



**MINISTÈRE  
DE L'ÉCONOMIE,  
DES FINANCES  
ET DE LA SOUVERAINETÉ  
INDUSTRIELLE ET NUMÉRIQUE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

# **RÉFORME DE LA RESPONSABILITÉ DES GESTIONNAIRES PUBLICS**

## **Synthèse des ateliers interministériels « renforcement du contrôle interne financier des services de l'Etat »**

Février 2023

# Comment utiliser ce document pour l'adapter à la situation de chaque service ?

Objectif : renforcer la maîtrise des risques et la robustesse des processus

Une méthode : mettre en œuvre les actions pertinentes, efficaces et faciles à mettre en œuvre dans votre service dans une **logique d'amélioration continue**

1. Identifier les risques majeurs **pour votre service** parmi les risques page 6
  - L'impact et la probabilité présentés page 6 ont été établis par un groupe de travail interministériel - il convient que vous évaluiez cet impact et cette probabilité pour votre service afin de déterminer vos risques majeurs
2. Dans une logique d'amélioration continue, choisir quelques risques majeurs à traiter en priorité
  - Il est préférable de concentrer vos moyens sur les risques majeurs à traiter en priorité
3. Pour chacun de ces risques, identifier quelques actions à mettre en œuvre parmi les pistes d'action présentées pp 7 à 19
  - Les actions choisies doivent permettre de mettre sous contrôle les risques majeurs dans votre contexte
  - Les actions choisies en priorité doivent être faciles à mettre en œuvre et conduire à un résultat rapide
4. Dans une logique d'amélioration continue, chaque année, choisir de nouveaux risques et de nouvelles actions à mettre en œuvre afin de renforcer progressivement la maîtrise des risques financiers

# Rappel du contexte et de la méthode

- Dans le cadre du plan d'action DB-DGFIP présenté aux directeurs des affaires financières des ministères pour les accompagner dans la mise en œuvre de la réforme de la responsabilité financière des gestionnaires publics, un groupe de travail a été constitué sur la thématique « renforcement du contrôle interne financier (CIF) ».
- Pendant l'été 2022, ce groupe de travail a réuni, autour de représentants de la DB et de la DGFIP, les volontaires parmi les référents CIF ministériels, les contrôleurs budgétaires et les comptables, en administration centrale et en région. Ce groupe de travail a identifié des risques majeurs et proposé des pistes d'action pour en assurer la maîtrise.
- Ce document présente une synthèse du résultat de ces travaux.

## Méthode :

1. Sur la base de l'analyse de la jurisprudence de la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF), la DB et la DGFIP ont pré-identifié 13 domaines de risques, ainsi que les processus et les entités les plus susceptibles d'être en situation de risque.
2. Lors des ateliers, cette analyse a été présentée, débattue et enrichie de cas de gestion concrets illustratifs. Puis, les participants ont priorisé et précisé les domaines de risque.
3. L'ensemble a permis d'aboutir à une liste de **20 risques transverses**, de déterminer leur cotation (7 risques critiques, 6 risques significatifs, 6 risques modérés et un risque faible). Les participants ont mis en commun les pistes d'action susceptibles d'être suivies pour maîtriser ces risques, faisant consensus entre eux.

# Le renforcement de la maîtrise des risques s'appuie sur toutes les composantes du contrôle interne

## Environnement favorable à la maîtrise des risques

Implication des responsables et développement d'une culture de la maîtrise du risque – animation interministérielle du CIF

Formations

Attribution des tâches et existence d'une chaîne hiérarchique de décision

Systèmes d'information

Protection des actifs et des ressources

Evaluation du dispositif de CIF

- Evaluation des dispositifs de maîtrise des risques
- Audits

Identification et couverture des risques financiers

- Analyse des risques majeurs
- Définition des actions de maîtrise pertinentes, efficaces et efficientes



Mise en œuvre de mesures de maîtrise des risques

- Revue de l'organisation financière et des points de contrôle
- Sécurisation de la documentation et traçabilité des opérations et des contrôles

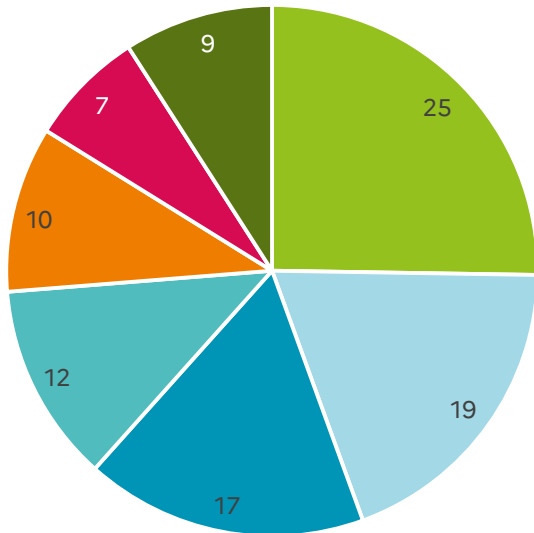
En synthèse, pour sécuriser les processus financiers, il convient de :

- Identifier les risques importants pour sa structure,
- Prévoir une organisation simple avec une personne ou une cellule unique en charge du risque,
- Documenter les procédures à risque,
- Former et informer les agents sur les procédures ou les tâches comportant un risque,
- Prévoir un contrôle contemporain pour les tâches à risque, pour les actes de montant important ou présentant un risque spécifique,
- Prévoir un contrôle *a posteriori* pour sécuriser le processus et adapter les autres actions.

# Analyse de la jurisprudence de la CDBF (antérieure à la réforme – la CDBF n'existe plus)

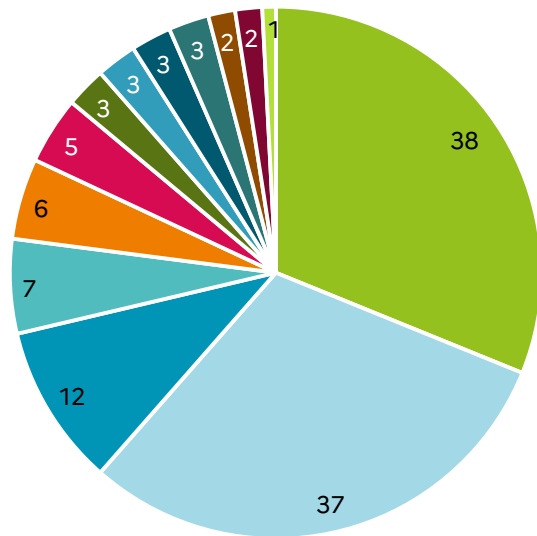
Pour initialiser la démarche : la direction du budget et la direction générale des Finances publiques ont identifié les processus et les entités les plus susceptibles d'être en situation de risque au regard des arrêts de la CDBF entre 2005 et 2021.

## Entités concernées



- Etablissements publics nationaux
- Etablissements publics locaux
- Etablissements publics de santé
- Sociétés publiques
- Etat
- Collectivités locales (dont sociétés d'économie mixte locales)
- Autres (assemblées, associations, fondations...)

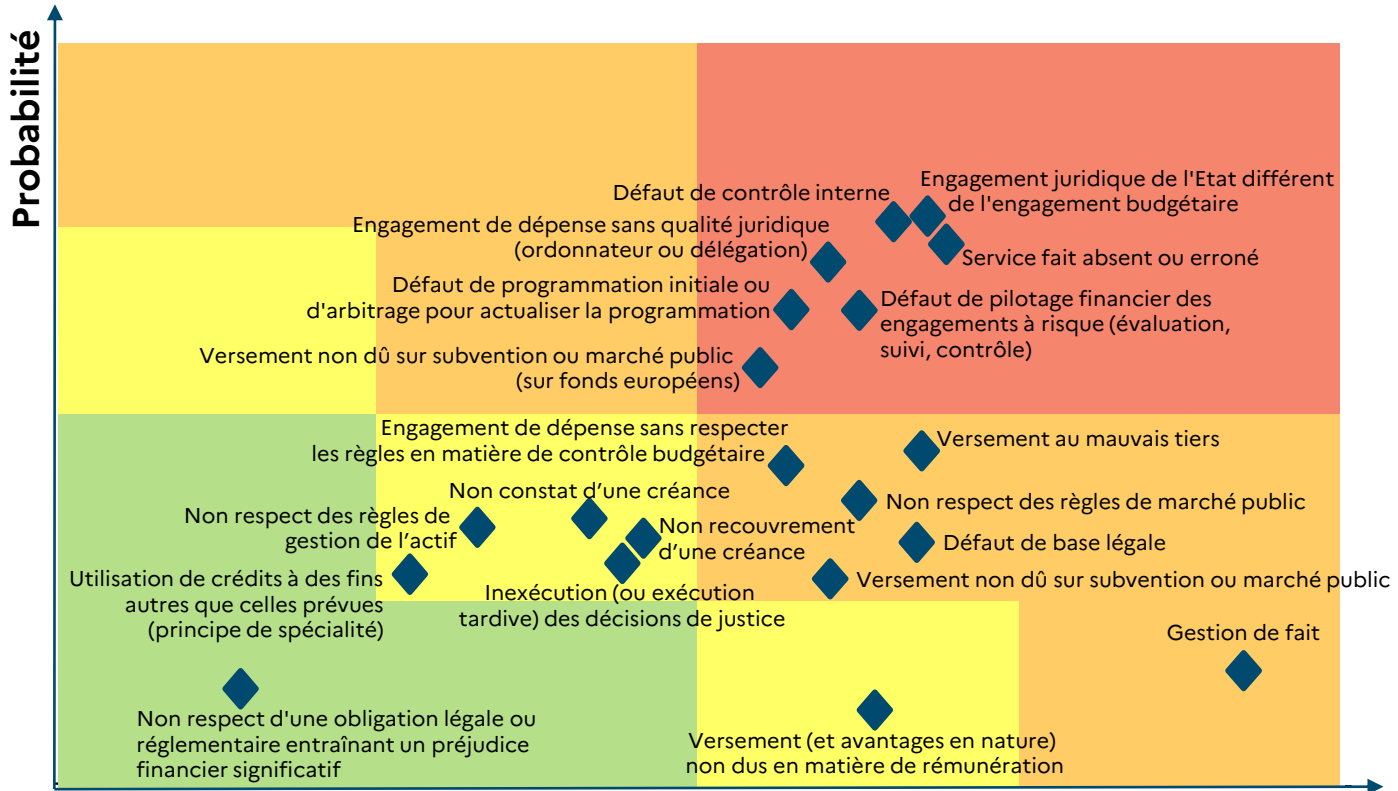
## Processus concernés\*



- Commande publique
- Dépenses de personnel
- Dépenses d'intervention
- Dépenses d'investissement
- Tenue des comptabilités
- Allocation des ressources
- Frais de mission
- Recettes non fiscales
- Contrat d'Etat à Etat
- Régie
- Contrôle interne
- Dépenses fiscales
- Dépenses de fonctionnement

# Risques principaux identifiés par un groupe de travail

Selon le groupe de travail, dans le cadre de la réforme de la responsabilité financière des gestionnaires publics, le défaut de maîtrise de ces risques peut exposer à des sanctions juridictionnelles, disciplinaires ou managériales.



# Conseils et pistes d'actions pour maîtriser les risques considérés comme majeurs

| Risque identifié   | Probabilité | Impact         | Criticité  |
|--|-------------|----------------|------------|
| Engagement de dépense sans qualité juridique (ordonnateur ou délégation) | 3-Probable  | 3-Significatif | 4-Critique |

*Propositions pour réduire la probabilité de réalisation du risque et son impact :*

- Centraliser au sein d'un même service ou d'une même cellule, au positionnement hiérarchique adapté, l'élaboration des décisions de délégations de signature (ou des conventions de délégations de gestion) et le cas échéant, au sein de la cellule qui octroie les habilitations Chorus ;
- Tenir à disposition dans un espace partagé la totalité des délégations de signature, à jour (associé, si possible à un organigramme fonctionnel nominatif, à jour) ;
- Intégrer la vérification de la qualité juridique dans la documentation des procédures et les formations financières ;
- Contrôle de la qualité juridique de la personne ayant signé un acte avant saisie de la demande d'achat ou avant paiement (pour les actes d'un montant significatif) ;
- Contrôle *a posteriori* : revue des actes juridiques et des habilitations.

# Conseils et pistes d'actions pour maîtriser les risques considérés comme majeurs

| Risque identifié  | Probabilité | Impact         | Criticité  |
|---|-------------|----------------|------------|
| <b>Défaut de programmation initiale ou d'arbitrage pour actualiser la programmation</b> | 3-Probable  | 3-Significatif | 4-Critique |

*Propositions pour réduire la probabilité de réalisation du risque et son impact :*

- Programmation pluriannuelle validée à haut niveau et partagée : processus adapté pour consolider les besoins et les mettre à jour ;
- Comitologie et suivi obligatoires (DPU, CRG1, CRG2 et DPGECP) ;
- Programmation assise sur des sous-jacents physico-financiers partagés : mesures métiers, risques identifiés et surveillés depuis plusieurs années, principaux actes, remontées des services ;
- Renforcer la circulation efficace de l'information à tous les niveaux, attention particulière à l'articulation avec les services achat ;
- Processus d'arbitrage au niveau approprié en fonction des enjeux, pour effectuer les redéploiements nécessaires, attention particulière à la fin de gestion ;
- Contrôle contemporain pour la validation des engagements juridiques avant engagement (pour les actes d'un montant significatif) ;
- Contrôle *a posteriori* : suivi de l'exécution par rapport à la programmation, en particulier, suivi des services faits et des paiements, des créances et des rétablissements de crédits.



# Conseils et pistes d'actions pour maîtriser les risques considérés comme majeurs

| Risque identifié   | Probabilité | Impact         | Criticité  |
|--|-------------|----------------|------------|
| <b>Défaut de pilotage financier des engagements à risque (évaluation, suivi, contrôle)</b> | 3-Probable  | 3-Significatif | 4-Critique |

*Propositions pour réduire la probabilité de réalisation du risque et son impact :*

- Mettre en place une comitologie adaptée associant tous les acteurs concernés par l'engagement à risque (bénéficiaires, ordonnateurs, service exécutant, service achat, éventuellement parfois le fournisseur) ;
- Articuler le processus financier, le processus achat et éventuellement le processus métier : comitologie ou échanges périodiques, outil partagé... ;
- Mettre en place un suivi renforcé des engagements à risque (identification et suivi) ;
- Mettre en place un suivi spécifique des avances et des retenues de garantie ;
- Renforcer les méthodes d'évaluation avec les retours d'expérience, la comptabilité analytique ou les méthodes existantes ;
- Documenter les processus et les rappeler régulièrement aux agents.

# Conseils et pistes d'actions pour maîtriser les risques considérés comme majeurs

| Risque identifié  | Probabilité | Impact         | Criticité  |
|---|-------------|----------------|------------|
| Engagement juridique de l'Etat différent de l'engagement budgétaire | 3-Probable  | 3-Significatif | 4-Critique |

*Propositions pour réduire la probabilité de réalisation du risque et son impact :*

- Rationaliser la chaîne de la dépense pour simplifier et optimiser les échanges avec les agents qui en sont éloignés ;
- Documenter les processus et les diffuser, en particulier aux agents éloignés de la chaîne de la dépense ;
- Contrôle *a posteriori* : identifier les engagements juridiques de régularisation et adapter les procédures et l'information pour les réduire ;
- Finaliser les engagements juridiques et contrôler cette finalisation.

# Conseils et pistes d'actions pour maîtriser les risques considérés comme majeurs

| Risque identifié                      | Probabilité | Impact         | Criticité  |
|---------------------------------------|-------------|----------------|------------|
| Service fait fictif, absent ou erroné | 3-Probable  | 3-Significatif | 4-Critique |

*Propositions pour réduire la probabilité de réalisation du risque et son impact :*

- Formaliser les consignes de traitement (conditions de recevabilité, de constatation et de certification) et rappeler les impacts en cas d'erreur ;
- Sensibiliser les services métiers bénéficiaires du service fait dès l'expression de besoin afin d'accélérer la transmission du constat de service fait ;
- Pour les services faits à enjeux : contrôle contemporain par le service métier et le gestionnaire comme prévu par le marché (opérations de vérifications, contrôle des pièces justificatives et le cas échéant, contrôle physique sur place) ;
- Pour les services faits à enjeux : contrôle *a posteriori* de la conformité des opérations de vérification prévues au marché et des pièces justificatives ;
- Pour les services faits sans enjeu : simplifier le processus (service fait présumé) et contrôler *a posteriori*.

# Conseils et pistes d'actions pour maîtriser les risques considérés comme majeurs

| Risque identifié  | Probabilité | Impact         | Criticité  |
|---|-------------|----------------|------------|
| <b>Versement non dû sur subvention ou marché public (sur fonds européens)</b> | 3-Probable  | 3-Significatif | 4-Critique |

*Propositions pour réduire la probabilité de réalisation du risque et son impact :*

- En amont : simplification du dispositif, de l'organisation et coordination des acteurs ;
- Documentation des procédures intégrant une liste des points spécifiques à vérifier (critères d'attribution, modalités de mise en œuvre prévues) ;
- Formation des agents et rappel des règles ;
- Contrôle contemporain avant engagement sur les critères d'attribution et les modalités de mise en œuvre : autocontrôle, contrôle hiérarchique et contrôle externe, le cas échéant ;
- Contrôle contemporain avant paiement sur place de la réalisation de l'opération ;
- Contrôle *a posteriori*.

# Conseils et pistes d'actions pour maîtriser les risques considérés comme majeurs

| Risque identifié           | Probabilité | Impact         | Criticité  |
|----------------------------|-------------|----------------|------------|
| Défaut de contrôle interne | 3-Probable  | 3-Significatif | 4-Critique |

*Propositions pour réduire la probabilité de réalisation du risque et son impact :*

- Pilotage du dispositif de contrôle interne au plus haut niveau et renforcement du lien entre les acteurs, en particulier ordonnateurs et comptables ;
- Etablir des feuilles de route relatives au CIF avec actions à mener, notamment des plans de contrôles annuels à mettre en œuvre en administration centrale et en services déconcentrés et suivi de ces feuilles de route ;
- Elaborer et communiquer des modes opératoires adaptés aux processus à risques et contenant des dispositifs de contrôle interne adaptés ;
- Mettre à disposition de l'ensemble de la documentation relative au CIF sur un espace collaboratif accessible à tous ;
- Formations dédiées (métier, comptabilité budgétaire et générale, contrôle interne, système d'information) ;
- Garantir la correcte formalisation et traçabilité des contrôles réalisés.

# Conseils et pistes pour maîtriser les autres risques identifiés

| Risque identifié  | Probabilité | Impact         | Criticité      |
|---|-------------|----------------|----------------|
| Engagement de dépense sans respecter les règles en matière de contrôle budgétaire | 2-Possible  | 3-Significatif | 3-Significatif |

*Propositions pour réduire la probabilité de réalisation du risque et son impact :*

- Documenter les processus d'expression de besoin, de commande et de validation budgétaire intégrant le visa du contrôleur budgétaire et les seuils (par exemple, diffusion d'une fiche pratique répertoriant de façon synthétique, par thématique, les obligations en matière de contrôle budgétaire) ;
- Former les nouveaux arrivants au visa du contrôleur budgétaire et rappel des procédures ;
- Programmer les actes dont le montant est supérieur au seuil de validation et diffuser ces informations au contrôleur budgétaire et au CSP / CGF ;
- Contrôle *a posteriori* par des sondages aléatoires.

| Risque identifié           | Probabilité | Impact         | Criticité      |
|----------------------------|-------------|----------------|----------------|
| Versement au mauvais tiers | 2-Possible  | 3-Significatif | 3-Significatif |

*Propositions pour réduire la probabilité de réalisation du risque et son impact :*

- Centraliser la gestion des tiers et la vérification des RIB (pôle national de supervision des tiers) ;
- Documenter la lutte contre la fraude ;
- Sensibiliser les agents et les former à la lutte contre la fraude ;
- Autocontrôle systématique par le service prescripteur de l'exactitude des informations relatives aux tiers (qualité, fiche Siret...).

# Conseils et pistes pour maîtriser les autres risques identifiés

| Risque identifié                        | Probabilité | Impact         | Criticité      |
|---|-------------|----------------|----------------|
| Non-respect des règles de marché public | 2-Possible  | 3-Significatif | 3-Significatif |

*Propositions pour réduire la probabilité de réalisation du risque et son impact :*

- **Se référer aux fiches techniques de la direction des affaires juridiques sur le site [economie.gouv.fr](https://www.economie.gouv.fr/daj/conseil-acheteurs-fiches-techniques) (<https://www.economie.gouv.fr/daj/conseil-acheteurs-fiches-techniques>)**
- Renforcer les liens entre les secteurs « métier » et « financier » ;
- Mettre en place un dispositif permettant de sécuriser les marchés passés pour éviter l'insertion de clauses litigieuses ;
- Diffusion de la documentation relative aux marchés publics (notamment code de la commande publique, circulaire du 14 février 2012 relative au guide actualisé de bonnes pratiques en matière de marchés publics) ;
- Elaboration / diffusion d'un guide de déontologie ;
- Professionnaliser les acteurs chargés des procédures « marchés » (services / bureaux « métier » et « financiers ») par des formations, régulières et, si possible, communes, à la réglementation de la commande publique, notamment dans le cadre de leur prise de poste ;
- Mettre en place un suivi des marchés, en particulier lorsqu'un risque de contentieux est identifié ;
- Contrôle *a posteriori*, sur un échantillon de marchés à enjeux et complexes : le respect du seuil de mise en concurrence, l'absence d'avenant de régularisation, le rattachement du bon de commande au bon marché, la présence des mentions réglementaires prévues dans un marché (durée, prix), le caractère libératoire du versement, notamment en cas de sous-traitance, l'application conforme des modalités de révision des prix, le respect des cessions de créances et oppositions ;
- Contrôle *a posteriori* sur les dépenses hors marché (respect des procédures et des seuils).

# Conseils et pistes pour maîtriser les autres risques identifiés

| Risque identifié   | Probabilité | Impact         | Criticité      |
|--|-------------|----------------|----------------|
| <b>Versement non dû sur subvention ou marché public (hors fonds européens)</b> | 2-Possible  | 3-Significatif | 3-Significatif |

*Propositions pour réduire la probabilité de réalisation du risque et son impact :*

- Documentation du processus avec une attention particulière portée aux subventions ;
- Information / communication sur les procédures ;
- Renforcer les contrôles dans les procédures d'attribution de subventions ;
- Suivi des marchés et des conventions à paiements multiples ;
- Contrôle *a posteriori* sur échantillon.

| Risque identifié       | Probabilité    | Impact     | Criticité      |
|------------------------|----------------|------------|----------------|
| <b>Gestion de fait</b> | 1-Peu probable | 4-Critique | 3-Significatif |

*Propositions pour réduire la probabilité de réalisation du risque et son impact :*

- Sensibilisation sur les risques liés à la gestion de fait (publication intranets) ;
- Mise en place d'un dispositif de saisine du comité de déontologie et de dispositifs d'alerte ;
- Sécuriser les habilitations juridiques et informatiques via des organigrammes fonctionnels nominatif pour préciser les tâches et les attributions de chaque acteur ;
- Pour la gestion des régies, contrôle annuel des droits octroyés aux personnels en conformité avec les délégations reçues ;
- Définition et mise en œuvre d'un plan de prévention et de détection des atteintes à la probité en s'appuyant sur les recommandations de l'Agence Française Anti-corruption (AFA), conformément au 3<sup>o</sup> de l'article 3 de la loi du 9 décembre 2016.



# Conseils et pistes pour maîtriser les autres risques identifiés

| Risque identifié      | Probabilité | Impact         | Criticité      |
|-----------------------|-------------|----------------|----------------|
| Défaut de base légale | 2-Possible  | 3-Significatif | 3-Significatif |

*Propositions pour réduire la probabilité de réalisation du risque et son impact :*

- Vérification de la correcte diffusion et de la connaissance par les opérationnels de l'arrêté portant nomenclature des pièces justificatives des dépenses de l'Etat ;
- Sensibilisation des services métiers ;
- Contrôle *a posteriori*.

| Risque identifié  | Probabilité    | Impact         | Criticité |
|---|----------------|----------------|-----------|
| Versement (et avantages en nature) non dus en matière de rémunération | 1-Peu probable | 3-Significatif | 2-Modéré  |

*Propositions pour réduire la probabilité de réalisation du risque et son impact :*

- Mettre en place une organisation quant à la circulation de l'information entre le supérieur hiérarchique et le gestionnaire paye qui permette d'intervenir rapidement sur la paye et limiter les indus ;
- Systématiser l'analyse et la diffusion (RH et manager) des retours de paye ;
- Prévoir un guide des procédures réunissant les aspects réglementaires, métier et techniques, prévoir une documentation particulière pour les situations qui présenteraient plus de risques (primes, avantages en nature, changement de situation...) ;
- S'assurer que chaque gestionnaire connaisse et ait accès aux procédures, prévoir des formations / communications en conséquence ;
- Prévoir un « plan de contrôle continu » adapté à l'acte de gestion concerné ;
- Prévoir des contrôles *a posteriori* adaptés aux risques et sur échantillon de l'ensemble des dossiers.

# Conseils et pistes pour maîtriser les autres risques identifiés

| Risque identifié          | Probabilité | Impact   | Criticité |
|---------------------------|-------------|----------|-----------|
| Non constat d'une créance | 2-Possible  | 2-Modéré | 2-Modéré  |

*Propositions pour réduire la probabilité de réalisation du risque et son impact :*

- Spécialisation de cellules sur le thème des « recettes non fiscales » ;
- Renforcement des relations entre les bureaux "marchés" et financiers pour éviter le risque de non récupération des avances ;
- Sensibilisation des services métiers à l'importance d'émettre les titres de recette pour permettre le recouvrement des sommes dues à l'Etat ;
- Finalisation d'opérations de rétablissement de crédits sur le T2 ;
- Mise en place d'un suivi des recettes attendues, des titres à émettre et des marchés (en particulier pour les avances) ;
- Déployer le formulaire RNF sur Chorus Formulaire ;
- Contrôle *a posteriori* de l'effectivité de l'émission des titres pour les créances dues dans le cadre des conventions et de l'absence de déchéance quadriennale des créances à enjeux.

# Conseils et pistes pour maîtriser les autres risques identifiés

| Risque identifié                      | Probabilité | Impact   | Criticité |
|---------------------------------------|-------------|----------|-----------|
| <b>Non recouvrement d'une créance</b> | 2-Possible  | 2-Modéré | 2-Modéré  |

*Propositions pour réduire la probabilité de réalisation du risque et son impact :*

- Spécialisation de cellules sur le thème des « recettes non fiscales » ;
- Mise en place d'un dispositif de suivi et de pilotage du recouvrement : organisation d'une revue annuelle conjointe comptable/ordonnateur des restes à recouvrer, établissement d'un tableau de suivi des recettes pour procéder aux relances, détermination d'un calendrier des poursuites, édition et diffusion de listes sélectives issues des applications de recouvrement ;
- Consignes et dispositif internes pour identifier et suivre les indus de paye ;
- Contrôle *a posteriori* de l'effectivité de l'émission des titres pour les créances dues dans le cadre des conventions.

# Pour aller plus loin

- Pour retrouver l'intégralité du support des ateliers sur Budget+ : [budgetplus.finances.gouv.fr](https://budgetplus.finances.gouv.fr)
- Pour plus d'information sur la réforme de la responsabilité des gestionnaires publics et pour télécharger le kit complet d'information : [budget.gouv.fr](https://budget.gouv.fr)

## Contacts :

[2rec.budget@finances.gouv.fr](mailto:2rec.budget@finances.gouv.fr)  
[mission.rdcic-animation@dgifp.finances.gouv.fr](mailto:mission.rdcic-animation@dgifp.finances.gouv.fr)