



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

MINISTÈRE DU LOGEMENT
ET DE L'HABITAT DURABLE

Audit du déploiement du contrôle interne budgétaire au sein des ministères MEEM-MLHD

Rapport n° 010658-01

établi par

Carole CASTROT, Marie-Pierre GOUBY-VIVIER et Chantal MARRACCINI (coordonnatrice)

Mars 2017

Les auteures 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
Introduction.....	6
1. Éléments de cadrage.....	8
1.1. Contexte et enjeux.....	8
1.2. Objectifs et périmètre.....	8
1.3. Méthodologie d'audit utilisée.....	9
2. Principaux constats.....	11
2.1. Pilotage du déploiement et de la mise en œuvre du CIB.....	11
2.1.1. <i>Au niveau ministériel</i>	11
2.1.2. <i>Au niveau des directions d'administration centrale</i>	16
2.2. Évaluation et maîtrise des risques.....	17
2.2.1. <i>Évaluation des risques au niveau ministériel</i>	17
2.2.1.1. Les premiers travaux en 2013.....	17
2.2.1.2. Les changements introduits par les circulaires de la direction du budget.....	18
2.2.2. <i>Évaluation des risques au niveau directionnel</i> ,.....	19
2.2.2.1. Les premiers travaux d'élaboration des documents d'analyse des risques.....	19
2.2.2.2. De l'utilité des cartographies directionnelles des risques.....	20
2.2.3. <i>Maîtrise des risques au niveau ministériel</i>	20
2.2.3.1. Un plan d'actions ministériel régulièrement mis à jour et articulé avec des programmes annuels de travail.....	20
2.2.3.2. Le suivi effectif de la mise en œuvre des actions du PAM.....	21
2.2.3.3. L'évaluation de la mise en œuvre des actions du PAM.....	22
2.2.3.4. La question de l'évaluation des actions au regard des objectifs de CIB.....	23
2.2.4. <i>Maîtrise des risques au niveau directionnel</i>	23
2.2.4.1. Les plans d'action directionnels.....	24
2.2.4.2. L'effectivité, la formalisation et la traçabilité des contrôles.....	24
2.3. Information et communication.....	25
Conclusion.....	27
Annexes.....	29
1. Lettre de mission.....	30
2. Liste des personnes rencontrées.....	32
3. Matrice des risques (matrice d'analyse des risques liés au déploiement du dispositif de CIB).....	36

4. Tableau des observations sur le rapport provisoire.....	<u>41</u>
5. Plan d'action.....	<u>44</u>
6. Glossaire des sigles et acronymes.....	<u>46</u>

Résumé

Rendu obligatoire par la publication du décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP), le déploiement d'un dispositif de contrôle interne budgétaire (CIB) au sein des ministères de l'environnement, de l'énergie et de la mer (MEEM) et du logement et de l'habitat durable (MLHD) est effectif depuis 2012.

Afin d'accompagner la direction des affaires financières dans cette démarche, un audit de conseil¹, objet du présent rapport, a été réalisé par le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD). La mission d'audit a plus précisément porté sur le pilotage et la gouvernance du CIB par la direction des affaires financières et les directions générales, l'organisation mise en place au sein des ministères, l'état d'avancement des actions à mettre en œuvre et les relations entre les différents acteurs impliqués dans le déploiement du CIB.

Il ressort des travaux (entretiens, analyse de documents) menés par l'équipe d'audit entre septembre et octobre 2016, les principaux constats et recommandations suivants :

- **le choix d'un déploiement CIB « par les risques », c'est-à-dire partant de l'identification des risques au niveau des directions d'administration centrale et permettant ainsi la définition d'un plan d'action dédié, correspond à la stratégie la plus adaptée pour les ministères MEEM et MLHD, permettant une meilleure adhésion des services à la démarche.**
- **la démarche est structurée** (formalisation d'instances de pilotage) et **les acteurs sont identifiés** ;
- **son appropriation par les directions d'administration centrale (DAC) est néanmoins partielle** : si pour chacune des DAC, les risques budgétaires sont connus, leurs cartographies directionnelles ne font pas l'objet d'une mise à jour régulière, et l'état d'avancement de la démarche CIB n'est pas présenté en comité de direction ; une mise à jour tous les deux ans des cartographies directionnelles est souhaitable et viendrait renforcer 1) l'appropriation de la démarche par les DAC ; 2) la qualité du tableau des risques budgétaires majeurs, élaboré sur la base de ces cartographies directionnelles ; une présentation de la démarche en comité de direction permettrait une meilleure articulation entre les démarches de CIB, de contrôle interne comptable et de contrôle interne ministériel ;
- plusieurs DAC ont fait part de leur satisfaction concernant les actions de maîtrise des risques menées à leur niveau dans le cadre de la démarche MARIF² ; néanmoins, l'équipe d'audit a également constaté que 1) **certains outils de CIB ne sont pas pleinement exploités** ; 2) **la direction des affaires**

¹ Distinct de l'audit d'assurance (évaluation objective de la preuve en vue de formuler en toute indépendance une opinion ou des conclusions sur une entité, une opération, une fonction, un processus, un système ou tout autre sujet), l'audit de conseil est de nature consultative et est généralement réalisé à la demande spécifique du bénéficiaire de la mission. Cette activité a pour objectif d'apporter des conseils afin d'améliorer certains processus de l'entité.

² Démarche MARIF : initialement, démarche de maîtrise des risques financiers puis, à compter de 2015, dispositif de modernisation de la fonction financière des MEEM-MLHD.

financières n'avait pas réalisé d'évaluation des actions et des livrables remis dans le cadre de la démarche CIB ; l'équipe d'audit recommande la mise en œuvre systématique d'une démarche d'évaluation des actions déployées dans le cadre de la démarche MARIF ;

- en 2012, la DAF s'est adjointe le soutien d'un prestataire extérieur afin de l'accompagner dans le lancement et la mise en œuvre de la démarche MARIF ; il ressort des échanges entre les DAC et l'équipe d'audit que **le recours à un prestataire de service n'est pas envisagé par plusieurs directions**, estimant que les chantiers relatifs au CIB pourraient être traités en interne. À l'heure où la DAF s'interroge sur une nouvelle contractualisation avec un consultant externe afin de poursuivre le déploiement de la démarche de CIB, il apparaît nécessaire de 1) valider avec les DAC leurs besoins en prestations de services et leur souhait ou non de recourir à un prestataire ; 2) réaliser une étude comparative coût / bénéfice selon les différents scénarii retenus (sans prestataire, avec prestataire ministériel, avec prestataire interministériel), et 3) arrêter un choix.
- les MEEM et MLHD ont opté pour le maintien d'un déploiement distinct des démarches de contrôle interne comptable (CIC) et de CIB. Des instances de dialogue ont cependant été instaurées (comité de pilotage commun, instance de coordination interne à la DAF « comptabilité – maîtrise des risques »...) pour favoriser le rapprochement des deux démarches. Si la soutenabilité budgétaire constitue bien un sujet uniquement budgétaire, difficile à articuler avec le CIC, un travail de rapprochement CIC-CIB est sans doute à poursuivre en termes de qualité comptable. L'équipe d'audit encourage la DAF à **identifier des points de synergies entre CIB et CIC** afin que les démarches CIB et CIC soient coordonnées, non redondantes et cohérentes. ;
- l'équipe d'audit souligne **l'effort important d'information et de communication** sur le CIB déployé par la DAF en direction des services d'administration centrale ;
- enfin, elle note une **bonne compréhension du processus de gestion budgétaire** partagée par l'ensemble des acteurs concernés.

Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, l'équipe d'audit considère que les fondamentaux nécessaires à un déploiement efficient du CIB au sein MEEM-MLHD existent, mais que la démarche doit encore être consolidée, notamment en renforçant son appropriation par les directions d'administration centrale, et ainsi lui donner un nouvel élan.

Liste hiérarchisée des recommandations

Pages

Recommandations de niveau 1	Pages
Afin de formaliser pleinement la démarche de contrôle interne budgétaire et de répondre aux exigences de structuration de la démarche de CIB demandée par la MACIB, un référentiel ministériel de contrôle interne budgétaire doit être établi et validé. Acteur : la DAF. Échéance : 3e trimestre 2017.	12
Avant tout renouvellement du contrat de prestations, il conviendrait de 1) définir les besoins des DAC en termes de prestation ; 2) étudier la possibilité de faire appel au contrat de prestation de service établi par la Direction du budget (jusqu'en février 2018) et qui devrait être repris par le SG MAP. Acteur : DAF. Échéance : 1er semestre 2017.	14
Identifier des points de synergies entre le contrôle interne comptable et le contrôle interne budgétaire, afin que les démarches CIB et CIC soient coordonnées, non redondantes et cohérentes. Acteur : DAF. Échéance : fin 2017.	15
Recouper les risques identifiés aux niveaux des DAC avec les macro-processus budgétaires afin de s'assurer de l'entièvre couverture des risques. Acteurs : DAF. Échéance : fin 2017.	19
Afin d'établir le tableau des risques budgétaires ministériels, s'assurer de la mise à jour, au moins tous les deux ans, des cartographies directionnelles des risques budgétaires. Acteur : DAF. Échéance : septembre 2017.	20
1) Mener une évaluation de l'efficacité des actions les plus significatives établies dans le cadre du PAM de MARIF, et notamment de la mise en œuvre opérationnelle de l'outil MARIF Opérateurs. 2) En amont des prochains chantiers lancés, fixer des indicateurs et mettre en place un dispositif d'évaluation adaptés. Acteur : DAF. Échéance : fin 2017.	23
Formaliser un socle allégé d'outils de contrôle (recueil de procédures budgétaires ou fiche de supervision, par exemple) à l'attention des directions générales. Acteur : DAF. Échéance : fin 2017.	24
Recommandations de niveau 2	Pages
À l'occasion d'un comité de direction, présenter, une fois par an, un état d'avancement du déploiement du CIB (actions entreprises, résultats....). Acteur : les directions d'administration centrale. Échéance : fin 2017.	17
Piloter des campagnes cycliques de contrôle de supervision. Acteur : DAF. Échéance : 2018.	25
Relancer un groupe d'échanges entre les directions permettant de mutualiser les outils et les bonnes pratiques, venant compléter les restitutions Chorus. Acteur : DAF. Échéance : 1er semestre 2017.	25

Introduction

L'[article 170](#) du décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) a rendu obligatoire la mise en œuvre, au sein de chaque ministère, d'un dispositif de contrôle interne budgétaire (CIB).

L'objet du CIB est « *la maîtrise des risques afférents à la poursuite des objectifs de qualité de la comptabilité budgétaire tenue et de soutenabilité de la programmation et de son exécution³* ». La mise en place du CIB vise à améliorer la qualité de l'élaboration du budget, à asseoir sa sincérité, à optimiser les choix de gestion budgétaire par rapport aux objectifs de politique publique et à faciliter le pilotage de l'exécution budgétaire. Parallèlement, le CIB concourt à l'efficacité et à l'efficience des tâches de l'ensemble des acteurs budgétaires. En ce sens, il contribue à la maîtrise des risques budgétaires pour l'État par l'appropriation des processus de gestion budgétaire des acteurs publics.

Dans l'objectif de réduire les déficits publics et de garantir la qualité budgétaire et comptable des dépenses et des recettes, le ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer (MEEM) et le ministère du logement et de l'habitat durable (MLHD) se sont engagés dès 2008 dans le déploiement d'un dispositif de contrôle interne comptable (CIC), complété, à compter de 2012, par une démarche de contrôle interne budgétaire dénommée « maîtrise des risques financiers » (démarche MARIF). Depuis 2015, la démarche MARIF constitue un dispositif de modernisation de la fonction financière tout en s'inscrivant dans le cadre de la stratégie interministérielle de CIB initiée par la direction du budget (DB), qui invite les ministères à produire un tableau de leurs risques budgétaires majeurs et à présenter les actions de maîtrise associées.

Un peu plus de quatre ans après le lancement de MARIF, la direction des affaires financières a souhaité disposer d'un état des lieux des différentes composantes de la démarche afin d'évaluer l'efficacité et la pertinence du dispositif de CIB mis en place ainsi que son effectivité et son degré d'appropriation par les différents acteurs.

Ainsi, le comité ministériel d'audit interne du 25 janvier 2016 a inscrit à son programme de travail 2016, la réalisation par le Conseil général de l'environnement et du développement durable d'un audit de conseil portant sur le contrôle interne budgétaire des MEEM et MLHD.

Le présent rapport rappelle les éléments de cadrage de la mission (I) puis expose les principaux constats et recommandations de l'équipe d'audit (II), qui portent sur :

- le pilotage du déploiement et de la mise en œuvre de la démarche aux différents niveaux ministériels concernés ;
- l'identification, l'évaluation et la maîtrise des risques budgétaires ministériels et directionnels ;
- l'information et la communication des documents et données budgétaires produits.

³ Article 170 du décret GBCP du 7 novembre 2012.

Les annexes rassemblent notamment la liste des personnes rencontrées, la matrice d'analyse des risques liés au déploiement du dispositif de CIB (matrice élaborée par l'équipe d'audit), les observations du commanditaire sur le rapport provisoire ainsi que le plan d'actions qu'il entend mettre en œuvre à la suite de l'audit.

1. Éléments de cadrage

1.1. Contexte et enjeux

Le comité ministériel d'audit interne (CMAI) du 25 janvier 2016 a décidé le lancement par le Conseil général de l'environnement et du développement durable d'un audit portant sur le contrôle interne budgétaire (CIB).

Le CIB peut se définir de la façon suivante : « *ensemble des dispositifs formalisés et permanents décidés par chaque ministère et mis en œuvre par les responsables de tous les niveaux pour maîtriser le fonctionnement de leurs activités en vue de fournir une assurance raisonnable sur la qualité de la comptabilité budgétaire et sur la soutenabilité budgétaire de la programmation et de son exécution* ».⁴

Il s'agit d'un audit de conseil portant sur le degré de maturité du CIB au sein des ministères (MEEM/MLHD). Par lettre du 3 juin 2016, la Vice-Présidente du CGEDD a désigné mesdames Carole Castrot, Marie-Pierre Gouby-Vivier et Chantal Marraccini (coordonnatrice) pour effectuer cette mission. Monsieur Jacques Poulain, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts en assure la supervision. Monsieur Stéphane Denécheau, inspecteur de l'administration du développement durable a procédé à la relecture du présent rapport.

Les ministères se sont engagés dès 2012 dans une démarche d'identification et de maîtrise des risques budgétaires, au niveau de chacune de leurs directions ainsi que des opérateurs sous tutelle (démarche MARIF). Au niveau interministériel, la direction du budget a esquissé, par circulaires, les contours d'une stratégie interministérielle du CIB (circulaires des [24 février 2015](#) et [1^{er} avril 2016](#)). À ce titre, les ministères sont invités à produire un tableau de leurs risques budgétaires majeurs et des actions de maîtrise associées.

1.2. Objectifs et périmètre

Le périmètre de l'audit a été circonscrit au CIB ministériel (MEEM/MLHD) et concerne la direction des affaires financières (DAF⁵) et les directions générales d'administration centrale, à l'exception de la direction générale de l'aviation civile. L'audit porte ainsi sur les programmes budgétaires relevant de chacune des directions générales des ministères.

Dans ce cadre, l'audit du CIB ministériel a porté un regard externe sur les actions entreprises afin :

- d'évaluer l'efficacité et la pertinence du dispositif de CIB mis en place ainsi que son effectivité et son degré d'appropriation par les différents acteurs ;

⁴ Source : « Le cadre de référence du contrôle interne budgétaire de l'Etat », 2013 : http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/files/documents/gestion_publique/CIB/cib_cadre_referenceV11_04122013.pdf

⁵ Le service des affaires financières est devenu direction des affaires financières depuis mai 2016. Par souci de simplification, les auditrices ne font référence dans leur rapport qu'à la Direction des affaires financières (DAF).

- de proposer des pistes pour une bonne gouvernance du dispositif, une articulation performante des différents niveaux d'intervention et une amélioration du CIB aux niveaux stratégique et opérationnel ;
- de préciser, le cas échéant, les différences d'approche entre CIB et CIC.

Les travaux de la mission ont porté sur le pilotage et la gouvernance du CIB par la direction des affaires financières et les directions générales, l'organisation mise en place au sein des ministères (MEEM/MLHD), l'état d'avancement des actions à mettre en œuvre et les relations entre les différents acteurs impliqués dans le déploiement du CIB. Ont été examinés dans ce cadre, l'évaluation des risques budgétaires et les dispositifs mis en œuvre pour pallier ces risques ainsi que l'articulation entre les actions impulsées par la direction des affaires financières et celles assurées par les directions générales.

L'étude intègre par ailleurs une présentation de la stratégie interministérielle de déploiement du CIB. L'équipe d'audit s'est en effet attachée à rencontrer la mission de l'audit et du contrôle interne budgétaires (MACIB) à la direction du budget. Cette analyse a été complétée par des exemples de démarches conduites dans deux autres ministères ainsi qu'à la direction générale de l'aviation civile (DGAC).

Les travaux de la mission d'audit ont été guidés par une analyse de risques⁶ (annexe 3, matrice des risques). La phase de prise de connaissance a permis d'identifier les grandes catégories de risques suivantes, relatives :

- au pilotage du déploiement et à la mise en œuvre de la démarche CIB et à son environnement (organisation des services, moyens humains mobilisés, connaissance du processus de gestion budgétaire...) ;
- à l'identification des risques budgétaires ministériels et directionnels (recensement, analyse, évaluation des risques budgétaires) ;
- aux activités de contrôle (plan d'actions, formalisation des contrôles ...) ;
- à l'information et à la communication (documents et données budgétaires produits, restitutions Chorus...).

1.3. Méthodologie d'audit utilisée

Cet audit a été conduit suivant les principes :

- de la charte d'audit interne des ministères ;
- du cadre de référence de l'audit interne dans l'administration de l'État (CRAIE) ;
- du guide méthodologique s'appliquant aux missions confiées au CGEDD ;
- du guide spécialisé relatif aux audits comptables et financiers du CGEDD.

⁶ L'analyse de risque réalisée par l'équipe d'audit a porté sur les risques liés au dispositif de déploiement du CIB et non pas sur l'évaluation des risques budgétaires, en eux-mêmes, effectuée au sein de ce dispositif.

Les auditrices se sont également appuyées sur le guide pratique d'audit budgétaire, élaboré par le Comité d'harmonisation de l'audit interne (CHAI).

Les auditrices ont par ailleurs analysé toute la documentation disponible transmise par la direction des affaires financières (tableau des risques budgétaires majeurs, plan d'action ministériel, circulaires de la direction du budget et textes réglementaires, lettres d'information de la démarche de maîtrise des risques financiers MARIF, rapport de la Cour des comptes) et consulté le site de la performance publique de la direction du budget.

Cette analyse a été complétée par la conduite d'entretiens auprès des directions d'administration centrale (DGITM, DGEC, DGPR, DGALN/DHUP et DEB, CGDD, DPMA, DAM, SG/DRH et SPSSI). Ces dernières ont également communiqué aux auditrices un certain nombre de documents (guide, fiches de procédure ...). L'équipe d'audit a rencontré à plusieurs reprises le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) et ses représentants ainsi que la direction des affaires financières (DAF).

La mission d'audit s'est également entretenue avec la direction générale de l'aviation civile (DGAC)⁷ ainsi que les ministères chargés de la culture et de l'agriculture afin d'avoir une approche comparative des différentes stratégies de déploiement du CIB conduites dans d'autres administrations. Elle a également rencontré la MACIB de la direction du budget de manière à recueillir sa vision d'ensemble sur le degré de maturité du déploiement du CIB et des choix opérés au sein des ministères MEEM et MLHD.

Tous les entretiens ont donné lieu à des comptes-rendus ayant fait l'objet d'une validation.

Des premiers éléments de restitution de la synthèse de l'audit ont été présentés aux représentants de la DAF et au CBCM le 19 décembre 2016. La restitution finale de l'audit a fait l'objet d'une nouvelle réunion le 18 janvier 2017. Le rapport provisoire a été soumis à la contradiction du commanditaire le 31 janvier 2017. Celui-ci a adressé ses observations aux auditrices le 10 mars 2017 (annexe 4). Un plan d'actions a été également transmis en accompagnement de sa réponse (annexe 5).

⁷ Bien que faisant partie du MEEM, la DGAC n'a pas été auditee mais consultée à titre informatif, car elle ne relève pas uniquement du budget général des ministères (existence d'un budget annexe).

2. Principaux constats

2.1. Pilotage du déploiement et de la mise en œuvre du CIB

Au sein des ministères, le contrôle interne budgétaire mobilise plusieurs acteurs de l'administration centrale via un dispositif organisé par le secrétaire général, responsable de la fonction financière ministérielle⁸ (RFFIM).

2.1.1. Au niveau ministériel

Instances de pilotage et équipe projet

Le déploiement et la mise en œuvre du contrôle interne budgétaire des MEEM et MLHD repose sur un double pilotage, stratégique et opérationnel.

Au niveau stratégique, un comité de pilotage réunissant le secrétaire général, les directeurs de programme et le contrôleur budgétaire et comptable ministériel a été instauré dès février 2013. En 2015, ce comité a fusionné⁹ avec celui relatif au contrôle interne comptable. Il se réunit une fois par an et est chargé de donner les orientations nécessaires au développement du contrôle interne comptable et du contrôle interne budgétaire, de valider et d'assurer le suivi des travaux entrepris.

Entre deux comités de pilotage, les décisions sont validées par le réseau des responsables budgétaires ministériels (réunion trois fois par an, niveau chefs de service et sous-directeurs en charge des affaires financières).

Au niveau opérationnel, le pilotage est assuré par :

- un chef de projet (jusqu'au 1^{er} octobre 2016, l'adjoint au directeur des affaires financières, depuis cette date, le sous-directeur du budget et des contrôles)
- un référent CIB (depuis septembre 2015), rattaché fonctionnellement pour 50 % de son temps à l'adjoint du DAF et pour les autres 50 % au sous-directeur du budget et des contrôles, puis à compter du 1^{er} octobre 2016, rattaché à plein temps à ce dernier
- une chargée de projet MARIF opérateur.

Le niveau opérationnel se décline dans chaque direction générale d'administration centrale (voir point 2.1.2 ci-dessous).

L'équipe d'audit constate que le dispositif CIB est piloté à un niveau hiérarchique élevé, et qu'un référent CIB est désigné et clairement identifié par les directions d'administration centrale. L'équipe projet apparaît cependant sous-dimensionnée, au regard de l'importance du dispositif déployé. Le chef de projet et le référent CIB, principales interfaces des référents CIB d'administration centrale, ne peuvent à eux seuls assurer l'accompagnement des services, le pilotage du prestataire extérieur

⁸ Le secrétaire général des MEEM-MLHD est responsable de la fonction financière ministérielle ([Décret n° 2008-680](#) du 9 juillet 2008 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'énergie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire).

⁹ Décision du 20 février 2015 relative au comité de pilotage ministériel de la maîtrise des risques financiers (contrôle interne comptable et contrôle interne budgétaire).

mandaté pour assister les ministères dans leur démarche, le suivi des actions engagées et leur évaluation (voir sur ce point les § 2.2.1 et 2.2.3.2).

Référentiel ministériel de contrôle interne budgétaire et stratégie de déploiement du contrôle interne budgétaire

À ce jour, les MEEM et MLHD ne disposent pas encore d'un référentiel ministériel de CIB formalisé, le document étant en cours de rédaction par la direction des affaires financières, afin de répondre aux dispositions de la circulaire MACIB du 1^{er} avril 2016. Néanmoins, le contexte et les objectifs de la démarche de déploiement du CIB, le périmètre concerné et les principes méthodologiques ont été établis et présentés en réunion aux directeurs généraux d'administration centrale.

1. Afin de formaliser pleinement la démarche de contrôle interne budgétaire et de répondre aux exigences de structuration de la démarche de CIB demandée par la MACIB, un référentiel ministériel de contrôle interne budgétaire doit être établi et validé. Acteur : la DAF. Échéance : 3^e trimestre 2017.

Dès le lancement de la démarche de maîtrise des risques financiers au niveau des ministères MEEM et MLHD (2012), il a été décidé par le secrétariat général que la démarche CIB serait conduite selon les principes suivants :

- une démarche proposée et non imposée aux directions ;
- une démarche engagée par direction d'administration centrale et pas seulement au niveau du secrétariat général ;
- l'ensemble des programmes budgétaires entrent dans le périmètre de la démarche, direction générale de l'aviation civile et titre 2 compris ;
- l'entrée dans la démarche se fait par l'identification des risques et non via les macro-processus budgétaires, et la mise en place d'actions dédiées (sur ce point, voir le § 2.2.1).

Cette stratégie de déploiement rassemble un large consensus au sein des directions d'administration centrale qui la jugent pragmatique. De fait, compte tenu des réticences que peut susciter, dans les directions métiers, le déploiement d'une démarche de contrôle interne, l'équipe d'audit estime qu'il s'agit là de la stratégie la plus adaptée et la plus opérationnelle pour les ministères MEEM et MLHD, permettant une meilleure adhésion des services à la démarche.

Recours à un prestataire extérieur

Lancement de la démarche MARIF

En 2012, la DAF s'est adjoint le soutien d'un prestataire extérieur afin de l'accompagner dans le lancement et la mise en œuvre de la démarche MARIF.

Le principe de fonctionnement suivant a été retenu : la DAF vient en appui des directions métiers et conserve le pilotage du prestataire. Cela lui permet d'assurer le suivi des prestations réalisées et de proposer des solutions qui s'inscrivent dans une cohérence ministérielle.

Dans un premier temps, le prestataire¹⁰ a procédé, avec les DAC, à l'identification des risques budgétaires majeurs propres à chaque direction et à leur formalisation dans une cartographie des risques. Sur la base de ce document, des chantiers de travail ont été identifiés et menés par le prestataire, en collaboration avec les services concernés.

Modalités de travail

Deux types de chantiers peuvent être initiés et accompagnés par le prestataire : ceux impulsés par la DAF elle-même (chantiers ministériels) et ceux lancés à la demande des directions métiers (chantiers directionnels).

Le suivi des chantiers directionnels est distinct du suivi des chantiers ministériels. Les chantiers ministériels sont menés par la DAF et, donc, suivis par celle-ci. Les chantiers directionnels font l'objet d'un suivi par les référents CIB des directions métiers. L'équipe MARIF réalise un suivi mensuel de l'ensemble avec le consultant. Sur certains chantiers directionnels, la DAF peut assister aux réunions avec les prestataires et les équipes des DAC concernées. Elle ajuste son implication en fonction des chantiers.

Les livrables finaux sont remis à la DAF (celle-ci s'assure de la lisibilité des rapports, et de leur accessibilité au plus grand nombre ; elle peut demander au prestataire de donner des éléments chiffrés et de contexte). Il s'agit d'une approche co-construite par la DAF et par les DAC.

Dès que le DAF donne son accord sur un rapport, il est transmis au responsable de la direction pour validation. Une fois le livrable validé, le chantier est réputé terminé.

Marché ministériel de prestations

Le contrat de prestation est un accord-cadre annuel conclu pour une durée de douze mois, à compter de la date de notification, reconductible trois fois sur décision expresse de l'administration. La troisième et dernière décision de reconduction (28/12/2015) a prolongé la durée de validité de l'accord-cadre au 30 décembre 2016. L'actuel et second marché subséquent qui en est issu prendra fin à l'atteinte de son maximum ou au plus tard le 30 juin 2017..

Au 31/12/2016, 24 bons de commande ont été passés correspondant à quinze prestations directionnelles et neuf ministérielles¹¹. Le financement est assuré pour un tiers par le secrétariat général et pour deux tiers par les huit directions générales d'administrations centrale, hors DGAC, à part égale.

Marché interministériel de prestations

Parallèlement au dispositif mis en place par les MEEM-MLHD, un marché a été conclu par la direction du budget avec un consultant. Ce marché a pour objet de répondre aux besoins de la Mission de l'audit et du contrôle internes budgétaires (MACIB), en termes d'expertise technique, mais également aux ministères dans le cadre d'un accompagnement pour le déploiement de leur dispositif de CIB. Dans ce dernier cas, le ministère et la MACIB se mettent d'accord avec le prestataire sur un cahier des charges et sur le montant de la prestation. La direction du budget procède au paiement

¹⁰ Plusieurs prestataires sont intervenus dans le cadre de la démarche MARIF. Par souci de simplicité, les auditrices utilisent le terme « prestataire » pour désigner l'ensemble de ces consultants.

¹¹ Marché à bons de commande signé le 9 octobre 2014, dont le montant maximum a été porté à 602 000 € HT par avenant notifié le 28/11/2016.

et le ministère concerné la rembourse. À ce jour, le ministère de la justice est le seul à avoir utilisé cette possibilité en 2016.

Le marché précité est prolongé jusqu'en février 2018 puis un marché interministériel lancé par le SGMAP prendra le relais. Ce nouveau marché comprendra un lot pour couvrir les sujets CIB.

À noter que le prestataire sélectionné par la direction du budget (DB) est le même que celui qui intervient auprès des MEEM-MLHD¹².

Renouvellement du contrat ministériel de prestations

Lors du comité de pilotage de la maîtrise des risques financiers (CIB-CIC) du 2 juin 2016, le principe d'un nouveau marché de prestations de services a été acté.

À ce stade, cet accord de principe doit encore être confirmé et précisé. La nature des prestations devrait rester globalement la même (assistance, conseil et études dans les domaines du diagnostic des risques, de l'élaboration et de la mise en œuvre de plans d'action, du développement de méthodes et d'outils techniques de maîtrise des risques, de la programmation et de l'exécution des dispositifs budgétaires à enjeux, d'actions de valorisation des métiers financiers). Toutefois, une prestation nouvelle portant sur l'expertise économique des dispositifs budgétaires pourrait être envisagée.

Un appel d'offres pourrait être lancé au second trimestre 2017, l'actuel marché s'achevant au plus tard le 30 juin 2017.

Constat de la mission d'audit

Il ressort des entretiens menés par l'équipe d'audit que la moitié des directions interrogées n'envisage pas de recourir au prestataire de service, estimant que les chantiers relatifs au CIB pourraient être traités en interne.

2. *Avant tout renouvellement du contrat de prestations, il conviendrait de 1) définir les besoins des DAC en termes de prestation ; 2) étudier la possibilité de faire appel au contrat de prestation de service établi par la Direction du budget (jusqu'en février 2018) et qui devrait être repris par le SG MAP. Acteur : DAF. Échéance : 1^{er} semestre 2017.*

Plus précisément, la mission d'audit recommande de :

- 1) valider avec les DAC leurs besoins en prestations de services et leur souhait ou non de recourir à un prestataire ;
- 2) comparer les conditions prévues par le contrat interministériel avec celles prévues par le contrat ministériel ; en parallèle, étudier la possibilité d'un accompagnement en interne des DAC ;
- 3) réaliser une étude comparative coût / bénéfice selon les différents scénarios retenus (sans prestataire, avec prestataire ministériel, avec prestataire interministériel), et arrêter un choix.

Articulation CIB – CIC

¹² PwC France : <http://www.pwc.fr/>

Contrairement à d'autres ministères, les MEEM et MLHD ont opté pour le maintien de démarches CIC et CIB séparées. Néanmoins, plusieurs évolutions récentes favorisent le rapprochement CIC-CIB :

- l'instauration d'un comité de pilotage MARIF commun aux deux dispositifs depuis février 2015 ;
- le rattachement du référent CIB au sous-directeur en charge du budget et du contrôle, qui a également sous son autorité la mission du contrôle interne comptable ;
- la création d'un instance de coordination interne « comptabilité-maîtrise des risques », pilotée par le DAF et réunissant les sous-directeurs concernés (sous-directeurs du budget et des contrôles, des marchés et de la comptabilité), ainsi que des représentants des différents bureaux de la DAF (dont la mission du CIC, le référent CIB,...). Cette instance a vocation à se réunir périodiquement, toutes les 6 à 8 semaines.
- la mise en place d'actions communes CIC-CIB visant notamment à améliorer la qualité comptable, telles que la publication d'une circulaire relative à la clôture des EJ ou l'animation des contributions ministérielle aux travaux interministériels de refonte du macro-processus 3 (exécution de la dépense).

L'ensemble de ces éléments devrait contribuer au nécessaire dialogue entre les démarches CIC et CIB.

Par ailleurs, si la soutenabilité budgétaire constitue bien un sujet uniquement budgétaire, difficile à articuler avec le CIC, un travail de rapprochement CIC-CIB est sans doute à poursuivre en termes de qualité comptable.

Ainsi, la mission d'audit recommande :

3. Identifier des points de synergies entre le contrôle interne comptable et le contrôle interne budgétaire, afin que les démarches CIB et CIC soient coordonnées, non redondantes et cohérentes. Acteur : DAF. Échéance : fin 2017.

Le macro-processus budgétaire 3, relatif à l'exécution de la dépense hors T2, constitue en cela un bon exemple possible de mutualisation des CIC et CIB.

À titre d'exemple, l'équipe d'audit signale les actions suivantes, réalisées par d'autres ministères :

- élaboration d'une seule cartographie des risques, mais qui permet de distinguer risques budgétaires et comptables ;
- organigrammes fonctionnels nominatifs communs ;
- plans de contrôle communs.

2.1.2. Au niveau des directions d'administration centrale

La démarche de maîtrise des risques financiers est connue au sein des DAC et appréciée car considérée comme peu chronophage et plus opérationnelle (en particulier, en comparaison du formalisme lié au déploiement du CIC).

Des référents CIB identifiés au sein de chaque direction d'administration centrale

Chaque direction d'administration centrale a désigné un référent CIB. D'un échelon hiérarchique élevé (niveau sous-directeur ou chef de service), il est l'interlocuteur privilégié de la DAF concernant le déploiement de la démarche au sein de sa direction. Le référent CIB ne fait pas l'objet, dans les directions, d'une désignation formelle (pas de mention dans les fiches de poste).

La DAF a également identifié, pour chaque DAC, un référent CIB suppléant. Ces derniers ne sont pas nécessairement informés de cette désignation, alors même qu'ils sont impliqués dans le déploiement de la démarche CIB (participation au comité de pilotage, réponse aux sollicitations de la DAF...). Le référent CIB suppléant est le plus souvent le chef du bureau en charge des affaires financières pour sa direction.

L'équipe d'audit a constaté que :

1) plusieurs référents CIB venaient de prendre récemment leurs fonctions (deux DAC concernées) ou que le poste occupé par le référent CIB était à ce jour vacant (deux DAC concernées). Afin d'assurer au mieux la continuité de la démarche, il serait utile de désigner plus formellement le référent CIB et son suppléant, ce qui permettrait d'ancre davantage la démarche dans les directions métiers. En parallèle, une information ciblée des référents CIB par la DAF lors de tout changement de personne serait souhaitable ;

2) si les référents CIB jouent le rôle d'interface entre la DAF et les bureaux métiers de leur direction, certains d'entre eux n'ont qu'une connaissance partielle des chantiers directionnels menés directement par les bureaux. Ainsi, la DAF peut manquer de relais pour ces opérations. La mission suggère qu'un tableau de suivi des chantiers directionnels, mis à jour par le référent CIB de la DAF, pourrait être partagé avec chacun des référents CIB des DAC.

Articulation CIB-CIC-CIM

Dans les directions métiers, les bureaux en charge du pilotage du CIB traitent également de la mise en place et du suivi du contrôle interne comptable. Si les deux démarches restent distinctes (pas d'organigramme fonctionnel nominatif ou guide de procédure communs), le fait qu'elles soient suivies par les mêmes structures permet d'assurer une certaine articulation entre elles. Enfin, il ressort des entretiens menés par l'équipe d'audit une certaine marque d'intérêt des services pour conduire conjointement les deux démarches.

Concernant le contrôle interne ministériel (CIM), le sujet est traité au niveau directeur ou directeur adjoint des DAC. La plupart des référents CIB connaît la démarche, ces derniers ayant été sollicités, au titre de leur fonction de sous-directeur des affaires générales, afin de produire des éléments dans le cadre de l'élaboration de la

cartographie des grands risques ministériels. Néanmoins, ils n'identifient pas nécessairement de point de recouvrement entre les CIB et CIM.

Absence de point d'avancement de la démarche en CODIR des DAC

Les responsables de programme (directeurs généraux) sont tous membres du comité de pilotage CIC-CIB, et à ce titre devraient assister aux réunions du dit comité. Dans les faits, et comme la décision relative au comité de pilotage ministériel de la maîtrise des risques financiers du 20 février 2015 les y autorisent, ils s'y font représenter, en général, par leur référent CIB. Par ailleurs, il ressort des entretiens menés par l'équipe d'audit que très peu de référents CIB procèdent à une présentation de l'état d'avancement de la démarche CIB en comité de direction.

Compte-tenu de l'ensemble des éléments mentionnés ci-dessus, l'équipe d'audit recommande :

4. À l'occasion d'un comité de direction, présenter, une fois par an, un état d'avancement du déploiement du CIB (actions entreprises, résultats....). Acteur : les directions d'administration centrale. Échéance : fin 2017.

Un point relatif aux différentes démarches de contrôle interne en CODIR semble d'autant plus nécessaire que l'articulation entre CIB, CIC et CIM n'apparaît pas clairement à l'ensemble des acteurs concernés.

Enfin, l'équipe d'audit considère qu'une information régulière et directe des responsables de programme doit être maintenue. Ainsi, elle relève l'initiative suivante, mise en place par un ministère : les responsables de programme sont réunis deux fois par an pour une réunion d'une heure environ, dans le cadre d'une instance qui cible les sujets de contrôle interne financier stratégiques. Cette instance définit le « top ten », c'est-à-dire les points stratégiques du CIB que doit connaître tout directeur. La première réunion est consacrée à la validation de la cartographie stratégique. La deuxième réunion est plus opérationnelle.

2.2. Évaluation et maîtrise des risques

La cartographie ou tableau des risques budgétaires majeurs est l'outil qui permet de faciliter et formaliser la maîtrise des risques. En la matière, la méthodologie développée par le MEEM-MLHD doit être renforcée, tant au niveau ministériel qu'au niveau directionnel.

2.2.1. Évaluation des risques au niveau ministériel

L'évaluation des risques, héritière d'une démarche déjà affirmée au sein du MEEM-MLHD, s'inscrit désormais dans un cadre interministériel.

2.2.1.1. Les premiers travaux en 2013.

En 2013, dans le cadre de ses travaux de lancement de la démarche MARIF, le ministère a élaboré sa première cartographie des risques budgétaires ministériels. Pour ce faire, le ministère n'a pas retenu les approches indirectes d'identification des risques (par déclinaison des macro-processus budgétaires, par exemple). Il lui a préféré une approche plus pragmatique et peu formalisée, partant de la connaissance

qu'avaient les acteurs budgétaires des principaux risques les concernant, afin de privilégier le caractère opérationnel de la démarche entreprise.

Dans ce cadre, les analyses des risques menées au sein de chaque DAC ont fait l'objet d'une synthèse au niveau ministériel. Elles ont ensuite été formalisées par la direction des affaires financières sous la forme d'une cartographie ministérielle des risques budgétaires¹³. Dans ce document, ont été retenus les risques considérés comme les plus importants à l'échelle du ministère (au regard de leur impact, notamment) ainsi que ceux qui, parce qu'ils concernent plusieurs directions, appellent des réponses concertées.

Cette cartographie a été validée lors du COPIL MARIF du 17 janvier 2013, puis mise à jour en 2014¹⁴. Elle a servi de socle au plan d'action ministériel alors déployé.

2.2.1.2. Les changements introduits par les circulaires de la direction du budget

À compter de 2015, la MACIB a demandé à chaque ministère¹⁵ de produire un tableau de ses risques budgétaires majeurs dans l'optique d'un déploiement formalisé du CIB au niveau interministériel. Les travaux de cartographie initiés par le ministère dès 2013 ont facilité l'élaboration de ce document.

En 2015, sur la base des différents documents d'analyse des risques budgétaires existants¹⁶, chaque DAC a pré-rempli, pour ce qui la concerne, le tableau de recensement des risques figurant à l'annexe 2 de la circulaire du 24 février 2015. Une synthèse a ensuite été réalisée par la DAF, sur la base d'échanges avec les référents MARIF/CIB.

En 2016, il a été procédé à une simple actualisation du tableau des risques budgétaires majeurs présenté en 2015. Pour ce faire, le RFFiM a transmis, par note, aux DAC, le tableau réalisé en 2015 mentionnant l'ensemble des risques ministériels. Il a été demandé à chaque direction de préciser, parmi les risques recensés, ceux qui concernaient ses propres processus. Devait également être porté dans le tableau tout éventuel nouveau risque identifié. L'ensemble était assorti d'informations complémentaires à porter dans le tableau¹⁷. Cet exercice a été mené au cours d'échanges entre la DAF et les DAC. Il a été validé en octobre, lors d'une réunion des responsables budgétaires.

Désormais, le ministère dispose d'un tableau des risques budgétaires majeurs à l'échelle du ministère, outil conforme aux directives interministérielles, partagé par tous les responsables budgétaires des DAC et piloté par la DAF.

Cependant, ce tableau a pour principale source les analyses des risques directionnels existantes. Cela suppose d'abord, que ces analyses soient suffisamment formalisées (sur ce point, § 2.2.2). Cela suppose également que le recensement des risques soit suffisamment exhaustif. Pour le garantir, il pourrait être utile de conforter cette analyse

¹³ Pour une présentation complète de la méthodologie mise en place, se référer au rapport d'activité 2012 de la démarche MARIF

¹⁴ Comité de pilotage MARIF du 12 mars 2014

¹⁵ Cf. circulaires du Secrétaire d'État au budget des 24 février 2015 et 1^{er} avril 2016 précitées

¹⁶ La plupart des DAC disposaient alors d'une ancienne version de cartographie des risques directionnels et d'une mise à jour, en 2015, des diagnostics des risques réalisés en lien avec la DAF, et avec l'assistance du prestataire,

¹⁷ Note du secrétaire général n°D16001350 du 3 mai 2016.

avec une autre source d'analyse des risques, telle que la description des macro-processus budgétaires. Ainsi, à titre d'illustration, dans le cadre du macro-processus n°3 « exécution de la dépense »¹⁸, l'analyse des risques liée au service fait, par flux de dépense, permettrait de vérifier la bonne identification des probabilités de risques rattachés aux différentes étapes pour la constatation et la certification du service fait.

Ainsi, la mission recommande de :

5. Recouper les risques identifiés aux niveaux des DAC avec les macro-processus budgétaires afin de s'assurer de l'entièvre couverture des risques. Acteurs : DAF. Échéance : fin 2017.

2.2.2. Évaluation des risques au niveau directionnel,

Une évaluation plus précise des risques existait au niveau de chaque DAC. Elle mériterait d'être rétablie pour une meilleure cohérence de l'ensemble du dispositif ministériel.

2.2.2.1. Les premiers travaux d'élaboration des documents d'analyse des risques¹⁹

Les cartographies directionnelles ont été réalisées en 2012 (ou 2013 pour les directions nouvellement rattachées au périmètre ministériel). Les états des lieux des risques dressés par les référents MARIF/CIB et leurs équipes, ont été formalisés sous la forme de cartographies, avec l'aide du prestataire extérieur. Ces documents ont été complétés par des diagnostics de risques approfondis pour les deux ou trois processus budgétaires jugés prioritaires.

Ils ont, dans la plupart des DAC, été mis à jour en 2013. En revanche, en 2014 et 2015, aucune mise à jour n'a été diligentée par le comité de pilotage de MARIF et les DAC ont entrepris une actualisation des diagnostics, sans toutefois mener l'exercice jusqu'à son terme.

L'équipe d'audit relève que l'actualisation du tableau des risques budgétaires majeurs constitue aujourd'hui l'élément principal d'analyse de la maîtrise des risques des MEEM-MLHD, et ce, au détriment de la mise à jour régulière des cartographies directionnelles des risques. Aucune des DAC interrogée n'a d'ailleurs évoqué ces cartographies directionnelles parmi les éléments d'appréciation des risques. Plusieurs d'entre elles ignoraient même l'existence de ces documents conçus en 2012-2013.

¹⁸ Le macro-processus n°3 « exécution de la dépense » (MP3) s'inscrit dans la chaîne de la dépense. Il a pour finalité de permettre l'exécution des dépenses de l'État. L'objectif de l'exécution de la dépense est, d'une part, de permettre aux responsables de procéder dans les meilleures conditions (délais, qualité, efficience...) aux acquisitions et dépenses nécessaires à leurs activités, et, d'autre part, de faciliter, notamment, le paiement des fournisseurs, prestataires et partenaires.

¹⁹ *Différentes étapes de MARIF volet directionnel entre 2012 et 2015 : Cycle 1 (printemps 2012 à été 2013) : élaboration des cartographies directionnelles. Cycle 2 (été 2013 à automne 2014) : élaboration des cartographies des directions nouvellement rattachées et mise à jour pour les autres. Cycle 3 (automne 2014 à automne 2015) : réalisation de certains diagnostics des risques.*

2.2.2.2. De l'utilité des cartographies directionnelles des risques

Il résulte de l'analyse menée par les auditrices que le tableau de mise à jour des risques ministériels majeurs ne peut utilement se substituer aux cartographies directionnelles des risques.

Tout d'abord, ces cartographies ont été réalisées avec pour objectif prioritaire d'accompagner les directions dans la gestion de leurs propres risques budgétaires. Leur conception s'inscrivait donc dans un temps plus long et cherchait à impliquer l'ensemble des acteurs directionnels. Tel n'est pas l'objet de la mise à jour du tableau des risques budgétaires majeurs qui, selon les directions interrogées, répond essentiellement à l'objectif fixé par la direction du budget dans ses circulaires. Cette actualisation est, de plus, réalisée dans des temps contraints et selon des modalités qui impliquent peu les DAC, la DAF préparant des documents en amont, pour validation.

Par ailleurs, ces tableaux ayant pour destinataire final la direction du budget, ils n'ont pas vocation à être détaillés, ni même à présenter l'ensemble des données budgétaires dont le ministère souhaite conserver la maîtrise.

Ainsi, les cartographies directionnelles comportaient des mentions plus complètes que les tableaux d'actualisation. À titre d'illustration, elles présentaient en détail des risques classés par nature, programme, processus budgétaire, objectif de CIB, etc. Elles adoptaient, par ailleurs, une approche plus fine de la cotation des risques. Elles présentaient les activités de maîtrise existantes et cotaient le degré de mise en œuvre de l'activité de contrôle.

Enfin, un plan d'action directionnel leur était systématiquement associé, décrivant les actions à mener pour la maîtrise des risques et faisant le lien avec le plan d'actions ministériel.

Tout en simplifiant ce dispositif pour le rendre opérationnel, il semblerait utile d'asseoir l'actualisation du tableau des risques budgétaires majeurs sur des cartographies directionnelles actualisées. Il en résulterait une meilleure appropriation de la gestion des risques par les directions générales et une plus grande efficacité de l'identification des risques résiduels à l'échelle du ministère. Les risques évoluant peu, une actualisation du document tous les deux ans semble appropriée.

6. Afin d'établir le tableau des risques budgétaires ministériels, s'assurer de la mise à jour, au moins tous les deux ans, des cartographies directionnelles des risques budgétaires. Acteur : DAF. Échéance : septembre 2017.

2.2.3. Maîtrise des risques au niveau ministériel

Les activités de maîtrise des risques sont assises sur un plan d'action ministériel particulièrement dense mais qui gagnerait à être mieux évalué

2.2.3.1. Un plan d'actions ministériel régulièrement mis à jour et articulé avec des programmes annuels de travail

Sur la base des travaux menés dès 2012-2013, la DAF a élaboré un plan d'action ministériel pluriannuel (PAM MARIF) recensant l'ensemble des actions de maîtrise des

risques budgétaires identifiés comme d'intérêt partagé entre plusieurs directions. Il vient compléter les dispositifs de suivi propres à chaque direction.

Le premier PAM a été validé lors du COPIL du 17 janvier 2013. Il a été mis à jour en 2014 puis en 2015 pour prendre en compte l'avancée des chantiers de MARIF, les cartographies ministérielles des risques successives ainsi que l'évolution de l'environnement ministériel et interministériel²⁰.

Dans la dernière version du plan d'action, les huit axes d'amélioration sont répartis en quatre grands thèmes :

- prévision et maîtrise des sous-jacents ;
- pilotage budgétaire ;
- programmation ;
- gouvernance et organisation de la fonction financière.



Extrait du document support du COPIL MARIF du 20 mai 2015.

Pour chacun des huit axes d'amélioration, sont définis les objectifs de l'axe, son contenu (étape, résultat attendu, échéance) ainsi que les modalités de travail avec les directions.

2.2.3.2. *Le suivi effectif de la mise en œuvre des actions du PAM*

La DAF est chargée du suivi de l'ensemble des actions inscrites au PAM. Lors de chaque mise à jour du plan, elle présente au COPIL un état d'avancement des différentes actions²¹ (actions réalisées, engagées ou programmée).

Pour mener ces actions de suivi, un tableau a été élaboré. Il recense, pour les huit axes du plan, les actions, leur finalité (étude, formation, mode opératoire) et précise

²⁰ cf. compte-rendu du COPIL MARIF du 12 mars 2014.

²¹ COPIL du 02 juin 2016.

leur date d'achèvement²². Le référent CIB ministériel est chargé de son actualisation. En revanche, il est dommage que les référents MARIF/CIB des DAC ne se reconnaissent pas un rôle dans le suivi des actions ministérielles ayant un enjeu directionnel alors même qu'elles impliquent directement certains bureaux métier.²³.

Par ailleurs, ce PAM apparaît particulièrement ambitieux tant par le nombre des actions qu'il prévoit²⁴ que par la finalité de celles-ci (les livrables attendus vont, par exemple, de la création d'outils informatiques, à l'élaboration de circulaire ou encore à la conception d'études). Faute pour le PAM d'être resserré autour de quelques actions prioritaires, et compte tenu des moyens humains disponibles au sein de la DAF, il semble difficile que puisse être mené un suivi continu et exhaustif des actions conduites et de leur évolution dans le temps.

Une piste d'amélioration pourrait consister en une mise en adéquation et une priorisation des actions retenues au PAM au regard des risques jugés critiques dans le tableau des risques budgétaires majeurs. Cela permettrait d'assurer une meilleure cohérence du dispositif (tableau-PAM) et en faciliterait le suivi opérationnel.

2.2.3.3. L'évaluation de la mise en œuvre des actions du PAM

Si les auditrices ont pu constater l'existence d'un suivi du PAM, en revanche, aucun élément d'évaluation systématique de celui-ci n'a été porté à leur connaissance.

À titre d'illustration, s'agissant de l'axe 1 du plan « maîtriser les sous-jacents des subventions aux opérateurs », un outil, MARIF Opérateurs, a été développé pour accompagner la montée en compétences des services de tutelle en matière d'analyse financière des opérateurs. Plusieurs actions se sont ainsi succédé depuis 2012 pour créer et adapter l'outil selon les besoins exprimés, puis former et accompagner les équipes dans la prise en main de l'outil. Une note du secrétaire général du 1^{er} août 2014 a incité les directions métier à utiliser progressivement cet outil MARIF Opérateurs²⁵ et, par suite, diverses expérimentations ont été lancées.

Pour apprécier l'effectivité de la réalisation de cette action, l'équipe de la mission d'audit a procédé à une enquête²⁶ sur les résultats de ces expérimentations auprès des différents bureaux chargés de la tutelle financière des opérateurs. Il en est ressorti un bilan contrasté.

L'équipe d'audit a constaté que l'outil et son guide méthodologique ont été réalisés de façon concertée, au sein de groupes de travail, par développement de modules successifs. Le guide constitue désormais un document de référence pour tous les responsables de tutelle. Il identifie les modalités, moyens et outils de suivi de la gestion financière des opérateurs. Par ailleurs, l'enquête a révélé que le processus de création de l'outil MARIF Opérateurs a permis, par l'implication des bureaux et l'émulation qu'il a suscitée, une véritable montée en compétences de l'ensemble des bureaux de tutelle participant aux groupes de travail. Dès lors, l'outil MARIF Opérateurs et son guide sont

²² Le tableau remis à l'équipe d'audit ne décrit pas l'axe 2, maîtriser les sous-jacents de la dépense.

²³ Tel est, par exemple, le cas pour le chantier MARIF Opérateurs *infra*

²⁴ Le bilan d'étape réalisé en septembre 2015 recense plus de 40 actions inscrites au PAM.

²⁵ Cf. note du secrétaire général n°D14001959 du 1^{er} août 2014 relative à la généralisation de la démarche MARIF Opérateurs.

²⁶ L'équipe d'audit a interrogé par email les bureaux en charge des tutelles afin de recueillir leur avis sur l'outil MARIF Opérateurs.

présentés par tous comme des dispositifs utiles d'apprentissage, à disposition de tout agent affecté dans ce domaine.

Néanmoins, l'enquête a également révélé qu'en novembre 2016 très peu de bureaux avaient véritablement testé l'outil, soit parce qu'ils l'estimaient inadapté à leur besoin, soit par manque de temps, soit encore parce qu'ils disaient ignorer son déploiement. Parmi les bureaux ayant testé l'outil, deux seulement ont indiqué y trouver une véritable plus-value et envisagé d'étendre progressivement son utilisation.

Au regard des résultats de cette enquête, il apparaît donc indispensable que soit dressé un bilan objectif et précis du chantier MARIF Opérateurs. Plus largement, l'état d'avancement de l'ensemble des actions du PAM gagnerait à être évalué au regard, non plus seulement de l'effectivité de leur réalisation, mais surtout de l'efficacité de leur mise en œuvre opérationnelle. Enfin, dans le cadre du lancement des prochains chantiers MARIF, il serait sans doute plus efficace de fixer, en amont, des indicateurs d'évaluation et des dispositifs permettant de mesurer la bonne atteinte des objectifs. Ainsi, s'agissant de l'élaboration d'outils, la mise au point d'enquêtes de satisfaction systématiques pourrait aider à vérifier la satisfaction des bénéficiaires de l'outil.

7. 1) Mener une évaluation de l'efficacité des actions les plus significatives établies dans le cadre du PAM de MARIF, et notamment de la mise en œuvre opérationnelle de l'outil MARIF Opérateurs. 2) En amont des prochains chantiers lancés, fixer des indicateurs et mettre en place un dispositif d'évaluation adaptés.
Acteur : DAF. Échéance : fin 2017.

2.2.3.4. La question de l'évaluation des actions au regard des objectifs de CIB

D'une façon générale, aucun dispositif n'a été pensé pour apprécier l'efficacité du dispositif de maîtrise des risques budgétaires ministériels en termes d'atteinte de ses objectifs, à savoir la soutenabilité et la qualité de la comptabilité budgétaires (articulés avec les trois objectifs stratégiques propres au ministère²⁷).

A cette fin, certains ministères ont tenté de définir des critères fins d'évaluation de leurs dispositifs de CIB. Cependant, ils se sont heurtés, non seulement à la difficulté de définir des indicateurs pertinents, mais aussi à la lourdeur du suivi opérationnel de cette évaluation. Pour pallier ces difficultés, un groupe de travail constitué de représentants des CBCM et piloté par la direction du budget réfléchit actuellement à la mise en place d'indicateurs de suivi utilisables sur un plan interministériel.

Les résultats de ce chantier interministériel devront alimenter la réflexion du MEEM-MLHD en matière d'indicateurs d'efficacité du PAM.

2.2.4. Maîtrise des risques au niveau directionnel

Dans les directions d'administration centrale, des contrôles sont réalisés mais doivent être mieux pilotés et formalisés

²⁷ Pour mémoire : Améliorer la maîtrise des données budgétaires aux différents stades de la programmation et de l'exécution ; Identifier des marges de manœuvre budgétaires au profit des priorités de politiques publiques ; Améliorer la qualité de la comptabilité budgétaire.

2.2.4.1. Les plans d'action directionnels

Au niveau des directions, les plans d'actions élaborés en 2012-2013, en soutien des cartographies directionnelles, n'ont pas formellement été mis à jour depuis 2014. Les diagnostics directionnels actualisés en 2015 ont toutefois tracé les actions prioritaires à mener dans les DAC.

Les bureaux concernés par les actions en assurent le suivi en lien direct avec le prestataire de service. La DAF veille au pilotage de l'ensemble des actions. Elle tient un tableau de suivi de l'ensemble des chantiers directionnels et valide le lancement et la clôture de chacun d'entre eux. La densité de ce tableau de bord n'en facilite pas le suivi, d'autant qu'il ne semble pas que les référents MARIF/CIB des DAC disposent des éléments d'information utiles pour accompagner, à leur niveau, ces chantiers.

2.2.4.2. L'effectivité, la formalisation et la traçabilité des contrôles

Les règles et procédures budgétaires sont connues et maîtrisées par les différents responsables budgétaires et leurs équipes. Ils savent par ailleurs où recueillir l'information utile à leur travail. En revanche, très peu de services ont formalisé les procédures budgétaires. Les travaux sont menés, par ajustement mutuel et partage quotidien d'informations au sein de petites unités bien formées et étroitement encadrées. Pourtant, la gestion budgétaire étant un domaine de fort turn-over et de grande spécialisation, la formalisation de procédures peut être une valeur ajoutée qui sécurise les pratiques et assure la capitalisation des compétences. Par ailleurs, sur ce champ d'activité transverse, le ministère gagnerait à poursuivre son travail de partage, de valorisation et de mutualisation des pratiques et outils.

De même, les directions, soucieuses de produire des documents budgétaires de qualité, ont mis en place un circuit interne de relecture, de vérification et de validation par les différents niveaux hiérarchiques. Selon la nature de ces productions, ces contrôles sont plus ou moins approfondis et portés au niveau hiérarchique adéquat ; le niveau « direction » est impliqué dans ce processus. Cependant, ces contrôles sont généralement peu documentés et rarement tracés. La mission d'audit formule un point de vigilance sur la nécessité de formaliser, sans excès, ces contrôles (traçabilité des vérifications, corrections et validation) pour garantir un niveau acceptable dans la qualité de ces productions. Pour ne pas alourdir le travail des directions générales, ces outils de contrôle allégé pourraient être conçus par la DAF.

8. Formaliser un socle allégé d'outils de contrôle (recueil de procédures budgétaires ou fiche de supervision, par exemple) à l'attention des directions générales.
Acteur : DAF. Échéance : fin 2017.

À noter que la sécurisation des opérations budgétaires passe également par le CBCM. Ainsi, toute anomalie signalée par le CBCM est corrigée en priorité. Les directions prennent également l'attache du CBCM afin de recueillir ses conseils en amont sur un dossier jugé complexe.

Enfin, des actions transversales d'appui ou de contrôle, notamment en matière de qualité de la comptabilité budgétaire, permettraient de faciliter la résolution de difficultés partagées par tous les bureaux budgétaires. En 2016, une campagne de clôture des engagements juridiques a permis d'initier un tel mode opératoire. De la même manière, d'autres actions transversales pourraient être arrêtées cycliquement,

sur la base des cartographies des risques, sous la forme de contrôle de supervision, par exemple²⁸ (par exemple, en matière de contrôle des imputations).

9. Piloter des campagnes cycliques de contrôle de supervision. Acteur : DAF.
Échéance : 2018.

2.3. Information et communication

La mission d'audit a également étudié la couverture des risques liés à la qualité des documents budgétaires produits selon plusieurs axes : la maîtrise de l'outil Chorus, le contrôle de la fiabilité et de la qualité des documents budgétaires élaborés et l'information délivrée par la DAF.

Concernant l'outil Chorus,

- les restitutions budgétaires qu'offre l'outil Chorus sont majoritairement utilisées par les directions et permettent un bon niveau de suivi des dépenses. Elles nécessitent néanmoins une analyse et un retraitement afin de pouvoir comparer plus finement la programmation à l'exécution et d'assurer une meilleure lisibilité et compréhension des données. Ces travaux complémentaires génèrent la production de tableaux de bord pouvant occasionner des sources d'erreurs et un surcroît de travail pour les équipes. Chaque direction s'est ainsi dotée d'outils internes de suivi (tableau Excel, requête Access, application interne permettant le suivi de consommation des AE et CP ...) sans un véritable travail de mise en commun. Il serait sans doute souhaitable d'une part de relancer l'agence pour l'informatique financière de l'État (AIFE) pour obtenir des restitutions mieux adaptées aux besoins des services et d'autre part de partager davantage les outils et pratiques existantes sur ce champ entre directions. Ce chantier avait été engagé dans le cadre des travaux MARIF mais n'a pas été mené à son terme.

10. Relancer un groupe d'échanges entre les directions permettant de mutualiser les outils et les bonnes pratiques, venant compléter les restitutions Chorus. Acteur : DAF. Échéance : 1er semestre 2017.

- Les agents affectés dans les services financiers maîtrisent bien l'outil et les formations sont globalement adaptées au besoin. Certaines directions souhaiteraient toutefois des formations plus spécifiques à certains types de dépenses (cas des dépenses titre 2 par exemple). D'autres regrettent que ces formations ne soient pas organisées en cohérence avec le calendrier de mobilité des ministères, pouvant générer d'éventuelles difficultés en matière d'acquisition de compétences lors de la prise de poste.

S'agissant de la circulation de l'information,

- La circulation de l'information entre les directions et la DAF dans le cadre de la préparation des conférences budgétaires doit être exhaustive et transparente afin que chaque acteur possède le même niveau d'information lors des conférences budgétaires. Le responsable de programme a besoin de connaître les éléments de contexte et la vision stratégique du budget que peut avoir la DAF seule. Cela lui permettrait, par exemple, de prendre des décisions à bon escient ou d'être moins

²⁸ À titre d'illustration, certaines DAF d'autres ministères mènent des campagnes régulières de contrôle de supervisions des imputations.

surpris par les arbitrages qui interviennent par la suite. En effet, les derniers arbitrages budgétaires s'effectuent dans l'urgence et il est important que l'information soit diffusée à l'ensemble des acteurs.

Information délivrée par la DAF

La mission d'audit souligne par ailleurs les efforts importants déployés par la direction des affaires financières en termes d'information et de sensibilisation des DAC aux enjeux du CIB.

L'ensemble des documents relatifs au contrôle interne budgétaire sont disponibles sur l'intranet de la DAF (comptes-rendus et supports de présentation des comités de pilotage, documents budgétaires...), une lettre d'information mensuelle présentant les points d'actualité est adressée aux acteurs concernés, et de nombreux livrables liés aux chantiers entrepris sont accessibles en ligne.

Si les directions d'administrations centrales reconnaissent qu'elles utilisent peu cette source d'information interne, lui préférant le site performance-publique.gouv.fr pour toute interrogation relative aux questions budgétaires, l'intranet de la DAF reste un très bon complément d'information auquel elles ont recours en tant que de besoin.

De façon générale, les DAC disposent d'une bonne information sur l'actualité budgétaire et reconnaissent avoir de nombreux échanges avec la DAF. La majorité d'entre elles a souligné la nécessité d'avoir des réunions régulières sur les sujets budgétaires à différents niveaux hiérarchiques (réunions des responsables budgétaires ministériels et réunions des correspondants budgétaires).

Conclusion

Le CIB au sein des ministères a fait l'objet d'un déploiement pragmatique et progressif depuis 2012. La démarche pilotée par la direction des affaires financières est connue et appréciée des directions d'administration centrale qui se montrent volontaires et impliquées dans ce dispositif.

Le CIB est structuré autour d'une instance de pilotage et d'un réseau d'acteurs identifiés. Les risques budgétaires majeurs sont recensés dans un tableau ministériel.

Afin de renforcer le degré d'appropriation de la démarche par les directions d'administration centrale, il pourrait être utile que chacune d'entre elles actualise sa propre cartographie des risques.

Il serait également souhaitable que la direction des affaires financières procède à une évaluation de l'ensemble des actions engagées de manière à pouvoir consolider les acquis et fixer de nouveaux objectifs dans ce domaine.

Par ailleurs, il a été constaté que les démarches de CIB et CIC sont déployées de façon distincte même si l'instance de pilotage est désormais unique. Les ministères interviewés dans le cadre de cet audit ont fait le choix d'une organisation unifiée entre CIC et CIB.

Compte tenu des contraintes qui pèsent en matière d'effectif et de charge de travail sur la direction des affaires financières, l'équipe d'audit suggère de mutualiser autant que possible les travaux relatifs au contrôle interne en établissant également un lien, au sein de la DAF, avec le contrôle interne ministériel.

Carole Castrot



Marie-Pierre Gouby-Vivier



Chantal Marraccini



Attachée principale
d'administration de l'État

Attachée d'administration
hors classe de l'État

Attachée principale
d'administration de l'État

Annexes

1. Lettre de mission



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

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

Paris, le

03 JUIN 2016

La vice-présidente

à

Madame la ministre de l'environnement,
de l'énergie et de la mer, chargée des
relations internationales sur le climat

Référence CGEDD n° 010658-01

Le comité ministériel d'audit interne du 25 janvier 2016 a décidé le lancement par le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) d'un audit du contrôle interne budgétaire.

Je vous informe que j'ai désigné Mmes Carole Castrot, attachée principale d'administration de l'État, Marie-Pierre Gouby-Vivier, attachée d'administration hors classe de l'État et Chantal Marraccini, attachée principale d'administration de l'État, pour effectuer cette mission.

Anne-Marie LEVRAUT

Copies :

M. le directeur du cabinet de la ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer, chargée des relations internationales sur le climat
M. le secrétaire général du ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer et du ministère du logement et de l'habitat durable
M. le directeur des affaires financières



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

Programme d'activité 2016 du CGEDD
Mission d'audit du contrôle interne budgétaire

Note de commande

1. Objet

Le comité ministériel d'audit interne du 25 janvier 2016 a décidé le lancement par le CGEDD d'un audit portant sur le contrôle interne budgétaire (CIB). Il s'agit d'un audit de conseil portant sur le degré de maturité du CIB au sein des ministères (MEEM/MLHd).

Les ministères se sont engagés dès 2012 dans une démarche d'identification et de maîtrise des risques budgétaires, au niveau de chacune de leurs directions ainsi que des opérateurs sous tutelle (démarche MARIF)¹. En 2015, la démarche de cartographie des grands risques ministériels a relevé plusieurs risques budgétaires majeurs (tels que *l'inefficience dans l'allocation des moyens* ou encore *le retard dans l'engagement et le paiement des dépenses d'aides*). Au niveau interministériel, la direction du budget a esquissé par circulaires les contours d'une stratégie interministérielle du CIB (circulaires des 24 février 2015 et 1^{er} avril 2016). À ce titre, les ministères sont invités à produire un tableau de leurs risques budgétaires majeurs et des actions de maîtrise associées.

À partir d'un état des lieux des différentes composantes de la démarche - volets interministériel, ministériel (chantiers inter-directionnels et CIB du RFFiM), directionnels (RPROG), voire intra-directionnels (RBOP) - l'audit du CIB ministériel vise à porter un regard externe sur les actions entreprises afin :

- de préciser, le cas échéant, les différences d'approche entre CIB et contrôle interne comptable (CIC) ;
- d'évaluer l'efficacité et la pertinence du dispositif de CIB mis en place (approche directionnelle et transverse, méthodes de travail, outils, livrables, degré de progression, etc) ainsi que son effectivité et son degré d'appropriation par les différents acteurs ;
- de proposer des pistes pour une bonne gouvernance du dispositif, pour une articulation performante des différents niveaux d'intervention en matière de CIB et pour une affirmation, un ancrage et une amélioration du CIB aux niveaux stratégique et opérationnel.

2. Périmètre

À partir de tout ou partie des programmes budgétaires relevant de chacune des directions générales des ministères de l'environnement et du logement, la mission mènera une analyse des dispositifs de CIB à l'œuvre dans les ministères et en lien avec un échantillon limité de quelques opérateurs sous tutelle, dont le choix sera explicité dans la note de cadrage de la mission. Le cas échéant, quelques responsables de BOP pourraient également être audités.

Dans le même temps, l'étude embrassera une présentation de la stratégie interministérielle de déploiement du CIB (pilotée par la direction du budget, notamment). Elle sera complétée, si besoin, d'une comparaison avec les autres stratégies et réalisations ministérielles (par une approche de parangonnage).

3. Organisation

L'équipe de mission sera composée de trois à quatre auditeurs. Elle disposera de connaissances en matière budgétaire (architecture, programmation, exécution...) et de contrôle interne.

Le comité d'harmonisation de l'audit interne (CHAI) « fait œuvre d'harmonisation de la méthodologie de travail des ministères en matière d'audit interne ». À cette fin, il met au point et publie des guides pratiques d'audit, et, en particulier, un guide pratique d'audit budgétaire, à l'élaboration duquel le CGEDD a participé. Les auditeurs sont invités à utiliser ce guide comme support de leurs travaux, dans le double but que le CGEDD soit en mesure de faire un retour d'expérience au CHAI et que la mission de refonte du manuel d'audit l'identifie éventuellement comme élément du corpus documentaire applicable aux missions du CGEDD.

L'audit sera lancé en mai-juin 2016. Le service des affaires financières devant répondre à la circulaire de la direction du budget précitée pour novembre 2016, l'éclairage de la mission porté par son rapport provisoire est attendu au plus tard en octobre 2016.



Anne-Marie LEVRAUT

1 Cf : <http://intra.budget-finances.sg.i2/le-contexte-et-les-objectifs-r691.html>

2. Liste des personnes rencontrées

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Bichot	Lionel	Secrétariat général/Direction des affaires financières	Adjoint au directeur	28/06/2016 24/10/2016
Clergeot	Philippe		Directeur	28/06/2016
Risser	Rémy		Chargé de mission CIB auprès du sous-directeur BC	28/06/2016 24/10/2016 18/11/2016
Rousselot	Emmanuel		Sous-directeur du budget et des contrôles	28/06/2016 07/09/2016 18/11/2016
Jonchère	François	Contrôleur budgétaire comptable ministériel	Contrôleur budgétaire comptable ministériel	28/06/2016 07/09/2016 20/10/2016
Sauvage	Philippe		Chef du département du contrôleur budgétaire	07/09/2016 20/10/2016
Puente	Sabrina		Adjoint au chef du département comptable ministériel	07/09/2016
Talbot	François		Adjoint au chef du département du contrôle budgétaire	07/09/2016 20/10/2016
Courtemanche	Gilles	Commissariat général au développement durable /sous-direction des affaires générales/bureau des affaires financières pour la programmation et la gestion financière	Adjoint au chef du bureau	30/09/2016
El Beze	Laetitia		Adjointe au chef de bureau	
Camara	Mathilde	Direction des pêches maritimes et des cultures aquacoles/mission des affaires générales	Chargée d'études budgétaires et comptables	30/09/2016
Griseau	Corinne		Cheffe de la mission des affaires générales	
Cherel	Nicolas	Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages/sous-	Chef du bureau	

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Mouchiroud	Bernadette	direction du financement et de l'économie du logement et de l'aménagement/bureau du budget du logement et de l'aménagement	Responsable du CIC, Référente chorus	03/10/2016
Gaboulaud	Philippe	Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature/ service des affaires générales	Chef de service	07/10/2016
Mace	Florence		Adjointe au sous-directeur	
Rocchi	Frédéric		Sous-directeur de la performance	
Andrivon	Isabelle	Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer/Service de l'administration générale et de la stratégie	Chef de service	10/10/2016
Moulet	Pascal		Sous-directeur du budget du contrôle de gestion et des services	
Boucher-Hivernat	Josette	Secrétariat général/service des politiques support et des systèmes d'information/sous-direction de la conduite et de la gestion des moyens budgétaires des fonctions support	Chef du bureau du pilotage des moyens support de l'administration centrale	14/10/2016
Chatelais	Edith		Sous-directrice	
Pilotelle	Barbara		Chef du bureau des effectifs « support » et des moyens des services déconcentrés Intérim du chef du bureau de la conduite et du contrôle de gestion du programme	
Boudier	Frédéric	Direction générale de l'énergie et du climat/ sous-direction des affaires générales et de la synthèse	Sous-directeur	17/10/2016
Cocchi	Marie-Claire	Direction générale de la prévention des risques/département des affaires générale et des systèmes d'information	Adjointe au chef du département	18/10/2016
Josseron	Christophe		Chef du département	
Lecoq	Jean-Christophe	Direction des affaires	Chef du bureau des affaires financières	

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>	<i>Date de rencontre</i>
Tanchou	Isabelle	maritimes/sous-direction des activités maritimes	Sous-directrice	19/10/2016
André	Sylvie	Secrétariat général/direction des ressources humaines/sous-direction du pilotage, de la performance et de la synthèse	Adjointe au sous-directeur	25/10/2016
Fouquereau	Rosalyne		Chef du bureau du budget du personnel	
Neiertz	Nicolas		Sous-directeur	
Demagny	Muriel	Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt/secrétariat général/service des affaires financières sociales et logistiques/sous-direction des affaires budgétaires et comptables	Chef du bureau de la réglementation comptable et du contrôle interne	28/11/2016
Louchez	Stéphanie		Chargée de mission CIB	
Nalet	Marie		Stagiaire IRA	
Vibert	Marie-Agnès		Sous-directrice	
Dos Reis	Nelly	Ministère de la culture/secrétariat général/service des affaires financières et générales	Adjointe à la cheffe de la mission	06/12/2016
Fournier	Laure		Chef de la mission contrôle interne pour la maîtrise des risques	
Bandini	Pascale	MEEM/direction générale de l'aviation civile/secrétariat général/sous-direction des affaires financières et du contrôle de gestion	Cheffe du bureau de la qualité comptable et l'analyse financière	16/11/2016
Bassot	Philippe		Adjoint à la secrétaire générale PI - Sous-directeur	
Di-Palo	Antonio		Chef du bureau de la performance et du pilotage budgétaire	
Fenet	William		Auditeur interne auprès de la secrétaire générale	
Seddiki	Samira		Division qualité et contrôle interne en charge du CIB	
Belan	Lætitia	Ministère de	Chargée de mission	

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>	<i>Date de rencontre</i>
Le Clercq de Lannoy	Eric	l'économie et des finances/direction du budget/mission de l'audit et du contrôle interne budgétaire	Chef de la mission	25/11/2016
Zakia	Bernard		Chef adjoint de la mission	

3. Matrice des risques (matrice d'analyse des risques liés au déploiement du dispositif de CIB)

Objectif	N° Risque	Risque inhérent	Description	Niveau risque inhérent	Mesures de CI attendues	Acteurs	Éléments de CI attendus	Constats	Niveau de risque résiduel	Recommandation
Environnement de contrôle										
Compréhension partagée par l'ensemble des acteurs concernés du processus de gestion budgétaire	1	Absence ou mauvaise compréhension du dispositif de gestion budgétaire ministériel et des objectifs afférents par les acteurs	- Absence de sensibilisation au contenu et à l'importance de la gestion budgétaire - Absence ou mise à disposition tardive des documents budgétaires - Absence d'explication sur ces documents	Fort	- Organisation de réunions - Élaboration de documents d'organisation (charte....) - Identification des acteurs et définition de leurs rôles et responsabilités formalisés	SG/DAF	- Comptes-rendus de réunions - Documentation sur le processus budgétaire	Bonne compréhension du processus de gestion budgétaire partagé par l'ensemble des acteurs concernés	Faible	
Pilotage du déploiement et de la mise en œuvre de la démarche CIB										
Niveau ministériel										
Pilotage de la démarche CIB cohérent avec les prescriptions interministérielles et les autres dispositifs de contrôles internes pré-existants	2	Un déploiement du CIB peu ou mal structuré	<ul style="list-style-type: none"> - Référent CIB non désigné - Positionnement, rôle et responsabilités des différents acteurs concernés par le déploiement du CIB insuffisamment ou non définis- Absence d'instance de gouvernance effective- Absence de document stratégique de cadrage concernant la mise en place du CIB et de plan d'action- Instructions et actions à mener inappropriées et/ou inadaptées aux structures concernées 	Fort	<ul style="list-style-type: none"> - Élaboration fiches de poste + organigramme - Instances de gouvernance formalisées- Feuilles de route, notes de service, instructions, tableau de suivi des actions engagées.... 		<ul style="list-style-type: none"> - Fiches de poste- OFN- Feuilles de routes, notes stratégiques..... - Documents de création des instances de gouvernance 	<ul style="list-style-type: none"> - Référent CIB désigné et connu des DAC; - Comité de pilotage unique CIC-CIB formalisé ; - Équipe projet constituée. 	Faible	
	3	Non respect des instructions interministérielles en matière de CIB	<ul style="list-style-type: none"> - Méconnaissance des textes réglementaires applicables - Absence ou application partielles des instructions interministérielles - Absence ou insuffisance de rapportage aux niveaux ministériel et interministériel 	Fort	<ul style="list-style-type: none"> - Documents interministériels relatifs au CIB- Documents de rapportage 		<ul style="list-style-type: none"> - Comptes-rendus COPIL/COTEC- Documents transmis à la DB 	<ul style="list-style-type: none"> - Réponse aux circulaires MACIB transmises en 2015 et 2016; - Comptes-rendus COTECH et COPIL ; - Lettre MARIF mensuelle. 	Faible	<p>2. Avant tout renouvellement du contrat de prestations, il conviendrait de 1) définir les besoins des DAC en termes de prestation ; 2) étudier la possibilité de faire appel au contrat de prestation de service établi par la Direction du budget (jusqu'en février 2018) et qui devrait être repris par le SG MAP. Acteur : DAF. Échéance : 1er semestre 2017.</p>
	4	Défaut de sensibilisation des acteurs aux enjeux du CIB	<ul style="list-style-type: none"> - Mauvaise ou insuffisante identification des acteurs ministériels concernés - Documentation et actions de formations insuffisantes (insuffisance de la documentation, de sa mise à jour et de sa diffusion ; mauvaise compréhension ou méconnaissance des notions de CIB par les acteurs) 	Fort	<ul style="list-style-type: none"> - Formalisation de la liste des acteurs concernés - Feuilles de route, notes de service, instructions.... - Actions d'information / formation 	SG/DAF	<ul style="list-style-type: none"> - Sessions de formation / information - Feuilles de route, notes de service, instructions.... - Comptes-rendus réunions référents CIB 	<ul style="list-style-type: none"> Efforts importants d'information et de communication sur le CIB déployés par la DAF en direction des DAC 	Faible	

5	Mauvaise articulation avec les autres dispositifs de contrôle interne	- Manque de coordination / complémentarité entre les actions de déploiement du CIC, et celles relatives au CIB et au CI ministériel (cartographie des grands risques ministériels)	Fort	- Stratégie de déploiement des CIC et CIB (et cohérence avec le CIM)- Information des instances de gouvernance		- Documents stratégie de déploiement CIC, CIB - Comptes-rendus COPIL/COTEC	- instauration d'un comité de pilotage MARIF commun aux deux dispositifs depuis février 2015 ; - rattachement du référent CIB au sous-directeur en charge du budget et du contrôle, qui a également sous son autorité la mission du contrôle interne comptable ; - création d'un instance de coordination interne Comptabilité-Maîtrise des risques	Faible	
Niveau directions générales									
	6	Absence de pilotage au niveau des directions métiers	- Implication insuffisante de la direction et de l'encadrement dans le déploiement du dispositif - Défaut de coordination entre l'ensemble des acteurs de la chaîne - CIB considéré comme un élément non prioritaire de l'activité des services	Fort	- Note interne expliquant le déploiement du CIB - Points périodiques en CODIR - Actions de communication	DG	- Comptes-rendus CODIR - Diffusion de notes internes aux services concernés	Absence de point d'avancement en CODIR de la plupart des directions.	Moyen
Bonne appropriation et forte implication des directions métiers dans le déploiement de la démarche CIB	7	Mauvaise structuration de la démarche CIB au niveau directionnel	- Absence de référent CIB (ou de son suppléant) ou mauvais positionnement - Absence de déploiement du CIB par le référent	Fort	- Formalisation de la désignation du responsable du déploiement CIB et de son suppléant - Élaboration d'une lettre de mission avec identification de la fonction relative au CIB - Organisation de réunions de mise en œuvre du CIB avec les équipes concernées - Mise en œuvre des instructions ministérielles	Référent CIB	- Fiches de poste - Lettre de mission référent CIB - OFN - Comptes-rendus de réunion - Note de présentation de la démarche.....	- Référent CIB désigné ainsi que son suppléant mais absence de formalisation dans fiche de poste; - Contribution des DAC aux réponses transmises à la MACIB.	Faible
	8	Absence ou insuffisance du rapportage	- Défaut d'information de la direction et de l'encadrement - Défaut d'information du niveau ministériel	Fort	- Documents de suivi des actions mises en œuvre	Référent CIB + DG	- Notes d'information à l'attention de la direction - Points d'information régulier en CODIR - Rapports d'activité, bilan.... - Intranet	Absence de point d'avancement en CODIR de la plupart des directions.	Moyen
								3. Identifier des points de synergies entre le contrôle interne comptable et le contrôle interne budgétaire, afin que les démarches CIB et CIC soient coordonnées, non redondantes et cohérentes. Acteur : DAF. Échéance : fin 2017.	

Évaluation des risques liés au CIB										
Niveau ministériel										
Évaluation des risques ministériels prenant en compte la stratégie budgétaire ministérielle et permettant l'élaboration d'un plan d'action fondé sur les risques	9	Défaut dans la fixation et la diffusion des objectifs en matière budgétaire	- Absence ou mauvaise prise en compte des objectifs des directions générales dans la stratégie budgétaire ministérielle	Fort	- Diffusion des documents budgétaires (PLF, RAP, PAP...) + appropriation de ces documents par les acteurs concernés	SG/DAF	- Notes de transmission - Sessions d'information			
	10	Défaut de recensement, d'analyse, d'évaluation et de prise en compte des risques budgétaires ministériels	- Absence ou mauvaise identification des risques ministériels (exhaustivité, effectivité, efficacité, qualité, etc) - Absence ou mauvaise évaluation du risque (mesure, cotation, classement, priorisation etc.) - Absence de cartographie des risques ou cartographie partielle - Absence de formalisation des méthodologies et procédures d'évaluation des risques	Fort	- Document méthodologique d'élaboration de la cartographie des risques + diffusion - Organisation de réunions de concertation sur la définition des risques budgétaires - Présentation en COPIL / COTEC		- Document méthodologique - Comptes-rendus de réunions - Comptes-rendus COPIL/COTEC - Tests	- Tableau des risques budgétaires ministériels élaboré en concertation avec les DAC (pilotage SG/DAF)	Faible	
	11	Absence d'articulation entre les évaluations des risques à tous les niveaux (ministériel + directions générales) et les cartographies des risques en résultant	- Juxtaposition de dispositifs de maîtrise des risques ou de contrôle interne en tuyaux d'orgue : absence de cohérence avec la cartographie des grands risques ministériels, absence de cohérence entre la cartographie des risques budgétaires des DG et celle du ministère	Fort	- Prise en compte des différents documents (cartographie des grands risques ministériels, cartographies des risques directionnels....) dans l'élaboration de la cartographie des risques budgétaires		- Cartographie des risques	- Identification des risques budgétaires majeurs via les cartographies des risques directionnelles (approche par les risques). - Manque de formalisation des cartographies directionnelles et interrogations quant à la couverture exhaustive des risques.	Moyen	5. Recouper les risques identifiés aux niveaux des DAC avec les macro-processus budgétaires afin de s'assurer de l'entière couverture des risques. Acteurs : DAF. Échéance : fin 2017.
	12	Absence de prise en compte des changements dans la cartographie des risques budgétaires	- Absence de dispositif de prise en compte des changements (réels ou potentiels) pouvant avoir un impact sur les risques	Fort	- Mise en place d'une procédure d'actualisation de la cartographie - Mise à jour régulière de la cartographie des risques budgétaires		- Document de procédure	- Tableau des risques budgétaires majeurs mis à jour annuellement.	Faible	
Niveau directions générales										
Évaluation correcte des risques directionnels permettant l'élaboration d'un plan d'action opérationnel dédié	13	Absence de préparation des acteurs aux travaux de cartographie des risques	- Absence de diffusion d'une méthodologie de réalisation de cartographie des risques - Absence d'accompagnement de la part de la DAF	Fort	- Document méthodologique d'élaboration de la cartographie des risques + actions de formation sur son utilisation	SG/DAF	- Document méthodologique - Comptes-rendus de réunions de formation / information			
	14	Défaut de recensement, d'analyse et d'évaluation des risques directionnels	- Absence d'un fluxgramme des étapes du processus budgétaire Défaut de recensement des risques impactant les macro-processus budgétaires - Absence ou mauvaise évaluation du risque (mesure, cotation, classement, priorisation,...) - Absence de cartographie des risques ou cartographie partielle	Fort	- Utilisation de la documentation sur les macro-processus budgétaires élaborés par la DB ou en interne lors du recensement des risques - Évaluation et hiérarchisation des risques budgétaires identifiés	DG + référent CIB	- Niveau de connaissance de la documentation DB ou interne sur les macro-processus - Cartographie des risques directionnels - Tests	- Cartographies directionnelles ont réalisées en 2012 avec appui d'un prestataire de service; - Mises à jour : 2013 ; - L'actualisation de la cartographie des risques budgétaires ministériels constitue aujourd'hui l'élément principal d'analyse de la maîtrise des risques des MEEEM-MLHD, et ce, au détriment de la mise à jour régulière des cartographies directionnelles des risques.	Moyen	6. Afin d'établir le tableau des risques budgétaires ministériels, s'assurer de la mise à jour, au moins tous les deux ans, des cartographies directionnelles des risques budgétaires. Acteur : DAF. Échéance : septembre 2017.
	15	Insuffisante prise en compte des informations opérationnelles dans le cadre de l'évaluation des risques budgétaires	- Absence de dispositif de maîtrise des risques sur les informations opérationnelles en amont des tâches budgétaires - Absence de formalisation de la validation des données servant de base au processus budgétaire (expression de besoins, inventaires...)	Fort	Existence d'une note de procédure d'évaluation des risques budgétaires		Note de procédure			

16	Absence de prise en compte des changements dans la cartographie des risques budgétaires directionnels	- Absence de dispositif de prise en compte des changements (réels ou potentiels) pouvant avoir un impact sur les risques directionnels	Fort	- Mise en place d'une procédure d'actualisation de la cartographie - Mise à jour régulière de la cartographie des risques budgétaires directionnels		- Documents de procédure			
Activités de contrôle									
Niveau ministériel									
Mise en œuvre d'un plan d'action ministériel donnant une assurance raisonnable de la maîtrise des risques identifiés	17	Défaut de mise en œuvre du dispositif de CIB	- Défaut de définition d'un plan d'action fondé sur la matrice des risques - Absence ou mise en œuvre partielle du plan d'action ministériel - Défaut de suivi du plan d'action ministériel - Absence de rapportage sur la mise en œuvre des plans d'actions directionnels et les outils de contrôles CIB directionnels (OFN, procédures, référentiels, etc...)	Fort	- Existence d'une procédure de suivi et de remontées d'information des DG - Présentation régulière de l'état d'avancement du déploiement du CIB devant les instances de pilotage	SG/DAF	- Comptes-rendus COPIL/COTEC - Notes de procédures / consignes sur remontées d'information	- Élaboration d'un plan d'action ministériel qui fait l'objet d'un suivi par la DAF; - absence d'élément d'évaluation systématique des actions résultants du plan d'action.	Moyen
Niveau directions générales									
Mise en œuvre de plans d'action directionnels donnant une assurance raisonnable de la maîtrise des risques identifiés	18	Défaut de mise en œuvre du dispositif de CIB	- Défaut de définition d'un plan d'action fondé sur la matrice des risques - Absence de mise en œuvre du plan d'actions et des outils de contrôles CIB (OFN, procédures, référentiels, etc....)	Fort	- Formalisation des outils de contrôle interne budgétaire - Contrôle de supervision hiérarchique	DG	- OFN - Délégations de signatures - Habilitations informatiques - Grilles de contrôles - Notes de procédures de contrôle	- Existence de plans d'action directionnels; - Les directions, soucieuses de produire des documents budgétaires de qualité, ont mis en place un circuit interne de relecture, de vérification et de validation par les différents niveaux hiérarchiques ; - Ces contrôles sont plus ou moins approfondis, peu documentés et rarement tracés.	Moyen
	19	Absence de contrôles effectifs	- Absence de rapportage relatifs aux contrôles (supervision, auto-contrôle, contrôles mutuels,...) au niveau directionnel, au niveau ministériel	Fort	- Bilan des activités de contrôle + présentation en CODIR - Compte-rendu régulier sur le déploiement du CIB au niveau ministériel + résultats des contrôles		- Bilan- Comptes-rendus CODIR- Documents transmis à la DAF- Tests		Moyen
Information et communication									
	20	Mauvaise qualité ou maîtrise insuffisante des informations budgétaires recueillies	- Absence de maîtrise des restitutions et données de Chorus - Mauvaise qualité des données budgétaires créées ou traitées - Utilisation de tableurs, en complément de CHORUS (saisies multiples, risque d'erreurs)	Fort	- Bonne maîtrise de l'outil CHORUS par les agents concernés - Contrôle de la qualité des données budgétaires		- Restitutions budgétaires Chorus majoritairement utilisées par les directions et permettent un bon niveau de suivi des dépenses; - Retraitements nécessaires pour réaliser une analyse fine des données ; - Production de tableaux de bord directionnels ; - Partager davantage les outils et pratiques existantes sur ce champ entre direction (chantier engagé dans le cadre des travaux MARIF mais non mené à son terme).		Moyen
7. 1) Mener une évaluation de l'efficacité des actions les plus significatives établies dans le cadre du PAM de MARIF, et notamment de la mise en œuvre opérationnelle de l'outil MARIF Opérateurs. 2) En amont des prochains chantiers lancés, fixer des indicateurs et mettre en place un dispositif d'évaluation adaptés. Acteur : DAF. Échéance : fin 2017.									
8. Formaliser un socle allégé d'outils de contrôle (recueil de procédures budgétaires ou fiche de supervision, par exemple) à l'attention des directions générales. Acteur : DAF. Échéance : fin 2017.									
9. Piloter des campagnes cycliques de contrôle de supervision. Acteur : DAF. Échéance : 2018.									
10. Relancer un groupe d'échanges entre les directions permettant de mutualiser les outils et les bonnes pratiques, venant compléter les restitutions Chorus. Acteur : DAF. Échéance : 1er semestre 2017.									

Production de documents budgétaires fiables au regard du dispositif ministériel de maîtrise des risques budgétaires	21	Mauvaise qualité des informations communiquées en interne et en externe (notamment à l'égard du Parlement et de la Cour des comptes)	<ul style="list-style-type: none"> - Manque de fiabilité des documents budgétaires produits 	<ul style="list-style-type: none"> - Contrôle de la qualité et de la fiabilité des documents budgétaires 	SG/DAF + CBCM	<ul style="list-style-type: none"> - Contrôles réalisés lors de la préparation et de l'exécution budgétaire 	Contrôles non formalisés.	Moyen	8. Formaliser un socle allégé d'outils de contrôle (recueil de procédures budgétaires ou fiche de supervision, par exemple) à l'attention des directions générales. Acteur : DAF. Échéance : fin 2017.
						<ul style="list-style-type: none"> - Circuit interne de relecture, de vérification et de validation par les différents niveaux hiérarchiques; - La sécurisation des opérations budgétaires passent également par le CBCM. Ainsi, toute anomalie signalée par le CBCM est corrigée en priorité. 	Faible	9. Piloter des campagnes cycliques de contrôle de supervision. Acteur : DAF. Échéance : 2018.	

En rouge	Recommandation de niveau 1
En bleu	Recommandation de niveau 2

4. Tableau des observations sur le rapport provisoire

PAGE DU RAPPORT OU N° DE LA RECOMMANDATION	POINTS ABORDÉS	RÉPONSE DU SERVICE	OBSERVATIONS DES AUDITEURS
Page 3, note de bas de page 2	MARIF	MARIF a été d'abord conçu comme une démarche de maîtrise des risques financiers puis, à compter de 2015, comme un dispositif de modernisation de la fonction financière. MARIF constitue le dispositif principal, mais non unique (cf. CIB du RFFiM, actions directionnelles hors MARIF, voire actions du CBCM), du CIB ministériel.	Observation partiellement reprise par l'équipe d'audit (modification p3 du rapport)
Page 4	Maintien d'un déploiement distinct des démarches de contrôle interne comptable (CIC) et de CIB	Outre le comité de pilotage commun, a été instaurée en novembre 2016 une instance de coordination interne (à la DAF) Comptabilité-Maîtrise des risques chargée notamment de veiller à l'articulation du CIB et du CIC (instance présidée par le DAF).	Observation reprise par l'équipe d'audit (modification p4 du rapport)
Page 4	Instaurer, lorsque cela est possible, un contrôle interne réunissant les deux démarches	Il ne s'agit pas tant d' instaurer un nouveau contrôle interne que de faire en sorte que CIB et CIC soient cohérents, non redondants et coordonnés sur l'axe de la qualité comptable.	Observation reprise par l'équipe d'audit (modification p4 du rapport + recommandation 3)
Page 6	MARIF	Depuis 2015, MARIF s'est traduit comme un dispositif de modernisation de la fonction financière tout en s'inscrivant dans le cadre de la stratégie interministérielle de CIB initiée par la direction du budget (DB).	Observation reprise par l'équipe d'audit (modification p6 du rapport)
Page 7	Périmètre - programmes	Pour mémoire, le tableau des risques majeurs remis en application des circulaires de la MACIB couvre l'intégralité des programmes budgétaires ministériels, y compris les CAS et hors BACEA (mais la DGAC remet son propre tableau), hors les programmes particuliers que sont les régimes sociaux de retraite (hors également le P177 dont le contrôle est assuré par le CBCM du MASS). En conséquence, il serait opportun de supprimer les termes : « <i>tout ou partie</i> » .	Observation reprise par l'équipe d'audit (modification p7 du rapport)
Page 8	Actions impulsées par le	Est visée ici l'articulation entre le rôle de pilotage de la démarche de CIB et	Observation reprise par

PAGE DU RAPPORT OU N° DE LA RECOMMANDATION	POINTS ABORDÉS	RÉPONSE DU SERVICE	OBSERVATIONS DES AUDITEURS
	secrétariat général et celles assurées par les directions générales	le rôle de mise en œuvre des mesures de CIB. À ce titre, l'utilisation des termes « <i>secrétariat général</i> » peut prêter à confusion dans la mesure où cette entité est impliquée dans les deux rôles : le pilotage est assuré par une direction du secrétariat général (la DAF) et une autre direction et un service du secrétariat général (DRH, SPSSI) assurent un rôle de direction de programme (P217 T2, P217 HT2). En conséquence, il serait opportun de substituer les termes « <i>secrétariat général</i> » par ceux de « direction des affaires financières ».	l'équipe d'audit (modification p8 du rapport)
Page 8 + Annexe 3 (Matrice des risques)	Analyse de risques	Afin d'éviter tout risque de confusion, il pourrait s'avérer opportun de préciser que les risques de la démarche d'audit portaient sur les « métarisques » du dispositif de CIB et non pas sur l'analyse des risques budgétaires effectuée au sein de ce dispositif.	Observation reprise par l'équipe d'audit (modification p8 du rapport + annexe 3 « maîtrise des risques » + ajout note de bas de page n°6)
Page 10	Référent CIB	Il est proposé la rédaction suivante : « Un référent CIB (depuis septembre 2015) rattaché fonctionnellement pour 50 % de son temps à l'adjoint du DAF et pour les autres 50 % au sous-directeur du budget et des contrôles puis, à compter du 1 ^{er} octobre 2016, rattaché à plein temps à ce dernier. »	Observation reprise par l'équipe d'audit (modification p10 du rapport)
Recommandation n° 1 (pages 5 et 11)	Échéance	L'échéance pourrait s'avérer difficile à respecter car la mise en place du référentiel ministériel de CIB nécessitera un aller-retour avec les directions générales et une validation en copil puis une diffusion au niveau du SG. Il est proposé de retenir pour échéance : « été 2017 ».	Observation reprise par l'équipe d'audit (modification p5 et p11 du rapport : 3 ^e trimestre au lieu de 1 ^{er} semestre)
Page 12	Marché ministériel de prestations	« L'accord-cadre est conclu pour une durée de douze mois , à compter de la date de notification, reconductible trois fois sur décision expresse de l'administration. » (extrait de l'article 4.1 « Durée de validité » du CCAP de l'accord-cadre). La troisième, et dernière, décision de reconduction (28/12/15) a prolongé la durée de validité de l'accord-cadre au 30 décembre 2016. L'actuel et second marché subséquent qui en est issu prendra fin à l'atteinte	Observation reprise par l'équipe d'audit (modification p12 du rapport)

PAGE DU RAPPORT OU N° DE LA RECOMMANDATION	POINTS ABORDÉS	RÉPONSE DU SERVICE	OBSERVATIONS DES AUDITEURS
		de son maximum ou, au plus tard, le 30 juin 2017.	
Page 12, note de bas de page 10	Second marché subséquent MARIF - Montant maximal	Pour information : par avenant notifié le 28/11/16, le montant maximal du marché a été porté à 602 000 € HT afin de permettre à la DPMA de financer des frais de déplacements d'un chantier MARIF impliquant des déplacements dans les DOM.	Observation reprise par l'équipe d'audit (modification p12 du rapport)
Page 12	Second marché subséquent MARIF - Nombre de prestations	Au 31/12/16, 24 bons de commandes avaient été passés correspondant à 15 prestations directionnelles et 9 prestations ministérielles.	Observation reprise par l'équipe d'audit (modification p12 du rapport)
Page 13	Renouvellement du contrat ministériel de prestations	Compte tenu des incertitudes concernant le renouvellement, les détails donnés à l'avant-dernier alinéa du paragraphe « <i>Renouvellement du contrat ministériel de prestations</i> » pourraient s'avérer caduques. Dans le même esprit, au dernier alinéa du paragraphe, les termes « <i>L'appel d'offres devrait être lancé au premier trimestre 2017</i> » pourraient être substitués par les termes : « <i>Un appel d'offres pourrait être lancé au second semestre 2017</i> ».	Observation reprise par l'équipe d'audit (modification p13 du rapport)
Page 14	Articulation CIB-CIC	Parmi les évolutions récentes, pourrait être également mentionné l'axe de préoccupation commune (qualité comptable) ayant donné lieu à des travaux communs (circulaire sur la clôture des EJ, animation des contributions ministérielles aux travaux interministériels de refonte du MP3).	Observation reprise par l'équipe d'audit (modification p14 du rapport)
Page 20	Présentation au COPIL de l'état d'avancement des différentes actions	Une telle présentation a notamment été faite lors du dernier COPIL en date (tenu le 02/06/16).	Observation reprise par l'équipe d'audit (modification p20 du rapport + ajout note de bas de page n°21)

5. Plan d'action

N° DE LA RECOMMANDATION	RECOMMANDATION	ACTION DÉCIDÉE PAR LE COMMANDITAIRE	RESPONSABLE(S) ET DÉLAI DE MISE EN ŒUVRE
Recommandations de niveau 1			
1	Afin de formaliser pleinement la démarche de contrôle interne budgétaire et de répondre aux exigences de structuration de la démarche de CIB demandée par la MACIB, un référentiel ministériel de contrôle interne budgétaire doit être établi et validé. Acteur : la DAF. Échéance : 3 ^e trimestre 2017.	<ul style="list-style-type: none"> • Réorientation du dispositif de CIB ministériel sur certains de ses aspects (diagnostics des risques, plan d'actions) en concertation avec les directions de programme. • Établissement et validation d'un document formalisant le dispositif ministériel de CIB. 	DAF, directions de programme courant 2017 DAF / courant 2017
2	Avant tout renouvellement du contrat de prestations, il conviendrait de 1) définir les besoins des DAC en termes de prestation ; 2) étudier la possibilité de faire appel au contrat de prestation de service établi par la Direction du budget (jusqu'en février 2018) et qui devrait être repris par le SG MAP. Acteur : DAF. Échéance : 1 ^{er} semestre 2017.	<ul style="list-style-type: none"> • Définition des besoins d'assistance du dispositif de CIB ministériel pour les 24-30 mois à venir. • En cas de besoins significatifs, étude de la possibilité de recourir au marché interministériel. 	DAF ; directions de programme fin 2017 – début 2018
3	Identifier des points de synergies entre le contrôle interne comptable et le contrôle interne budgétaire, afin que les démarches CIB et CIC soient coordonnées, non redondantes et cohérentes. Acteur : DAF. Échéance : fin 2017.	Définition d'une liste de travaux communs au CIB et au CIC en matière de qualité comptable (comptabilité budgétaire, comptabilité générale).	DAF / fin 2017
5	Recouper les risques identifiés aux niveaux des DAC avec les macro-processus budgétaires afin de s'assurer de l'entièrre couverture des risques. Acteurs : DAF. Échéance : fin 2017.	Analyse des risques identifiés par les directions de programme, notamment par recouplement avec les processus : processus métiers et/ou macro-processus budgétaires.	DAF fin 2018 – début 2019
6	Afin d'établir le tableau des risques budgétaires ministériels, s'assurer de la mise à jour, au moins tous les deux ans, des cartographies directionnelles des risques budgétaires. Acteur : DAF. Échéance : septembre 2017.	<ul style="list-style-type: none"> • Établissement d'une note méthodologique pour la réalisation des cartographies des risques budgétaires des directions de programme prévoyant notamment une actualisation légère (cotation uniquement) chaque année et d'une actualisation lourde (ajout/retrait de risques) tous les deux ans. • Réalisation d'une cartographie des risques budgétaires par chaque direction de programme. • Synthèse des cartographies par directions de programme 	DAF / été 2017 Directions de programme 4 ^{ème} trimestre 2017

N° DE LA RECOMMANDATION	RECOMMANDATION	ACTION DÉCIDÉE PAR LE COMMANDITAIRE	RESPONSABLE(S) ET DÉLAI DE MISE EN ŒUVRE
		(établissement du tableau ministériel des risques majeurs budgétaires).	DAF / fin 2017
7	1) Mener une évaluation de l'efficacité des actions les plus significatives établies dans le cadre du PAM de MARIF, et notamment de la mise en œuvre opérationnelle de l'outil MARIF Opérateurs. 2) En amont des prochains chantiers lancés, fixer des indicateurs et mettre en place un dispositif d'évaluation adaptés. Acteur : DAF. Échéance : fin 2017.	<ul style="list-style-type: none"> • Évaluation de MARIF-Opérateurs. • Établissement d'une note méthodologique pour la réalisation des plans d'actions des directions de programme prévoyant notamment la définition d'indicateurs d'efficacité pour toute nouvelle action. • Réalisation d'un plan d'actions par chaque direction de programme. • Synthèse des plans d'actions des directions de programme (établissement du plan d'actions ministériel). 	DAF / été 2017 DAF / été 2017 Directions de programme 4 ^{ème} trimestre 2017 DAF / 4 ^{ème} trimestre 2017
8	Formaliser un socle allégé d'outils de contrôle (recueil de procédures budgétaires ou fiche de supervision, par exemple) à l'attention des directions générales. Acteur : DAF. Échéance : fin 2017.	Organisation d'un chantier sur les besoins des directions de programme en matière de socle d'outils de contrôle.	DAF / courant 2018
Recommandations de niveau 2			
4	À l'occasion d'un comité de direction, présenter, une fois par an, un état d'avancement du déploiement du CIB (actions entreprises, résultats....). Acteur : les directions d'administration centrale. Échéance : fin 2017.	Inscription à l'ordre du jour d'un comité de direction d'un point annuel d'avancement CIB avec la présentation de la cartographie directionnelle.	DAC fin 2017 – début 2018
9	Piloter des campagnes cycliques de contrôle de supervision. Acteur : DAF. Échéance : 2018.	Organisation d'une campagne annuelle de contrôle de supervision.	DAF / 2018
10	Relancer un groupe d'échanges entre les directions permettant de mutualiser les outils et les bonnes pratiques, venant compléter les restitutions Chorus. Acteur : DAF. Échéance : 1er semestre 2017.	La mise en œuvre de cette recommandation nécessite de renforcer l'expertise Chorus au sein de la DAF afin de pouvoir créer les conditions d'une reprise dynamique d'un groupe d'échanges qui existait jusqu'au début 2016 puis qui s'est essoufflé.	

6. Glossaire des sigles et acronymes

Acronyme	Signification
AE	Autorisation d'engagement
AIFE	Agence pour l'informatique financière de l'État
AIVS	Audits, inspections et vie des services (section du CGEDD)
CGDD	Commissariat général au développement durable
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CBCM	Contrôleur budgétaire et comptable ministériel
CHAI	Comité d'harmonisation de l'audit interne
CIB	Contrôle interne budgétaire
CIC	Contrôle interne comptable
CIM	Contrôle interne ministériel
CMAI	Comité ministériel d'audit interne
CP	Crédit de paiement
CRAIE	Cadre de référence de l'audit interne dans l'administration de l'État
CODIR	Comité de direction
DAC	Direction d'administration centrale
DAF	Direction des affaires financières
DAM	Direction des affaires maritimes
DB	Direction du budget
DEB	Direction de l'eau et de la biodiversité
DGAC	Direction générale de l'aviation civile
DGALN	Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature
DGEC	Direction générale de l'énergie et du climat
DGITM	Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer
DGPR	Direction générale de la prévention des risques
DHUP	Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages
DPMA	Direction des pêches maritimes et de l'aquaculture
DRH	Direction des ressources humaines
MACIB	Mission de l'audit et du contrôle interne budgétaires
MARIF	Maîtrise des risques financiers
MEEM	Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer

Acronyme	Signification
MLHD	Ministère du logement et de l'habitat durable
PAM	Plan d'action ministériel
RFFIM	Responsable de la fonction financière ministérielle
SG	Secrétariat général
SG MAP	Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique
SPSSI	Service des politiques support et des systèmes d'information

<http://www.developpement-durable.gouv.fr/>