

Annexe 1

Synthèse des réponses ministérielles au questionnaire d'autodiagnostic de la circulaire CIB 2018 sur la gestion, le suivi et le contrôle des tranches fonctionnelles

La synthèse qui suit a été établie à partir des réponses des ministères au questionnaire d'autodiagnostic sur la gestion et l'administration des tranches fonctionnelles (TF). Elle concerne les onze périmètres ministériels.

I. Existence d'un référentiel relatif aux opérations d'investissement, aux affectations d'AE et à l'utilisation des tranches fonctionnelles

Une majorité des ministères ne dispose pas de référentiels de gestion et d'administration des tranches fonctionnelles.

Ce référentiel est parfois défini à l'échelle du programme directement dans une charte de gestion du programme ou sous la forme de notes ou référentiels relatifs aux investissements. En 2018, seul le ministère des Armées possède un référentiel formalisé pour l'ensemble de ses programmes. Un référentiel ministériel pour le ministère de la Culture est en cours d'élaboration.

Ce type de référentiel peut contenir les éléments suivants qui ont été cités dans les réponses au questionnaire :

- un rappel de la réglementation, la définition et les règles d'utilisation des tranches fonctionnelles ;
- la description du processus d'affectation d'autorisations d'engagement (AE) sur TF ;
- les seuils de recours à la TF (définis par trois ministères) ;
- les modalités de suivi des TF dans CHORUS (une mention) ;
- le rappel des règles de transmission au visa du contrôleur budgétaire (deux mentions).

L'élaboration ou la mise jour du référentiel est confiée aux bureaux de synthèse budgétaire des DAF ou à des bureaux immobiliers spécialisés. Lorsque les référentiels sont associés à des programmes, ils sont élaborés à ce niveau.

Leur diffusion est majoritairement faite en ligne, auprès des responsables de programme (RPROG) et responsables de tout niveau. Le centre de service partagé (CSP) peut également être un relai de diffusion.

II. Organisation de la gestion des tranches fonctionnelles dans les ministères

Les organisations ministérielles sont variables :

Concernant la création et la clôture de la TF, les acteurs sont positionnés à différents niveaux de l'organisation budgétaire. Deux modèles peuvent être distingués, avec des formes intermédiaires en fonction des programmes, l'organisation n'étant pas forcément homogène au sein du même ministère.

- Le modèle centralisé : la prise de décision de création et de suppression relève exclusivement du niveau RPROG ou supérieur. Ce modèle s'applique à l'ensemble d'un périmètre ministériel ou à un programme spécifique. Il inclut la prise de la décision de création de la TF et la création elle-même.
- Le modèle déconcentré : la décision de création de la TF est prise au niveau du service prescripteur, de l'UO, ou du BOP dans l'organisation budgétaire.

Lorsqu'elle est formalisée, la décision de création peut prendre la forme d'une note ou d'une fiche spécifique dont l'existence est parfois prévue par le document de référence.

Dans certains ministères, une étape de validation est prévue : la DAF par exemple peut valider la conformité des créations au regard de la programmation avant transmission éventuelle au CBCM. Le circuit de cette validation inclut parfois la consultation de directions techniques immobilières ou informatiques. Le ministère des Armées dispose d'une organisation spécifique pour la validation de certains investissements.

La conservation des décisions de création formalisées dépend des modalités de validation.

Dans une majorité de ministères, les règles de conservation des éventuels supports de création ne sont pas spécifiquement définies. La conservation est assurée par le service à l'origine de la création.

Dans quelques ministères, les modalités de conservation sont définies. Elles sont assurées au format papier ou dématérialisé dans le service validant la création (bureau de centrale ou CSP le cas échéant).

Les décisions ou notes relatives à la création sont parfois conservées dans CHORUS (notamment lorsqu'elles ont été transmises pour visa au CBCM ou font l'objet d'un circuit de validation spécifique), ou dans CHORUS formulaire (lorsque qu'il est prévu que cette note accompagne la création initiale de la TF).

La création des tranches fonctionnelles dans CHORUS

La création et la clôture des TF dans CHORUS sont autorisées par une habilitation spécifique (gestionnaire de programme de financement) qui peut être détenue et utilisée par différents intervenants :

- les gestionnaires, quel que soit leur niveau d'intervention (central, déconcentré) ;
- les CSP qui reçoivent les demandes des gestionnaires.

Ces deux solutions (saisie par le gestionnaire ou par le CSP) peuvent varier selon la maille budgétaire considérée. En particulier, les TF sont parfois créées par les CSP à l'échelon central et localement par les gestionnaires au sein d'un même périmètre ministériel.

Modalités techniques de création des TF

Une minorité de ministères (trois sur onze) indiquent avoir donné des consignes sur les dates de validités des TF à saisir lors de la création. Les consignes données consistent à demander aux créateurs de TF de saisir la date réelle de fin de validité de la TF ou a minima une date limite atteignable.

Dans plusieurs ministères l'absence de consignes engendre des pratiques hétérogènes selon les programmes, associant la saisie de dates limites ajustées et des dates limites du type 2999 ou 9999.

Plusieurs pratiques destinées à fiabiliser les dates limites et l'utilisation des TF ont été citées :

- lorsqu'il crée la TF, le CSP peut avoir pour rôle de vérifier la présence d'une date réaliste de validité et demander au service prescripteur d'en indiquer une si ce n'est pas le cas ;
- la saisie d'une date de début de validité postérieure à la date de création pour éviter les imputations intempestives sur des TF nouvelles.

La surveillance des tranches fonctionnelles

Le suivi des tranches fonctionnelles s'effectue majoritairement en fin d'année dans le cadre des travaux de fin de gestion. Quelques ministères assurent un suivi infra annuel plus fréquent : dans le cadre de la préparation du PLF, dans le cadre des CRG ou à échéances plus rapprochés.

III. Affectation des autorisations d'engagement

Détermination des montants à affecter.

La grande majorité des ministères ne décrit pas de méthode d'évaluation. L'évaluation repose sur les responsables d'UO ou les services prescripteurs. Dans les organisations centralisées, la détermination des montants à affecter est effectuée à l'échelon central. Deux ministères documentent leur pratique :

- Au ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE), la détermination des AE à affecter est réalisée dans le cadre d'un exercice de programmation pluriannuelle des opérations immobilières, qui est mené en parallèle de la programmation budgétaire.
- Dans le référentiel de gestion des TF du MINARM, le principe d'affectation pour le coût total est rappelé et les cas limitativement autorisés faisant exception à cette règle sont décrits.

Traçabilité des affectations

La traçabilité des affectations n'est pas assurée de manière homogène dans une majorité des cas.

Elle peut être organisée par l'ajout en pièce jointe dans CHORUS d'une fiche TF retraçant le montant et l'échéancier prévisionnel de consommation des AE. Le MEAE assure une historisation des montants affectés sur TF (affectation initiale et complémentaire) à l'aide d'une application spécifique (TIDEJ).

Moment de l'affectation

Deux types de pratiques sont décrits concernant le rythme de l'affectation :

- l'affectation concomitante à la création de la TF, en application d'une programmation préalablement validée. Cette pratique est décrite par la moitié des ministères.
- l'affectation dite « au fil de l'eau » qui consiste à alimenter la TF au fur et à mesure des engagements, et/ou de la mise à disposition des crédits. Cette pratique est indiquée par cinq ministères.

Les affectations complémentaires obéissent aux mêmes règles que les affectations initiales. Lorsqu'il existe, le circuit de validation des affectations initiales s'applique également aux affectations complémentaires. Un ministère indique toutefois que l'affectation complémentaire liée à des variations de prix ou de coût, peut être dispensée du circuit de validation complet prévu initialement. La formalisation et la traçabilité des décisions d'affectations sont assurées dans les mêmes conditions que celles prévues pour la création des TF.

Suivi des affectations

La majorité de ministères pratiquent un bilan des TF (affectation et retrait d'affectation) à l'occasion des travaux de fin de gestion et dans le cadre de la préparation des reports de crédits. Ce bilan peut être exhaustif à l'échelle du ministère ou restreint à certains programmes. Le suivi des mouvements sur les TF est parfois assuré dans le cadre d'une surveillance du recyclage des AE (par le CSP ou en administration centrale). Un ministère indique réaliser chaque trimestre un bilan des affectations et des retraits d'affectations à l'attention du CBCM, pour un programme déterminé.

Dans le cadre de ce bilan, un recensement des faibles montants restant disponibles sur les TF est réalisé dans le but de déterminer si les TF doivent être clôturées ou non.

Ce type de contrôle est le plus souvent effectué au sein d'une direction ou du secrétariat général avec interrogation des différents services concernés sur l'opportunité de clôturer la TF. La détection de clôtures potentielles se fait majoritairement en fin de gestion, mais elle peut également être plus fréquente dans le cadre d'un plan de contrôle, d'un dialogue de gestion organisé en automne, ou lors d'opérations exceptionnelles.

IV. Contrôle interne et maîtrise des risques

Documentation

La procédure d'affectation des AE et les modalités de gestion des TF sont décrites à l'échelle ministérielle dans trois ministères. Elles sont documentées au niveau du programme dans plusieurs ministères.

Pour une majorité de ministères (sept sur onze), la gestion des TF ne constitue pas un risque inscrit dans la cartographie des risques budgétaires majeurs soit en raison du peu d'enjeux gérés sous forme de tranches fonctionnelles soit parce que le sujet est considéré comme maîtrisé. Le risque peut également être présent dans la cartographie au sein d'un risque plus général.

Quatre ministères ont identifié spécifiquement le risque relatif à la gestion des tranches fonctionnelles en indiquant qu'il portait atteinte à l'objectif de soutenabilité budgétaire.

Actions de maîtrise des risques

Les plans d'actions ministériels de cinq ministères comprennent au total 6 actions relatives à la gestion des TF.

Exemple d'actions présentes dans les plans d'actions ministériels de maîtrise des risques:

- réaliser un bilan de la mise en œuvre de la doctrine ministérielle,
- organiser un groupe de travail d'experts afin de préciser, en fonction des caractéristiques des opérations d'investissement, les critères à prendre en compte pour définir la ou les tranches fonctionnelles d'une opération d'investissement devant faire l'objet d'une affectation d'AE,
- formaliser un référentiel ministériel et le faire valider par la DB.

Les contrôles permanents associés au cycle de gestion des TF dépendent majoritairement de l'organisation adoptée pour la création des tranches fonctionnelles. Les ministères qui indiquent des exemples de contrôle interne sont majoritairement organisés de manière à assurer la validation par un bureau budgétaire ou immobilier. A l'inverse, les ministères ou programmes qui ne font pas intervenir de validation ou de pilotage par un bureau central indiquent peu de contrôles formalisés au sein des services gestionnaires ou responsables d'unité opérationnelle administrant des TF.

Exemples de contrôles décrits :

Contemporains :

Au moment de la création et de l'affectation : vérification de l'opportunité et de la régularité de création ou de l'alimentation de la TF au vu d'une fiche transmise par le service gestionnaire.

A posteriori :

- réalisation de bilans ciblés : envoi trois fois par an d'une liste des TF dormantes,
- contrôle de toutes les TF immobilières d'un programme par un agent du bureau immobilier,
- contrôle des mouvements sur les TF en les rapprochant des éléments présentés lors des exercices de programmation ou passage en comité,
- contrôle de la bonne application des règles de nommage des TF définies dans le référentiel,
- contrôle de la traçabilité relative aux TF (présence des pièces dans CHORUS ou respect des règles de formalisation et de conservation),
- contrôle de la présence de dates limites associées aux TF créées,
- contrôle a posteriori de la clôture des TF sans AE une fois par an.