

DIRECTION DU BUDGET

Paris, le 15 FEV. 2019

TÉLÉDOC 246
139, RUE DE BERCY
75572 PARIS CEDEX 12

NOR CPAB1901980C
N° interne DF-2REC-18-3544

LE MINISTRE DE L'ACTION
ET DES COMPTES PUBLICS

À MESDAMES ET MESSIEURS LES MINISTRES
ET SECRÉTAIRES D'ÉTAT

A L'ATTENTION DE MESDAMES ET MESSIEURS
LES RESPONSABLES DE LA FONCTION
FINANCIÈRE MINISTÉRIELLE ET LES DIRECTEURS
DES AFFAIRES FINANCIÈRES

Objet : Circulaire relative à la mise en œuvre du contrôle interne budgétaire dans les ministères pour 2019
P.J. : 5 annexes

Le contrôle interne budgétaire (CIB), intégré depuis plusieurs années dans les processus de gestion budgétaire des ministères, acquiert aujourd'hui une dimension supplémentaire dans le contexte de la nouvelle gestion publique. Les deux comités interministériels de la transformation publique des 1^{er} février et 29 octobre 2018 ont ainsi posé les principes d'une plus grande autonomie et d'une responsabilisation accrue des gestionnaires publics, en contrepartie du renforcement de la fonction financière ministérielle.

Ces orientations ont été traduites dans une première étape, par le décret du 24 septembre 2018 modifiant le décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique qui prévoit divers allègements de contrôles, notamment la suppression du contrôle de la régularité des actes de personnel par les contrôleurs budgétaires. Dans une seconde étape, des arrêtés ministériels de suspension partielle des contrôles budgétaires a priori ont été pris en ce début d'année, en application de l'article 106 du décret GBCP. Ils permettent une modulation du contrôle des contrôleurs budgétaires en fonction tant du résultat de leurs contrôles, et en particulier de ceux portant sur la qualité de la programmation, que de leur évaluation de la qualité du contrôle interne budgétaire au sein du ministère. Applicables pour une durée de deux ans, ces allègements verront leur pérennisation appréciée au regard des progrès du CIB.

Dans cette perspective, les efforts ministériels en faveur d'une meilleure maîtrise des risques budgétaires présentent une importance déterminante. Les ministères sont donc invités à poursuivre et accroître leur action en faveur d'un CIB adapté, efficace et auditable, à même de sécuriser les processus et l'atteinte des objectifs budgétaires. A cet effet, la présente circulaire propose des **axes de développement du contrôle interne budgétaire au sein des ministères (I)**, qui s'inscrivent dans le nouveau cadre de référence interministériel du contrôle interne financier.

Comme chaque année, la circulaire de CIB propose également une **thématique de travail commune à l'ensemble des ministères (II)**. Pour 2019, le thème soumis à l'analyse des ministères s'inscrit dans l'objectif de soutenabilité budgétaire du CIB et concerne le pilotage des effectifs et de la masse salariale. Cette thématique sera cette année encore commune à un contrôle a posteriori réalisé par les contrôleurs budgétaires, sur leur périmètre de contrôle.

L'exploitation des réponses au questionnaire de la circulaire 2018 relatif aux affectations d'autorisations d'engagement à des opérations d'investissement a permis d'élaborer une synthèse restituée en annexe 1. Ces constats, consolidés avec les résultats du contrôle a posteriori menés en 2018 par les contrôleurs budgétaires, devraient conduire à une circulaire dédiée au cours du second trimestre 2019, à l'issue d'un échange avec les ministères.

Enfin, la circulaire précise les modalités du **recensement des risques budgétaires ministériels (III)** et des **actions de maîtrise des risques menées en 2018 par les ministères (IV)**.

Diffusion générale

I. Axes de développement du contrôle interne budgétaire au sein des ministères

Le renforcement de la maîtrise des risques financiers s'inscrit désormais dans le cadre de référence interministériel du contrôle interne financier (CRICIF) publié le 30 décembre 2018 qui forme le socle commun d'exercice des contrôles internes budgétaire et comptable.

Ce cadre de référence définit notamment le rôle des acteurs et de la gouvernance du contrôle interne financier. Il met également l'accent sur la présence d'un environnement favorable à la maîtrise des risques et sur l'évaluation du dispositif de contrôle interne.

La mobilisation des acteurs ministériels et de la gouvernance constitue un des axes de développement du contrôle interne budgétaire.

- La conception du dispositif de CIB repose sur une définition précise et préalable des objectifs budgétaires, puis des risques associés et des dispositifs de maîtrise des risques. Cette approche intégrée et managériale du CIB permet de conforter le pilotage et la bonne appropriation de la démarche, tout en replaçant le dispositif dans la stratégie budgétaire ministérielle.
- La fonction et le positionnement du référent ministériel chargé du contrôle interne budgétaire doivent être précisément définis afin de lui permettre d'accompagner efficacement les acteurs budgétaires. Le référent, qui s'appuie le cas échéant sur un réseau de correspondants du contrôle interne budgétaire ou financier, doit ainsi être en mesure d'assurer l'animation de la fonction au sein du ministère et de garantir la cohérence d'ensemble du dispositif.
- L'articulation des contrôles internes budgétaire et comptable constitue une source de synergies au bénéfice de la maîtrise des risques ministérielle. Le dialogue des contrôles internes budgétaire et comptable doit permettre leur enrichissement mutuel et œuvrer à une couverture globale des risques financiers ministériels.

L'établissement d'un environnement favorable à la maîtrise des risques passe par le développement d'une culture de la maîtrise des risques et une attention particulière portée à la sécurité des systèmes d'information.

- Le développement d'une culture de la maîtrise des risques est une des conditions du renforcement des contrôles internes budgétaire et comptable. Il repose sur une sensibilisation et une implication fortes des acteurs de tous niveaux, et en premier lieu des responsables budgétaires. La sensibilisation des acteurs prend également appui sur la formation aux métiers budgétaires et comptables et à la maîtrise des risques.
- La sécurisation des systèmes d'information fait partie du dispositif de maîtrise des risques financiers. Les sécurités actives ou passives appliquées aux systèmes d'information concernent en particulier le contrôle des habilitations, la traçabilité de l'activité ainsi que la garantie de l'intégrité, la disponibilité et la conservation des données budgétaires et comptables.

L'activité du contrôle interne budgétaire doit enfin s'inscrire dans **une démarche d'amélioration continue**.

- Dans ce cadre, l'évaluation de la maîtrise des risques doit servir à actualiser régulièrement le dispositif global de contrôle interne. Elle peut prendre la forme d'audits internes ou externes et peut également être réalisée par les acteurs du CIB eux-mêmes sous forme d'auto-évaluations.

Au cours de l'année 2018 un groupe de travail constitué des référents de CIB de quelques ministères et animé par la direction du Budget, a ainsi dégagé les principes et conçu les outils de l'auto-évaluation du CIB. **Il est proposé aux ministères de s'appuyer sur ces travaux, disponibles sur le groupe CIB Etat de la plateforme Budget+, pour évaluer en 2019 leur dispositif de maîtrise des risques budgétaires.**

II. Thématique de travail commune à l'ensemble des ministères

Les dépenses de personnel de l'Etat représentent le premier poste du budget général de l'Etat avec une part équivalente à 40 % et un montant de 131,7 milliards d'euros prévu dans la loi de finances pour 2019. Le pilotage de la masse salariale est en outre inscrit dans une trajectoire de maîtrise des dépenses et une réduction des effectifs de l'Etat et de ses opérateurs, encadrée par la loi de programmation des finances publiques 2018-2022.

Dans ce contexte, et à l'aune de l'exécution budgétaire 2018, où malgré une dépense globalement inférieure à l'autorisation initiale, une exécution supérieure à la loi de finances initiale a été constatée sur certains programmes, le sujet du pilotage des effectifs et des crédits de titre 2 présente des enjeux tout particuliers. Ce thème est proposé comme axe de travail annuel du contrôle interne budgétaire, afin de permettre aux ministères d'interroger leurs processus, d'identifier et mutualiser de bonnes pratiques de gestion et des leviers de progrès en la matière.

Le questionnaire d'autodiagnostic proposé en annexe 2 comprend plusieurs axes d'analyse : l'organisation et l'articulation des fonctions de gestion des ressources humaines et financière, les modalités de prévision et de programmation, la gestion et le suivi de l'exécution budgétaire ainsi que les dispositifs de contrôle interne associés à chaque étape.

La description la plus complète et précise est demandée aux ministères afin de disposer d'une image fidèle des pratiques et permettre ainsi une réflexion et des mutualisations efficaces sur ce sujet. Les ministères pourront s'appuyer dans leur analyse sur les ressources disponibles sur le site de la performance (notamment le recueil des règles de comptabilité budgétaire, la description du macro-processus 8 « pilotage de la masse salariale et des emplois » et les outils d'aide à la budgétisation des emplois).

Les réponses pourront être accompagnées d'observations et propositions plus générales concernant la soutenabilité des dépenses de titre 2 et de ses différentes composantes (prévision, programmation, gestion, suivi et contrôle interne).

Une réponse à ce questionnaire est attendue au plus tard pour le 1^{er} septembre 2019.

III. Suivi et maîtrise des risques budgétaires ministériels

A l'issue du recensement mené en 2018, une synthèse des cartographies ministérielles des risques budgétaires est proposée en annexe 3.

Dans le prolongement de ces travaux, il est demandé aux ministères de transmettre les risques budgétaires identifiés cette année dans leur cartographie en utilisant la maquette proposée en annexe 4.

Les modalités de remplissage de cette maquette décrites en annexe de la circulaire de CIB du 24 avril 2018 demeurent inchangées. Il s'agit pour chaque ministère :

- de rapprocher les risques budgétaires figurant dans sa cartographie et les risques budgétaires interministériels listés dans la maquette proposée ;
- de coter le niveau de maîtrise du risque et le risque lui-même (niveau de risque résiduel et, si possible, niveau de risque inhérent).

A la suite des échanges avec les référents ministériels de contrôle interne budgétaire, la cartographie proposée cette année a été enrichie d'un nouveau risque interministériel « insuffisance ou inadaptation des compétences budgétaires » pour prendre en compte le risque spécifique pesant sur les fonctions budgétaires tenant à l'absence de formation ou aux mouvements fréquents de personnels exerçant des fonctions budgétaires.

Il est rappelé que la maquette proposée en annexe 4 n'a pas vocation à se substituer aux cartographies en usage dans les ministères. Chaque ministère est en effet responsable de son dispositif de maîtrise des risques et organise librement le recensement et la cotation de ses risques.

Il est également précisé que chaque ministère conserve la possibilité de reporter d'autres risques budgétaires qui ne trouveraient pas de traduction dans la liste des risques budgétaires interministériels proposés dans l'annexe.

Une réponse à cette demande d'actualisation est attendue au plus tard pour le 1^{er} septembre 2019.

IV. Présentation d'actions de maîtrise de risques

A des fins de mutualisation de bonnes pratiques et d'expériences, les ministères sont invités à présenter, selon le format proposé en annexe 5, une ou plusieurs actions de maîtrise des risques mises en œuvre ou programmées au cours de l'année.

Le choix de cette ou ces actions est laissé à l'initiative de chaque ministère selon les critères qu'il jugera les plus significatifs, comme la nature du risque, l'enjeu et le contexte, la mobilisation des acteurs, la méthodologie retenue, les résultats effectifs ou attendus.

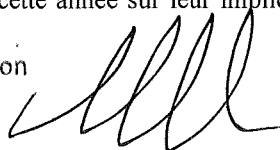
Les bonnes pratiques transmises par les ministères seront, sauf avis contraire du ministère, susceptibles d'être partagées sur le groupe CIB Etat sur la plateforme Budget+ que nous vous invitons à utiliser largement dans vos échanges métiers.

Une réponse sur ce dernier point est attendue au plus tard pour le 1^{er} septembre 2019.

L'équipe en charge du CIB au sein du bureau 2REC, Jean-Patrick Goudalle et Cédric Defives, reste à votre disposition pour vous apporter toute précision sur les éléments de cette circulaire et plus globalement tout appui que ce soit en termes d'échanges, de formations ou de présentations de points particuliers. Des groupes de travail associant les ministères volontaires seront organisés cette année encore pour lesquels les thématiques proposées seront prochainement communiquées.

Nous remercions les ministères pour leur grande mobilisation en 2018 notamment à l'occasion des divers exercices qui leur ont été proposés et comptons encore une fois cette année sur leur implication dans cette démarche partagée de développement du contrôle interne financier.

Pour le Ministre et par délégation
La directrice du budget



Amélie VERDIER

Annexe 1

Synthèse des réponses ministérielles au questionnaire d'autodiagnostic de la circulaire CIB 2018 sur la gestion, le suivi et le contrôle des tranches fonctionnelles

La synthèse qui suit a été établie à partir des réponses des ministères au questionnaire d'autodiagnostic sur la gestion et l'administration des tranches fonctionnelles (TF). Elle concerne les onze périmètres ministériels.

I. Existence d'un référentiel relatif aux opérations d'investissement, aux affectations d'AE et à l'utilisation des tranches fonctionnelles

Une majorité des ministères ne dispose pas de référentiels de gestion et d'administration des tranches fonctionnelles.

Ce référentiel est parfois défini à l'échelle du programme directement dans une charte de gestion du programme ou sous la forme de notes ou référentiels relatifs aux investissements. En 2018, seul le ministère des Armées possède un référentiel formalisé pour l'ensemble de ses programmes. Un référentiel ministériel pour le ministère de la Culture est en cours d'élaboration.

Ce type de référentiel peut contenir les éléments suivants qui ont été cités dans les réponses au questionnaire :

- un rappel de la réglementation, la définition et les règles d'utilisation des tranches fonctionnelles ;
- la description du processus d'affectation d'autorisations d'engagement (AE) sur TF ;
- les seuils de recours à la TF (définis par trois ministères) ;
- les modalités de suivi des TF dans CHORUS (une mention) ;
- le rappel des règles de transmission au visa du contrôleur budgétaire (deux mentions).

L'élaboration ou la mise jour du référentiel est confiée aux bureaux de synthèse budgétaire des DAF ou à des bureaux immobiliers spécialisés. Lorsque les référentiels sont associés à des programmes, ils sont élaborés à ce niveau.

Leur diffusion est majoritairement faite en ligne, auprès des responsables de programme (RPROG) et responsables de tout niveau. Le centre de service partagé (CSP) peut également être un relai de diffusion.

II. Organisation de la gestion des tranches fonctionnelles dans les ministères

Les organisations ministérielles sont variables :

Concernant la création et la clôture de la TF, les acteurs sont positionnés à différents niveaux de l'organisation budgétaire. Deux modèles peuvent être distingués, avec des formes intermédiaires en fonction des programmes, l'organisation n'étant pas forcément homogène au sein du même ministère.

- Le modèle centralisé : la prise de décision de création et de suppression relève exclusivement du niveau RPROG ou supérieur. Ce modèle s'applique à l'ensemble d'un périmètre ministériel ou à un programme spécifique. Il inclut la prise de la décision de création de la TF et la création elle-même.
- Le modèle déconcentré : la décision de création de la TF est prise au niveau du service prescripteur, de l'UO, ou du BOP dans l'organisation budgétaire.

Lorsqu'elle est formalisée, la décision de création peut prendre la forme d'une note ou d'une fiche spécifique dont l'existence est parfois prévue par le document de référence.

Dans certains ministères, une étape de validation est prévue : la DAF par exemple peut valider la conformité des créations au regard de la programmation avant transmission éventuelle au CBCM. Le circuit de cette validation inclut parfois la consultation de directions techniques immobilières ou informatiques. Le ministère des Armées dispose d'une organisation spécifique pour la validation de certains investissements.

La conservation des décisions de création formalisées dépend des modalités de validation.

Dans une majorité de ministères, les règles de conservation des éventuels supports de création ne sont pas spécifiquement définies. La conservation est assurée par le service à l'origine de la création.

Dans quelques ministères, les modalités de conservation sont définies. Elles sont assurées au format papier ou dématérialisé dans le service validant la création (bureau de centrale ou CSP le cas échéant).

Les décisions ou notes relatives à la création sont parfois conservées dans CHORUS (notamment lorsqu'elles ont été transmises pour visa au CBCM ou font l'objet d'un circuit de validation spécifique), ou dans CHORUS formulaire (lorsque qu'il est prévu que cette note accompagne la création initiale de la TF).

La création des tranches fonctionnelles dans CHORUS

La création et la clôture des TF dans CHORUS sont autorisées par une habilitation spécifique (gestionnaire de programme de financement) qui peut être détenue et utilisée par différents intervenants :

- les gestionnaires, quel que soit leur niveau d'intervention (central, déconcentré) ;
- les CSP qui reçoivent les demandes des gestionnaires.

Ces deux solutions (saisie par le gestionnaire ou par le CSP) peuvent varier selon la maille budgétaire considérée. En particulier, les TF sont parfois créées par les CSP à l'échelon central et localement par les gestionnaires au sein d'un même périmètre ministériel.

Modalités techniques de création des TF

Une minorité de ministères (trois sur onze) indiquent avoir donné des consignes sur les dates de validités des TF à saisir lors de la création. Les consignes données consistent à demander aux créateurs de TF de saisir la date réelle de fin de validité de la TF ou a minima une date limite atteignable.

Dans plusieurs ministères l'absence de consignes engendre des pratiques hétérogènes selon les programmes, associant la saisie de dates limites ajustées et des dates limites du type 2999 ou 9999.

Plusieurs pratiques destinées à fiabiliser les dates limites et l'utilisation des TF ont été citées :

- lorsqu'il crée la TF, le CSP peut avoir pour rôle de vérifier la présence d'une date réaliste de validité et demander au service prescripteur d'en indiquer une si ce n'est pas le cas ;
- la saisie d'une date de début de validité postérieure à la date de création pour éviter les imputations intempestives sur des TF nouvelles.

La surveillance des tranches fonctionnelles

Le suivi des tranches fonctionnelles s'effectue majoritairement en fin d'année dans le cadre des travaux de fin de gestion. Quelques ministères assurent un suivi infra annuel plus fréquent : dans le cadre de la préparation du PLF, dans le cadre des CRG ou à échéances plus rapprochés.

III. Affectation des autorisations d'engagement

Détermination des montants à affecter.

La grande majorité des ministères ne décrit pas de méthode d'évaluation. L'évaluation repose sur les responsables d'UO ou les services prescripteurs. Dans les organisations centralisées, la détermination des montants à affecter est effectuée à l'échelon central. Deux ministères documentent leur pratique :

- Au ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE), la détermination des AE à affecter est réalisée dans le cadre d'un exercice de programmation pluriannuelle des opérations immobilières, qui est mené en parallèle de la programmation budgétaire.
- Dans le référentiel de gestion des TF du MINARM, le principe d'affectation pour le coût total est rappelé et les cas limitativement autorisés faisant exception à cette règle sont décrits.

Traçabilité des affectations

La traçabilité des affectations n'est pas assurée de manière homogène dans une majorité des cas.

Elle peut être organisée par l'ajout en pièce jointe dans CHORUS d'une fiche TF retraçant le montant et l'échéancier prévisionnel de consommation des AE. Le MEAE assure une historisation des montants affectés sur TF (affectation initiale et complémentaire) à l'aide d'une application spécifique (TIDEJ).

Moment de l'affectation

Deux types de pratiques sont décrits concernant le rythme de l'affectation :

- l'affectation concomitante à la création de la TF, en application d'une programmation préalablement validée. Cette pratique est décrite par la moitié des ministères.
- l'affectation dite « au fil de l'eau » qui consiste à alimenter la TF au fur et à mesure des engagements, et/ou de la mise à disposition des crédits. Cette pratique est indiquée par cinq ministères.

Les affectations complémentaires obéissent aux mêmes règles que les affectations initiales. Lorsqu'il existe, le circuit de validation des affectations initiales s'applique également aux affectations complémentaires. Un ministère indique toutefois que l'affectation complémentaire liée à des variations de prix ou de coût, peut être dispensée du circuit de validation complet prévu initialement. La formalisation et la traçabilité des décisions d'affectations sont assurées dans les mêmes conditions que celles prévues pour la création des TF.

Suivi des affectations

La majorité de ministères pratiquent un bilan des TF (affectation et retrait d'affectation) à l'occasion des travaux de fin de gestion et dans le cadre de la préparation des reports de crédits. Ce bilan peut être exhaustif à l'échelle du ministère ou restreint à certains programmes. Le suivi des mouvements sur les TF est parfois assuré dans le cadre d'une surveillance du recyclage des AE (par le CSP ou en administration centrale). Un ministère indique réaliser chaque trimestre un bilan des affectations et des retraits d'affectations à l'attention du CBCM, pour un programme déterminé.

Dans le cadre de ce bilan, un recensement des faibles montants restant disponibles sur les TF est réalisé dans le but de déterminer si les TF doivent être clôturées ou non.

Ce type de contrôle est le plus souvent effectué au sein d'une direction ou du secrétariat général avec interrogation des différents services concernés sur l'opportunité de clôturer la TF. La détection de clôtures potentielles se fait majoritairement en fin de gestion, mais elle peut également être plus fréquente dans le cadre d'un plan de contrôle, d'un dialogue de gestion organisé en automne, ou lors d'opérations exceptionnelles.

IV. Contrôle interne et maîtrise des risques

Documentation

La procédure d'affectation des AE et les modalités de gestion des TF sont décrites à l'échelle ministérielle dans trois ministères. Elles sont documentées au niveau du programme dans plusieurs ministères.

Pour une majorité de ministères (sept sur onze), la gestion des TF ne constitue pas un risque inscrit dans la cartographie des risques budgétaires majeurs soit en raison du peu d'enjeux gérés sous forme de tranches fonctionnelles soit parce que le sujet est considéré comme maîtrisé. Le risque peut également être présent dans la cartographie au sein d'un risque plus général.

Quatre ministères ont identifié spécifiquement le risque relatif à la gestion des tranches fonctionnelles en indiquant qu'il portait atteinte à l'objectif de soutenabilité budgétaire.

Actions de maîtrise des risques

Les plans d'actions ministériels de cinq ministères comprennent au total 6 actions relatives à la gestion des TF.

Exemple d'actions présentes dans les plans d'actions ministériels de maîtrise des risques:

- réaliser un bilan de la mise en œuvre de la doctrine ministérielle,
- organiser un groupe de travail d'experts afin de préciser, en fonction des caractéristiques des opérations d'investissement, les critères à prendre en compte pour définir la ou les tranches fonctionnelles d'une opération d'investissement devant faire l'objet d'une affectation d'AE,
- formaliser un référentiel ministériel et le faire valider par la DB.

Les contrôles permanents associés au cycle de gestion des TF dépendent majoritairement de l'organisation adoptée pour la création des tranches fonctionnelles. Les ministères qui indiquent des exemples de contrôle interne sont majoritairement organisés de manière à assurer la validation par un bureau budgétaire ou immobilier. A l'inverse, les ministères ou programmes qui ne font pas intervenir de validation ou de pilotage par un bureau central indiquent peu de contrôles formalisés au sein des services gestionnaires ou responsables d'unité opérationnelle administrant des TF.

Exemples de contrôles décrits :Contemporains :

Au moment de la création et de l'affectation : vérification de l'opportunité et de la régularité de création ou de l'alimentation de la TF au vu d'une fiche transmise par le service gestionnaire.

A posteriori :

- réalisation de bilans ciblés : envoi trois fois par an d'une liste des TF dormantes,
- contrôle de toutes les TF immobilières d'un programme par un agent du bureau immobilier,
- contrôle des mouvements sur les TF en les rapprochant des éléments présentés lors des exercices de programmation ou passage en comité,
- contrôle de la bonne application des règles de nommage des TF définies dans le référentiel,
- contrôle de la traçabilité relative aux TF (présence des pièces dans CHORUS ou respect des règles de formalisation et de conservation),
- contrôle de la présence de dates limites associées aux TF créées,
- contrôle a posteriori de la clôture des TF sans AE une fois par an.

ANNEXE 2
Description des dispositifs de pilotage et de contrôle des effectifs et de la masse salariale

Axes d'analyse		Éléments de réponse attendus	Éléments de réponse	
			relatifs au pilotage des effectifs	relatifs au pilotage de la masse salariale
A	Environnement favorable au pilotage des effectifs et de la masse salariale			
A1	Existe-t-il un document exposant la stratégie ministérielle en matière de ressources humaines ?	Plan stratégique RH: contenu, volet effectif, volet masse salariale, diffusion au sein du ministère.		
A2	L'organisation de la fonction RH en matière de pilotage des effectifs d'une part et de pilotage de la masse salariale d'autre part est-elle formalisée ?	Entités compétentes, contenu des missions des services en charge, document de formalisation.		
A3	Quelles sont les instances d'échange et de coordination de la fonction financière du T2 et de la fonction RH ? Les calendriers de gestion RH et de gestion budgétaire T2 sont-ils articulés ?	Type d'instance, acteurs réunis, fréquence, travaux effectués, compétence, description de l'articulation.		
A5	Dans l'hypothèse où la gestion des ressources humaines comprend un échelon déconcentré de gestion (recrutement, mobilité, gestion, paye), le dialogue de gestion budgétaire assurant la cohérence entre le niveau de pilotage RH central et déconcentré est-il formalisé ?	Répartition des responsabilités entre le niveau central et déconcentré, moyens d'échange et de coordination, instances dédiées, charte de gestion...		
B	Actions de pilotage et de prévision des effectifs et de la masse salariale			
	Prévision / programmation			
B1	Les prévisions sont-elles effectuées de façon pluriannuelle ?	Type de document, usage et déclinaison dans la programmation annuelle, portée pluriannuelle, rythme de révision.		
B2	Les prévisions budgétaires des trois dernières années se sont-elles avérées fiables ?	Ecart s programmation / exécution, identification des causes de ces écarts...		
B3	L'outil "2BPSS" est-il utilisé pour la prévision des effectifs et de la masse salariale ? Quels autres outils sont utilisés le cas échéant ?	Origine du système d'information (SI développé en interne ou proposé par des éditeurs), description des utilisateurs, appréciation sur la fiabilité des prévisions du SI...		
B4	Une méthode de programmation est-elle formalisée au sein du ministère ?	Origine et présentation de la méthode.		
B5	Cette méthode est-elle identique pour l'ensemble des programmes et BOP ? Est-elle validée par le RFFiM ou le RPROG ?	Support de la méthode, concepteurs, actualisation, niveau de validation.		
	Pilotage et suivi			
B6	Les outils RH en usage au sein du ministère apportent-ils une vision précise de la structure et de la situation des effectifs au sein du ministère ?	Populations comprises ou non dans le plafond ministériel, populations PSOP et hors PSOP, prise en compte des situations de mise à disposition, disponibilité, congés de longue maladie...		
B7	Quels sont les outils et les données utilisées par les RFFiM / RPROG / RBOP pour réaliser le pilotage et le suivi des effectifs et de la masse salariale ?	Type d'outils, utilisateurs, source des données, rythme d'actualisation.		
B8	Le suivi est-il effectué mensuellement par les différents acteurs ? Couvre-t-il toutes les populations entrant dans le périmètre de gestion ministérielle ?	Description du dispositif de suivi mensuel et du périmètre de ce suivi.		
B9	L'exécution des recettes de T2 (remboursement des mises à disposition, indus, attributions de produit..) fait-elle l'objet d'un suivi régulier ?	Description du suivi, méthode de suivi des rétablissements de crédit, du recouvrement des indus de rémunération.		
B10	Quel est le dispositif de suivi des conventions de délégation de gestion et de mise à disposition ? Dans le cas d'une délégation de gestion, comment la fiabilité du suivi de l'exécution est-elle garantie ?	Support de suivi, relations avec le service en charge de l'établissement des états à rembourser, organisation d'un dialogue de gestion entre délégant et délégataire...		
B11	Quels sont les dispositifs d'alerte des gestionnaires en cas d'écart à la cible de programmation ?	Description du dispositif au niveau ministériel, au niveau du programme, formalisation du dispositif...		
B12	Les gestionnaires de T2 (RPROG en particulier) disposent-ils d'instruments leur permettant de corriger la trajectoire infra-annuelle ?	Levers des effectifs en entrées, aides au départ...		
C	Actions de maîtrise des risques.			
C1	Quels sont les dispositifs de contrôle interne relatifs au pilotage des effectifs et de la masse salariale au sein du ministère ?	Types de contrôle interne, mécanismes d'articulation du contrôle interne financier et métier.		
C2	Quels sont les principaux risques identifiés par le ministère appartenant au domaine de la gestion des effectifs et de la masse salariale ? Des risques propres à certaines catégories de personnel ou à certains éléments de gestion sont-ils identifiés (heures supplémentaires, CET...) ? Donnent-ils lieu à des mesures de couverture spécifiques ?	Description des risques et modalités de couverture de ces risques.		
C3	Les travaux de prévision des effectifs et de la masse salariale sont-ils conservés et disponibles ?	Dispositif de conservation et d'accès, utilisation dans le cadre des travaux budgétaires.		

C4	Les travaux de prévision budgétaire font-ils l'objet de contrôles a priori et a posteriori par le RFFIM ou le RPROG ?	Périodicité, existence de plans de contrôle, nature des contrôles.		
C5	Quels sont les contrôles relatifs à la comptabilité des emplois ?	Description des contrôles: nature, contenu, périodicité.		
C6	Quels sont les contrôles de la comptabilité des dépenses et recettes de T2 ?	Description des contrôles: nature, contenu, périodicité.		
C7	Quels sont les contrôles ciblés sur la qualité et la mise à jour des données contenues dans le SIRH ?	Description des contrôles: nature, contenu, périodicité.		
C8	L'organisation des services en charge de la gestion des effectifs et de la masse salariale est-elle documentée ?	Organigrammes fonctionnels nominatifs, habilitations aux systèmes d'information.		
C9	Des audits budgétaires relatifs au pilotage du T2 sont-ils régulièrement menés au sein du ministère ?	Exemples de thématiques abordées, réalisations récentes.		

Annexe 3

Synthèse des cartographies ministérielles des risques budgétaires

L'exercice de recensement des risques budgétaires ministériels a été enrichi dans le cadre de la circulaire de CIB 2018. Chaque ministère a été invité à indiquer les correspondances entre les risques budgétaires recensés dans sa cartographie et une liste de risques budgétaires génériques identifiée à partir des informations issues des transmissions précédentes et reclassées dans 11 domaines de risques.¹

Pour mémoire les 11 domaines de risques utilisés depuis 2015 sont indiqués ci-contre.

01 - Pilotage et organisation du processus budgétaire
02 - Budgétisation et programmation HT2
03 - Budgétisation et programmation du T2
04 - Exécution HT2 et comptabilité des engagements
05 - Exécution HT2 – Imputations budgétaires
06 - Exécution du titre 2
07 - Exécution-aléas de gestion
08 - Opérateurs
09 - Ressources externes
10 - Projets annuels et échéanciers AE-CP
11 - Outils au service du pilotage et de l'exécution budgétaire
01 - Pilotage et organisation du processus budgétaire

Pour chaque risque décrit, les ministères indiquent les actions de maîtrise des risques mises en œuvre ainsi qu'une cotation du niveau de risque inhérent (avant prise en compte de l'action de maîtrise des risques) et résiduel (après mise en œuvre de l'action de maîtrise des risques). Ce double niveau de cotation permet d'estimer l'efficacité de la mesure de maîtrise des risques.

La présente synthèse est établie sur la base des réponses reçues de **9 ministères** qui ont permis de totaliser **192 risques** relatifs à **50 programmes**. Les données suivantes sont produites à partir de cette liste de risques.

- Domaines de risques les plus représentés.

Les risques sont le plus souvent exprimés par les ministères dans les catégories suivantes :

Domaines de risques	Nombre de risques exprimés dans cette catégorie	Nombres de ministères ayant exprimé un risque dans cette catégorie
02 - Budgétisation et programmation HT2	50	9
01 - Pilotage et organisation du processus budgétaire	25	8
07 - Exécution-aléas de gestion	23	7
04 - Exécution HT2 et comptabilité des engagements	19	7
11 - Outils au service du pilotage et de l'exécution budgétaire	15	7
08 - Opérateurs	13	8

¹ La liste développée des risques pré-identifiés dans chaque domaine est disponible en annexe 3bis de la circulaire du 24 avril 2018 et en annexe 2 de la présente circulaire.

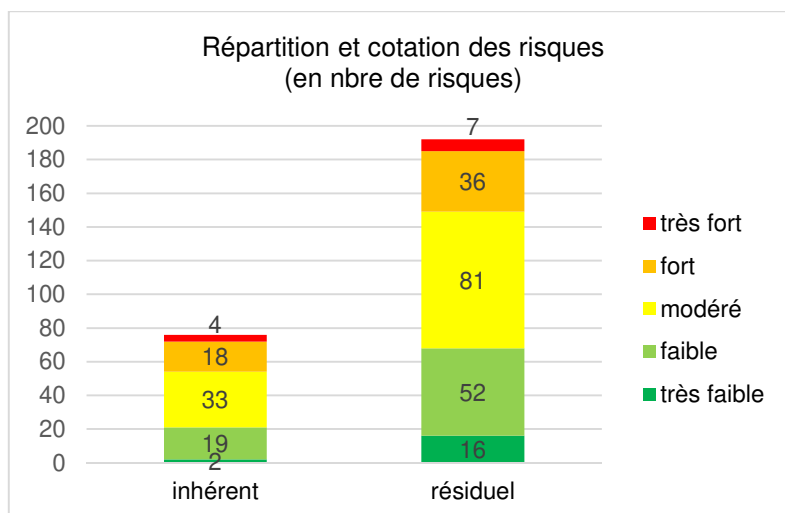
- Origine du risque

L'origine du risque est majoritairement identifiée comme endogène, c'est-à-dire trouvant sa cause dans le fonctionnement ou l'organisation du ministère (70%). Les risques dont l'origine est exogène sont majoritairement rattachés par les ministères aux aléas de gestion.

- Cotation des risques

Les ministères ont coté les risques transmis en utilisant une échelle harmonisée comprenant 5 niveaux (très faible, faible, modéré, fort, très fort) qui s'appliquait au risque inhérent et au risque résiduel.

Les 192 risques transmis par les ministères étaient accompagnés d'une cotation de leur niveau de risque résiduel. 76 de ces risques faisaient également l'objet d'une cotation du niveau de risque inhérent. Comme l'indique le graphique ci-contre, les cartographies ministérielles comprennent majoritairement des risques résiduels considérés par les ministères comme modérés (42%), faibles (27%) ou très faibles (9%). Moins d'un quart des risques (22%) sont cotés forts ou très forts dans les cartographies ministérielles.



Les risques les plus importants sont identifiés dans les domaines suivants :

Domaines de risques	Nombre de risques recensés par les ministères dans ce domaine	Proportion de risques recensés dans ce domaine ayant reçu une cotation « fort » ou « très fort »
06 - Exécution du titre 2	6	67%
03 - Budgétisation et programmation du T2	9	44%
08 - Opérateurs	13	31%
07 - Exécution-aléas de gestion	23	30%

Les domaines de risques pour lesquels les risques sont en proportion le plus fréquemment cotés « faible » ou « très faible » sont les suivants.

Domaines de risques	Nombre de risques recensés par les ministères dans ce domaine	Proportion de risques recensés dans ce domaine ayant reçu une cotation « faible » ou « très faible »
11 - Outils au service du pilotage et de l'exécution budgétaire	15	60%
05 - Exécution HT2 – Imputations budgétaires	11	54%
10 - Projets annuels et échéanciers AE-CP	11	45%
09 - Ressources externes	9	44%
01 - Pilotage et organisation du processus budgétaire	25	40%

- Dispositifs de maîtrise des risques

La circulaire 2018 proposait aux ministères d'indiquer pour chaque risque un ou des dispositifs de maîtrise des risques associés. Les ministères étaient invités à coter l'efficacité du dispositif de maîtrise des risques décrit en utilisant une échelle spécifique retraçant son niveau de maîtrise du risque (insuffisant, moyen, fort, très fort).

Dans les retours ministériels, 116 risques étaient accompagnés d'une information sur le niveau de maîtrise des risques. Les ministères jugent majoritairement leur niveau de maîtrise des risques fort (50%) ou très fort (20%). Dans 30% des cas, la mesure de maîtrise des risques est jugée d'une efficacité moyenne ou insuffisante.

Les domaines de risques pour lesquels les dispositifs de maîtrise de risques sont proportionnellement jugés les moins efficaces (efficacité modérée ou faible) sont les suivants.

Domaines de risques	Nombre de mesures de maîtrise des risques associées	Proportion des mesures de maîtrise des risques dont l'efficacité est jugée « modérée » ou « faible »
09 - Ressources externes	8	50%
04 - Exécution HT2 et comptabilité des engagements	11	45%
01 - Pilotage et organisation du processus budgétaire	14	36%
07 - Exécution-aléas de gestion	17	30%
11 - Outils au service du pilotage et de l'exécution budgétaire	7	29%

A l'inverse les domaines suivants sont ceux pour lesquels les mesures de maîtrise des risques sont jugées le plus fréquemment d'une efficacité forte ou très forte.

Domaines de risques	Nombre de mesures de maîtrise des risques associées	Proportion des mesures de maîtrise des risques dont l'efficacité est jugée « forte » ou « très forte »
06 - Exécution du titre 2	3	100%
08 - Opérateurs	8	88%
10 - Projets annuels et échéanciers AE-CP	6	83%
03 - Budgétisation et programmation du T2	5	80%

Les premiers constats, issus de cette étude, doivent être pondérés par le faible nombre de risques recensés dans certains domaines et l'absence, de façon générale, de méthode précise d'évaluation du dispositif de maîtrise des risques en usage dans les ministères.

Une corrélation semble néanmoins apparaître entre la criticité du risque identifié et l'efficacité du dispositif de maîtrise de risque. En effet, les risques à la criticité la plus forte font l'objet d'un dispositif de maîtrise des risques jugé fiable, et inversement, le contrôle interne est perçu comme moins efficace sur les risques à criticité faible. L'appréciation générale des ministères quant à la robustesse de leur activité de maîtrise des risques est donc satisfaisante dans l'ensemble.

Ces constats généraux pourront utilement être vérifiés et étayés à l'occasion de la revue des risques de 2019 par l'adoption d'une démarche d'auto-évaluation s'appuyant par exemple sur les travaux interministériels menés en 2018 sur ce thème.

Annexe 4
Maquette d'agrégation des risques budgétaires ministériels
Circularaire CIB 2019

Description du Risque						Risque inhérent (facultatif)	Maîtrise du risque				Risque résiduel	Observations
Numéro(s) du ou des programme(s)	Risques recensés dans la cartographie ministérielle	Risques budgétaires interministériels	Domaines de risque (*)	Objectif de CIB concerné (qualité comptable, soutenabilité)	Origine du risque (endogène / exogène)	Cotation du niveau de risque inhérent	Niveau de maîtrise du risque 2018	Actions de maîtrise du risque réalisées en 2018	Niveau de maîtrise du risque 2019	Actions de maîtrise du risque complémentaires envisagées	Cotation du niveau de risque résiduel	
		01-a Organisation et/ou formalisation déficientes du rôle respectif des services et de la procédure budgétaire	01 - Pilotage et organisation du processus budgétaire									
		01-b Non-respect des calendriers budgétaires (élaboration du budget, visa des documents de programmation...)	01 - Pilotage et organisation du processus budgétaire									
		01-c Insuffisance ou inadaptation des compétences budgétaires	01 - Pilotage et organisation du processus budgétaire									
		02-a Mauvaise identification et/ou évaluation des déterminants de la dépense (hors dépense immobilière, de guichet ou contentieux)	02 - Budgétisation et programmation HT2									
		02-b Défaut d'identification ou mauvaise évaluation des déterminants de la dépense immobilière (investissement et fonctionnement)	02 - Budgétisation et programmation HT2									
		02-c Défaut d'identification ou mauvaise évaluation des dépenses de guichet	02 - Budgétisation et programmation HT2									
		02-d Défaut d'identification ou mauvaise évaluation des conséquences budgétaires liées aux contentieux	02 - Budgétisation et programmation HT2									
		03-a Recensement et connaissance insuffisants des déterminants de la dépense (effectifs, GVT, primes, cotisations...)	03 - Budgétisation et programmation du T2									
		03-b Méthode de programmation défaillante et/ou organisation inadaptée (calcul de la masse salariale, coordination des services, maintien des compétences...)	03 - Budgétisation et programmation du T2									
		04-a Qualité insuffisante de la comptabilité des engagements (absence injustifiée d'engagement préalable, recyclage des AE, utilisation non réglementaire des AE)	04 - Exécution HT2 et comptabilité des engagements									
		04-b Défaut de pilotage de l'exécution budgétaire HT2	04 - Exécution HT2 et comptabilité des engagements									
		05-a Mauvaise qualité de l'imputation budgétaire	05 - Exécution HT2 – Imputations budgétaires									
		06-a Défaut de pilotage du titre 2 (masse salariale et effectifs)	06 - Exécution du titre 2									
		07-a Aléas de gestion liés à des décisions discrétionnaires (mesures réglementaires, décisions en cours d'exercice budgétaire...)	07 - Exécution-aléas de gestion									
		07-b Aléas de gestion exogènes (taux de change, crise sanitaire, événements sécuritaires...)	07 - Exécution-aléas de gestion									
		08-a Mauvaise estimation des transferts financiers en faveur des organismes	08 - Opérateurs									
		08-b Difficulté d'exercice de la tutelle budgétaire	08 - Opérateurs									
		09-a Mauvaise estimation et/ou défaut de recouvrement des ressources externes attendues	09 - Ressources externes									
		10-a Erreur dans l'estimation du coût total du projet pluriannuel	10 - Projets annuels et échéanciers AE-CP									
		10-b Utilisation ou calibrage erronés des tranches fonctionnelles	10 - Projets annuels et échéanciers AE-CP									
		11-a Mauvaise maîtrise des SI budgétaires existants (défaut de formation, organisation CSP/SFACT...)	11 - Outils au service du pilotage et de l'exécution budgétaire									

		11-b Désorganisation liée au déploiement de nouveaux SI budgétaires (RH,frais de déplacement...)	11 - Outils au service du pilotage et de l'exécution budgétaire									

Description des domaines de risque

- 01 - Pilotage et organisation du processus budgétaire : animation des travaux budgétaires, cadrage des travaux de programmation et d’actualisation, dialogue de gestion, procédures, diffusion des règles, OFN, dimensionnement des équipes, compétences...
- 02 - Budgétisation et programmation HT2 : détermination des sous-jacents de la dépense relevant du HT2, méthodes d’évaluation, de répartition et de programmation...
- 03 - Budgétisation et programmation T2 : détermination des sous-jacents de la dépense T2, estimation des plafonds et des schémas d’emplois, méthodes de répartition et de programmation...
- 04 - Exécution HT2 et comptabilité d’engagement : pilotage de la gestion, suivi des dépenses, travaux de fin de gestion, recyclage des AE, engagements de régularisation...
- 05 - Exécution HT2 – Imputation budgétaire : imputation (tous critères)
- 06 - Exécution du T2 : exécution de la dépense relevant du T2, suivi des emplois...
- 07 - Exécution – aléas de gestion : événements difficilement prévisibles pouvant affecter le cadre de gestion, les montants budgétés, les priorités de dépenses...
- 08 - Opérateurs : budgétisation des ressources des opérateurs en crédits et en emplois, suivi de l’exécution, tutelle...
- 09 - Ressources externes : fonds de concours, rétablissements de crédits, recettes
- 10 - Projets pluriannuels et échéanciers d’AE-CP : estimation des coûts totaux, échéanciers d’AE et de CP, délais de réalisation...
- 11 - Outils au service du pilotage et de l’exécution budgétaire : outils existants ou à développer destinés à mieux maîtriser la budgétisation, la programmation ou le suivi de tout ou partie des dépenses.

ANNEXE 5

Présentation d'actions de maîtrise des risques

Libellé de l'action :	
Libellé du ou des risques couverts	Préciser le ou les risques visés par l'action.
Objectif(s) de CIB	Qualité de la comptabilité budgétaire et/ou soutenabilité.
Acteurs concernés	Cette rubrique permet d'identifier le pilote de l'action et les bénéficiaires de l'action.
Contexte, enjeu	Cette rubrique permet de comprendre pourquoi l'action a été décidée et ce que le ministère veut obtenir en mettant en place cette action.
Présentation de l'action	La description de l'action doit permettre à un tiers extérieur d'en comprendre ses caractéristiques concrètes. Décrire, si nécessaire, les étapes et les échéances.
Etat de l'action	S'agit-il d'une action réalisée ou d'une action engagée. Dans ce dernier cas préciser son degré d'avancement.
Résultats de l'action	Cette rubrique permet de décrire les livrables et les résultats obtenus ou en cours. Le ministère pourra indiquer les critères de réussite qu'il a retenus et les indicateurs, s'ils existent, de mesure des résultats.

La présentation de l'action est laissée à l'appréciation du ministère qui peut s'inspirer ou répondre dans le cadre qui est proposé ci-dessus.