle administrative et financière de l’établissement, coordination de la partie « synthèse des investissements des opérateurs » et co-secrétariat, avec un agent du BPI, de la commission ministérielle des projets immobiliers (CMPI) ;
* un agent en charge des analyses financières transverses : coordination de la démarche de performance et des documents budgétaires (PAP, RAP, jaunes budgétaires, DPT...) ; coordination de la démarche de comptabilité d’analyse des coûts, de la programmation budgétaire, et de l’architecture et des nomenclatures budgétaires LOLF) ; production d’analyses financières ; expertise en matière d’outils de pilotage budgétaire.

1. *2 postes de synthèse*

Ils seront occupés par les actuels adjoints au chef de bureau du BBS et du BDO.

* un adjoint au chef de département en charge plus spécifiquement des questions de doctrine et de synthèse budgétaire ;
* un adjoint au chef de département en charge plus spécifiquement des questions relevant de la tutelle des opérateurs (doctrine et synthèse).

1. **Impact sur les agents en poste au BBS et au BDO**

L’impact du projet de réorganisation sur les missions est variable en fonction du bureau auxquels appartiennent actuellement les agents.

Pour les agents du BBS, la fusion est une opportunité pour décloisonner les missions des chargés d’analyse budgétaire au-delà du seul programme suivi en leur confiant également un rôle de synthèse par grande nature de dépenses (crédits d’investissement, d’intervention, de fonctionnement, dépenses fiscales). Cette modification constitue un élément permettant d’enrichir leur connaissance du budget des enjeux et du ministère. En revanche, la réforme ne nécessite pas de compétences techniques nouvelles. De plus, le rapprochement au sein de binômes avec un chargé de synthèse opérateurs sur le même programme permettra de renforcer l’appréhension des problématiques liées aux opérateurs dans le suivi budgétaire.

Pour les agents du BDO, le changement est plus important dans la mesure où ils sont concernés directement par l’arrêt de la tutelle « partagée » entre SG et DG sur les 25 opérateurs qui étaient suivis sous ce régime depuis 2010. A ces missions de suivi opérationnel sur les plans administratif et financier des opérateurs sont substituées des missions d’analyse, de synthèse et de diffusion de doctrine ou d’éléments pour la conduite opérationnelle de la tutelle auprès des directions générales. Les fiches de poste sont modifiées en ce sens. Pour autant, si les missions évoluent, elles demeurent sur un champ de même nature, à savoir le suivi financier, budgétaire et administratif des opérateurs. De ce fait, elles ne nécessiteront pas pour les agents concernés d’acquérir de nouvelles compétences techniques ou de nouveaux outils informatiques. Enfin, comme pour le BBS, le rapprochement en binôme autour des programmes constitue aussi pour les agents du BDO une opportunité de mener leurs missions en liaison plus étroite avec les agents en charge des questions budgétaires.

En ce qui concerne les conditions matérielles de travail, les conséquences de la fusion sont minimes. En effet, les deux équipes sont déjà situées à proximité immédiate l’une de l’autre, un bureau étant même déjà partagé entre deux agents des deux entités. La localisation définitive des agents sera étudiée prochainement et fera l’objet d’une concertation commune aux deux bureaux.

1. **Présentation de la situation avant la création effective du département**

Afin de préparer la réforme et ses modalités de mise en œuvre, le chef du BDO a été désigné comme préfigurateur du nouveau département. Sa lettre de mission en date du 4 février 2014 rappelle les objectifs principaux de cette réforme et demande de fournir :

* un descriptif des missions du futur département et de ses activités ;
* la répartition des tâches entre DG/RPROG et SG/RFFIM ;
* un organigramme de la nouvelle structure fusionnant BDO et BBS ;
* le calibrage en personnels et les fiches de poste des agents ;
* les modifications réglementaires nécessaires à la mise en œuvre de cette réforme.

Durant la préfiguration du nouveau département et jusqu’à l’entrée en vigueur du nouvel arrêté d’organisation du secrétariat général, les structures actuelles continuent d’assurer leurs missions. L’encadrement des équipes n’est pas modifié, sachant que le poste de chef du BBS est actuellement occupé par intérim par le préfigurateur du nouveau département. Par ailleurs, le préfigurateur est secondé par un administrateur civil arrivé en janvier 2014 dans le cadre du recrutement que le ministère effectue chaque année à la sortie de l’ENA. Dès la création du département, il est prévu que les encadrants actuels du BBS et BDO seront alors repositionnés en tant qu’adjoints au chef du département.

V- Impact de la création du département sur les autres services et sur les opérateurs

A) Impact sur les autres composantes du SAFIG

La création de ce nouveau département n’a pas de conséquences sur le reste des services constituant le SAFIG. Le département continuera à travailler étroitement avec la mission achats (articulation de la programmation budgétaire et de la programmation achats), avec le bureau de la qualité comptable et le pôle contrôle interne financier (suivi de l’exécution des dépenses et des recettes et développement de la qualité financière), ainsi qu’avec le bureau de la politique immobilière (enjeux immobiliers des opérateurs et du ministère, suivi transversal des projets d’investissement sous l’angle opérationnel et financier).

B) Impact sur les autres services du secrétariat général :

La création du nouveau département n’emporte pas de conséquences sur les autres services du secrétariat général, dont les compétences restent inchangées, sauf pour le SCPCI. En effet, dans le cadre de la réforme, il est proposé que ce service reprenne la tutelle complète d’Universcience, pour lequel il exerce déjà la tutelle métier.

Plus généralement, le département ne sera plus le « point d’entrée » principal pour les directions générales et comme un service ressources de premier ressort sur les questions de tutelle des opérateurs. Ainsi, l’intervention de chaque service « expert » du secrétariat général (service des ressources humaines, service de la coordination des politiques culturelles et de l’innovation, service des affaires juridiques et internationales) en tant que centre de ressources, de conseil et d’expertise se fera en liaison directe avec les directions générales dans le cadre des missions de tutelle de celle-ci. Ce changement ne posera pas de difficultés nouvelles, les relations entre les services spécialisés et les directions générales étant déjà établies, même si le BDO jouait le rôle d’interface entre chacun d’eux.

C) Impact sur les directions et services du ministère récupérant la tutelle exclusive :

L’évolution des modalités d’exercice de la tutelle aura un impact sur les directions générales et sur les opérateurs, au regard de la nouvelle répartition des rôles entre le SG et les DG et de l’évolution du positionnement des DG à l’égard des opérateurs qui étaient suivis jusqu’à présent en « tutelle partagée ».

La nouvelle répartition des compétences a fait l’objet de nombreux échanges entre SG et DG, compte tenu du caractère stratégique du sujet. Les grandes modalités sont déjà arrêtées, la discussion se poursuivant actuellement sur les modalités concrètes afin d’une part d’éviter toute redondance et d’autre part de s’assurer que toutes les questions suivies par le BDO actuellement seront bien reprises par les DG. Il est prévu que cette concertation se déroule au cours du mois de mars permettant ainsi de fixer définitivement la répartition début avril. Un document partagé permettra de fixer cette répartition. Sur le plan matériel, il est prévu qu’au moment de la publication de l’arrêté modifiant l’organisation de secrétariat général, la tutelle administrative et financière des opérateurs en tutelle « partagée » soit transférée aux directions générales.

Afin de favoriser l’appropriation des nouveaux sujets par les DG, la passation des dossiers débutera selon des modalités arrêtées en concertation avec celles-ci. Ce transfert de compétences et d’informations se déroulera tout au long du second trimestre 2014. A ce sujet, il faut aussi rappeler que cette réforme s’appuie sur la montée en compétence des DG dans le domaine de la tutelle administrative et financière qui a eu lieu au moment de la réforme de 2010. Pour mémoire, les DG exercent déjà la tutelle complète sur 60 opérateurs. Le transfert prévu ne représente donc pas un saut qualitatif « métier » mais modifie le périmètre d’une fonction déjà exercée.

En ce qui concerne les modalités d’organisation interne de reprise de la tutelle administrative et financière, le choix peut varier, compte tenu des différences organisationnelles qui existent entre chacune d’elles.

Pour arrêter la répartition du transfert des opérateurs, le principe retenu s’appuie sur l’existant : la DG ou le service du SG qui exerce déjà la tutelle de contenu récupèrera aussi la tutelle administrative et financière (cf. tableau de répartition). En cela, les modalités de transfert sont identiques à celles appliquées lors de la réforme de 2010. Il faut cependant noter que quelques structures auront un traitement particulier :

* L’OPPIC : cet établissement est sous tutelle administrative et financière du BDO et compte tenu de son activité totalement transversale et technique, le suivi est aussi fait en liaison avec le bureau de la politique immobilière. Il a été décidé, en accord avec les DG de ne pas modifier cette situation qui donne satisfaction.
* Le CNC : cet établissement public qui exerce des prérogatives de puissance publique et conduit la politique dans le domaine du cinéma au nom de la Ministre, présente de ce fait une situation atypique. La DGMIC « suit ses activités » mais n’exerce pas de tutelle au sens strict. Sur le plan administratif et financier, le BDO exerce un suivi, sachant que le CNC n’est pas financé sur crédits budgétaires mais par des taxes affectées. En accord avec les directions et le CNC, il a été convenu de maintenir ce mode de fonctionnement pour le suivi de l’établissement.
* L’ENSMIS et la Cinémathèque : ces deux opérateurs présentent aussi une forte particularité puisque les crédits sont directement versés par le CNC (taxes affectées). Par ailleurs, le suivi « métier » est très lié aux activités du CNC. Dans les deux cas, le BDO exerce un suivi soutien administratif. Les structures ayant indiqué à plusieurs reprises leur souhait de conserver un lien avec le ministère pour les questions administratives, il a été décidé de maintenir ce « point de contact » au sein du futur département.

D) Impact sur les opérateurs concernés

En ce qui concerne les opérateurs, la réforme constituera une simplification de leurs relations avec le ministère. En effet, la tutelle « partagée » était parfois perçue avec difficulté par les opérateurs, ceux-ci ne sachant pas toujours identifier le bon interlocuteur en fonction des sujets. Le passage à une tutelle unique permet donc de simplifier la situation. Cette réforme permettra également de réduire les coûts de coordination qui étaient parfois importants. Elle apportera ainsi une plus grande réactivité du ministère, la direction disposant d’une pleine compétence pour répondre dans de plus brefs délais sur tous les sujets opérationnels, au regard, le cas échéant des cadrages transversaux établis au préalable par les services du SG.

La réunion du 19 février au cours de laquelle le secrétaire général adjoint a présenté les grandes lignes de la réforme a d’ailleurs permis de constater que cette proposition recevait un premier accueil favorable de ces derniers. Une note sera adressée aux dirigeants d’opérateurs concernés, les informant de la réforme, de la nouvelle répartition des compétences et notamment du point d’entrée unique par les DG.

**VI- Modifications de l’arrêté d’organisation du Secrétariat général**

A) Au titre de la création du département des affaires budgétaires et de la synthèse

Le projet d’arrêté relatif aux missions et à l’organisation du secrétariat général doit être revu pour tenir compte de la réforme. A ce titre, il comporte les modifications suivantes :

* Une présentation correspondant de manière exacte à la réalité des missions du SAFIG et de la SDAF.
* La prise en compte des modifications en ce qui concerne les missions exercées au SAFIG concernant la tutelle des opérateurs.
* La suppression des mentions du BBS et du BDO et le remplacement par celle du DABS.

Il faut souligner que le changement proposé sur les missions de tutelle pour les DG n’a pas d’impact sur les textes réglementaires de celles-ci, l’exercice de la tutelle étant déjà inscrit. Aucune modification des textes réglementaires n’est donc nécessaire à ce titre.

B) Autres modifications de l’arrêté concernant la sous-direction des affaires financières

Deux autres modifications à l’arrêté d’organisation du secrétariat général sont par ailleurs proposées concernant le SAFIG. Elles concernent la mission de modernisation de l’information financière et le pôle du contrôle interne financier, qui sera transformé en mission.

La Mission du contrôle interne financier est chargée de la conception du plan d’action ministériel du contrôle interne financier (contrôle interne comptable et contrôle interne budgétaire) dans le respect des consignes interministérielles. Elle s’assure de sa mise en œuvre par les services, propose les évolutions nécessaires et assure le suivi. Elle participe à la conception des textes et de la doctrine interministérielle en la matière.

La mission de modernisation de l’information financière est chargée de l’adéquation des systèmes d’information financière aux besoins des services utilisateurs. Elle assure l’entretien technique des référentiels, pilote les travaux de fin de gestion dans les outils informatiques, gère les habilitations et coordonne les questions relatives aux processus et à l’organisation de la fonction financière ministérielle.

La modification à l’occasion de la création du département des affaires budgétaires et de la synthèse permet de mettre à jour l’arrêté sur ces deux points également.

C) Modifications concernant la sous-direction des affaires immobilières et générales

La modification de l’arrêté pour la création du DABS permet aussi d’ajuster la rédaction relative aux missions de la SDAIG, pour être en cohérence avec son activité effective. Les changements proposés sont les suivants :

* Prise en compte du rôle de la SDAF en ce qui concerne le secrétariat de la commission ministérielle des projets immobiliers.
* Ajout d’une mention relative au rôle de la sous-direction des affaires immobilières et générales en ce qui concerne la logistique et la coordination des travaux de l’administration centrale. Cela permet de préciser la référence à la gestion des moyens de fonctionnement et d’investissement et correspond aux compétences assurées pour tous les bâtiments occupés par les services centraux.
* Précision des missions de la sous-direction des affaires immobilières et générales en ce qui concerne les locaux occupés par des services déconcentrés. La sous-direction est chargée, en lien avec le département de l’action territoriale, du suivi de ces questions immobilières, qui concernent notamment les DRAC et les STAP, et qui font l’objet de suivi soit dans le cadre de réunions interministérielles, soit des instances nationales de la politique immobilière de l’Etat.