

Élaborer un dispositif de maîtrise des risques financiers dédié à la mission « Plan de relance »

Afin de redresser rapidement et durablement l'économie française, un plan de relance exceptionnel est déployé par le Gouvernement autour de 3 volets principaux : l'écologie, la compétitivité et la cohésion.

Si le financement des mesures de relance s'est inscrit dès 2020 dans deux lois de finances rectificatives, il fait l'objet d'une architecture budgétaire dédiée en loi de finances pour 2021, et s'exécute majoritairement sur la mission « Plan de relance » structurée en 3 programmes (P362 : Écologie ; P363 : Compétitivité ; P364 : Cohésion).

Les exigences de transparence et d'efficacité qui s'attachent au déploiement du plan de relance appellent à la mise en place d'un dispositif de contrôle interne financier spécifique pour sécuriser l'atteinte des trois objectifs fixés aux programmes, à savoir :

- L'efficacité de la gestion ;
- La traçabilité et le suivi fin des crédits ;
- La préservation de la capacité de redéploiement.

Dans le respect de ces objectifs, le responsable de programme (RPROG) propose une cartographie des risques financiers que le(s) responsable(s) de programme (RBOP) doi(ven)t décliner à leur niveau. Il s'appuie en tant que de besoin sur la direction du Budget (DB) et la direction générale des Finances publiques (DGFIP) pour enrichir un plan d'action permettant de prévenir et couvrir les risques identifiés.

Le ministère déléataire définit et suit la mise en œuvre du dispositif de contrôle interne pour le compte des RPROG qu'il informe de l'effectivité et de l'efficacité du dispositif, notamment dans le cadre des instances de dialogue de gestion (avis au BOP, compte rendu de gestion...).

I- Rappel des spécificités budgétaires et comptables de la mission « Plan de relance » :

Les dépenses de la mission « Plan de relance » seront exécutées par le biais d'une délégation de gestion, ou par transferts de crédits.

Dépenses exécutées directement sur la mission « Plan de relance » par délégation de gestion :

Le suivi budgétaro-comptable des dépenses exécutées directement par les ministères sur les programmes de la mission « Plan de relance » via une délégation de gestion sera assuré en AE, en CP, en taux de consommation des crédits et selon différents axes : programmes, BOP, actions, titres-comptes budgétaires et dispositifs s'ils sont portés par le référentiel d'activités. Les modalités de restitutions sont fixées par la DGFIP en concertation avec la DB.

Dépenses exécutées sur les programmes ministériels par transferts de crédits depuis les programmes de la mission « Plan de relance » :

Les dépenses de l'État qui ne pourraient pas être exécutées via une délégation de gestion en raison notamment d'un circuit budgétaire trop complexe feront, par exception, l'objet de transferts de crédits depuis la mission « Plan de relance » vers les programmes ministériels. Le suivi en dépense est effectué selon les prescriptions de la circulaire du 11 janvier 2021.

II- L'élaboration d'un dispositif de maîtrise des risques financiers du plan de relance :

1. Anticiper et couvrir les risques organisationnels du plan de relance (volet organisation)

Afin d'anticiper les risques organisationnels dans un contexte de circuit budgétaire et comptable spécifique au plan de relance, il convient de définir dès à présent les circuits de gestion entre la DB désignée responsable de programme et les ministères bénéficiant d'une délégation de gestion.

Plusieurs mesures d'ores et déjà mises en place constituent des outils de maîtrise des risques dont vous assurerez une large diffusion auprès des gestionnaires.

En premier lieu, la **charte de gestion de programme** aura pour objectif, en complément de la circulaire de la DB du 11 janvier 2021, de préciser :

- le cadre de la gestion budgétaire et comptable des crédits du programme,
- l'organisation de la gouvernance,
- les champs de responsabilité des acteurs,
- l'organisation de l'information, les échéances du dialogue de gestion et les supports de comptes rendus.

En complément, les **conventions de délégation de gestion et d'utilisation des crédits**, signées entre la DB désignée responsable de programme et chaque ministère ou direction désigné(e) RBOP, permettent de documenter le rôle des acteurs et de détailler leurs obligations réciproques. Elles décrivent notamment les obligations du délégataire en matière de **reporting et de contrôle interne**.

Les mécanismes doivent permettre de s'assurer que les RUO sont bien couverts par une délégation de gestion.

Par ailleurs, les conventions de délégation de gestion entre les RUO et centres de services partagés sur les programmes de la mission « Plan de relance » doivent être signées et actualisées conformément à la note DGFIP du 23 décembre 2020¹.

Le suivi et le contrôle de l'octroi **des habilitations et délégations de signature** permettant l'ordonnancement des dépenses et des recettes participent également à la sécurisation des processus. Les organigrammes fonctionnels nominatifs (OFN) de chaque service devront, à ce titre, être actualisés de tout changement dans l'organisation tout au long de l'exécution du plan de relance. Un onglet spécifique aux habilitations Chorus gestionnaires devra être joint à l'OFN, permettant d'identifier les utilisateurs et leurs profils

¹ Note DGFIP 2020-12-3260 : Réforme de l'organisation territoriale de l'État au 1er janvier 2021 – Conséquences sur les circuits d'exécution des opérations financières de l'État.
DGFIP (mission RDCIC) – DB (bureau 2REC)

d'habilitation. Cet onglet peut utilement reprendre les éléments de la grille de collecte des utilisateurs Chorus utilisée dans le cadre de la revue annuelle des habilitations Chorus.

Enfin, l'OFN permettra d'identifier les **besoins en formation** Chorus des gestionnaires en cas de renouvellement des effectifs pour assurer la nécessaire continuité de l'exécution du plan de relance.

2. Maintenir et diffuser une nomenclature budgétaire permettant d'assurer la traçabilité de l'exécution des crédits alloués à la mission « Plan de relance » (volet documentation et traçabilité)

La définition des nomenclatures budgétaires par la DB en lien avec les ministères constitue un axe fort de maîtrise des risques financiers et conditionne la fiabilité des futures restitutions budgétaires destinées à tracer l'utilisation des crédits affectés aux programmes de la mission « Plan de relance ».

Elles résultent des échanges entre la DB et les ministères délégataires et ordonnateurs des dépenses sur les programmes **362, 363 et 364 de la mission « Plan de relance » permettant de définir :**

- un cadre de gestion (**PROG, BOP, UO**),
- une programmation et suivi d'exécution (**Référentiel d'activités**).

Les données intègrent tous les éléments renseignés dans Tango et Chorus. Quelques ajustements sont susceptibles d'intervenir en gestion et seront intégrés au fil de l'eau. Pour rappel, les nomenclatures ont été diffusées par la 2ème sous-direction de la DB aux responsables de la fonction financière ministérielle, aux contrôleurs budgétaires et comptables ministériels (CBCM), aux contrôleurs budgétaires en région (CBR), aux responsables TFG (équipes paramétrages Chorus des ministères) le 14 janvier 2021.

Pour concourir à l'objectif de qualité comptable, et notamment à la correcte imputation budgétaire des dépenses, vous êtes invités à diffuser largement ces nomenclatures à l'ensemble des acteurs en charge de l'ordonnancement et du suivi de la mission «Plan de relance ». En aval de cette diffusion, vous veillerez en particulier à mettre en place un point de contact qui aura vocation à répondre à toute sollicitation de leur part, notamment lors du traitement des engagements juridiques.

L'ensemble de ces mesures conditionne la fiabilité des futures restitutions budgétaires destinées à tracer l'utilisation des crédits affectés au plan de relance et à répondre aux attentes fortes des corps de contrôle.

III. Assurer un suivi régulier de l'exécution des crédits de la mission « Plan de relance », incluant l'échelon déconcentré (volet traçabilité) :

1. La DGFIP s'engage dans la mise en œuvre d'un dispositif de suivi de la consommation des crédits par la production de différents états :

- au niveau national, à un rythme hebdomadaire et mensuel ;
- au niveau régional, à un rythme mensuel.

Ces suivis présentent les données relatives aux dépenses de l'État (données de Chorus), des opérateurs et mandataires chargés de mettre en œuvre des dispositifs du plan de

relance (données transmises par les agents comptables et mandataires) et des collectivités territoriales (données issues d'Hélios).

- La qualité de ce suivi est toutefois conditionnée au respect de la saisie manuelle des imputations dans les systèmes d'information par les gestionnaires. En effet, cette distinction est impérative notamment pour l'État où les dépenses transférées s'ajouteront aux dépenses budgétées hors mission « Plan de relance ». La capacité à obtenir des remontées fiables et à ne pas comptabiliser de doublons (notamment pour les transferts indirects aux opérateurs) doit faire l'objet d'une attention particulière.
- Aussi, vous veillerez à sensibiliser l'ensemble des acteurs au respect des prescriptions portées par les circulaires relatives aux circuits de gestion. Le suivi en dépense est effectué selon les termes de la circulaire de la DB du 11 janvier 2021.

2. L'objectif de qualité comptable nécessite la mise en œuvre d'actions de contrôle :

Pour l'État, toute erreur d'imputation, absence ou insuffisance du renseignement des demandes de paiement (compte, activité, axe de localisation interministérielle...) conduit à fausser le suivi de l'exécution du plan de relance. Par ailleurs, les corrections ne rétroagissent pas sur les consommations constatées dans Chorus dans le passé².

Il y a donc un enjeu à fiabiliser les opérations à enjeux dès leur comptabilisation et à réaliser un contrôle interne régulier pour éviter que des erreurs persistent dans la durée.

➤ Préconisations en matière de contrôle interne :

Afin de répondre à l'impératif de qualité comptable et de transparence, il est préconisé de mettre en œuvre un dispositif de contrôle interne à deux niveaux :

- un contrôle interne contemporain pour les opérations d'un montant significatif (seuil à définir mais qui pourrait être de 100 000 € par exemple) :

Ce contrôle interne peut prendre diverses formes :

- auto-contrôle selon une grille établie à partir des préconisations de l'annexe 1 de la circulaire du 11 janvier 2021 précitée ;
- contrôle mutuel ;
- contrôle de supervision.

- un contrôle a posteriori mensuel :

En complément, un contrôle mensuel sur un échantillon d'engagements juridiques sera réalisé pour vérifier la correcte imputation des dépenses sur les programmes identifiés en loi de finances pour 2021. Ce travail sera coordonné par la DB et la DGFIP, en s'appuyant sur le réseau du contrôle budgétaire.

Les anomalies identifiées devront faire l'objet d'un dialogue entre les responsables budgétaires (RPROG / RBOP) et les services prescripteurs, ainsi que de corrections selon les procédures en vigueur. Ce contrôle devra faire l'objet d'une synthèse et d'une remontée

² À titre d'exemple, pour une dépense réalisée au 5 janvier et imputée à tort sur un axe de suivi du plan de relance (ou non imputée à tort sur cet axe) dans Chorus, une correction apportée le 15 janvier ne pourra pas être prise en compte, même rétroactivement, dans le suivi de l'exécution avant le 15 janvier. Ainsi, la dépense restera imputée (ou non imputée) à tort au titre de la période allant du 5 janvier au 15 janvier, *a minima*.

d'information auprès du responsable de BOP. Dans un souci constant d'amélioration, les résultats seront valorisés auprès du comptable.

➤ Prescriptions en matière de qualité des imputations :

- **Pour assurer la traçabilité des crédits**, les gestionnaires veilleront à renseigner dans le champ « axe ministériel 1 » :

Imputation budgétaire	Cas d'usage	Axe ministériel 1
Mission Relance (programmes 362, 363 et 364)	Versement à un opérateur destiné à la mise en œuvre d'une mesure du plan de relance lorsque l'opérateur n'est pas le bénéficiaire final de la mesure (transferts indirects)	XX-PLAN RELANCE-OPER
	Versement à un tiers mandataire de l'État pour la mise en œuvre d'une mesure du plan de relance lorsque le mandataire n'est pas bénéficiaire final de la mesure	XX-PLAN RELANCE-MANDT
	Toute dépense hors versements opérateurs / mandataires (cf. supra)	Champ vide
Hors programmes de la mission Relance	Versement à un opérateur destiné à la mise en œuvre d'une mesure du plan de relance lorsque l'opérateur n'est pas le bénéficiaire final de la mesure (transferts indirects)	XX-PLAN RELANCE-OPER
	Versement à un tiers mandataire de l'État pour la mise en œuvre d'une mesure du plan de relance lorsque le mandataire n'est pas bénéficiaire final de la mesure	XX-PLAN RELANCE-MANDT
	Toute dépense hors versements opérateurs / mandataires (cf. supra)	XX-PLAN RELANCE COVID

- **L'axe dit « de localisation interministérielle »** doit être servi jusqu'au niveau le plus fin de façon à permettre d'identifier précisément les territoires bénéficiaires des dépenses du plan de relance :

- Pour les dépenses à caractère immobilier : il convient d'indiquer la référence du numéro d'inventaire bâtementaire (n°REFX duquel peut être dérivée la commune d'implantation) ;

- Pour les autres dépenses : le code INSEE de la commune bénéficiaire de la dépense et à défaut, notamment en cas de dépenses réalisées à l'échelle supra-communale, le département voire la région (cf normes de saisie de l'axe dit de « localisation interministérielle » en ligne sur Diapason « Espace Métier »). Il convient en effet de privilégier le code INSEE qui constitue la référence dans Chorus, au lieu du code postal de la commune.

Enfin, il conviendra de veiller à compléter avec rigueur l'ensemble des axes d'imputation spécifiques (briques de budgétisation et activités budgétaires dédiées au plan de relance).

Le renseignement manuel de ces axes ministériels constitue une zone de risque pour la qualité du suivi des dépenses allouées au plan de relance et doit, à ce titre, faire l'objet d'une sensibilisation et d'une vigilance accrues des gestionnaires.

IV. Pour vous aider à conduire votre démarche de maîtrise des risques financiers :

1. Méthodologie :

Conformément au cadre de référence du contrôle interne financier (CRICIF), la démarche de contrôle interne doit conduire les gestionnaires (responsables de programmes et RBOP / RUO) à s'interroger sur :

- L'identification des risques et leur inscription dans une cartographie actualisée *a minima* annuellement. Cette cartographie devra comprendre *a minima* les mentions suivantes : libellé, définition, cotation.
- La définition des actions de maîtrise des risques déjà mises en œuvre ou nouvelles, et la production des fiches actions (si possible en valorisant l'existant).
- L'identification des acteurs du CI et des reportings.
- La définition des modalités et périodicité de reporting (sources des données, restitutions, axes Chorus).
- L'organisation de points d'étape RPROG / RBOP sur l'effectivité et l'efficacité du dispositif de maîtrise des risques (comitologie dédiée au CIF ou point intégré aux rendez-vous budgétaires).

S'agissant du volet budgétaire du contrôle interne financier, les sous-directions de la DB, désignées responsables de programme, coordonneront les travaux de déclinaison de la cartographie des risques budgétaires dans les ministères bénéficiant d'une délégation de gestion.

2. Liste non exhaustive de risques identifiés à enrichir par les gestionnaires :

➤ Risques affectant l'objectif de qualité comptable (générale et budgétaire) :

- Capacité de suivi et restitution pour répondre aux attentes fortes du politique (restitution et de synthèse) ;
- Risque organisationnel : maîtrise des processus et des circuits de gestion fixés par la réglementation budgétaire et comptable ;
- Risque organisationnel : professionnalisation des gestionnaires pour maintenir la continuité d'exécution du plan de relance ;
- Risque de fraude : traçabilité des opérations de dépenses ;
- Risque d'erreur d'imputation sur le bon axe Chorus lié à l'impératif de respect des crédits ouverts en loi de finances pour 2021.

➤ Risques affectant l'objectif de soutenabilité budgétaire :

- Risque de sous-exécution du plan de relance : capacité des fournisseurs à supporter le niveau de commande du plan de relance, les décaissements et/ou engagements ne pourraient intervenir qu'en 2023 ;
- Risque de sous-exécution du plan de relance : capacité de redéploiement entre les dispositifs ;
- Risques de sur-consommation du plan de relance : capacité de redéploiement entre les dispositifs ;
- Risque de double financement : financement d'une même mesure par les programmes ministériels et par les programmes de la mission « Plan de relance » ;
- Risque de pérennisation de la dépense au-delà du plan de relance.