

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

Instruction du 1^{er} juin 2015 relative aux modalités d'exercice de la fonction financière ministérielle au ministère de l'intérieur

NOR : INTF1512894J

Le ministre à destinataires in fine

Dans le cadre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances et du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (décret « GBCP »), le ministère de l'intérieur a engagé une démarche de renforcement de sa fonction financière. L'objectif est double :

- renforcer la qualité du traitement des questions financières au sein du ministère (affaires budgétaires, chaîne de la dépense et de la recette);
- réduire le coût de traitement de ces questions (tant en emplois qu'en fonctionnement).

À cet effet, la présente instruction présente les principes d'organisation, les relations entre l'ensemble des acteurs de la communauté financière du ministère, et les modalités de systèmes d'information et de procédures mieux partagés et harmonisés. Elle s'applique à l'ensemble des programmes dont le ministre est ordonnateur ainsi qu'aux relations entre le ministère et les opérateurs dont il assure la tutelle.

I. – ACTEURS FINANCIERS DU MINISTÈRE

Conformément au décret GBCP, au décret du 24 juillet 2014 relatif aux secrétaires généraux des ministères et à l'arrêté du 12 août 2013 portant organisation interne du secrétariat général du ministère de l'intérieur, le secrétaire général, responsable de la fonction financière ministérielle (RFFiM) :

- collecte les informations budgétaires et comptables et en opère la synthèse;
- assure la coordination et la synthèse budgétaires et comptables du ministère. Il coordonne l'élaboration des projets annuels de performance (PAP) et des rapports annuels de performance (RAP). Il établit, en lien avec les responsables de programmes, le document de répartition initiale des crédits et des emplois (DRICE). Il établit également, en liaison avec les responsables de programme et de la gestion des ressources humaines, le document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel (DPGEC);
- s'assure de la mise en œuvre des règles de gestion budgétaire du ministère. À ce titre, il valide la programmation budgétaire par activité présentée par les responsables de programmes. Au cours de l'exercice budgétaire, il suit la réalisation de cette programmation et propose, le cas échéant, au ministre, après échanges avec les RPROG, les mesures qui lui semblent nécessaires au respect des plafonds de crédits et des emplois et des schémas d'emplois, ainsi que les mouvements de crédits entre les programmes du ministère;
- assure la coordination et la mise en œuvre des dispositifs de qualité, de conformité et d'efficacité de la fonction financière. Pour cela, il est responsable de la mise en œuvre du contrôle interne financier (budgétaire et comptable) et de la comptabilité analytique. Il veille à la mise en œuvre des règles de gestion budgétaires et comptables, notamment dans le système d'information financière. Il veille, en lien avec les responsables de programmes, à la transmission au ministre chargé du budget des informations relatives au périmètre des budgets opérationnels de programme (BOP) et des unités opérationnelles (UO). Il s'assure que les RPROG conduisent avec les RBOP le dialogue de gestion.

Les responsables de programmes (RPROG), désignés par le ministre :

- sont responsables de la mise en œuvre de politiques publiques pour lesquelles ils mobilisent l'ensemble des ressources à leur disposition (effectifs, ressources physiques et financières) dans le but d'atteindre les objectifs qui leur sont assignés;
- assistent le ministre au Parlement lors de l'examen des programmes dans les projets de lois de finances;
- élaborent la stratégie et le budget des programmes. à cette fin, les RPROG établissent le PAP dans lequel présentent les orientations stratégiques du programme, fixent les objectifs et les résultats attendus, et justifient les crédits et les autorisations d'emplois demandés. Ils établissent la programmation budgétaire. Ils sont responsables en outre de la soutenabilité et du respect des plafonds du programme;
- assurent le pilotage des programmes et l'organisation des dialogues de gestion. Ils définissent le périmètre des BOP et des UO, en déterminant le niveau pertinent de déconcentration de la programmation et de la répartition des moyens, et désignent les responsables de BOP et d'UO. Ils conduisent, avec les responsables de BOP (RBOP), le dialogue de gestion. Ils déclinent les objectifs de performance au niveau du BOP en objectifs opérationnels, et déterminent les crédits et les autorisations d'emplois qu'ils mettent à disposition des responsables de BOP;

rendent compte de l'atteinte des engagements pris dans les PAP lors de l'établissement des RAP.

La communauté financière ministérielle comprend également :

Les ordonnateurs secondaires du ministre, les services RBOP et responsables d'unités opérationnelles (RUO), les services chargés du contrôle interne financier et du système d'information financière, les services prescripteurs des dépenses et recettes, les services chargés de la tutelle des opérateurs (chargés notamment de la tutelle financière), les secrétariats généraux des opérateurs, les plates-formes d'exécution de dépenses et recettes, les régies d'avances et de recettes, les trésoreries militaires.

II. – MISSION DE CONSEIL ET D'ASSISTANCE CONFIEE AU RFFiM

Le RFFiM assure un rôle de conseil et d'assistance du ministre et des acteurs financiers du ministère listés *supra*.

Pour cela, cinq actions sont conduites :

- l'animation des réseaux des acteurs financiers du ministère par thématique financière (contrôle interne financier, chaîne de la dépense et de la recette, synthèse stratégique et financière des opérateurs, emplois et dépenses de personnel...);
- l'organisation de modules de formation financière (notamment sur le pilotage des emplois et des crédits de personnel, en lien avec les services chargés des ressources humaines);
- la mise à disposition d'analyses et d'outils transversaux au ministère (par exemple : sur le suivi de la consommation des crédits de hors titre 2);
- l'organisation de réunions et de missions d'accompagnement sur le terrain, en lien avec les RPROG concernés. Cette action vise notamment les acteurs de la chaîne de la dépense et de la recette (services prescripteurs et plateformes CHORUS) et du contrôle interne financier;
- la mise à disposition d'un dispositif d'assistance et de paramétrage au profit des utilisateurs des applications financières et comptables.

Le RFFiM conduit pour le compte du ministre, avec la participation des RPROG pour leurs programmes, les négociations interministérielles financières, en particulier avec les services du ministère chargé des finances. À ce titre, le RFFiM est, pour les rendez-vous officiels avec la direction du budget (conférences budgétaires...) et avec le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (documents prévisionnels de gestion, comptes-rendus de gestion...), le point d'entrée ministériel unique. Le RFFiM a pour mission d'opérer une analyse préalable et une vérification de la cohérence ministérielle des dossiers transmis au contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) et à la direction du budget. Ces analyses ont pour but de :

- vérifier les informations transmises;
- vérifier le traitement identique par les programmes des problématiques transversales au ministère et qui nécessitent une approche commune;
- réaliser la synthèse ministérielle des données budgétaires.

Le RFFiM est également le point d'entrée ministériel unique avec la direction générale des finances publiques (DGFIP) et l'agence pour l'information financière de l'Etat (AIFE). Il s'assure ainsi de la cohérence ministérielle : des choix d'organisation de la chaîne de la dépense et de la recette, des textes financiers ministériels, du fonctionnement et de l'évolution du système d'information financier ministériel.

Le RFFiM informe régulièrement les RPROG de ses contacts interministériels. Notamment, il tient informés les RPROG de toutes les décisions budgétaires et financières du périmètre ministériel ayant des conséquences sur leurs programmes.

III. – ACCÈS ET EXPLOITATION DE L'INFORMATION FINANCIERE MINISTERIELLE

Pour l'exercice de ses missions, le RFFiM dispose d'un droit d'accès direct et complet à l'information financière du ministère, qu'il s'agisse des outils transverses (CHORUS, INDIA-REMU...) qui sont partagés avec les RPROG, ou des outils spécifiques aux RPROG, sans préjudice de la compétence de maîtrise d'ouvrage des systèmes d'information des responsables de programme. Les modalités d'accès et d'exploitation de l'information financière des responsables de programme peuvent être précisées dans une charte conclue entre le RFFiM et le RPROG.

III.1. Périmètre des informations concernées

L'accès direct et complet à cette information s'applique notamment :

- à toutes les données budgétaires, comptables, économiques et financières du ministère;
- aux informations nécessaires à l'exercice par le RFFiM de son rôle de contrôle de la qualité et de la fiabilité des informations budgétaires et comptables, et de vérification de la soutenabilité de la budgétisation;

- aux déterminants physiques ou financiers de la dépense, qui permettent notamment de valider la budgétisation et la prévision de la gestion;
- aux données et méthodes relatives à l'évaluation des dépenses obligatoires et inéluctables ainsi qu'à l'exécution en crédit de paiement (CP) des engagements ou prévisions d'engagement de chaque année;
- aux informations relatives aux outils, méthodes et traitements utilisés pour élaborer ces données;
- aux informations relatives à l'organisation, aux effectifs, procédures internes et systèmes d'information des services financiers du ministère;
- aux référentiels métiers utilisés pour la mise en œuvre de la comptabilité analytique.

III.2. Modalités d'accès du RFFiM à l'information financière

Le RFFiM a un accès complet et direct aux informations de l'ensemble des services et organes financiers du ministère en administration centrale, zonale, régionale et déconcentrée, ainsi qu'aux informations détenues par d'autres services si cela est nécessaire à l'exercice de ses missions. Dans ce dernier cas, il en informe le RPROG qui peut compléter les éléments transmis ou apporter une analyse relative aux informations ainsi obtenues.

Dans le cadre de l'exercice de sa mission de synthèse et d'analyse budgétaires, le RFFiM a notamment accès en consultation directe :

- aux systèmes d'information de la zone fonctionnelle « finances » telle que définie dans les schémas directeurs respectivement des systèmes d'information du ministère et du système d'information financière ministérielle;
- à sa demande, aux autres systèmes d'information ou outils informatiques contenant des informations nécessaires à ses besoins en matière de fiabilisation de l'information financière (systèmes d'information logistique, de contrôle de gestion...).

III.2.1. Systèmes d'information relatifs aux dépenses de personnel

Pour exercer la fonction de synthèse budgétaire ministérielle, le RFFiM dispose d'un accès direct aux systèmes d'information financière des programmes en matière de titre 2 et de gestion des flux RH (par exemple : infocentre Dialogue, infocentre RH, BGP2, POEMS...). L'objectif est de disposer des données consolidées disponibles dans ces systèmes d'information, non disponibles dans les systèmes d'information transverses ministériels ou interministériels, afin d'analyser au mieux les évolutions de la consommation des dépenses de personnel et la préparation de leur budgétisation. Lorsque ces données nécessitent en outre un retraitement opéré par le RPROG, celui-ci en communique les résultats au RFFiM.

Les informations individuelles restent de la compétence exclusive des acteurs intervenant en matière de ressources humaines. De même, les informations classifiées font l'objet d'un traitement adapté.

Bien que l'accès direct aux systèmes d'information soit ouvert au RFFiM, les analyses éventuelles de ce dernier font l'objet d'échanges avec le RPROG.

Le RFFiM peut également demander un accès aux bases de données et outils développés par les RPROG (MSPN, PMS, fichiers référents...).

Dans le cas spécifique du titre 2 et des emplois des personnels militaires, et dans l'attente de l'aboutissement des travaux menés avec les RPROG et le ministère de la défense permettant l'accès direct du RFFiM aux informations, les RPROG concernés (gendarmerie nationale, sécurité civile) transmettent mensuellement, le 15 du mois, les restitutions agrégées dont ils disposent, par corps, grades et échelon, des effectifs et des éléments de rémunération issus des fichiers de solde.

III.2.2. Systèmes d'information relatifs aux dépenses de hors titre 2

Le RFFiM a accès à l'ensemble des systèmes d'information portant sur les dépenses de hors titre 2. À cet effet, les RPROG transmettent à la DEPAFI, dans le cadre notamment du schéma directeur du système d'information financier, la liste exhaustive et les modalités d'accès et de traitement des informations des systèmes d'information dont ils assurent la maîtrise d'ouvrage en matière de hors titre 2.

Le RFFiM a également accès aux systèmes d'information relatifs aux données physiques des programmes (état des parcs automobiles, état des équipements, stocks, cartographie des garages, des implantations de matériel lourd, etc.), lui permettant de nourrir les travaux prospectifs et, notamment, de mettre en lumière les effets de la contrainte budgétaire sur les moyens du ministère. Ces travaux sont préparés avec les RPROG et leur sont restitués.

Bien que l'accès direct aux systèmes d'information soit ouvert au RFFiM, les analyses éventuelles de ce dernier font l'objet d'échanges avec le RPROG.

III.2.3. Fonds européens

Le ministère est concerné à plusieurs titres par les fonds européens : FSI, FAMI, FEDER, programme de recherche en sécurité... Ces programmes présentent des opportunités fortes pour le ministère, mais l'exposent aussi à plusieurs risques : sous-captation puis sous-consommation des fonds disponibles, dégagements d'office et remboursements à la Commission européenne.

Le RFFiM est chargé d'animer, avec les autorités responsables de fonds, le réseau des gestionnaires et bénéficiaires de fonds européens de l'administration centrale du ministère et d'en assurer la synthèse ministérielle, afin d'optimiser pour le budget du ministère les retours financiers de ces fonds et d'en maîtriser les risques. Il est informé de la synthèse des fonds perçus par l'ensemble des programmes et des opérateurs, ainsi que des principaux projets soumis aux autorités européennes.

Il est chargé, en lien avec les acteurs interministériels (notamment la Commission interministérielle de coordination des contrôles –CICC-, le Secrétariat général des affaires européennes –SGAE-, la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne –RPUE-), de la veille sur les fonds européens dans le champ des attributions du ministère, et assiste les RPROG dans l'objectif d'optimisation de la ressource de fonds européens.

Le RFFiM présente annuellement au ministre une synthèse des fonds européens perçus par le ministère et présente, en liaison avec les autorités du ministère responsables de fonds et les RPROG, une analyse de la mise en œuvre de la stratégie de cofinancement des projets du ministère par les fonds européens. Selon le calendrier communautaire, le RFFiM propose également, selon les mêmes modalités, des évolutions de cette stratégie.

III.2.4. Information et avis du RFFiM sur les projets de textes et d'investissements

III.2.4.1. Projets de textes ayant un impact sur la masse salariale

Les projets de texte à caractère collectif, quelle que soit leur nature juridique (législative, réglementaire ou circulaire), engageant une dépense de personnel (textes statutaires, indiciaire ou indemnitaire ou d'avancement), sont adressés, accompagnés d'une étude d'impact financière, au RFFiM qui rend un avis sur la soutenabilité budgétaire des mesures envisagées.

En particulier, les RPROG transmettent au RFFiM, avant transmission au guichet unique DB-DGAFP, les projets de textes en matière de ressources humaines ayant un impact budgétaire. Cette transmission d'informations doit permettre au RFFiM d'être un relais plus opérationnel des RPROG lors des arbitrages budgétaires.

III.2.4.2. Projets d'investissement du ministère

Au niveau interministériel, des dispositifs ont été mis en place pour expertiser les projets d'investissement des ministères, l'un confié au Commissaire général à l'investissement (CGI) et l'autre, dans le champ des SIC, à la direction interministérielle des SIC (DISIC).

Préalablement à leur transmission au ministre, les RPROG transmettent au RFFiM leurs projets d'investissement (projets immobiliers, projets d'équipements des forces de sécurité intérieure...), accompagnés d'une étude d'impact du projet, permettant au RFFiM d'en mesurer les effets budgétaires et sur les circuits comptables et financiers à court et moyen termes, de façon transversale au sein du ministère, ainsi que la valorisation nette des coûts et économies induits.

Notamment, tout projet d'investissement supérieur à un seuil de 9 M€ est communiqué par le RPROG au RFFiM au travers de la fiche de recensement-type établie par le CGI, avant le lancement des études initiales.

III.2.5. Suivi mensuel des crédits

III.2.5.1. Transmission des explications des écarts à la prévision mensuelle en matière de dépenses de personnel

Une analyse mensuelle des écarts à la prévision de consommation de la masse salariale et des effectifs est transmise le 15 du mois suivant au RFFiM. Ces éléments permettront de partager tous les mois avec le RFFiM une analyse sur le niveau de consommation des différents programmes. Cette démarche vise à anticiper au maximum les difficultés de fin de gestion qui nécessiteront des arbitrages ministériels.

III.2.5.2. Transmission aux RPROG des informations relatives à la consommation des crédits hors-titre 2

Dans le cadre de sa mission de pilotage de la consommation des programmes du ministère, le RFFiM transmet chaque mois aux RPROG dès le mois de mars, un état de consommation par programme des crédits de paiement du hors titre 2 par rapport aux crédits disponibles et par rapport à la cible d'exécution retenue, avec les évolutions constatées au cours des deux années précédentes, à la même période. Ces informations permettent à chaque RPROG de disposer d'éléments de comparaison par rapport au niveau de consommation ministériel de l'ensemble des programmes. Sur la base des informations financières auxquelles il a accès, le RFFiM peut demander aux RPROG de lui transmettre tout élément d'information utile permettant d'expliquer les évolutions du taux de consommation des programmes, et en particulier en cas de surconsommation ou de sous-consommation inhabituelle des crédits du hors-titre 2.

À compter du mois d'octobre, cet état est transmis à un rythme hebdomadaire, jusqu'à la dernière semaine de gestion.

IV. – PILOTAGE DE LA PERFORMANCE DE LA CHAÎNE D'EXECUTION FINANCIERE

L'arrêté du 12 août 2013 portant organisation interne du secrétariat général du ministère et la circulaire interministérielle du 30 octobre 2014 relative à la modernisation de la chaîne de la dépense de l'Etat confient le pilotage de la performance de la chaîne de la dépense au RFFiM. Dans ce cadre, le RFFiM :

- détermine les cibles chiffrées des indicateurs ministériels de performance financière ;
- les décline au niveau des différents réseaux financiers du ministère ;
- assure le suivi de ces indicateurs et la diffusion de leurs résultats auprès des réseaux financiers du ministère.

Les RPROG, avec l'appui du RFFiM, mobilisent leurs services prescripteurs ainsi que les plateformes CHORUS agissant pour leur compte pour atteindre les cibles de performance.

La stratégie de performance financière conduite par le RFFiM s'appuie sur un système d'information financière fiable, évolutif, et dont le coût est soutenable au regard des contraintes budgétaires. A cet effet, et en articulation avec la mission ministérielle de gouvernance des SIC, le RFFiM est chargé de l'élaboration, de la mise en œuvre et du respect du schéma directeur du système d'information financière ministériel.

Le contrôle interne financier (CIF) ministériel, qui vise à atteindre une assurance raisonnable de maîtrise des risques financiers, budgétaires et comptables, constitue également une voie d'amélioration de la performance financière. Le RFFiM est le garant du déploiement du CIF. Dans ce cadre, il s'appuie sur un dispositif de gouvernance et de pilotage tel que défini par la décision ministérielle du 2 juin 2014 en lien avec les RPROG.

Ceux-ci sont associés :

- à la démarche d'identification des priorités et risques ministériels et des actions de maîtrise des risques qui sont traduites dans le plan d'action ministériel de contrôle interne financier ;
- à la déclinaison, sous forme de feuilles de route, des actions à conduire par les réseaux ministériels (préfectures, SGAMI, réseaux de la police nationale, de la gendarmerie nationale et de la sécurité civile, opérateurs).

Par ailleurs, les RPROG veillent à :

- la permanence du dispositif de pilotage directionnel (nomination d'un référent directionnel, tenue du dossier permanent du CIF) ;
- l'élaboration du plan d'action directionnel qui prend en compte les orientations du plan ministériel et de la feuille de route afférente à leur direction ainsi que toute action jugée pertinente pour assurer la maîtrise des risques identifiés par la direction (que ces actions soient mises en œuvre au niveau central ou au niveau des réseaux) ;
- informer le pilote ministériel (RFFiM) des résultats obtenus afin de répondre aux évaluations de la Cour des comptes.

V. – RENFORCEMENT DU PILOTAGE STRATEGIQUE ET DE LA TUTELLE FINANCIERE DES OPERATEURS

L'instruction ministérielle du 10 janvier 2012 relative au pilotage stratégique des opérateurs du ministère et l'arrêté du 12 août 2013 portant organisation interne du secrétariat général du ministère confie à la DEPAFI, pour le compte du secrétaire général, l'exercice de la synthèse stratégique des tutelles des établissements publics et opérateurs relevant du ministère et le rôle d'assister les responsables de programmes dans leur mission de tutelle budgétaire et financière des établissements concernés.

Le décret du 24 juillet 2014 relatif aux secrétariats généraux des ministères confie en outre aux secrétaires généraux l'évaluation et la coordination de la tutelle des opérateurs, compétence exercée par la DEPAFI par délégation du secrétaire général.

V.1. Échanges entre la DEPAFI, les autorités exerçant la tutelle et les opérateurs

La DEPAFI a la responsabilité d'animer le réseau des opérateurs et des autorités exerçant la tutelle, par des réunions trimestrielles notamment. Elle peut également réunir un opérateur, l'autorité chargée de sa tutelle et le RPROG pour des points particuliers, notamment lors de la préparation de la négociation et des documents budgétaires.

Ces points peuvent concerner, entre autres sujets :

- à l'initiative de l'autorité chargée de la tutelle, le suivi des contrats d'objectifs et de performance (COP) ;
- les analyses budgétaires en vue des pré-CA auxquels la DEPAFI participe systématiquement pour la préparation des budgets initiaux, rectificatifs, et des comptes financiers, les analyses des indicateurs financiers, l'évaluation des impacts pluriannuels en crédits et emplois des projets de réforme et d'investissement ;
- l'accompagnement pour la mise en œuvre du décret GBCP.

La DEPAFI peut solliciter les opérateurs en tant que de besoin, cette sollicitation étant systématiquement et simultanément transmise à l'autorité chargée de la tutelle, qui assure la remontée des informations requises.

Dans un objectif de synthèse et de cohérence ministérielle, la DEPAFI est chargée de mener les échanges et les négociations avec la direction du budget, la DGFIP et l'AIFE sur les questions budgétaires et financières des opérateurs. Le cas échéant, la DEPAFI est systématiquement informée par les tutelles et les opérateurs des demandes budgétaires et financières qui leur sont adressées directement par les services du ministère chargé des finances.

La DEPAFI veille à la cohérence et à la non redondance des demandes adressées aux opérateurs et aux autorités chargées de la tutelle, et les informe au titre de l'animation du réseau des actualités interministérielles les concernant (procédure budgétaire, travaux du groupe des tutelles animés par la direction du budget, modernisation de l'action publique, etc.).

Les opérateurs transmettent chaque début de mois à la DEPAFI et aux autorités chargées de la tutelle les indicateurs pour le mois échu : variation du fonds de roulement, niveau du fonds de roulement, état de la trésorerie.

V.2. Généraliser les outils d'aide au pilotage stratégique et à la performance des opérateurs.

Les services chargés de la tutelle rédigent annuellement une lettre de mission des directeurs des opérateurs, en concertation avec la DEPAFI. La lettre de mission comporte notamment les objectifs stratégiques et financiers impartis pour l'année, conformément au COP. Elle est signée par le ministre ou le responsable chargé de la tutelle.

Chaque opérateur doit disposer d'un COP actualisé, élaboré en lien avec la DEPAFI, et faire l'objet de réunions de suivi infra annuelles animées par la tutelle. La lettre de mission et le COP sont transmis au secrétaire général.

*
* *

Les présentes instructions sont, sauf exception mentionnée, d'application immédiate.

Je vous remercie de votre implication dans leur mise en œuvre effective, dont le secrétaire général m'adressera un premier bilan le 30 septembre 2015 au plus tard.

Fait le 1^{er} juin 2015.

Le ministre de l'intérieur,
BERNARD CAZENEUVE