



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

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.

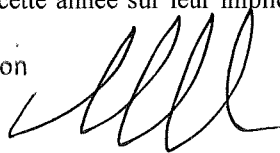
Les bonnes pratiques transmises par les ministères seront, sauf avis contraire du ministère, susceptibles d'être partagées sur le groupe CIB Etat sur la plateforme Budget+ que nous vous invitons à utiliser largement dans vos échanges métiers.

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