

DIRECTION DU BUDGET

Paris, le **6 AVR. 2017**

TÉLÉDOC
139, RUE DE BERCY
75572 PARIS CEDEX 12

Affaire suivie par Bernard ZAKIA et
Laetitia BELAN
MACIB

LE SECRETAIRE D'ETAT CHARGE DU BUDGET
ET DES COMPTES PUBLICS
**À MESDAMES ET MESSIEURS LES MINISTRES
ET SECRÉTAIRES D'ÉTAT**

NOR ECFB1709485C
N° DF-MACIB-17-3107

*à l'attention de Mesdames et Messieurs les
responsables de la fonction ministérielle et les
directeurs des affaires financières*

Objet : Circulaire relative à la mise en œuvre du contrôle interne budgétaire dans les ministères pour 2017

PJ : 5 annexes

Le contrôle interne est « l'ensemble des dispositifs formalisés et permanents décidés par chaque ministre [...] qui visent à maîtriser les risques liés à la réalisation des objectifs de chaque ministère »¹. 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 par rapport aux objectifs de politique publique et à faciliter le pilotage de l'exécution budgétaire : par la sécurisation des processus de gestion budgétaire des acteurs publics, le CIB concourt à la maîtrise des risques budgétaires pour l'État.

Les précédentes circulaires ont permis aux ministères de rendre compte annuellement de l'avancement de leurs travaux en matière de CIB : ainsi les ministères ont-ils procédé à une formalisation du dispositif de CIB, achevée pour la plupart, ainsi qu'à l'identification de leurs risques budgétaires majeurs et à la description des actions de maîtrise appropriées.

En cohérence avec les travaux déjà développés, il est demandé en 2017 aux ministères de décrire le dispositif spécifiquement mis en œuvre pour asseoir la qualité de l'imputation budgétaire (I) et de poursuivre le suivi et la maîtrise des risques budgétaires majeurs (II).

¹ Décret n° 2011-775 du 28 juin 2011 relatif à l'audit interne dans l'administration

I. Dispositif mis en œuvre dans le ministère pour asseoir la qualité de l'imputation budgétaire

L'un des deux objectifs poursuivis par le contrôle interne budgétaire est la qualité de la comptabilité budgétaire qui se décline selon les neuf critères énumérés à l'article 170 du décret GBCP.

Le critère de l'imputation revêt un caractère particulier puisque le soin qui lui est apporté conditionne la fiabilité des données budgétaires (AE, CP, tranches fonctionnelles, recettes...), supports de la gestion et du pilotage budgétaires. En effet, des erreurs d'imputation peuvent, par exemple et selon le moment de survenance dans le cycle budgétaire, entacher les données qui alimentent les documents transmis au Parlement, biaiser des déterminants constatés sur les années antérieures et utilisés pour la budgétisation ou la programmation, conduire à une mauvaise construction des CRG, induire une analyse incorrecte du coût des actions publiques...

La qualité de l'imputation budgétaire est donc essentielle à tous les stades du processus budgétaire et, à ce titre, relève de la responsabilité de l'ensemble des acteurs budgétaires. Levier supplémentaire d'efficacité partagée, cette qualité est à rechercher le plus en amont de la chaîne budgétaire avant l'enregistrement dans le système d'information comptable et financier de l'État (Chorus) que l'opération concernée y soit intégrée directement ou indirectement par une application interfacée (type Chorus formulaire).

Le questionnaire *ad hoc* (cf. annexe 1bis), partagé avec les différents acteurs (RPROG, RBOP, RUO, services prescripteurs, CSP Chorus...), a pour objectif de décrire, de façon synthétique, les différentes composantes du dispositif mis en place : élaboration des référentiels et de la documentation, diffusion de l'information, activités de contrôle...

Les insuffisances ou incomplétudes qui pourraient apparaître seront alors opportunément examinées par les acteurs pour initier les actions de progrès appropriées.

Des liens sont également à rechercher avec les mesures mises en œuvre par le ministère en matière de qualité de la comptabilité générale, le même ensemble de critères réglementaires évoqué *supra* s'appliquant aux deux natures de comptabilité publique.

II. Suivi et maîtrise des risques budgétaires majeurs

Comme tout dispositif de contrôle interne, le CIB requiert des actions régulières visant à renforcer son efficacité.

Chaque ministère, pour chacun de ses programmes, a pu en 2015 puis de façon plus complète en 2016, procéder à l'identification des risques budgétaires majeurs, évaluer le degré de maîtrise de ces risques², indiquer les actions de maîtrise mises en œuvre et préciser les actions complémentaires engagées ou programmées.

² À ce titre, même les risques budgétaires qui seraient estimés comme totalement maîtrisés doivent être recensés.

Comme en 2016, chaque ministère est invité à actualiser, selon les modalités définies en annexe 2, le *tableau des risques budgétaires majeurs* qui figure en annexe 2bis. A cet égard, les ministères pourront utilement s'appuyer sur l'analyse des CBCM.

Cette actualisation vise à la fois à identifier des risques nouveaux et réapprécier les risques anciens, compte tenu des évolutions éventuelles du contexte ministériel ou des effets des actions de maîtrise engagées.


Par ailleurs, dans le cadre d'un retour d'expérience, les ministères sont invités à présenter, selon les modalités définies en annexe 3, une ou plusieurs actions de couverture de risque en place ou programmées.

* *
*

Vous voudrez bien transmettre l'ensemble des éléments, dispositif relatif à la qualité des imputation budgétaires, tableau des risques majeurs et fiches action, à la direction du budget au plus tard pour le **31 octobre 2017**.

Pour chacun des deux exercices à réaliser, la direction du budget et plus 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
La Directrice du budget



Amélie VERDIER

ANNEXE 1

Description des dispositifs mis en œuvre pour assurer la qualité de l'imputation budgétaire

Conformément à l'article 170 du décret GBCP, l'imputation budgétaire est, avec les critères de réalité, justification, présentation et bonne information, sincérité, exactitude, exhaustivité, non compensation, rattachement, l'un des neuf critères opérationnels dont le respect fonde la qualité de la comptabilité budgétaire.

Elle désigne une opération consistant à attribuer des éléments de classification préalablement définis et rassemblés dans des nomenclatures. Ces éléments, de différente nature – y compris relevant de la comptabilité générale, spécifient la donnée quantitative saisie dans Chorus et permettent des restitutions à partir de l'un d'eux ou d'une combinaison de plusieurs d'entre eux, constituant autant d'axes d'analyse :

- cadre de gestion budgétaire (centre financier) : programme/BOP/UO ;
- destination (domaine fonctionnel) : programme, action, sous-action ;
- activités ou programme de financement (activité) ;
- fonds de concours ou attribution de produit (fonds) ;
- nature budgétaire (compte budgétaire) ;
- service bénéficiaire de la dépense (centre de coût)
- service à l'origine de la recette (centre de profit));
- comptable assignataire de la dépense (domaine d'activité) ;
- classe comptable (catégorie d'imputation) : charges ou immobilisations ;
- groupe de marchandises (duquel sera dérivé le compte PCE pour une charge) ;
- catégorie d'immobilisation (de laquelle sera dérivé le compte PCE de classe 2)

Une attention particulière doit être portée à l'*activité* qui est répertoriée dans le référentiel de programmation puisque elle seule permet de faire le lien entre la programmation et l'exécution. Aussi la fiabilité de sa saisie conditionne la qualité du suivi budgétaire.

Chaque ministère voudra bien renseigner le tableau ci-joint et apporter les commentaires qui lui paraissent nécessaires pour compléter ses réponses le cas échéant.

Circulaire CIB 2017 - Annexe 1bis
Description des dispositifs mis en œuvre pour assurer la qualité des imputations budgétaires

Axes d'analyse		Éléments de réponse
A - Référentiels d'imputation		
A1	Quel est le processus d'élaboration, d'actualisation et de validation des référentiels ministériels ? (services, instructions, calendrier...)	
	- nomenclature par destination (MPASA)	
	- nomenclature du cadre de la gestion budgétaire (PROG - BOP - UO)	
	- nomenclature par activité	
	- nomenclature par brique	
	- nomenclature des catégories d'emplois	
	- nomenclature des fonds de concours et attributions de produits	
	- nomenclature des centres de coûts (pour les dépenses)	
	- nomenclature des centres de profit (pour les recettes)	
	- autres axes d'imputation des dépenses ou des recettes	
A2	Existe-il des documents (chartes de gestion, mémentos...) qui explicitent les différentes règles d'imputation ?	
A3	Dans l'affirmative, quelle est la dernière date d'actualisation de ces documents ?	
A4	Une articulation de ces référentiels ministériels entre eux est-elle décrite ? (brique/activité, destination/activité, autres...)	
A5	Une articulation d'un ou de ces référentiels ministériels est-elle décrite avec :	
	- la nomenclature par nature (titres et catégories) ?	
	- les groupes de marchandises, qui portent en particulier la nomenclature des achats ?	
	- la comptabilité générale (comptes PCE) ?	
B - Diffusion des règles d'imputation et destinataires		
B1	Quel est le processus de diffusion des nomenclatures et des documents associés ? (services, support de diffusion, calendrier...)	
	- auprès des services prescripteurs en centrale	
	- auprès des CSP en centrale	
	- auprès des services prescripteurs en déconcentré	
	- auprès des CSP en déconcentré	
	- auprès des services prescripteurs relevant des plusieurs périmètres ministériels ?	
	- auprès des CSP relevant des plusieurs périmètres ministériels ?	
B2	Quels sont les services chargés du paramétrage des applications interfacées avec Chorus Cœur ?	
C - Outils d'aide à la saisie et actions d'accompagnement		
C1	Existe-il un outil d'aide à la saisie :	
	- pour les services prescripteurs en administration centrale	
	- pour les CSP en administration centrale	
	- pour les services prescripteurs en déconcentré	
	- pour les CSP en déconcentré	
C2	Quels sont les services en charge de la diffusion de l'outil ?	
C3	Quels sont les programmes couverts par l'outil ?	
C4	Quelles sont les actions d'accompagnement menées en la matière, en particulier lors des prises de fonction au sein d'un service prescripteur, d'un CSP ?	
D - Dispositifs de contrôle		
Contrôles de 1er niveau *		
D1	Quels services conduisent des contrôles de 1er niveau ?	
D2	Quelle est la nature des contrôles (auto-contrôle, contrôle mutuel, contrôle de supervision, contemporains, a posteriori, exhaustifs, échantillonnage...)	
D3	Selon quelles modalités (périmètre contrôlé, champs contrôlés, fréquence, seuils de tolérance...) ?	
D4	Y a-t-il une articulation avec les contrôles mis en œuvre dans le cadre du CIC ?	
Contrôles de 2ème et 3ème niveau *		
D5	Des contrôles de 2ème et 3ème niveau sont-ils réalisés ?	
D6	Quels sont les services qui conduisent ces contrôles ?	
D7	Quelles sont les missions des structures de contrôle de 2ème et 3ème niveau ?	

Circulaire CIB 2017 - Annexe 1bis
Description des dispositifs mis en œuvre pour assurer la qualité des imputations budgétaires

Axes d'analyse		Éléments de réponse
D8	Y a-t-il une articulation avec les contrôles mis en œuvre dans le cadre du CIC ?	

Circulaire CIB 2017 - Annexe 1bis
Description des dispositifs mis en œuvre pour assurer la qualité des imputations budgétaires

Axes d'analyse		Éléments de réponse
E - Plan d'actions		
E1	Des objectifs de réduction des anomalies constatées ont-ils été fixés ?	
E2	Des actions particulières ont-elles été menées voire inscrites dans le PAM suite aux contrôles	
	- de 1er niveau	
	- de 2ème ou 3ème niveau	
F - Éléments d'appréciation		
F1	Les erreurs d'imputation sont-elles identifiées comme présentant des risques au regard de l'objectif de qualité de la comptabilité budgétaire ?	
F2	Ces risques sont-ils qualifiés de majeurs ?	
F3	Quels sont les éléments qui ont conduit à la qualification de risque majeur ?	
F4	Quels sont les programmes concernés par ces risques majeurs ?	
F5	Quels sont les référentiels concernés par ces risques majeurs ?	

* Cf. Cadre de référence interministériel de CIB (CRICIB) article 2.5.1.2

ANNEXE 2

Suivi des risques budgétaires majeurs et de leur maîtrise

Dans le cadre des circulaires 2015¹ et 2016², chaque ministère a transmis à la direction du budget les risques budgétaires majeurs affectant ses programmes et les actions de maîtrise associées.

À cet effet, les ministères ont reporté ces éléments dans un tableau dont le format standard était défini par la circulaire.

Pour 2017, ce tableau fera l'objet d'une actualisation sur deux plans selon la maquette identique à celle utilisée pour 2016 et qui figure dans l'annexe 2bis.

- Pour les risques remontés en 2016, les précisions suivantes seront apportées :
 - actions de maîtrise mises en œuvre sur la période 2016-2017
 - niveau de maîtrise de risque réapprécié à la lumière des actions de maîtrise mises en place et de l'évolution éventuelle du contexte
 - actions de maîtrise complémentaires envisagées le cas échéant
- La gestion budgétaire 2016, des évolutions d'organisation ou de contexte, des missions d'audit ou de contrôle ont pu faire émerger des risques budgétaires majeurs qui jusque-là n'avaient pas été identifiés. Ceux-ci seront reportés dans le tableau selon le format analogue à celui retenu dans la précédente circulaire et dont les colonnes sont rappelées ci-après :
 - programme : indiquer le numéro et le libellé
 - [nouvelle colonne] domaine de risque : préciser le domaine (selon la nomenclature de la MACIB précisée dans l'annexe 2bis) auquel le risque identifié se rattache
 - 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 MP³ concerné
 - 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). Si

¹ Circulaire relative à la mise en œuvre du contrôle interne budgétaire dans les ministères, n° DF-MACIB-15-3103.

² Circulaire relative à la mise en œuvre du contrôle interne budgétaire dans les ministères pour 2016, n° DF-MACIB-16-3106.

³ 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 des emplois
MP9 : gestion des actifs

cette échelle a connu des changements par rapport à 2016, le ministère l'indiquera explicitement

- 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 ou qu'elles sont engagées (c.-à-d. en cours) ou programmées (c.-à-d. à venir) (sans nécessairement distinguer ces deux derniers cas)

En retour aux circulaires 2015 et 2016, pour coter le niveau de maîtrise des risques, les ministères ont retenu une échelle de cotation à 4 niveaux que la MACIB a harmonisée pour des besoins de consolidation ; afin de prolonger l'exercice sur 2017, les ministères sont invités à conserver cette échelle :

Niveau de maîtrise du risque	Description
Insuffisant	Les dispositifs de maîtrise du risque sont inexistants, très limités ou inefficaces
Moyen	Des dispositifs de maîtrise du risque existent mais sont insuffisants, peu efficaces et/ou mal mis en œuvre
Fort	Des dispositifs de maîtrise du risque sont en place et leur efficacité peut être prouvée. Mais ils peuvent être complétés ou améliorés davantage
Très fort	Des dispositifs de maîtrise du risque sont en place, documentés, testés et considérés comme efficaces et suffisants

Il convient de noter que le 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 et ce, quel que soit leur degré de maîtrise. Doivent donc aussi figurer les risques budgétaires majeurs qui seraient estimés comme totalement couverts, c'est-à-dire ceux dont le niveau de maîtrise serait qualifié de très élevé.

Par ailleurs, les ministères pourront enrichir cette liste avec les risques budgétaires résultant de la mise en œuvre des politiques publiques et/ou identifiés au sein des processus métier.

Circulaire CIB 2017 - Annexe 2bis
Risques budgétaires majeurs

Périmètre ministériel :

Echelle de cotation retenue par le ministère pour apprécier le niveau de maîtrise du risque

Niveau	Description

Liste des risques majeurs (rappel : les risques majeurs désignent les risques que le ministère a classés dans la criticité la plus élevée)

Rappel des éléments fournis en réponse à la circulaire 2016							Éléments de suivi 2017			
Programme		Domaine de risque (*)	Risque			Niveau de maîtrise du risque (estimation 2016)	Actions de maîtrise réalisées sur 2016-2017	Niveau de maîtrise du risque (estimation 2017)	Actions de maîtrise complémentaires envisagées	Observations
N°	Libellé		Risque budgétaire majeur	Objectif de CIB concerné	Origine du risque					
777	LLLL		Description	soutenabilité budgétaire / qualité de la comptabilité budgétaire	endogène / exogène	(le cas échéant)				
777	LLLL									
888	MMM									

(*) Selon la nomenclature ci-dessous

Nouveaux risques budgétaires majeurs identifiés							Actions de maîtrise			Observations
Programme		Domaine de risque (*)	Risque			Niveau de maîtrise du risque (estimation 2016)	Existantes	Engagées	Programmées	
N°	Libellé		Risque budgétaire majeur	Objectif de CIB concerné	Origine du risque			Macro-processus concerné	engagées ou programmées	
777	LLLL		Description	soutenabilité budgétaire / qualité de la comptabilité budgétaire	endogène / exogène	(le cas échéant)				
777	LLLL									
888	MMM									

(*) Selon la nomenclature ci-dessous

Nomenclature 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 exogènes 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 3

Présentation d'actions de maîtrise des risques

Au-delà des éléments relatifs aux actions de maîtrise des risques que chaque ministère doit indiquer dans le cadre défini à l'annexe 2bis, les ministères sont invités à présenter plus particulièrement une ou plusieurs actions mises en œuvre ou programmées.

L'objectif de cette présentation est de faire connaître, dans une démarche de retour d'expérience, des dispositifs de maîtrise de risque dont le ministère souhaite faire état.

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.

Si la présentation de l'action a déjà été formalisée par le ministère, le ministère conserve son formalisme. A l'inverse, le ministère pourra s'inspirer ou répondre dans le cadre qui est proposé ci-dessous :

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.