



Liberté • Égalité • Fraternité  
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE  
DE L'ÉDUCATION  
NATIONALE, DE  
L'ENSEIGNEMENT  
SUPÉRIEUR ET DE  
LA RECHERCHE



# Plan d'Action Ministériel « contrôle interne financier » 2014-2016

## Volet « contrôle interne budgétaire - Etat »

CIB

## Avant-propos : rappels relatifs au Contrôle Interne Budgétaire (CIB)

On entend par « Contrôle Interne Budgétaire-Etat » :

- L'ensemble des dispositifs formalisés et permanents décidés par le ministère et mis en œuvre par les responsables de tous les niveaux pour maîtriser le fonctionnement de leurs activités en vue de fournir une assurance raisonnable en termes de qualité des informations de la comptabilité budgétaire et de soutenabilité budgétaire.
- Cet ensemble s'inscrit dans le cadre de l'arrêté du 31 décembre 2013 relatif au cadre de référence interministériel du contrôle interne budgétaire (CRICIB)

Il convient de noter que :

- les dispositifs de contrôle interne budgétaires ayant trait aux systèmes d'informations financiers, en particulier les habilitations aux outils, sont traités dans un autre volet SIFm du PAM CIF 2014-2016 ;
- les démarches de contrôle interne comptable déployées au sein du ministère couvrent une partie des risques de « qualité de la comptabilité budgétaire ». Ainsi, des activités de maîtrise des risques (AMR) relatifs à des risques budgétaires sont décrits dans certains référentiels de Contrôle Interne Comptable (RCIC) associés aux procédures de dépense.

## Sommaire

1.	LES ENJEUX DU CONTROLE INTERNE BUDGETAIRE (CIB) AU MENESR.....	2
3.	AXES DE TRAVAIL DU PLAN D'ACTION MINISTERIEL 2014-2016 .....	6
4.	LES AXES DE TRAVAIL PRIORITAIRES POUR LE RENFORCEMENT DU CIB SUR LA PERIODE 2014-2016.....	7
5.	LES AXES COMPLEMENTAIRES DE RENFORCEMENT DU CIB .....	18
6.	PLAN D'ACTION CONSOLIDE.....	19
	ANNEXES.....	21

## 1. Les enjeux du Contrôle Interne Budgétaire (CIB) au MENESR

Le renforcement du contrôle interne budgétaire (CIB) constitue un des leviers essentiels du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement et de la recherche (MENESR) pour répondre aux impératifs de gestion financière de qualité. Il s'agit, en particulier, de formaliser les processus essentiels, de fluidifier la gestion tout en la sécurisant, et de renforcer le pilotage budgétaire au travers d'une approche par les risques partagée et normée.

Le MENESR dispose d'ores et déjà d'acquis importants en termes de maîtrise des risques budgétaires, cependant :

- Le ministère doit mieux identifier, mesurer et prévenir les risques budgétaires stratégiques ; c'est l'objectif principal du Contrôle Interne Budgétaire. Ces risques ne sont pas toujours partagés entre les acteurs budgétaires à tous les niveaux de responsabilité, entre programmes ou entres territoires. Il est manifeste que le MENESR a beaucoup à attendre d'un chantier d'identification et de mise en commun des meilleures pratiques ;
- Les dispositifs de maîtrise des risques sont rarement pris en compte d'un point de vue transversal. Il est donc complexe de renvoyer aux responsables budgétaires une analyse consolidée de leur exposition aux risques et de leurs marges de manœuvre. Il y a là une opportunité en termes d'amélioration du pilotage budgétaire ;
- Les dispositifs existants répondent, enfin, rarement à tous les critères attendus d'un « dispositif de CIB » tels que normés d'un point de vue interministériel. Il y a donc matière à les optimiser, en particulier au travers des exigences de formalisation, de permanence, et d'approche par les risques.

Aussi, les objectifs du renforcement du CIB au MENESR sont de :

- Fiabiliser et faciliter les processus budgétaires, notamment au travers :
  - > d'une consolidation et d'une diffusion des meilleures pratiques existantes,
  - > d'une identification précise des responsabilités de chaque acteur,
  - > d'une amélioration continue de l'information financière ;
- Fédérer la communauté financière du ministère à tous les niveaux grâce à une approche partagée des risques budgétaires, visant à les anticiper afin de ne pas les subir. Il s'agit notamment d'être en capacité d'identifier le plus en amont possible les marges budgétaires.
- Générer des gains en termes de sécurisation et de fluidité des processus sans alourdissement de la charge de travail des équipes gestionnaires.

## 2. Bilan des actions CIB programmées sur 2013-2014

Le PAM CIB 2013–2014, publié en novembre 2013, établissait une liste de huit projets de renforcement du Contrôle Interne Budgétaire ministériel. Il aura permis d'expérimenter différentes méthodologies et outils tout en démarrant une sécurisation des risques budgétaires sur certains périmètres du ministère.

### > Principales réalisations à l'issue du PAM 2013-2014

Le bilan de chacun des projets CIB détaillés dans le cadre du PAM 2013-2014 est présenté en page suivante. Il convient d'en mettre en exergue les principales réalisations, qui auront été :

- La **formalisation d'une « cartographie des risques budgétaires majeurs »** (cartographie RBM) pour l'ensemble du périmètre du programme 150 « formations supérieures et recherche universitaire ». Cette cartographie correspond à l'expression « à dire d'expert » des risques principaux associés à ce programme. Il s'agit d'un outil commun entre le responsable de programme et le responsable de la fonction financière ministérielle (RFFiM) visant à orienter les travaux de maîtrise des risques ;
- L'analyse de **risques associés aux processus de « prévision Masse Salariale et Emplois »**, au travers notamment d'une hiérarchisation de risques par les académies et de l'identification d'Activités de Maîtrise des Risques mutualisables (entre services déconcentrés et avec l'Administration Centrale). Les premières conclusions de ces travaux seront présentés en septembre au comité de suivi dédié ;
- La formalisation d'un **guide de procédures budgétaires** par le Service de l'Action Administrative et des Moyens (SAAM). Ce guide détaille les différentes procédures budgétaires mises en œuvre par le bureau SAAM-C1 en charge du pilotage du programme 214 « soutien de la politique de l'Éducation Nationale ». Il est mis à disposition des services déconcentrés et des autres responsables de programme afin d'alimenter autant que de besoin leurs travaux ;
- Des avancées en termes de documentation des procédures de la direction des affaires financières, en particulier concernant sa fonction de responsable du programme 139 « enseignement privé » (formalisation de risques budgétaires et documentation de procédures).

Globalement les objectifs généraux assignés au PAM CIB 2013-2014 ont été atteints, malgré la non-réalisation d'une partie des actions programmées. Pour mémoire, ces objectifs étaient les suivants :

- Des réalisations concrètes et productrices de forte valeur-ajoutée aient été déployées au titre du renforcement du CIB ;
- La définition de la cible ministérielle en termes de CIB a été définie et validée ;
- La publication d'un plan d'action pluriannuel afin de permettre la coordination des actions ministérielles de renforcement du CIB jusqu'à l'atteinte de la cible.

### > Niveau de mise en œuvre des huit « projets CIB »

L'ensemble des chantiers CIB programmés a connu une forte dérive de calendrier, à l'exception du projet « renforcement du CIB associé au programme 'enseignement privé' » dont les jalons sont globalement respectés. Parmi les sources de décalage, on pourra citer :

- Le retard d'installation du « chef de projet CIB » au sein de la DAF ;
- La forte charge de travail découlant de la préparation du budget triennal 2015-2017 qui aura accaparé les équipes budgétaires ;
- Le décalage de calendrier de l'exercice dit de « visios » impactant l'activité du bureau DAF C2, pilote du chantier n°3 « Masse Salariale et Emploi ».

### > Enseignements méthodologiques issus du PAM 2013-2014

La mise en œuvre des projets du PAM CIB 2013-2014 a permis d'identifier les forces et faiblesses des différentes méthodologies et outils employés. Ainsi, les trois enseignements suivants orientent le présent volet CIB du PAM CIB 2014 – 2016 :

- **L'approche par risque budgétaire majeur (RBM)** facilite les consensus entre la DAF et les directions « métier » concernées et mérite d'être **déployée sur de nouveaux périmètres** ;
- Les **travaux sur les prévisions d'exécution de la masse salariale et des emplois** avec les académies aboutissent rapidement à la mise en place d'outils concrets voire à des ajustements des procédures existantes. Il convient d'approfondir cette démarche qui présente des perspectives particulièrement riches et concerne un des enjeux budgétaires majeurs du ministère ;
- La **documentation des procédures budgétaires de la direction des affaires financières (DAF)** du ministère est un chantier prioritaire qui pourra bénéficier à l'ensemble des parties-prenantes des processus budgétaires. Il nécessite une mobilisation dans la durée des bureaux budgétaires de la DAF ;
- **L'accompagnement** des acteurs du CIB doit être étroit pour faciliter l'appropriation des concepts, outils et méthodologies.

En outre, le retour d'expérience sur les retards pris dans la réalisation des projets du PAM précédent invite :

- à privilégier des travaux inscrits dans la durée plutôt que des actions fortement mobilisatrices sur de courtes périodes (qui sont plus susceptibles de connaître une sous-priorisation et un décalage en fonction des événements et rendez-vous budgétaires) ;
- à s'engager sur un nombre réduit d'axes de travail prioritaires afin de concentrer les efforts collectifs.

> Bilan des huit projets documentés dans le PAM CIB 2013-2014

Projet du PAM CIB 2013-2014	Livrables et réalisation programmés	Niveau de réalisation	
<b>Définition de la cible CIB ministérielle et conduite du changement</b>	> Entretiens avec des responsables du renforcement du CIB d'autres ministères > Entretiens avec des responsables financiers en académies	<input checked="" type="checkbox"/>	
	> « Journal-projet » du CIB	<input checked="" type="checkbox"/>	3 publications
	> Référentiel organisationnel du CIB	<input type="checkbox"/>	Déprogrammé (non pertinent à date)
<b>Renforcement du CIB sur le périmètre MESR</b>	> Cartographie des risques budgétaires majeurs du P150	<input checked="" type="checkbox"/>	
	> Identification d'actions de maîtrise des risques dans le prolongement de l'exercice de cartographie	<input checked="" type="checkbox"/>	Ateliers à programmer
	> Cartographie des risques budgétaires majeurs et plans d'action associés pour les autres périmètres « enseignement supérieur et recherche »	<input type="checkbox"/>	Décalé (intégré au PAM 2014-2016)
<b>Renforcement du CIB pour les processus de prévision d'exécution du Titre 2</b>	> Réunion du « groupe-noyau » et analyse des risques > Intégration d'une approche par les risques au dialogue budgétaire avec les académies (les « visios »)	<input checked="" type="checkbox"/>	
	> Bibliothèques de bonnes pratiques	<input checked="" type="checkbox"/>	En cours
	> Réunion finale du groupe noyau après ateliers de travail	<input type="checkbox"/>	Reprogrammé en septembre 2014
<b>Renforcement du CIB associé au programme 'enseignement privé'</b>	> Auto-évaluation du dispositif de contrôle interne budgétaire	<input checked="" type="checkbox"/>	
	> Guide de procédures pour les périmètres les plus risqués	<input checked="" type="checkbox"/>	En cours
<b>Renforcement du CIB sur le périmètre du programme 214 'Soutien de la politique de l'éducation nationale'</b>	> Documentation support des procédures (MP1 et MP2)	<input checked="" type="checkbox"/>	
	> Autres travaux programmés	<input type="checkbox"/>	Décalé
<b>Renforcement du CIB sur les autres périmètres de la mission 'enseignement scolaire'</b>	Lancement des travaux en janvier 2014, dans le prolongement des chantiers CIB du premier semestre 2013	<input type="checkbox"/>	Décalé
<b>Documentation des processus budgétaires niveau RFFIM</b>	> Guides de procédures	<input checked="" type="checkbox"/>	Démarche restructurée en mars 2014. Objectifs et méthode précisés dans le PAM 2014-2016
<b>Risques budgétaires stratégiques / masse salariale et plafond d'emplois</b>	Lancement des travaux en fonction de la mise en œuvre des autres projets		Décalé (intégré au PAM 2014-2016)

### 3. Axes de travail du Plan d'Action Ministériel 2014-2016

Quatre **axes de travail prioritaires** sont identifiés dans le PAM CIF 2014 – 2016 concernant le volet CIB :

- La construction collective de **cartographie des risques budgétaires majeurs** (cartographies RBM) sur des périmètres déterminés (par programmes, par thématiques) ;
- La **prolongation des travaux de prévision d'exécution de la masse salariale et des emplois** avec les académies ;
- La **documentation des procédures budgétaires** de la direction des affaires financières ;
- La diffusion de l'information et l'accompagnement au changement relatifs au contrôle interne budgétaire.

Ils sont décrits en détail dans la partie *infra*. Si leur mise en œuvre se déroule comme programmé, ils devraient occuper l'intégralité de la capacité de réalisation et d'accompagnement du DCISIF<sup>1</sup>.

Deux **axes de travail complémentaires** pourront être mis en œuvre en fonction du degré d'avancement des actions prioritaires ainsi que des initiatives et de la disponibilité des acteurs de la fonction financière ministérielle.

Il s'agit de :

- **L'analyse de la comptabilité budgétaire**

Les quatre axes prioritaires sont essentiellement focalisés sur les problématiques de soutenabilité budgétaire. Néanmoins, lors des travaux préparatoires à l'élaboration du PAM, des enjeux de fiabilisation des imputations budgétaires ont pu être identifiés sur certains des programmes. Des travaux analytiques pourront donc être utilement effectués afin d'estimer quantitativement et qualitativement le degré d'exposition à ces risques de qualité dégradée de la comptabilité budgétaire ;

- **Le soutien aux initiatives des responsables de programmes**

Les responsables de programmes sont incités à porter des initiatives de renforcement de la documentation de leurs procédures, à l'instar des travaux menés par le SAAM en 2013-2014. Le DCISIF, en charge de la modélisation des procédures budgétaires de la direction des affaires financières, devra s'assurer de l'interopérabilité des différents documents produits et pourra apporter un soutien méthodologique et opérationnel en fonction de l'avancement des travaux sur les axes prioritaires.

---

<sup>1</sup> Département du Contrôle Interne et des Systèmes d'information. Au sein de la DAF, il assure « la définition et la mise en œuvre des méthodes et des outils de contrôle interne budgétaire »



## 4. Les axes de travail prioritaires pour le renforcement du CIB sur la période 2014-2016

### 4.1. Axe prioritaire n°1 : Cartographies des risques budgétaires majeurs (RBM)

Les objectifs d'une « cartographie RBM » sont d'identifier, d'analyser et de hiérarchiser les risques de manière collective, en se basant sur un consensus d'évaluation. La finalité de la cartographie est de prioriser les zones d'exposition aux risques budgétaires afin d'identifier les risques prioritaires.

Cet instrument doit permettre aux responsables de programmes et à la direction des affaires financières d'obtenir une vision transversale et partagée des zones de sensibilité budgétaire. La cartographie facilite ainsi le dialogue et est un appui à la prise de décision, permettant in fine, d'améliorer la maîtrise des risques budgétaires majeurs.

La construction d'une cartographie RBM implique ensuite des travaux de définition d'actions de maîtrise des risques ainsi que de mécanismes de suivi de l'évolution des risques.

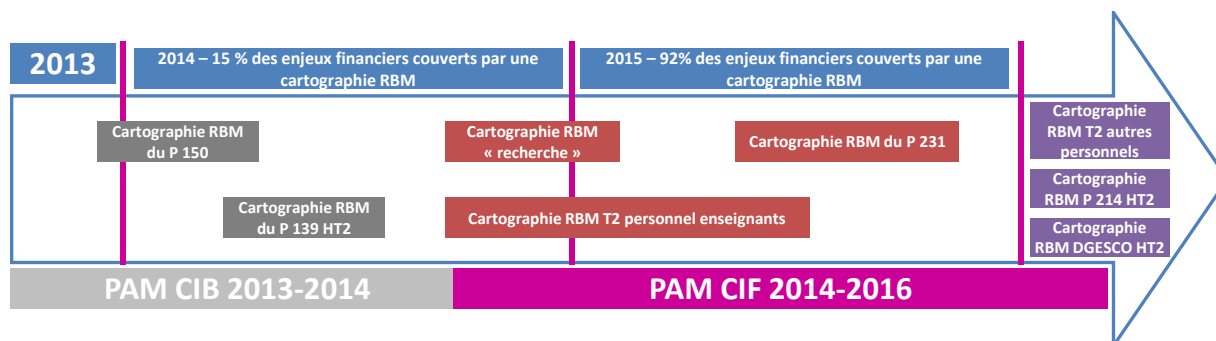
#### > Périmètre des travaux

La cartographie RBM du Programme 150 « formations supérieures et recherche universitaire » a été réalisée en 2014 selon la méthodologie présentées en pages suivantes.

Cette méthodologie sera employée sur l'année scolaire 2014-2015 pour construire **quatre autres cartographies RBM** :

- cartographie RBM attachés au thème « masse salariale et emplois des personnels enseignants » ;
- cartographie RBM des programmes « recherche » ;
- cartographie RBM du programme « vie étudiante » (P 231) ;
- cartographie RBM « enseignement privé hors-titre 2 » (P139).

Le calendrier de réalisation est schématisé ci-dessous :



Cette programmation doit permettre de couvrir une part significative du périmètre budgétaire du ministère à fin 2015 comme détaillé dans le tableau *infra*.

Cartographies RBM devant être construite à fin 2015	Programme(s) concerné(s)	Périmètre financier pris en compte dans l'analyse des risques	% des dépenses du MENESR
Masse salariale et emplois des personnels enseignants	P. 139 / 140 / 141	54,8 Mds €	64,6 %
Formations supérieures et recherche universitaire ( <i>nota : déjà réalisée</i> )	P. 150	12,8 Mds €	15,1 %
Recherche	P. 172 / 187 / 192	7,6 Mds €	8,9 %
Vie étudiante	P. 231	2,3 Mds €	2,75 %
Enseignement privé (hors dépenses de Titre 2) ( <i>nota : déjà initiée</i> )	P139	0,7 Mds €	0,9 %
<b>TOTAL</b>		<b>78,2 Mds €</b>	<b>92,3 %</b>

*Données issues du RAP 2013, en Crédits de Paiement*

A l'issue de la réalisation de ces quatre cartographies RBM, la programmation de trois dernières pourra être envisagée :

- cartographie RBM « masse salariale et emplois – personnels non-enseignants » ;
- cartographie RBM « dépenses Enseignement Scolaire – Hors Titre II » ;
- cartographie RBM « soutien de la politique de l'éducation nationale – Hors Titre II ».

> **Cycle de vie d'une cartographie RBM**

La construction d'une cartographie RBM nécessite d'être prolongée par la **définition de plans d'action** pour renforcer la maîtrise des risques budgétaires majeurs identifiés.

Une cartographie RBM doit également :

- Faire l'objet d'une « **actualisation** » un an après sa réalisation (prise en compte des éléments issus du suivi des risques majeurs) ;
- Faire l'objet d'une « **refonte** » tous les deux ans.

## Méthodologie retenue pour la construction d'une cartographie RBM

Les cartographies des risques budgétaires majeurs sont réalisées « à dire d'expert ». Les décideurs, du ou des programmes concernés, de la direction des affaires financières et le cas échéant du cabinet sont mobilisés pour participer aux travaux.

Les 5 étapes de la démarche sont :

### 1. Entretiens

Les décideurs des programmes concernés par la démarche identifient les interlocuteurs à rencontrer ;  
Un guide d'entretien est envoyé en amont de chaque entretien ;  
Un entretien semi-directif d'une durée d'une heure et demie (environ) est réalisé ;  
Le chef de projet et le DCISIF rédigent des synthèses des entretiens en vue de l'étape suivante.

### 2. Rationalisation des risques

Des « regroupements de risques » sont réalisés à partir de l'expression des risques recueillie en entretiens  
Certains risques, insuffisamment rattachables à la matière budgétaire, sont écartés  
Un nombre limité de « fiches de risques » est élaborée (description du risque, identification des causes et des conséquences, relevé des incidents...).

### 3. Atelier de cartographie des risques

Les acteurs mobilisés lors de la phase d'entretien sont réunis pour une séance unique de « cartographie des risques ».  
Un débat organisé à partir de chacune des « fiches de risques ». Les libellés en sont validés, puis chaque risque est évalué au travers de trois grilles d'analyse :

- **Probabilité** de survenance (à horizon de deux ans)
- **Impact** en cas de survenance (avec un prisme majoritairement budgétaire, mais en prenant également en compte les impacts en termes d'image et de crédibilité, notamment)
- Le **niveau de maîtrise** actuel du risque.

La cartographie RBM est produite à la fin de l'atelier

### 4. Elaboration de plans d'action

Certains des risques budgétaires cartographiés seront évalués comme particulièrement sensibles (en général, 2 à 4 risques). Au regard de ceux-ci, des groupes de travail sont organisés afin d'identifier des actions de maîtrise des risques (AMR) à mettre en œuvre.

### 5. Suivi des risques et actualisation de la cartographie

Une cartographie RBM et les risques associés ne sont pas des éléments figés. Pour refléter au mieux la réalité physico-financière (changement de périmètre, abandon de certaines thématiques), les risques doivent être suivis et les documents associés (cartographie RBM et fiches de risques) actualisés régulièrement.

⇒ La méthodologie détaillée de construction et de suivi des cartographies RBM est publiée sur Pléiade

> **Programmation détaillée des travaux**

Le tableau ci-dessous présente une répartition des travaux par trimestre. Cette programmation fera l'objet d'un suivi dans le cadre des COPIL CIC-CIB.

Cartographie RBM	T4-2014	T1-2015	T2-2015	T3-2015
<b>P150 « Formations supérieures et recherche universitaire »</b>	Construction de plans d'action de maîtrise des risques		Actualisation de la cartographie des risques	
<b>Programmes « Recherche »</b>	<b>Entretiens</b> <b>Cartographie RBM</b>	Construction de plans d'action de maîtrise des risques		
<b>Masse salariale et emplois des personnels enseignants</b>	Lancement des travaux	<b>Entretiens</b> Elaboration des fiches de risques	<b>Cartographie RBM</b>	Construction de plans d'action de maîtrise des risques
<b>P231 « Vie étudiante »</b>			Lancement des travaux <b>Entretiens</b>	Rédaction des fiches de risques <b>Cartographie RBM</b>
<b>P139 « enseignement privé – Hors Titre 2 »</b>		Finalisation des travaux de cartographie	Construction de plans d'action de maîtrise des risques	

**SYNTHESE de l'axe cartographie des risques budgétaires majeurs (RBM)**

- Une méthodologie à dire d'experts éprouvée, rapide et mobilisatrice
- Huit cartographies des risques budgétaires majeurs à réaliser :
  - > Deux sont lancées, voire terminées (P 150 et P 139 HT2)
  - > Trois sont planifiées entre septembre 2014 et 2015
  - > Les périmètres agrégés de ces cinq cartographies RBM réalisées en 2014-2015 permettront de couvrir 92% des enjeux financiers
  - > Trois autres cartographies RBM sont identifiées mais non encore planifiées
- Un document de gestion des cartographies et des risques est annexé au PAM CIF 2014-2016 pour expliciter les modalités de réalisation et de gouvernance de ces outils

## 4.2. Axe prioritaire n°2 : Prévision d'exécution de la masse salariale et des emplois

Avec 58 milliards d'euros de dépenses en 2013 sur le titre 2, la masse salariale de l'Education nationale (enseignants et autres personnels) constitue la première dépense de l'Etat (hors dette) ; les enjeux financiers inhérents au respect des plafonds d'emplois et de masse salariale sont par conséquent colossaux.

Or la prévision d'exécution se situe au cœur de tous les macroprocessus budgétaires : sa fiabilité conditionne la qualité des documents budgétaires transmis au contrôleur financier, la capacité de pilotage stratégique des décideurs en cours d'exercice ou la qualité de la budgétisation de l'année n+1.

Disposer d'une prévision fiable est également indispensable pour sécuriser les opérations de fin de gestion ou pour calibrer l'ouverture de crédits complémentaires dans le cadre d'un éventuel décret d'avance. La volumétrie de la masse salariale du MENESR, significative à l'échelle de l'Etat, incite les acteurs de l'administration centrale et déconcentrée à déployer une démarche spécifique de CIB sur cette activité de prévision.

Les objectifs de cet axe de travail consistent à évaluer les risques sur le processus de prévisions de masse salariale et emplois réalisé par les académies, puis de déterminer de manière collective les bonnes pratiques et les outils qui pourraient être utilisés par un grand nombre d'acteurs déconcentrés. Les bénéfices attendus de l'amélioration des prévisions d'exécution de la masse salariale et des emplois sont les suivants :

- Améliorer le pilotage des crédits et les opérations de fin de gestion ;
- Faciliter l'appréhension des problématiques « métiers » liées à l'emploi (gestion des effectifs, attribution des temps partiels, gestion des absences...) ;
- Assurer la permanence des savoirs et les transferts de compétences entre agents.

### > Périmètre des travaux

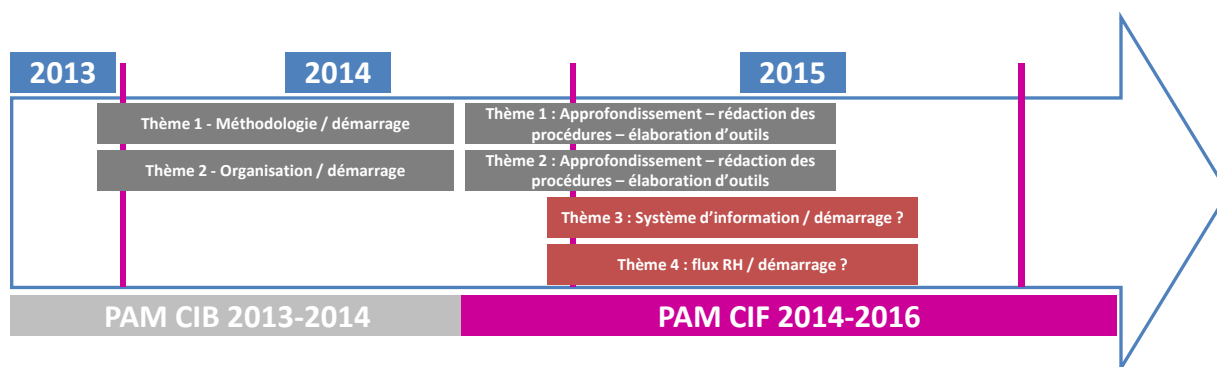
Les travaux concernent l'ensemble des crédits « titre 2 » des programmes dont le ministère est RPROG et qui sont déclinés par les acteurs académiques. Des ateliers thématiques, au sein de cette catégorie titre 2, sont identifiés par les acteurs académiques et permettent de cibler des actions de maîtrise des risques circonstanciées et précises. Il s'agit du projet 3 de l'ancien PAM CIB 2013-2014 qui est prolongé et densifié dans le cadre du nouveau PAM CIF 2014-2016.

Les quatre ateliers thématiques identifiés dans le cadre du PAM CIB 2013-2014 sont les suivants :

- Thème 1 : Méthodologie générale de construction des prévisions défailante ;
- Thème 2 : Mauvaise organisation et/ou mauvaise circulation de l'information ;
- Thème 3 : Non fiabilité des données issues des systèmes d'information nationaux ou locaux ;
- Thème 4 : Mauvaise prévision des flux RH.

Le traitement des deux premiers thèmes a démarré en 2014 et a permis d'identifier des risques et de les évaluer collectivement par le biais d'un questionnaire destiné aux trente académies et de produire une matrice des risques représentative.

Une deuxième série de livrables sera produite en septembre. Fin 2014, les acteurs de cet axe de travail devront déterminer s'ils préfèrent continuer à approfondir les thèmes 1 et 2 et temporiser lesancements des ateliers 3 et 4. Le schéma présenté ci-dessous schématise les grands jalons de cet axe de travail prioritaire.



### > Programmation des travaux

La spécificité méthodologique de cet axe de travail repose sur la participation active des acteurs académiques. Les personnes et instances mobilisées dans le cadre de ce projet sont les suivantes :

- Le groupe noyau : Il se compose d'acteurs académiques, d'agents des directions responsables de programmes et d'agents de l'administration centrale. Il a pour fonction de valider les travaux réalisés et de définir les orientations à venir. Fin 2014, il aura à se prononcer sur le déclenchement ou non des thèmes 3 et 4.
- Les membres des groupes de travail : Une académie pilote<sup>2</sup>, entourée de quatre académies et d'agents de l'administration centrale travaillent sur les thématiques identifiées. Il participe aux séances de travail, réalisent des travaux et valident certaines productions.

<sup>2</sup> Académie de Rouen pour le traitement du thème 1  
Académie de Nice pour le traitement du thème 2

- Le pilotage est assuré par un chef de projet de DAF C2 et par le DCISIF. Leurs tâches est d'assurer le bon déroulement des ateliers et un soutien méthodologique et opérationnel.

Deux opportunités distinctes se présentent pour cet axe de travail prioritaire et conditionnent les méthodologies qui seront déployées.

- La **première orientation** consiste à démarrer les travaux sur les thèmes 3 et 4. La méthodologie employée pour les thèmes 1 et 2 sera dupliquée. Pour davantage de détails, la méthodologie et les supports de travaux produits dans le cadre des thèmes 1 et 2 sont placés en annexe.
- La **seconde orientation** possible se propose d'approfondir les travaux sur les thèmes 1 et 2 car les multiples séances de travail ont favorisé l'émergence de problématiques et d'opportunités que les membres du groupe noyau pourront étiqueter comme prioritaires. Un bref rappel des actions accomplies pour les thèmes 1 et 2 est proposé dans ce document.

**La programmation détaillée des travaux dépendra donc du choix qu'opérera le « groupe-noyau » qui devra être réuni fin septembre 2014.**

#### **SYNTHESE de l'axe prévision de l'exécution de la masse salariale et des emplois**

- Une forte implication des académies et notamment du groupe noyau (voir supra) qui détermine les grandes orientations des travaux à venir
- Des ajustements organisationnels potentiels (exemple : suppression d'une remontée de prévision)
- La production d'outils concrets : guide de procédures, checklist
- Assurer la permanence des connaissances en formalisant les activités réalisées

**Bilan des travaux réalisés en 2013-2014 concernant les risques « Méthodologie générale de construction des prévisions défailante » (thème 1) et « Mauvaise organisation et/ou mauvaise circulation de l'information » (thème 2)**

Pour **ces deux thèmes**, les membres des groupes de travail se sont réunis à plusieurs reprises pour identifier les risques, analyser les retours de l'enquête puis proposer des outils et des procédures pour maîtriser les risques. Ces livrables doivent être soumis à validation lors du trimestre 4 de l'année 2014.

Deux opportunités majeures ont été identifiées dans le cadre des groupes de travail des thèmes 1 et 2.

■ **Opportunité 1 : le renforcement d'un réseau**

Les activités de prévision de l'exécution de la masse salariale et des emplois mobilisent des compétences spécifiques au sein des académies. Bien que chaque académie ait ses spécificités (attractivité...), des points de convergence existent dans la pratique de cette activité prévisionnelle. Les académies participantes aux groupes de travail et celles rencontrées dans le cadre de l'élaboration du PAM CIF 2014-2016 émettent un fort besoin d'échanges et de mutualisation. Pour répondre à ces besoins de renforcement des échanges interacadémiques sur ce sujet, il est proposé les actions suivantes :

- > Création d'un séminaire annuel des « contrôleurs de gestion » qui réalisent les travaux de prévision d'exécution de la masse salariale et des emplois
- > Animation d'un site collaboratif sur Pléiade
- > ...

■ **Opportunité 2 : L'élaboration d'outils communs**

Les enquêtes sur les thèmes 1 et 2, les groupes de travail et les rencontres avec différentes académies ont enclenché une démarche de densification de la documentation sur les activités prévisionnelles. Des travaux sont en cours pour formaliser des documents sur le sujet :

- > Guide méthodologique
- > « Checklist » des activités
- > Document de présentation de ce pan d'activité

L'ensemble des acteurs de la prévision d'exécution de la masse salariale et des emplois s'accordent à dire qu'il s'agit d'un sujet à la complexité et à la technicité élevée. La documentation à destination de tiers et des nouveaux arrivants doit être une priorité. Les participants aux groupes de travail ont démarré des travaux en ce sens.



### 4.3. Axe prioritaire n°3 : Documentation des processus de niveau RFFiM

La documentation des procédures budgétaires associées à la fonction de « Responsable de la Fonction Financière Ministérielle » (RFFiM) est un axe de travail majeur du PAM CIF 2014-2016 pour la direction des affaires financières. L'objectif prioritaire est le renforcement de la traçabilité des méthodes de budgétisation des principaux postes de dépense ministériels employées au sein de la DAF.

#### > Périmètre des travaux

Le périmètre est l'ensemble des programmes budgétaires et des « briques de budgétisation » qui les composent. Chaque bureau dit « budgétaire »<sup>3</sup> de la direction des affaires financières renforcera la documentation et l'audibilité de son périmètre d'activité : recensement des méthodologies et outils employés, modélisation des circuits de contrôle interne des productions de la DAF, formalisation des échanges avec l'ensemble des acteurs financiers ministériels.

#### > Programmation des travaux

Le chantier a vocation à mobiliser la direction des affaires financières sur l'ensemble de la période couverte par le PAM 2014-2016.

Une première séquence de travail est programmée sur le quatrième trimestre 2014 Elle vise à documenter les processus associés à 3 briques de budgétisation, pour chaque bureau budgétaire selon la méthode suivante :

- **Identification des briques de budgétisation à documenter** : sélection par les sous-directeurs et chefs de bureau concernés des briques de budgétisation à documenter de manière prioritaire ;
- **Collecte d'information et analyse détaillée** : séances de travail de documentation, idéalement hebdomadaires, permettant de compléter le livrable de restitution présenté au directeur à chaque fin de mois. Le livrable synthétise les données structurantes qui constituent la brique de budgétisation. Il est complété par un recueil des documents et outils employés pour l'élaboration des prévisions budgétaires.
- **Présentation des travaux de documentation des briques de budgétisation au directeur des affaires financières** : revue mensuelle des travaux de documentation par le directeur des affaires financières et orientation des travaux d'approfondissement ultérieurs.

#### SYNTHESE de l'axe documentation des procédures de niveau RFFiM

- Un axe de travail prioritaire de la direction des affaires financières
- Une mobilisation inscrite dans la durée et une construction collective des procédures
- Une valorisation de l'existant et une meilleure auditabilité des tâches effectuées par les différentes composantes de la direction des affaires financières

<sup>3</sup> Quatre bureaux sont intégrés à la démarche : DAF A / DAF B / DAF C / DAF D

### **Méthodologie retenue pour la modélisation des processus RFFiM**

Il s'agit d'un projet interne à la direction des affaires financières. Chaque bureau budgétaire participant à l'élaboration de documents budgétaires est partie prenante à cet axe de travail. Les travaux sont inscrits dans la durée, et séquencés ainsi :

#### **1. Identification des briques de budgétisation à documenter**

Lors de la première séance de travail, les briques de budgétisation qui doivent faire l'objet de documentation sont sélectionnées par le sous-directeur et le chef de bureau concernés. Les critères suivants sont notamment employés pour prioriser les travaux : enjeu financier, niveau de documentation existant, existence d'incidents récurrents, faible niveau de contrôle par un tiers à la DAF.

#### **2. Collecte d'information et analyse détaillée**

Des séances de travail, idéalement avec une fréquence hebdomadaire, permettent de compléter le livrable<sup>4</sup> présenté au directeur à chaque fin de mois.

Le livrable synthétise les données structurantes qui constituent la brique de budgétisation. Il est complété par un recueil des documents et outils employés pour l'élaboration des prévisions budgétaires.

#### **3. Présentation des travaux de documentation des briques de budgétisation au directeur des affaires financières**

Une revue des travaux de documentation présidée par le directeur des affaires financières est organisée mensuellement.

#### **Classement et exploitation**

Le livrable validé est répertorié dans un registre de documentation des procédures et diffusé à tous les acteurs de la direction des affaires financières impliqués dans la procédure.

---

<sup>4</sup> Un document de restitution de la documentation des briques de budgétisation a été conçu par le DCISIF.

## **4.4. Axe prioritaire n°4 : Diffusion de l'information et accompagnement au changement**

### **4.4.1. Diffusion de l'information**

#### **> Publication trimestrielle d'une lettre d'information sur le contrôle interne budgétaire**

Ce document sera adressé aux parties prenantes des différentes actions des axes de travail du volet CIB du présent PAM. La composition de ce document d'information pourrait être le suivant :

- Eléments d'actualité sur le CIB / Calendrier des événements à venir
- Définition des grands concepts de cette démarche
- Présentation d'un projet en cours de déploiement

Le contenu de cette lettre d'information pourra fluctuer selon les périodes d'activités.

Le DCISIF se charge de la production et de la diffusion de ce document.

#### **> Mise à disposition des documents structurants sur Pléiade**

L'usage de l'intranet du ministère sera maximisé. Les quatre axes de travail prioritaires ainsi que les deux axes de travail complémentaires disposeront d'une rubrique dans l'intranet. Celles-ci seront alimentées selon les états d'avancement des projets.

Une attention particulière sera portée à la confidentialité des documents sensibles et les accès seront protégés.

Le DCISIF animera ces espaces sur l'intranet, en collaboration avec les parties prenantes aux actions identifiées.

### **4.4.2. Organisation de formation**

Des formations introductives au CIB et à sa mise en œuvre seront dispensées par le DCISIF. Ces séances de formation combineront des aspects théoriques et des mises en pratiques.

Les objectifs de cette formation sont :

- D'acquérir un socle théorique et réglementaire en matière de CIB
- D'initier une réflexion sur la notion de risque
- De s'approprier les outils structurants dans le cadre d'une démarche CIB (cartographie...)

Des formations ont déjà été réalisées en mars 2014 et seront à nouveau dispensées lors du trimestre 4 de 2014 et du trimestre 2 de 2015. En annexe du présent PAM CIF 2014-2016 est placé le support de formation de mars 2014.

## 5. Les axes complémentaires de renforcement du CIB

La mise en œuvre des actions identifiées au sein de ces axes complémentaires est conditionnée à l'état d'avancement des actions déclinées dans les quatre axes de travail prioritaires

### 5.1. Axe complémentaire n°1 : Analyse de la qualité de la comptabilité budgétaire

La comptabilité budgétaire constitue, avec la soutenabilité budgétaire, les deux piliers du contrôle interne budgétaire. Les rencontres interministériels et les échanges avec la Direction du Budget incitent à programmer un axe de travail complémentaire dont l'objet est d'établir un bilan de la qualité de la comptabilité budgétaire.

Afin d'établir un diagnostic de la qualité de la comptabilité budgétaire, il sera procédé aux activités suivantes :

- Définition du périmètre : Des zones d'analyse seront délimitées par les acteurs de la gestion budgétaire. Un périmètre pourrait être déterminé de manière aléatoire et un autre selon les perceptions des agents identifiant certains périmètres comme critiques.
- Analyse quantitative et qualitative : Les taux d'erreurs seront identifiés et objectivés. Le cas échéant, des entretiens pourraient être effectués pour accroître la compréhension des difficultés des agents sur le sujet.
- Plan d'action : Selon les résultats de l'analyse et la capacité de mobilisation des interlocuteurs, des plans d'action pourraient être édictés.

### 5.2. Axe complémentaire n°2 : Soutien aux initiatives des responsables de programmes

Les responsables de programmes et les directions d'administration centrale peuvent initier des démarches de contrôle interne budgétaire non identifiées par le volet CIB du PAM CIF 2014 – 2016. Ces initiatives potentielles contribueraient à l'effort général de renforcement du CIB.

Ces différents projets contributeurs au renforcement du CIB mériteraient d'être valorisés à haut niveau. Le COPIL CIC-CIB est l'instance qui permettra de mettre en exergue ces différentes démarches.

Le DCISIF pourra également être sollicité pour apporter un soutien méthodologique et opérationnel. Il aura également à charge de s'assurer de la cohérence des démarches.

## 6. Plan d'action consolidé

- Les actions colorées en bleu proviennent des quatre axes de travail prioritaires
- Les actions colorées en gris proviennent des deux axes de travail complémentaires

### > « Consolider » les acquis en termes de CIB

Action	Responsable	2014	2015				+
		T4	T1	T2	T3	T4	
Organiser les ateliers d'approfondissement des risques budgétaires majeurs sur le programme 150 et établir un plan d'action de maîtrise des risques	DAF B – DGESIP						
Effectuer une actualisation de la cartographie RBM du programme 150	DAF B – DGESIP						
Déterminer le plan d'action associé aux travaux « processus prévision masse salariale et emplois »	DAF C2						

### > « Etendre » les démarches de CIB à d'autres périmètres

Action	Responsable	2014	2015				+
		T4	T1	T2	T3	T4	
Réaliser la cartographie RBM « Recherche »	DAF B - DGRI						
Etablir un plan d'action de maîtrise des risques / périmètre « Recherche »	DAF B - DGRI						
Réaliser la cartographie RBM « masse salariale et emplois – personnels enseignants »	DAF C						
Etablir un plan d'action de maîtrise des risques / périmètre « masse salariale et emplois – PE »	DAF C						
Réaliser la cartographie RBM « Vie Etudiante »	DAF B – DGESIP						
Etablir un plan d'action de maîtrise des risques / périmètre « Vie étudiante »	DAF B – DGESIP						
Réaliser la cartographie RBM « enseignement privé – Hors Titre 2 »	DAF D						
Etablir un plan d'action de maîtrise des risques / périmètre « enseignement privé – Hors Titre 2 »	DAF D						
Autres cartographies RBM et plans d'action	-						

> « Etendre » les démarches de CIB à d'autres périmètres (suite)

Action	Responsable	2014	2015				+
		T4	T1	T2	T3	T4	
Documentation de procédures budgétaires / 3 par trimestre	DAF-A						
Documentation de procédures budgétaires / 3 par trimestre	DAF-B						
Documentation de procédures budgétaires / 3 par trimestre	DAF-C						
Documentation de procédures budgétaires / 3 par trimestre	DAF-D						
(sous réserve de la tenue des autres actions du PAM) Identification puis analyse de la qualité budgétaire d'un périmètre enseignement scolaire et proposition d'un plan d'action	DCISIF, RPROG, bureaux budgétaires concernés						
(sous réserve de la tenue des autres actions du PAM) Identification puis analyse de la qualité budgétaire d'un périmètre enseignement scolaire et proposition d'un plan d'action	DCISIF, RPROG, bureaux budgétaires concernés						

> « Accompagner le changement »

Action	Responsable	2014	2015				+
		T4	T1	T2	T3	T4	
Formation au Contrôle Interne Budgétaire au sein du PAFAC	DCISIF						
Publication trimestrielle d'une lettre d'information à destination des acteurs de l'administration centrale et des services déconcentrés	DCISIF						
Mise en ligne régulière des travaux	DCISIF						

## Annexes

### Lexique du CIB ministériel

#### ■ Action de maîtrise des risques

- > Une action de maîtrise des risques (AMR) vise à apporter une réponse à un risque identifié dans la cartographie des risques. La réponse à un risque peut adopter différentes formes :
  - Accepter le risque en le surveillant
  - Eviter le risque en l'éliminant
  - Réduire le risque en mettant en place des contrôles
  - Partager le risque en s'associant à différentes parties prenantes
- > Elle peut avoir un caractère ponctuel ou permanent (intégrée aux procédures courantes de gestion). Une AMR peut être plus ou moins structurante. L'effort nécessaire à son déploiement peut être variable.

#### ■ Cartographie des risques budgétaires majeurs (cartographie RBM)

- > exercice faisant partie du système de gestion des risques du MENESR ayant pour but de recenser, d'identifier, d'évaluer et de hiérarchiser les risques afin de les prioriser et de fournir une vision d'ensemble des risques du ministère aux décideurs. Elle constitue une photographie à un instant T des risques budgétaires du MENESR.

- Le **contrôle interne budgétaire** a pour objet de maîtriser les risques afférents à la poursuite des objectifs de qualité de la comptabilité budgétaire tenue et de soutenabilité de la programmation et de son exécution (article 170 du GBCP)

#### ■ Garant de la cartographie

- > Les garants des cartographies budgétaires sont le directeur des affaires financières en tant que Responsable de la Fonction Financière Ministérielle (RFFIM) du ministère qui est en charge du suivi et de la mise en œuvre des dispositifs de CIC et de CIB5 et le responsable du programme concerné (RPROG)<sup>6</sup> ;
- > Les garants de la cartographie des risques budgétaires participent au cadrage du projet et sont informés à chaque étape de la démarche (phase de démarrage) ;
- > Ils identifient les interlocuteurs clés et valident la liste des entretiens (phase de démarrage) ;
- > Ils participent, avec les interlocuteurs clés identifiés préalablement, à l'atelier de cartographie ;
- > Ils désignent un superviseur du risque pour chaque risque budgétaire de la cartographie ;
- > Ils apportent leur sponsorship tout au long de cette démarche d'amélioration continue.

<sup>5</sup> Article 69 du décret GBCP du 7 novembre 2012

<sup>6</sup> Article 70 du GBCP

- **Risque**

- > un risque est défini comme un événement extérieur ou un dysfonctionnement interne (humain, de procédure et/ou de système) pouvant :
  - Empêcher l'organisation d'atteindre ses objectifs (de façon implicite ou explicite)
  - Altérer sa performance
  - Conduire à une perte d'opportunités
  - Il peut entraîner à titre d'exemple une perte humaine, des impacts sociétaux, une interruption de l'activité, une infraction, une atteinte à la réputation, une perte financière... »

- **Risque budgétaire**

- > Un événement, une action ou une inaction de nature à empêcher significativement l'atteinte des objectifs budgétaires attachés à chaque niveau de responsabilité de la chaîne budgétaire, et en particulier aux niveaux ministre, RFFIM et RPROG

- **Superviseur du risque**

- > Personne nommée par les garants de la cartographie qui participe activement au suivi du risque et est responsable de la réponse (AMR) apportée au risque dont il est titulaire. Si le risque est particulièrement sensible (selon l'évaluation de l'atelier de cartographie), le superviseur de risque doit animer des ateliers d'approfondissement du risque afin de faire émerger collectivement une réponse à un risque.



## Documents complémentaires

Libellé	Date	Mise à disposition
<b>Documents relatifs aux exercices de « cartographies RBM »</b>		
Cartographie des risques budgétaires majeurs (RBM) du programme 150		Intranet Pléiade
Document méthodologique d'élaboration d'une cartographie RBM et du suivi des risques		Intranet Pléiade
<b>Documents relatifs aux travaux « processus de prévision masse salariale et emplois »</b>		
Méthodologie du projet 3 CIB		Intranet Pléiade
Matrice des risques et enquête détaillée issus des travaux de 2013-2014		Intranet Pléiade
<b>Documentation des procédures budgétaires</b>		
Guide des procédures budgétaires / SAAM		
<b>Documentation générale relative au CIB</b>		
Cadre interministériel : Forum de la Performance		<a href="http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/cadre-gestion-publique/controle-interne-budgetaire">http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/cadre-gestion-publique/controle-interne-budgetaire</a>
Plan d'Action Ministériel 2013-2014 du MENESR	Novembre 2013	Intranet Pléiade