

DIRECTION DU BUDGET

Paris, le 24 FEV. 2015

TÉLÉDOC 241
139, RUE DE BERCY
75572 PARIS CEDEX 12

LE SECRETAIRE D'ETAT AU BUDGET

À MESDAMES ET MESSIEURS LES MINISTRES
ET SECRÉTAIRES D'ÉTAT

Affaire suivie par Bernard ZAKIA et
Eliane TRINCA-VONET
MACIB
Téléphone : 01 53 18 71 52 / 75 63

NOR FCPB1503760C
N° DF-MACIB-15-3103

Objet : Circulaire relative à la mise en œuvre du contrôle interne budgétaire dans les ministères

P.J. : 3

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 exécution »*.

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, le CIB contribue à la maîtrise des risques budgétaires pour l'Etat par la maîtrise des processus de gestion budgétaire des acteurs publics.

La mise en œuvre du CIB apporte une valeur ajoutée significative au pilotage budgétaire. De ce fait, une nouvelle étape doit être franchie visant à accélérer cette mise en place, les ministères évoluant d'une démarche jusque-là volontaire vers une démarche volontariste et engagée. Chaque ministère est invité à inscrire le CIB dans une trajectoire de déploiement, adaptée à son organisation en vue d'atteindre des objectifs communs, jalonnés et partagés avec la direction du budget.

Pour 2015, la priorité est donnée à l'effectivité de la mise en place par chaque ministère de son cadre de CIB (I) et à l'identification, pour chaque programme, des risques budgétaires majeurs et des actions de maîtrise associées (II).

I. Trajectoire de déploiement ministériel du CIB

La mise en place d'un dispositif de CIB doit couvrir l'ensemble du champ budgétaire relevant du ministère sur les deux objectifs assignés par le décret GBCP et rappelés supra. Par ailleurs, comme tout dispositif de contrôle interne, il requiert des actions régulières visant à maintenir son efficacité.

Le cadre de référence du contrôle interne budgétaire (CRICIB)¹, publié par arrêté du 18 décembre 2013, constitue à la fois le référentiel de portée interministérielle et le cadre méthodologique global dont le ministre chargé du budget veille à la mise en œuvre. Le CRICIB explicite la démarche applicable pour mettre en place le CIB dans les services de l'État.

Pour rendre compte de sa trajectoire de déploiement, il est demandé par ministère de renseigner le questionnaire qui figure en annexe 1 : celui-ci cible, pour chaque composante du CRICIB², des questions-clés sur des points qui constituent autant d'axes incontournables de la démarche pour laquelle le ministère reste le pilote.

En fin de questionnaire, le ministère est également invité à indiquer ses principales réalisations au titre de l'année écoulée ainsi que les orientations qu'il s'est fixé pour l'année 2015.

Le questionnaire complété sera retourné à la direction du budget pour le 30 avril 2015.

II. Identification des risques budgétaires majeurs et des actions de maîtrise associées

De façon générale, la maîtrise des risques liés à la gestion des politiques publiques dont les services d'un ministère ont la charge nécessite qu'ils mettent en place des mécanismes leur permettant d'identifier les risques susceptibles d'avoir un impact sur la conduite de leurs activités et l'atteinte des résultats fixés.

A ce titre et de façon plus spécifique, la démarche de contrôle interne budgétaire repose sur une cartographie des **risques budgétaires**, précisément ceux qui **correspondent aux événements, actions ou non-actions qui sont de nature à impacter négativement les objectifs de qualité de la comptabilité budgétaire et de soutenabilité budgétaire** ; une fois les risques identifiés, le ministère peut bâtir le plan d'actions visant à maîtriser ses activités relativement aux deux objectifs sus-mentionnés.

Comme le prévoit l'article 69 du décret GBCP, le RFFiM s'assure de la mise en œuvre des dispositifs de CIB ; c'est à son niveau que se situe le pilotage opérationnel du CIB, et notamment la démarche d'identification des risques.

Quelle que soit l'approche retenue pour recenser les risques budgétaires (cf. annexe 2), leur analyse nécessite :

- l'évaluation de leur probabilité de survenance et de leurs impacts ;
- leur hiérarchisation ;
- l'appréciation des dispositifs existants visant à les maîtriser ;
- l'appréciation des risques résiduels compte tenu de la mise en œuvre de ces dispositifs.

Le contexte de maîtrise de la gestion publique requiert la détermination par chaque ministère **des risques budgétaires majeurs** pesant *in fine* sur ses programmes et la mise en place ou la programmation d'actions de maîtrise.

¹ Disponible sur le site du Forum de la performance : http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/files/documents/gestion_publique/CIB/cib_cadre_referenceV11_04122013.doc.

² Cinq composantes permettent d'asseoir l'opérationnalité du dispositif : elles sont relatives à l'environnement de la maîtrise des risques, à l'évaluation des risques, aux activités de contrôle des risques, à l'information et la communication, et au pilotage du dispositif.

Aussi, chaque ministère est invité à renseigner le tableau des risques majeurs qui figure en annexe 2 et à préciser la démarche qui a permis de les identifier comme tels. Les risques majeurs désignent les risques, qu'ils soient endogènes ou exogènes, que le ministère a classés dans **la criticité la plus élevée** selon la méthode d'évaluation qu'il s'est fixée. Pour chacun de ces risques, il sera précisé son niveau de maîtrise et les actions qui peuvent déjà être en place ou programmées.

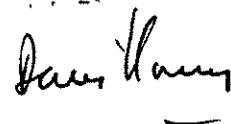
Cet exercice de recensement doit s'alimenter naturellement des travaux que les ministères ont déjà pu mener dans la démarche de connaissance de leurs risques ; les ministères peuvent également s'appuyer sur l'analyse des CBCM.

Le tableau complété est à retourner à la direction du budget au plus tard pour le 31 août 2015.

* *
*

Pour chacun des deux exercices à réaliser, la direction du budget, et particulièrement la mission de l'audit et du contrôle internes budgétaires (MACIB), sont à votre disposition pour accompagner vos équipes.

Pour le Secrétaire d'Etat et par délégation
Le Directeur du Budget



Denis MORIN

ANNEXE 1

QUESTIONNAIRE

Trajectoire de déploiement ministériel du CIB

Ministère :

I - L'ENVIRONNEMENT DU CONTRÔLE INTERNE BUDGÉTAIRE

1. Quel est le niveau effectif d'impulsion de la démarche CIB au sein du ministère (indiquer le niveau le plus élevé) ?

SG	RFFIM	DAF	Autre

Commentaire :

2. Disposez-vous d'un plan de formation dédié au CIB ?

Oui	Non

Commentaire :

II - L'EVALUATION DES RISQUES

1. Existe-t-il un référentiel ministériel de CIB qui décline le CRICIB ?

Oui	Non

Si non, est-il prévu d'en élaborer un et à quelle échéance ?

Commentaire :

<p>2. Existe-t-il une cartographie ministérielle des risques budgétaires ?</p>	<table border="1" style="margin: 0 auto; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 50%; text-align: center;">Oui</td> <td style="width: 50%; text-align: center;">Non</td> </tr> <tr> <td style="height: 20px;"></td> <td style="height: 20px;"></td> </tr> </table> <p style="margin-top: 10px;"><i>Si non, est-il prévu d'en construire une et à quelle échéance ?</i></p> <p><i>Commentaire :</i></p>	Oui	Non																												
Oui	Non																														
<p>3. Quelles sont les directions et services couverts par la cartographie ?</p>	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <th></th> <th>DIRx</th> <th>DIRx</th> <th>DIRx</th> <th>DIRx</th> <th>...</th> </tr> <tr> <td>Oui</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>Partiellement (*)</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>Non</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>Sans objet</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </table> <p style="margin-top: 10px;">(*) : préciser en commentaire le niveau de couverture</p> <p><i>Commentaire :</i></p>		DIRx	DIRx	DIRx	DIRx	...	Oui						Partiellement (*)						Non						Sans objet					
	DIRx	DIRx	DIRx	DIRx	...																										
Oui																															
Partiellement (*)																															
Non																															
Sans objet																															
<p>4. Quels sont les programmes couverts par la cartographie ?</p>	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <th></th> <th>PGMxxx</th> <th>PGMxxx</th> <th>PGMxxx</th> <th>PGMxxx</th> <th>...</th> </tr> <tr> <td>Oui</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>Partiellement (*)</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>Non</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>Sans objet</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </table> <p style="margin-top: 10px;">(*) : préciser en commentaire le niveau de couverture</p> <p><i>Commentaire :</i></p>		PGMxxx	PGMxxx	PGMxxx	PGMxxx	...	Oui						Partiellement (*)						Non						Sans objet					
	PGMxxx	PGMxxx	PGMxxx	PGMxxx	...																										
Oui																															
Partiellement (*)																															
Non																															
Sans objet																															
<p>5. Quels sont les domaines couverts par la cartographie ?</p>	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <th></th> <th>Oui</th> <th>Non</th> <th>Partiellement (*)</th> <th>Sans objet</th> </tr> <tr> <td>Dépenses T2</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>Dépenses HT2</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>Recettes</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </table> <p style="margin-top: 10px;">(*) : « partiellement » signifie que le périmètre ministériel n'est pas totalement couvert ; les précisions sont à fournir en commentaire</p> <p><i>Commentaire :</i></p>		Oui	Non	Partiellement (*)	Sans objet	Dépenses T2					Dépenses HT2					Recettes														
	Oui	Non	Partiellement (*)	Sans objet																											
Dépenses T2																															
Dépenses HT2																															
Recettes																															

6. Quels sont les macro-processus couverts par la cartographie ?

	Oui	Non	Partiellement (*)	Sans objet
MP1 : Élaboration ministérielle d'un budget				
MP2 : Allocation et mise à disposition des ressources				
MP3 : Exécution des dépenses				
MP4 : Traitements de fin de gestion et opérations de fin d'exercice				
MP5 : Exécution des recettes non fiscales				
MP8 : Pilotage de la masse salariale et du plafond d'emplois				
MP9 : Gestion des actifs				

(*) : préciser en commentaire le niveau de couverture

Commentaire :

III - ACTIVITES DE MAITRISE DES RISQUES

1. Existe-t-il un plan d'actions CIB ?

Oui	Non

Commentaire :

Si non, est-il prévu d'en construire un et à quelle échéance ?

2. Des organigrammes fonctionnels détaillés couvrant les responsabilités budgétaires sont-ils établis ?

Oui	Partiellement (*)	Non

(*) : préciser en commentaire le niveau de couverture

Commentaire :

Si non, est-il prévu d'en construire un et à quelle échéance ?

IV - INFORMATION ET COMMUNICATION

1. Est-il organisé une communication interne sur le CIB et ses évolutions ?

Oui	Non

Commentaire :

Si non, est-il prévu d'en démarrer une et à quelle échéance ?

V - PILOTAGE DU CIB

1. Existe-t-il un comité de pilotage du CIB (du type comité des risques ; il peut être exclusivement dédié au CIB ou intégrer le volet CIB dans son champ) ?

Oui	Non

Si non, est-il prévu d'en créer un et à quelle échéance ?

Commentaire :

2. Un responsable du déploiement du CIB a-t-il été désigné au sein du ministère (le référent CIB lui est rattaché ou lui rapporte) ?

Oui	Non

Si non, est-il prévu d'en nommer un et à quelle échéance ?

Si oui, où est-il positionné ?

Commentaire :

3. Existe-t-il un calendrier de déploiement du CIB ?

Oui	Non

Si non, est-il prévu d'en établir un et à quelle échéance ?

Si oui, quelle est la nature du dernier jalon prévu et à quelle date ?

Commentaire :

<p>4. Existe-t-il un réseau de correspondants CIB dans les services ?</p>	<table border="1"> <tr> <td>Oui</td> <td>Non</td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> </tr> </table> <p>Commentaire :</p> <p>Si non, est-il prévu d'en constituer un et à quelle échéance ?</p>	Oui	Non		
Oui	Non				
<p>5. Des audits (d'assurance ou de conseil) ont-ils été réalisés sur le CIB ?</p>	<table border="1"> <tr> <td>Oui</td> <td>Non</td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> </tr> </table> <p>Commentaire :</p> <p>Si non, certains sont-ils d'ores et déjà programmés ?</p>	Oui	Non		
Oui	Non				

<p>Outil d'auto-évaluation du déploiement du CIB</p>	<p>L'existence de l'outil est-elle partagée ?</p> <table border="1"> <tr> <td>Oui</td> <td>Non</td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> </tr> </table> <p>L'outil a-t-il été utilisé ?</p> <table border="1"> <tr> <td>Oui</td> <td>Non</td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> </tr> </table> <p>Si oui, préciser le champ.</p> <p>Si non, est-il prévu de l'utiliser et à quelle échéance ?</p> <p>Commentaire :</p>	Oui	Non			Oui	Non		
Oui	Non								
Oui	Non								

<p>Principales réalisations en 2014 :</p>
--

Orientations majeures pour 2015 :

ANNEXE 2

Liste des risques budgétaires majeurs et des plans d'action de maîtrise associés

Le contrôle interne budgétaire s'appuie sur une analyse des risques budgétaires consistant à :

- identifier les événements, actions ou non-actions pouvant affecter la qualité de la comptabilité budgétaire ou la soutenabilité budgétaire ;
- évaluer leur probabilité de survenance et leurs impacts ;
- les hiérarchiser ;
- apprécier les dispositifs existants visant à les maîtriser ;
- évaluer les risques résiduels compte tenu de la mise en œuvre de ces dispositifs.

Pour recenser les risques, deux types d'approches peuvent être suivies :

- **l'approche directe** : il s'agit d'identifier *ab initio* les risques pouvant compromettre l'atteinte des objectifs fixés, en se basant notamment sur les risques avérés ;
- **l'approche indirecte** :
 - **par les objectifs** : il s'agit de cerner d'abord les objectifs de l'entité puis de mettre en évidence les risques compromettant leur atteinte ;
 - **par les processus** : il s'agit ici de cartographier, dans un premier temps, les différents processus mis en œuvre dans l'entité puis d'identifier, pour les différentes activités les composant, les risques susceptibles d'entraver la poursuite des objectifs associés.

Conformément au CRICIB, pour chaque risque identifié, il convient de préciser l'objectif dont l'atteinte est en cause :

- qualité de la comptabilité budgétaire (le risque peut affecter la réalité, la justification, la présentation et bonne information, la sincérité, l'exactitude, la totalité, la non-compensation, l'imputation, le rattachement à la bonne période) ;
- soutenabilité budgétaire (le risque peut affecter la qualité de la programmation budgétaire pour le début de gestion, la qualité du suivi et de l'actualisation de la programmation, la soutenabilité de la gestion).

Les ministères sont invités à remplir le tableau au format qui figure en pièce jointe.

Ce tableau ne vise pas à l'exhaustivité des risques budgétaires mais doit consigner uniquement **les risques budgétaires identifiés comme majeurs** et affectant un ou plusieurs programmes : les risques majeurs désignent les risques, qu'ils soient exogènes ou endogènes, que le ministère a classés dans **la criticité la plus élevée** selon la méthode d'évaluation qu'il s'est fixée.

Les colonnes du tableau sont à renseigner de la façon suivante :

- programme : indiquer le numéro et le libellé
- risque : décrire de façon synthétique le risque identifié
- objectif de CIB concerné : indiquer s'il s'agit de la soutenabilité budgétaire ou de la qualité de la comptabilité budgétaire
- origine du risque : mentionner si l'origine est d'ordre *exogène* (cause extérieure au programme) ou *endogène*
- macro-processus concerné : préciser, le cas échéant, le MP¹ concerné

¹ MP1 : élaboration ministérielle d'un budget

MP2 : allocation et mise à disposition des ressources

- niveau de maîtrise du risque : inscrire le niveau estimé de couverture du risque selon l'échelle qualitative d'évaluation retenue – l'ensemble des modalités possibles est à préciser dans un tableau spécifique (cf. infra)
- action de maîtrise : indiquer de façon concise les actions mises en œuvre pour réduire le risque dans les sous-colonnes appropriées, selon qu'elles existent, qu'elles sont engagées (c.-à-d. en cours) ou programmées (c.-à-d. à venir)
- observations : fournir le cas échéant des compléments d'information nécessaires

L'échelle qualitative d'évaluation du niveau de maîtrise des risques utilisée par le ministère sera présentée sous la forme suivante :

Echelle de cotation de maîtrise des risques	
Niveau	Description

Un exemple d'échelle est fourni dans le tableau ci-dessous : il ne préjuge pas de celui utilisé par les ministères.

Echelle de cotation de maîtrise des risques	
Niveau	Description
élevé	les dispositifs de maîtrise sont en place et leur efficacité est avérée
modéré	les dispositifs de maîtrise sont disponibles mais ne sont pas totalement suffisants
faible	les dispositifs de maîtrise sont lacunaires
nul	les dispositifs de maîtrise sont inexistants ou inefficaces

MP3 : exécution des dépenses
 MP4 : traitements de fin de gestion et opérations de fin d'exercice
 MP5 : exécution des recettes non fiscales
 MP8 : pilotage de la masse salariale et des emplois
 MP9 : gestion des actifs

