



Pilotage du Budget Programme axé sur la performance

1

Pilotage du Budget Programme axé sur la performance

La démarche de la budgétisation par programme axée sur la performance repose sur une logique qui veut qu'à partir des orientations politiques, des attentes des citoyens (usagers, contribuables), des marges de manœuvre internes et des ressources mobilisables, chaque ministère fixe les objectifs stratégiques et les objectifs des programmes. Ces objectifs sont décrits dans le Projet de Performance des Administrations (PPA) qui constitue le document de base de pilotage stratégique et opérationnel.

Le PPA est un document élaboré par un ministère présentant la synthèse des informations sur les programmes, servant de base au plaidoyer budgétaire. Le PPA accompagne le projet de loi de finances pour mieux informer le Parlement sur le contenu des programmes. Il retrace d'une part, les priorités nationales, les résultats antérieurs, les objectifs stratégiques, etc. et d'autre part, pour chaque programme, les objectifs, les indicateurs et cibles, et les crédits budgétaires sollicités en AE et CP.

A partir des résultats obtenus, on mesure les écarts et on rend compte dans le Rapport Annuel de Performance (RAP). Il s'agit d'un cercle vertueux dans lequel s'inscrit la gestion axée sur la performance qui permet de corriger les incohérences compte tenu des résultats.

Partant de ce processus global de la budgétisation par programme axée sur la performance, la gestion, le suivi et le contrôle des programmes doit s'articuler autour de cette même logique d'intervention et d'amélioration continue.

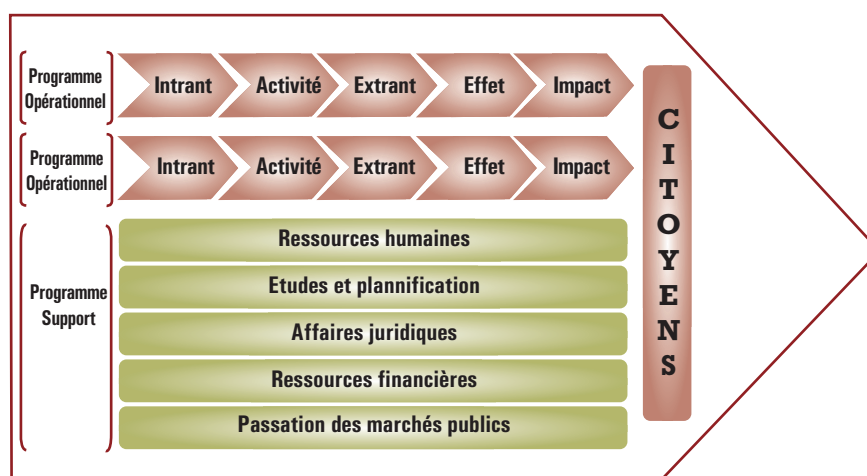
Du point de vue de la classification programmatique du budget, le programme est décliné en actions, les actions en activités et les activités en tâches.

Le programme constitue le socle du budget programme et la base de l'affichage des politiques publiques par objectifs. Le Programme est un ensemble d'actions à mettre en œuvre au sein d'une administration pour la réalisation d'un objectif déterminé de politique publique dans le cadre d'une fonction. Le programme est

basé sur des objectifs et s'appuie sur une stratégie explicite de mise en œuvre.

Classés en deux catégories, en programmes opérationnels et en programmes supports, les programmes regroupent les crédits destinés à mettre en œuvre un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère ou d'un même organe constitutionnel, ce qui exclut l'option des programmes interministériels, c'est-à-dire les programmes dont les actions relèvent de plusieurs ministères ou organes constitutionnels, et qu'il va falloir traiter ultérieurement.

Figure 1: Programme support et programmes opérationnels



Comme le montre la figure 1, les programmes opérationnels sont orientés vers la réalisation de résultats qui permettent la satisfaction des citoyens, et les programmes supports sont orientés vers les programmes opérationnels à travers la mobilisation des moyens transversaux qui leur permettent de mobiliser à temps les intrants et les activités afin d'atteindre leurs objectifs.

I

Pilotage du Budget Programme axé sur la performance

Programme et projet !

« La LRFE définit le programme comme « un ensemble d'actions à mettre en œuvre au sein d'une administration pour la réalisation d'un objectif déterminé de politique publique dans le cadre d'une fonction »

Cette formulation peut laisser penser que le programme est un projet, avec un début et une fin, un calendrier, et des objectifs à atteindre à une échéance donnée. Ce n'est pas le cas.

Dans la logique de la réforme budgétaire, le programme est un support de présentation des crédits budgétaires par finalité socio-économique. Il définit le cadre budgétaire de mise en œuvre des politiques publiques. Il constitue une enveloppe globale et limitative de crédits.

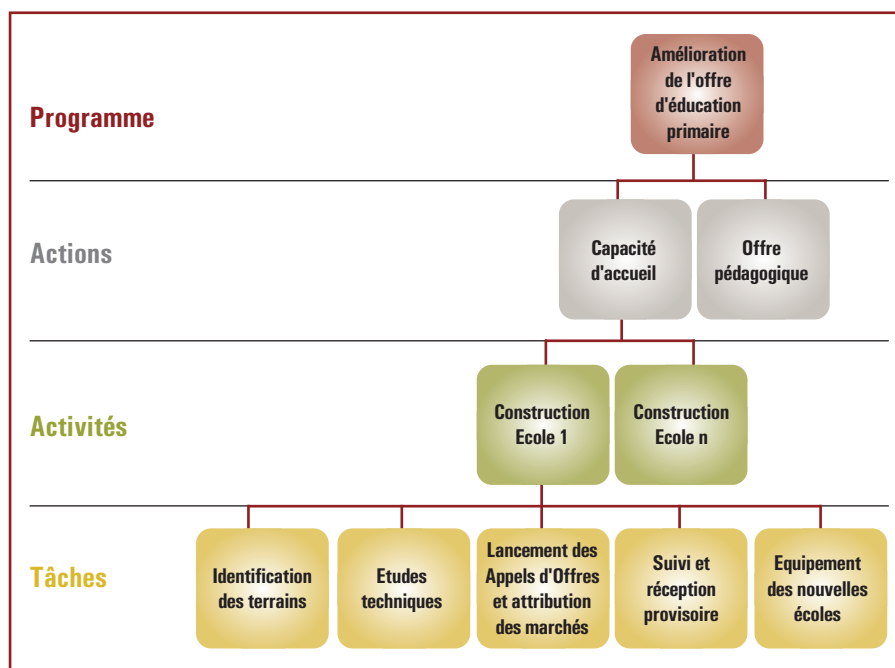
Si son périmètre peut être adapté en fonction de l'évolution des politiques publiques, le programme n'a pas vocation à s'éteindre avec l'achèvement d'un projet particulier. C'est un cadre budgétaire qui doit bénéficier d'une certaine stabilité.

Source : Assurer la mise en œuvre du nouveau régime financier de l'Etat du Cameroun et la convergence avec le futur système régional de gestion des finances publiques – Xavier rame, Maximilien Queyranne et Marine Camiade – FMI – Février 2012

Composante élémentaire d'un programme, l'Action vise la réalisation d'un objectif intermédiaire du programme dont elle fait partie. L'action comporte un ensemble d'activités à exécuter dans le cadre de sa mise en œuvre. Chaque action doit être rattachée et demeurer de la responsabilité d'une et une seule unité administrative, même si plusieurs unités administratives contribuent à sa mise en œuvre. Dans le cas où plusieurs unités administratives contribuent à la mise en œuvre d'une seule action, il faut désigner une seule unité administrative, chef de file, qui répondra, vis-à-vis du responsable de programme, de la réalisation des objectifs de l'action et de la mise en œuvre des activités qui en relèvent.

Par ailleurs, il est à signaler que les activités (déclinées en tâches) doivent être rattachées à un seul service opérationnel. Un service opérationnel peut être responsable de la mise en œuvre d'une ou plusieurs tâches, mais une activité ne peut en aucun cas être réalisée ou mise en œuvre par plusieurs services opérationnels. Ainsi, en partant de la figure 2 ci-après, la « construction d'écoles nouvelles » ou la « réhabilitation des anciennes écoles » ne peuvent être confiées qu'à une seule unité administrative.

Figure 2: Eléments du programme



1.1 Les acteurs de la performance

Par acteurs de la performance, on entend les responsables du pilotage, de la gestion et du suivi de la performance au niveau du programme. Il est à souligner que les acteurs dits « fonctionnels » sont également responsables de la performance mais exercent une fonction support dans la démarche de la performance.

Sous l'autorité du ministre, la pyramide hiérarchique, au sens de la gestion en mode budget programme, comprend le responsable de programme, le responsable d'action, le responsable de l'unité administrative et le responsable d'activité.

1.1.1 Le responsable de programme

Le Ministre, en tant qu'ordonnateur principal du budget de son ministère, a la responsabilité de la bonne exécution des programmes et de la production du RAP dudit ministère. Pour des

I

Pilotage du Budget Programme axé sur la performance

besoins opérationnels, il désigne un responsable pour la coordination des actions, des activités et des tâches de chaque programme. Ce responsable, en l'occurrence le responsable de programme, joue un rôle de pilotage et de coordination de l'ensemble du programme.

Au regard des exigences attendues du responsable de programme, il est nécessaire d'une part qu'il soit nommément désigné, et d'autre part, qu'il ait des compétences techniques avérées dans le champ d'intervention du programme. Par ailleurs, il est indispensable que le responsable de programme identifie au sein de son équipe des acteurs clés chargés de gérer les actions et les activités et ceci afin de mieux coordonner leur mise en œuvre.

Concrètement, le responsable de programme est chargé notamment de :

- Assurer la formulation du programme ;
- Elaborer la stratégie du programme, ses objectifs, ses indicateurs de performance ;
- Sélectionner et mettre en cohérence les actions du programme;
- Veiller à l'adéquation des moyens aux résultats du programme ;
- Appuyer la définition du cadre institutionnel de mise en œuvre du programme ;
- Finaliser le programme pour son intégration dans le PPA ;
- Préparer les différents rapports à produire dans le cadre du programme ;
- Coordonner et animer le programme.

Pour la coordination et l'animation du programme, le responsable de programme est tenu de :

- Mettre en place un dispositif de pilotage stratégique et opérationnel ;
- Préparer le protocole de gestion au niveau du programme ;
- Identifier au sein de son équipe, des acteurs pour la coordination

de certaines actions ou d'un ensemble d'activités ;

- Coordonner la mise en œuvre et le suivi évaluation des actions, activités et tâches du programme ;
- Collecter et traiter les données du programme pour la production des tableaux de bord ;
- Produire les rapports de suivi et les RAP dans les aspects liés au programme.

Selon ce nouveau mode de budgétisation, ce sont les responsables de programmes qui sont chargés de la programmation, de l'exécution et du suivi des objectifs et des réalisations, et à ce titre ils doivent être ordonnateurs (délégués) des budgets de leurs programmes.

Responsable de programme et ordonnancement

Afin qu'il puisse jouer pleinement son rôle, le responsable de programme doit être ordonnateur de son programme. A ce titre, le Ministre (ordonnateur principal) délègue au responsable de programme le pouvoir d'ordonnancement pour le programme dont il a la charge et ceci selon les dispositions de l'alinéa 4 (3°) de l'article 51 de la LRFE.

1.1.2 Le Responsable d'action

Pour la coordination de chacune des actions du programme, le responsable de programme est assisté de responsables d'action. Ces derniers sont chargés de piloter les services et opérateurs tenus d'exécuter les activités liées à la mise en œuvre de l'action et de collecter et traiter les données pour la production d'un rapport consolidé.

1.1.3 Le Responsable de l'unité administrative

Il existe plusieurs catégories d'unités administratives, mais au sens du présent manuel, on entend par unités administratives, les

I

Pilotage du Budget Programme axé sur la performance

délégations régionales, départementales et les missions diplomatiques et consulaires.

Les responsables de ces unités sont particuliers en ce qu'ils répondent des activités qui appartiennent à des programmes différents. A cet effet, ils sont tenus de produire des rapports d'activités consolidés pour l'ensemble des programmes de la structure dont ils dépendent.

1.1.4 Le Responsable d'activité

Par responsable d'activité, on entend le responsable du service opérationnel porteur de l'activité dans le Budget programme. Ce responsable répond de ses résultats selon le cas devant le responsable d'action ou de l'unité administrative.

Il est à signaler que la fonction de responsable d'activité est dissociée de la fonction de gestionnaire de crédit. Pour des raisons d'efficience, les crédits d'une activité peuvent être gérés par une tierce personne désignée discrétionnairement par l'ordonnateur principal ou secondaire. Le responsable d'activité doit veiller à :

- Décliner les activités en tâches et en évaluer les coûts ;
- Renseigner le planning de mise en œuvre de l'activité pour faciliter le suivi par le responsable de programme ;
- Identifier les indicateurs de suivi de l'activité pour faciliter l'évaluation des progrès vers les résultats ;
- Piloter la mise en œuvre de l'activité jusqu'à son terme ;
- Produire toute information nécessaire aux rapports de mise en œuvre des programmes.

1.1.5 Le Contrôleur de Gestion

Le contrôleur de gestion est un acteur clef dans le dispositif de pilotage de la performance. Personnage central dans le processus de gestion du budget programme, ses activités sont aussi bien importantes dans la phase de préparation que d'exécution.

Dans la phase préparatoire du Budget programme, le Contrôleur de gestion doit veiller à ce que toutes les conditions techniques soient réunies pour la mesure des performances des programmes inscrits dans le PPA. Il doit contrôler :

- La cohérence des objectifs avec les finalités de politiques publiques ;
- La pertinence des indicateurs par rapport aux objectifs et leurs capacités à rendre compte des évolutions vers les résultats des programmes ;
- La qualité des activités par rapport aux objectifs des programmes et actions ;
- La pertinence des résultats attendus de chaque activité dans la perspective du suivi des performances des unités administratives ;
- L'homogénéité de l'évaluation des coûts des activités et la qualité des imputations budgétaires.

Avant l'exécution du Budget programme, l'apport du Contrôleur de gestion est particulièrement important dans le processus de mise en place du processus de contractualisation.

Au cours de la phase d'exécution, le contrôleur de gestion a la responsabilité principale de collecter, traiter et commenter les informations les plus pertinentes de mise en œuvre de tous les programmes dans une optique de prises de décisions stratégiques par l'ordonnateur principal dans la conduite des actions vers les résultats. Cette responsabilité consiste principalement à :

- Centraliser tous les tableaux de bord opérationnels des programmes ;
- Synthétiser les différents tableaux de bord pour en faire un outil de pilotage stratégique ;
- Evaluer les écarts et risques de non performance et proposer des mesures correctives ;
- Tenir une comptabilité analytique dans l'optique d'évaluation du

I

Pilotage du Budget Programme axé sur la performance

coût des programmes ;

- Produire les Rapports annuels de performance (RAP) en étroite collaboration avec les responsables de programme.

L'enjeu et le défi pour le responsable de programme est de pouvoir coordonner la mise en œuvre du programme en tenant compte des relations hiérarchiques, organisationnelles et réglementaires. Chacun des acteurs décrits plus haut remplit des fonctions bien précises, et c'est au responsable de programme de veiller au respect par chacun d'eux de leurs attributions et obligations aussi bien au niveau des activités du programme que dans le circuit de la dépense. Cette mission dévolue au responsable de programme lui impose de disposer d'un tableau synoptique des acteurs retraçant de manière précise les attributions et les missions de chacun au niveau de la chaîne des résultats.

1.2 Le dispositif de pilotage stratégique

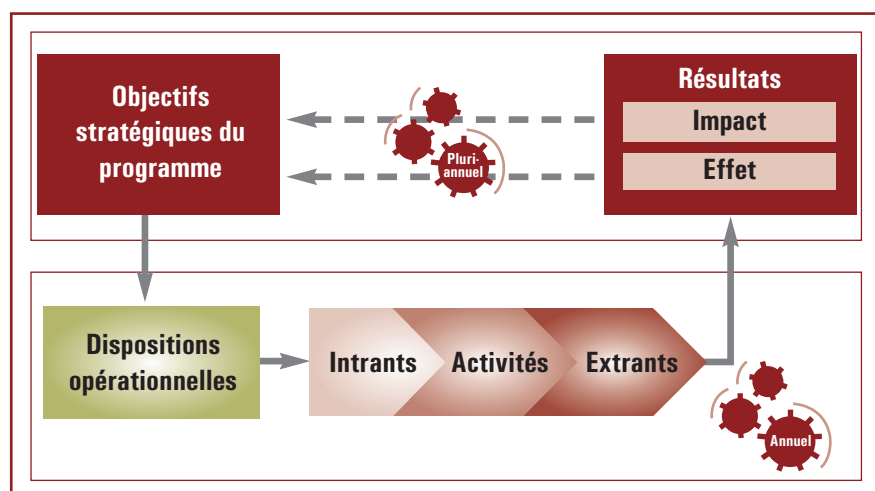
Le pilotage stratégique est un dispositif de suivi mis en place par chaque responsable de programme afin de s'assurer que le programme dont il a la charge est mis en œuvre de façon efficace et efficiente en vue de réaliser l'objectif stratégique du ministère. Le dispositif de suivi n'a pas vocation à s'ingérer dans la gestion opérationnelle des programmes, mais vise plus précisément à offrir au responsable de programme un cadre de prise de décisions stratégiques garantissant l'atteinte des objectifs du programme.

Le schéma global dans lequel s'intègre la logique d'intervention du programme dicte qu'à partir des objectifs globaux et spécifiques, le responsable de programme doit prendre les dispositions opérationnelles afin de planifier les intrants en terme de moyens généraux (ressources humaines et matérielles) pour organiser les tâches et activités nécessaires à la production d'extrants (produits) qui produisent des effets (résultats intermédiaires) et un impact (résultats finaux) d'ordre économique ou social.

Le dispositif de pilotage stratégique s'inscrit dans une démarche de déclinaison des objectifs de performance au niveau opérationnel

afin de s'assurer que les opérations sont réalisées de manière ordonnée, d'alerter sur les écarts, et d'engager les mesures correctives selon une organisation cohérente de l'information.

Figure 3 : Eléments du dispositif de pilotage stratégique



1.2.1 Déclinaison des objectifs du programme

Les objectifs déclinés au niveau opérationnel (objectifs intermédiaires ou objectifs complémentaires) doivent obligatoirement contribuer à la réalisation des objectifs du programme et par ricochet des objectifs stratégiques. Les objectifs opérationnels sont ceux sur lesquels s'engagent les responsables opérationnels (responsable d'action, responsable d'unité administrative et responsable d'activité) auprès du responsable de programme.

I

Pilotage du Budget Programme axé sur la performance

Figure 4 : Déclinaison des objectifs du programme

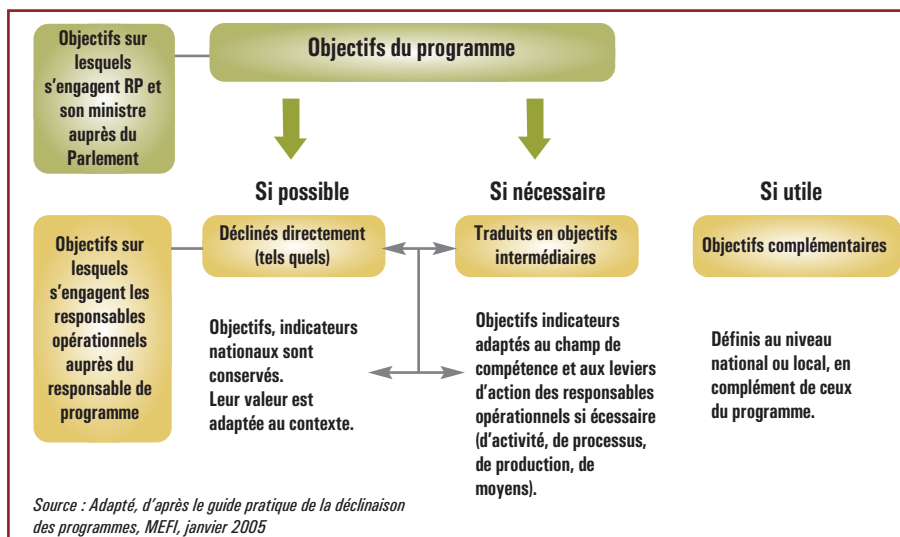


Illustration :

Supposons que nous sommes dans le programme « amélioration de l'administration pénitentiaire » avec comme objectifs pour le programme de :

- Objectif 1** : « Favoriser l'insertion professionnelle des détenus » mesuré suivant l'indicateur de « pourcentage des détenus non qualifiés suivant une formation »
- Objectif 2** : « renforcer la sécurité des établissements pénitentiaires » mesuré par « le nombre d'évasions »

L'objectif 1 va être décliné directement tel quel au niveau de l'action, il va être repris tel quel par le responsable d'unité administrative qui assure le suivi de l'indicateur, établissement pénitentiaire par établissement pénitentiaire, il aura donc à suivre le « pourcentage des détenus non qualifiés suivant une formation » établissement par établissement. La moyenne agrégée de tous les établissements apparaîtra dans l'indicateur au niveau du programme.

L'objectif 2 va être décliné en un objectif intermédiaire et en un objectif complémentaire (additionnel). En effet, afin de « renforcer la sécurité des établissements pénitentiaires » le responsable d'unité administrative se fixe comme objectif de « réaliser des fouilles générales et sectorielles » mesuré par « le nombre de fouilles par direction régionale ». Cet objectif intermédiaire permet, entre autres objectifs intermédiaires, de « renforcer la sécurité des établissements pénitentiaires ».

Ce même responsable d'unité administrative estime que d'autres leviers permettent de « renforcer la sécurité des établissements pénitentiaires » à savoir la formation des agents. A ce titre, il prévoit un autre objectif complémentaire (additionnel) qui est de « développer la formation continue des agents » mesuré par « le nombre de jours de formation par agent ».

La définition des objectifs est la clé pour que le pilotage stratégique puisse trouver sa place au quotidien dans la pratique du responsable de programme. Pour piloter les objectifs, les actions et activités et les moyens nécessaires, il faut disposer des meilleurs objectifs et indicateurs à chaque niveau.

Objectifs du programme traduits en objectifs intermédiaires

Le programme 468: « maintenance du réseau routier » poursuit l'objectif stratégique d'améliorer nettement le niveau de service du réseau routier. Cet objectif stratégique va être décliné au niveau du programme comme suit :

- Assurer le trafic dans de bonnes conditions de sécurité ;
- Maintenir le réseau en bon état d'entretien.

Pour atteindre les objectifs du programme, les unités administratives mettent en œuvre des travaux d'entretien, des aménagements, etc.

Pour ces unités administratives, l'objectif opérationnel ou intermédiaire (niveau I) serait:

- Augmenter la fréquence d'entretien des routes.

De cette action résulte différentes activités dont les travaux conduits en régie, l'ingénierie et la commande de travaux sous-traités, des activités de soutien pour le fonctionnement des services, etc.

Pour ces activités, l'objectif opérationnel ou intermédiaire (niveau II) serait (par exemple) de :

- Réduire les délais de commande des travaux sous traités.

Le pilotage stratégique repose sur l'articulation des objectifs et les leviers d'actions, et, à ce titre le responsable de programme doit s'appuyer sur un nombre de tableaux de bord qui permettent

I

Pilotage du Budget Programme axé sur la performance

d'intégrer les leviers d'actions dans une chaîne de causes à effets selon un schéma de type cadre logique.

Pour des besoins d'intervention opérationnelle, cette logique doit être décrite dans une Matrice Cadre Logique (voir annexe I), élaborée par chaque responsable de programme. La MCL permet à ce dernier :

- D'améliorer la logique d'intervention du programme ;
- D'accroître la probabilité d'atteindre les résultats ;
- De vérifier que les interventions sont suffisantes pour construire la chaîne de résultats ;
- De réduire l'influence des hypothèses et des risques ;
- De déterminer les indicateurs de suivi et les questions d'évaluation stratégiques.

Les objectifs, comme les indicateurs de performance décrits dans la MCL permettent de mobiliser les équipes, et doivent être déclinés en objectifs et indicateurs qui portent directement sur les leviers d'action au niveau opérationnel.

Pour bien aligner les activités au niveau opérationnel sur les objectifs du programme, le responsable de programme doit définir en premier lieu le niveau des résultats, puis décliner les résultats en activités à mettre en œuvre, et enfin les moyens à mobiliser pour déployer lesdites activités.

1.2.2 Identification des leviers d'action

Chaque responsable de programme identifie les leviers d'action qui permettent d'atteindre les objectifs nationaux. Les leviers d'action se matérialisent, entre autres, par des ajustements du processus interne, par des réallocations de moyens et de ressources, par des réorganisations administratives, ou encore par des améliorations continues de la qualité des prestations, etc.

Qu'est ce qu'un levier d'action ?

Un levier d'action est tout facteur d'amélioration de la performance, c'est-à-dire, soit une modification de l'allocation de ressources permettant d'accroître le volume d'activités, soit une modification des processus permettant d'en améliorer la qualité ou l'efficacité socio-économique.

A moyens donnés, la réalisation d'un objectif socio-économique peut ainsi passer par :

1. Un ajustement structurel, à savoir la révision de la conception même de la politique publique concernée (à titre d'exemple, la modification des critères ou des modalités d'attribution d'un dispositif d'intervention) ;
2. Un ajustement, à droit constant, des processus et activités liés à la mise en œuvre de la politique publique (à titre d'exemples, l'octroi aux opérationnels d'une plus grande latitude pour la sélection des dispositifs d'intervention les plus appropriés, la formation des agents, l'adaptation de la structure des emplois aux qualifications requises...).

Les leviers d'action, dont il est principalement question au niveau des actions et des activités, sont non budgétaires et portent sur l'organisation : processus, outils, compétences, formation etc....

Source: Adapté d'après la circulaire N°DAGPB/AF2/2007/60 du 2 février 2007 relative au référentiel ministériel de contrôle de gestion - Ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement Ministère de la Santé et des Solidarités - République française

Les leviers d'action doivent découler d'un suivi minutieux des tableaux de bord. En effet, chaque responsable de programme est tenu d'élaborer un tableau synoptique qui retrace l'ensemble des acteurs (responsable de programme, responsable d'action, responsable d'unité administrative, responsable d'activité) et les objectifs et indicateurs de performance. Ce tableau permet au responsable de programme d'avoir une vue d'ensemble des enjeux et des défis de son programme et par ricochet d'identifier les leviers d'actions qui permettent l'amélioration des résultats.

1.2.3 Le dialogue de gestion

Le dialogue de gestion est un dispositif de concertation permanente mis en place dans le cadre d'un programme afin de s'assurer que les activités mises en œuvre par les différents intervenants du programme concourent à la réalisation des résultats escomptés. Le dispositif mis en place vise à fluidifier la communication entre les

1

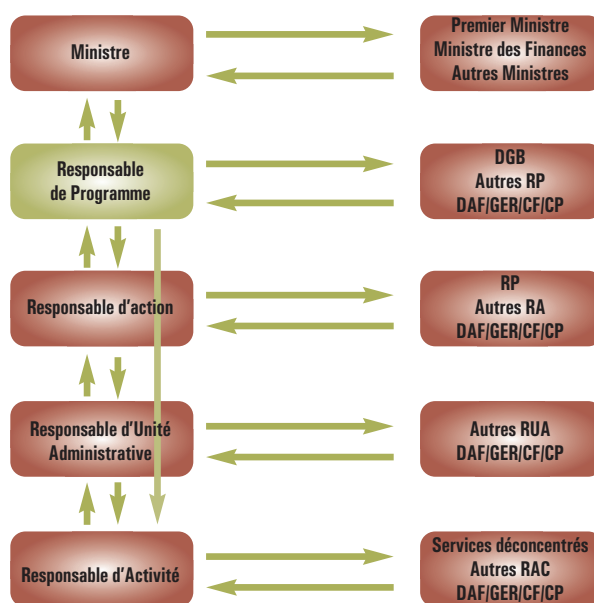
Pilotage du Budget Programme axé sur la performance

différents acteurs pour amenuiser les lourdeurs bureaucratiques et faciliter une meilleure participation des parties prenantes dans la réalisation de son objectif.

Le dialogue de gestion se décline de la délégation des responsabilités et est animé par le responsable de programme selon trois axes :

- Un axe horizontal, entre le responsable de programme et les autres responsables de programmes opérationnels ou de programme support;
- Un axe vertical, entre le responsable de programme et les responsables opérationnels chargés de la mise en œuvre des actions et des activités;
- Au niveau territorial, le dialogue de gestion englobe les acteurs locaux tels que les chefs d'administrations déconcentrées et/ou les collectivités territoriales ;
- Le dialogue de gestion s'étend également aux opérateurs (établissements publics) concernés par l'atteinte des objectifs du programme.

Figure 5: Processus de dialogue de gestion



Le dialogue de gestion est l'ensemble des processus d'échanges entre deux niveaux hiérarchiques ou managériaux relatifs aux volumes de moyens et aux objectifs assignés, en somme la mise en place des objectifs et des moyens. Concrètement, il porte sur la démarche de la performance, sur la programmation des activités, et sur les moyens. Il s'inscrit naturellement dans un calendrier de gestion (dont le calendrier budgétaire) et organise le nouveau rôle des acteurs de la performance tout au long de la chaîne de management.

Organisation du dialogue de gestion

« En ce qui concerne les acteurs et la périodicité des rencontres dans le cadre du dialogue de gestion, il faut absolument éviter de tomber dans la réunionite. Le dialogue de gestion vient en complément des canaux traditionnels de communication au sein de l'administration. C'est pourquoi, il faut éviter d'adopter une approche trop systématique dans la mise en œuvre du dialogue de gestion ».

Il s'agit globalement de mettre en place une organisation permettant aux différents acteurs d'échanger sur tous les aspects du programme selon une périodicité définie par avance. Les supports d'animation du dialogue de gestion sont constitués de la charte ministérielle de gestion, du protocole de gestion, des tableaux de bord, des rapports d'exécution, des états financiers, etc.

Le cadre de dialogue est le lieu par excellence pour discuter sur les conditions de mise en œuvre d'un programme en vue de surmonter toutes les difficultés liées à la réalisation des activités. Ce cadre doit regrouper, par conséquent, les principaux acteurs intervenants directement ou indirectement dans l'exécution technique et financière des programmes. Il offre au responsable de programme une réelle opportunité pour faire du programme une réalité dynamique.

Le responsable de programme est la personne clé du budget programme axé sur la performance et constitue le garant vis-à-vis

1

Pilotage du Budget Programme axé sur la performance

du Ministre de la mise en œuvre et de la réalisation au niveau opérationnel des objectifs du programme. A ce titre, **il doit disposer d'une certaine autonomie et des prérogatives pour affecter les moyens généraux mis à la disposition du programme.**

La gestion du programme doit être déléguée respectivement aux responsables d'unités administratives et aux responsables de services opérationnels qui jouent un rôle d'animation des parties du programme qui leur sont confiées et rendent compte au responsable de programme.

Il s'agit d'une chaîne de responsabilité axée sur la performance qui implique la mobilisation de tous les agents autour de la performance. Cette chaîne s'étend également aux autres acteurs, à savoir le gestionnaire de ressources, les comptables publics et le contrôleur financier qui conservent leurs rôles respectifs au niveau de la chaîne de la dépense.

Le dialogue de gestion s'étend aussi et de manière continue avec les responsables du programme support. Le programme support assure les fonctions de gestion financière, budgétaire, RH, d'étude et de planification, des affaires juridiques, etc. au sein d'un ministère ou d'une institution.

Le programme support a notamment la charge de coordonner la préparation, l'exécution et le suivi du budget. Il est constitué d'agents publics ayant la maîtrise du « métier de financier » et est tenu d'accompagner les autres programmes (opérationnels) dans l'exécution financière de leurs activités dans un souci d'assurer l'efficacité dans l'exécution des dépenses publiques. Cette fonction support n'est pas à confondre avec celle de « gestionnaire de crédit » qui dispose de pouvoir de décision sur l'utilisation d'un crédit budgétaire.

Les conditions de réussite du dialogue de gestion

Un dispositif de contrôle de gestion :

Chaque responsable de programme utilise un contrôle de gestion pour améliorer le rapport entre les moyens engagés et l'activité développée ou les résultats obtenus, dans le cadre déterminé par la stratégie du programme.

Un exercice de comparaison des performances :

Les indicateurs servent pour chaque service à étalonner ses résultats par comparaison avec les autres, au sein du programme et par rapport à d'autres acteurs extérieurs au programme. C'est un moyen de déceler les bonnes pratiques, les facteurs clés de succès et les marges d'amélioration. La détermination des cibles de résultats à atteindre ne peut donc être une décision autoritaire prise par l'échelon central. Elle doit résulter des engagements pris par chaque service en vue d'accroître ses niveaux de performances, compte tenu de son contexte et des moyens qui lui sont alloués. On organise ainsi progressivement la convergence de l'ensemble des services vers les niveaux de performances atteints par les plus efficaces d'entre eux.

L'association des personnels :

La mobilisation de chaque service autour de ses engagements suppose une large concertation interne préalable, notamment au travers des comités techniques paritaires.

Source: http://www.performancepublique.budget.gouv.fr/fileadmin/medias/documents/ressources/guides/guide_performance.pdf

Afin de mettre en place le dialogue de gestion au niveau ministériel, il est indispensable que l'organisation et la coordination de ce dialogue soit confiée à un seul et unique responsable, en l'occurrence le Secrétaire Général du ministère, qui dispose d'un positionnement hiérarchique élevé.

Le dialogue de gestion doit être formalisé dans une charte ministérielle de gestion diffusée de manière large au sein du ministère. Le dialogue de gestion doit conduire à améliorer continuellement ladite charte afin de corriger les incohérences qui apparaissent et/ou de tenir compte des évolutions possibles au niveau des organigrammes ou des attributions. La charte ministérielle de gestion doit intégrer la fonction de contrôle de gestion et de pilotage de la performance dans le processus administratif.

I

Pilotage du Budget Programme axé sur la performance

Le dialogue de gestion doit également être organisé au niveau de chaque programme et formalisé dans un document appelé protocole de gestion.

L'organisation du dialogue de gestion au niveau du programme incombe au responsable de programme qui en assure la formalisation dans un protocole de gestion. Ce dialogue de gestion concerne aussi bien les programmes opérationnels que supports.

Illustration :

Périmètre du dialogue de gestion au niveau du programme « Gestion de la trésorerie de l'Etat et de la dette, comptabilité publique et financement de l'économie »

Dans le cadre de la stratégie de « consolidation du processus de décentralisation » du MINFI, le programme III « Gestion de la trésorerie de l'Etat et de la dette, comptabilité publique et financement de l'économie » dont le responsable de programme est le Directeur Général du Trésor, de la Coopération Financière et Monétaire (DGTCFM) a retenu comme objectifs :

- **Objectif 1.** Assurer une exécution efficace de la dépense publique, dans les meilleures conditions de sécurité et de rapidité.
- **Objectif 2.** Assurer un financement adéquat de la stratégie pour la croissance et l'emploi dans les meilleures conditions de coût et d'efficacité.

Les actions qui contribuent à l'objectif 1 sont :

- **Exécution des dépenses :** qui a pour objectif (niveau I) de réduire les délais de paiement de la dépense publique, dont la responsabilité de réalisation revient à l'unité administrative « Direction de la Comptabilité Publique »
- **Comptabilité de l'Etat :** qui a pour objectif (niveau I) de fournir des situations d'exécution du budget fiables dans les meilleurs délais, dont la responsabilité de réalisation revient à l'unité administrative « Direction de la Trésorerie » (DT)

Les activités de l'action 1 sont les suivantes :

Contrôle et visa des dépenses : qui a pour objectif (niveau II.i) de réduire le nombre d'irrégularités ;

Mise en paiement des dépenses : qui a pour objectif (niveau II.ii) de définir un délai de paiement propre au comptable ;

Elaboration des comptes de gestion : qui a pour objectif (niveau II.iii) de confectionner

des comptes fiables ;

Création des trésoreries ministérielles : qui a pour objectif (niveau II.iv) de créer cinq trésoreries ministérielles opérationnelles.

La responsabilité de mise en œuvre de ces activités incombe à la Sous Direction du Règlement du Budget de l'Etat et des Comptes (SDRBEC) qui met en œuvre un certain nombre de tâches à répartir entre :

- Le Service des Comptes de Gestion (SCG) ;
- Le Service de Règlement du Budget de l'Etat (SRBE) ;
- Le Service de l'Exploitation et de l'Analyse des Résultats Comptables (SEARC) qui est chargé, entre autres, de la coordination des activités du réseau des postes comptables : les Comptables des Collectivités Territoriales Décentralisées (CCTD) et les Agents Comptables des Etablissements Publics (ACEP).

Nous remarquons clairement la déclinaison, selon une approche descendante, au niveau de la chaîne des résultats et de la chaîne des responsabilités des objectifs du programme. La réalisation de ces objectifs dépend de la mise en œuvre, des actions, des activités et des tâches au niveau opérationnel. Tous les acteurs cités plus haut et bien d'autres, notamment la Division Informatique (DI) et la Sous Direction des Affaires Générales (SDAG), contribuent à la mise en œuvre de la stratégie et des objectifs déclinés au niveau opérationnel, et font partie intégrante du processus de dialogue de gestion.

D'autres acteurs, qui sont en dehors du périmètre du programme (dont la Direction Générale du Budget (DGB) et le Secrétariat Général (SG)) font aussi partie de ce processus de dialogue de gestion afin de réunir toutes les conditions de réalisation des objectifs.

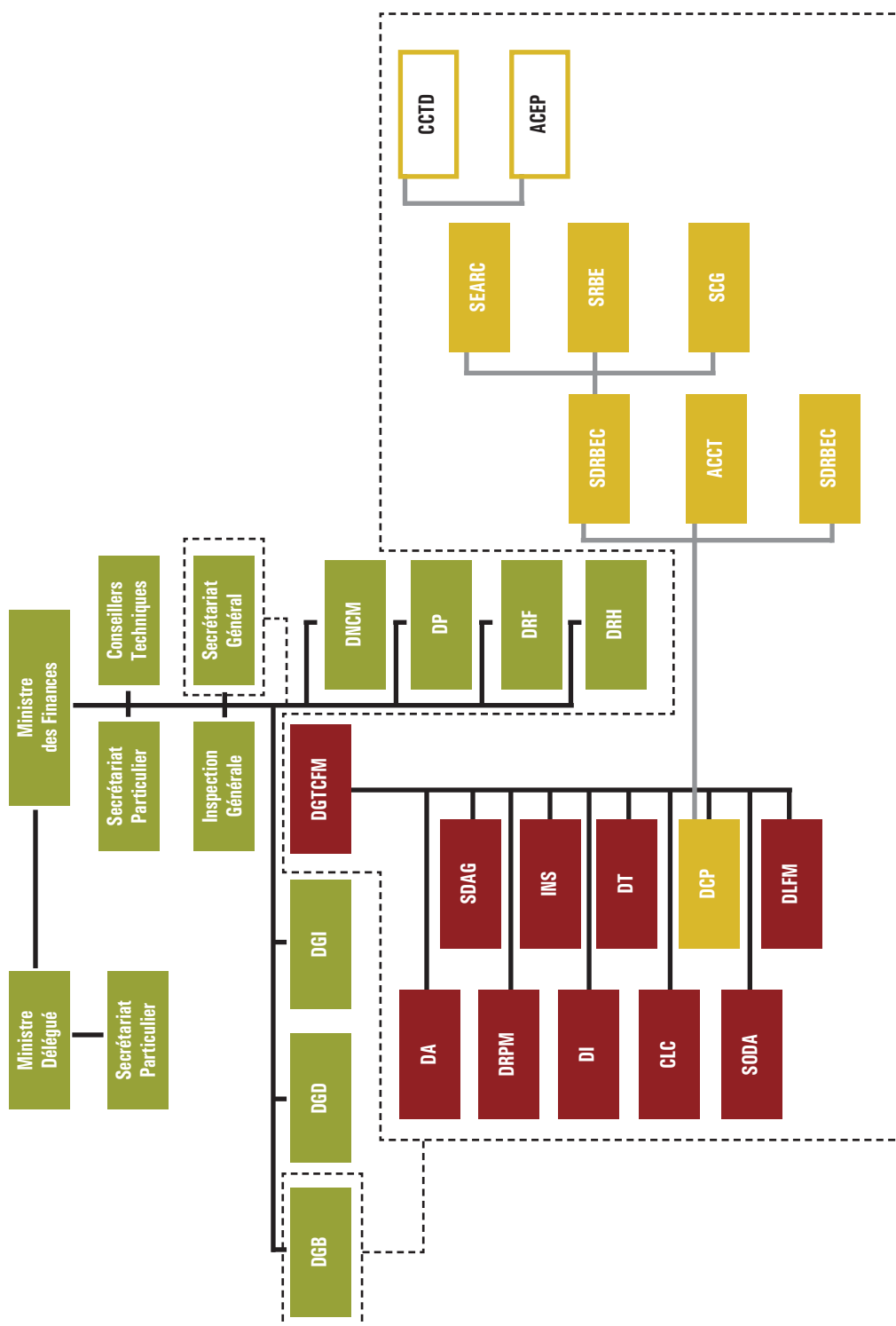
Le processus de dialogue de gestion inclut également les acteurs au niveau décentralisé (les CCTD) et les acteurs au niveau des opérateurs tels que les EPA (les ACEP).

Ainsi, le dialogue de gestion constitue un processus d'échange d'information et de concertation au niveau vertical et au niveau transversal qui permet, à travers les canaux de communications ascendants et descendants, de réaliser les objectifs du programme.

Source : Eléments de la performance tirés stratégie du MINFI – ADE – Octobre 2012

1

Pilotage du Budget Programme axé sur la performance



1.2.4 Formalisation du dialogue de gestion

La formalisation du dialogue de gestion au niveau du ministère et au niveau du programme s'opère à travers l'élaboration de deux documents distincts : la charte ministérielle de gestion et le protocole de gestion

La charte ministérielle de gestion

La charte ministérielle de gestion est un document pluriannuel explicite qui formalise les rôles et les responsabilités des différents acteurs qui contribuent à la mise en œuvre des objectifs des programmes. La charte précise les espaces d'autonomie et de responsabilité des acteurs et les règles et les canaux de partage et de circulation de l'information.

Quelques éléments constitutifs de la charte ministérielle de gestion

Présentation des principes de la nouvelle gestion

La répartition précise des rôles et des responsabilités

Les acteurs de la performance

Les acteurs fonctionnels

Le calendrier de gestion

Étapes et calendriers budgétaires et de la performance

Les livrables et les échéances

Le pilotage de la performance

Les modalités et le calendrier d'élaboration du PPA

L'organisation du dialogue de gestion

Les modalités d'élaboration des documents de la performance

Les modalités et les canaux de circulation de l'information

Les modalités de contrôle de gestion

Les modalités d'élaboration du RAP et du compte administratif

Les règles de gestion et de reporting financier

Les modalités et le calendrier d'élaboration du budget programme

1

Pilotage du Budget Programme axé sur la performance

Les mécanismes et les acteurs du contrôle interne

Les mécanismes de coordination au sein du ministère

Les mécanismes de coordination verticale

Les mécanismes de coordination transversale

Annexes

Désignation des acteurs

Annuaire des ROP/RUAD/RSO/etc.

Annuaire des acteurs fonctionnels (GER/CP/CF/etc.)

Procédures de révision de la charte de gestion

Outil pluriannuel de cadrage, la charte de gestion doit être stable dans le temps afin d'assurer une certaine capitalisation des meilleures pratiques. Elle doit avoir un contenu très simple afin d'être utile sur le plan pratique et accessible à toutes les parties prenantes.

Le protocole de gestion

La fonction d'animation du dialogue de gestion du responsable de programme est soutenue par le contrôleur de gestion qui contribue à améliorer progressivement ce dialogue et à le formaliser au niveau du programme dans le cadre d'un protocole de gestion.

Le protocole de gestion est un document qui organise, à l'intérieur du programme, le processus de planification opérationnelle, les actions, les activités, les moyens, les circuits de communication, le suivi et le reporting. Il permet d'explicitier, à l'intérieur du programme, les règles du jeu et les responsabilités entre les différents acteurs, précise l'autonomie de chacun et détermine les règles de diffusion et de circulation de l'information.

1.2.5 La contractualisation

La contractualisation consiste en la conclusion d'un contrat d'objectifs et de moyens entre le Ministre et les opérateurs intervenant dans l'atteinte de l'objectif stratégique de son

département ministériel. On entend ici par opérateurs, les établissements publics, les entreprises publiques et parapubliques qui reçoivent des subventions de l'Etat et contribuent de manière directe ou indirecte à la réalisation des objectifs des programmes ministériels.

Ces contrats de performance formalisés permettent de convenir des ressources à mobiliser à moyen terme (sur trois ans) en contrepartie des résultats à atteindre.

Cette démarche a l'avantage de rénover et de moderniser les relations de tutelle avec les opérateurs et de réorganiser le processus de préparation des budgets de ces derniers en l'orientant vers les résultats.

La contractualisation permet en conséquence de garantir un meilleur alignement des interventions des opérateurs sur le cadre de planification stratégique national (Vision 2035 ; DSCE ; Stratégie Sectorielle et Ministérielle ; CBMT et CDMT).

Pourquoi contractualiser ?

- Garantir une meilleure visibilité de l'action publique ;
- Privilégier une logique de résultats à une logique de moyens ;
- Responsabiliser les opérateurs ;
- Moderniser le management public.

La logique de mise en place de la contractualisation veut que soit clarifié le cadre institutionnel de mise en œuvre des programmes à travers la formalisation des engagements des uns envers les autres pour la réalisation d'objectifs spécifiques des programmes. Le support de la mise en place de la contractualisation est par conséquent les stratégies et les programmes inscrits dans le PPA.

Le contrat à signer doit avoir une portée pluriannuelle (moyen terme) afin de donner le temps à l'opérateur de réaliser les objectifs

1

Pilotage du Budget Programme axé sur la performance

attendus. La pluri annualité sous entendue ici est de trois ans, ce qui va permettre à l'opérateur de prévoir les ressources mobilisables dans le cadre de dépenses à moyen terme du secteur.

Caractéristiques :

- **Forme** : existence d'un acte juridique portant les signatures et le cachet des parties prenantes à la mise en œuvre du contrat ;
- **Obligation** : formulation explicite des engagements de chaque partie prenante ;
- **Contrôle** : comporte des indicateurs de mise en œuvre des clauses du contrat.

Éléments d'un contrat de performance triennal

Contexte général

Fondements du contrat pluriannuel de performance

Diagnostic et état des lieux

Objet du contrat

Axe 1 :

Objectif 1.1 :

Objectif 1.2 :

Axe 2 :

Objectif 2.1 :

Objectif 2.2 :

Cohérence de l'objet du contrat avec la stratégie de l'opérateur

Engagements de l'opérateur

Le budget triennal

Les ressources propres

Les dotations sur le budget de l'Etat

Le programme d'action triennal

Le dispositif de suivi et évaluation

Les indicateurs de réalisation

Le dispositif d'ajustement**Annexes**

- Les anciens contrats
- Les textes réglementaires
- Les plans d'actions, etc.

La contractualisation ne s'inscrit pas dans un processus de désétatisation du service public. Bien au contraire, c'est un outil visant à consolider le service public à travers une mise en synergie des acteurs pour la réalisation d'objectifs partagés. La contractualisation concerne potentiellement tous les opérateurs intervenants directement ou indirectement dans la mise en œuvre des stratégies d'un programme.

Les ingrédients d'un bon contrat.**Les objectifs :**

La rédaction d'un contrat requiert une identification claire des objectifs à atteindre.

Les moyens :

Pour atteindre des objectifs, il faut des moyens.

Le contrôle de gestion :

S'engager sur des objectifs ou sur des moyens a peu de signification si les contractants ne savent pas suivre ce qui se passe réellement.

L'un des trois volets précédents est parfois absent de certains contrats. Un contrat peut se renégocier ou faire l'objet d'un avenant : il s'agit de la vie normale d'un contrat. La démarche contractuelle recherche plus l'efficacité que la perfection.

Source: Délégation interministérielle de la réforme de l'Etat – France – Guide méthodologique sur la contractualisation dans le cadre du contrôle de gestion.

La mise en œuvre d'une telle dynamique implique de déterminer les personnes et les unités responsables des étapes de planification opérationnelle, de mise en œuvre, de suivi, et enfin de reddition des comptes et de réaction.

I

Pilotage du Budget Programme axé sur la performance

1.2.6 La cartographie du programme

Chaque responsable de programme est tenu, en partant de l'organigramme du ministère, d'élaborer une cartographie de son programme, c'est-à-dire d'identifier l'ensemble des structures ministérielles (direction centrale, services centraux, services déconcentrés, etc.) ou les opérateurs (établissements publics, organismes sous tutelle, etc.) ou encore les unités gestionnaires de projets qui sont chargés de mettre en œuvre tout ou partie du programme.

Exemple de cartographie de programme

Ministère : Ministère de l'économie, de la planification et de l'aménagement du territoire

Programme : programme support

Responsable de programme : le Secrétaire Général

Services d'État-major

Les secrétariats particuliers

Les conseillers techniques

Services communs

Inspection générale

Division des affaires juridiques

Division de la promotion des relations publiques et de la communication

Division informatique

Division de suivi et de la relance

Cellule de la traduction

Sous direction de la documentation et des archives

Division des affaires générales

Services déconcentrés

Les délégations régionales

Les délégations départementales

Les établissements et organismes rattachés

Institut National de la Statistique

Comité technique de préparation et de suivi du PAS

1.3 Le dispositif de contrôle de gestion

Le dispositif de contrôle de gestion vise à maîtriser les activités pour que les résultats attendus soient réalisés. Le contrôleur de gestion a pour mission de faciliter, dans le cadre d'une véritable culture de mesure et de pilotage au sein de l'administration, la démarche de la performance.

Le contrôle de gestion est un dispositif inhérent au processus de pilotage stratégique des programmes. Il permet de prévoir, suivre et analyser les réalisations de chaque programme. Son système de contrôle n'a pas pour finalité de déceler les irrégularités (contrôle répressif), mais de veiller à la minimisation des risques de non-performance à travers l'identification permanente des mesures correctives en vue d'assurer l'atteinte des objectifs du programme.

L'opérationnalisation du contrôle de gestion requiert la mise en place d'une planification opérationnelle basée sur le suivi d'indicateurs et l'analyse des coûts résultant de la comptabilité publique (comptabilité budgétaire, générale et analytique). Sa mise en œuvre est facilitée par la contractualisation et le dispositif de suivi des performances.

Le contrôle de gestion est placé auprès du responsable de programme afin de faciliter le pilotage stratégique dudit programme.

Caractéristiques :

- Cadre institutionnel : La fonction de contrôle de gestion est assurée par une structure ou un contrôleur de gestion placé auprès du responsable de programme.
- Structuration : Elle repose sur un système d'informations technique et financier de suivi des programmes bâti autour d'indicateurs de mise en œuvre.
- Outils de diffusion : Les données de pilotage des programmes sont consignées dans un tableau synthétique (tableau de bord) permettant d'apprécier la bonne exécution des programmes.

1

Pilotage du Budget Programme axé sur la performance

Le Contrôle de Gestion

"Le contrôle de gestion est un dispositif qui vise à alimenter et objectiver le dialogue de gestion entre les différents niveaux d'une administration, en apportant les outils de connaissance des coûts, des activités et des résultats permettant d'améliorer le rapport entre les moyens engagés et les résultats obtenus".

Plus concrètement, le contrôleur de gestion placé auprès du responsable de programme, appuie ce dernier au pilotage du programme à travers notamment :

- La participation à la définition des objectifs et des indicateurs du programme ;
- La préparation du cadre de pilotage stratégique du programme;
- La coordination de la formalisation et de la déclinaison des objectifs et des indicateurs de performance au niveau opérationnel ;
- La coordination de la rédaction du PPA et du RAP ;
- La supervision du processus de mise en place du système de suivi et d'évaluation à l'intérieur du programme ;
- La conception et l'alimentation des tableaux de bord du programme ;
- L'identification des leviers d'action mobilisables et des mesures correctives pour l'amélioration de la performance ;
- L'analyse de l'exécution budgétaire et des écarts de résultats ;
- L'organisation de la diffusion des bonnes pratiques en matière de gestion axée sur la performance.

Positionnement du contrôle de gestion

La mise en place du contrôle de gestion nécessite la création d'une cellule de contrôle de gestion au sein de chaque ministère placée auprès du SG et la nomination d'un contrôleur de gestion auprès de chaque responsable de programme. Ce service placé auprès du Secrétaire Général est dirigé par un responsable qui gère et pilote

le travail des contrôleurs de gestion placés auprès des responsables de programmes.

L'équipe est composée de cadres de haut niveau ayant des compétences confirmées dans les métiers au cœur du ministère. L'équipe doit également comporter des compétences en matière de gestion financière pour l'évaluation des coûts des programmes.

1.4 Le dispositif de pilotage opérationnel

Dans le cadre du budget programme axé sur la performance, la fonctionnalité organisationnelle exige la mise en place de trois dispositifs indépendants mais intimement liés :

- Un dispositif de pilotage stratégique du programme relevant de la compétence d'un ministère ou institution afin de garantir l'atteinte de l'objectif stratégique ;
- Un dispositif de contrôle de gestion pour faciliter le suivi stratégique des programmes ;
- Un dispositif de pilotage opérationnel capable de fédérer toutes les actions, les activités et les tâches mises en œuvre dans le cadre d'un programme.

Ces trois dispositifs s'intègrent parfaitement dans le processus de pilotage global par la performance.

Le dispositif de planification au niveau du responsable de programme comprend la préparation, à l'appui du PPA, d'un tableau synoptique des objectifs du programme (voir annexe 2) qui permet d'avoir une vue d'ensemble des objectifs du programme par action et activité qui comprend pour chaque niveau d'objectifs les indicateurs de mesure de la performance (voir illustration en annexe 3). Le responsable de programme doit prévoir au sein du programme le circuit d'alimentation des indicateurs qui permet de fournir des données fiables et vérifiables.

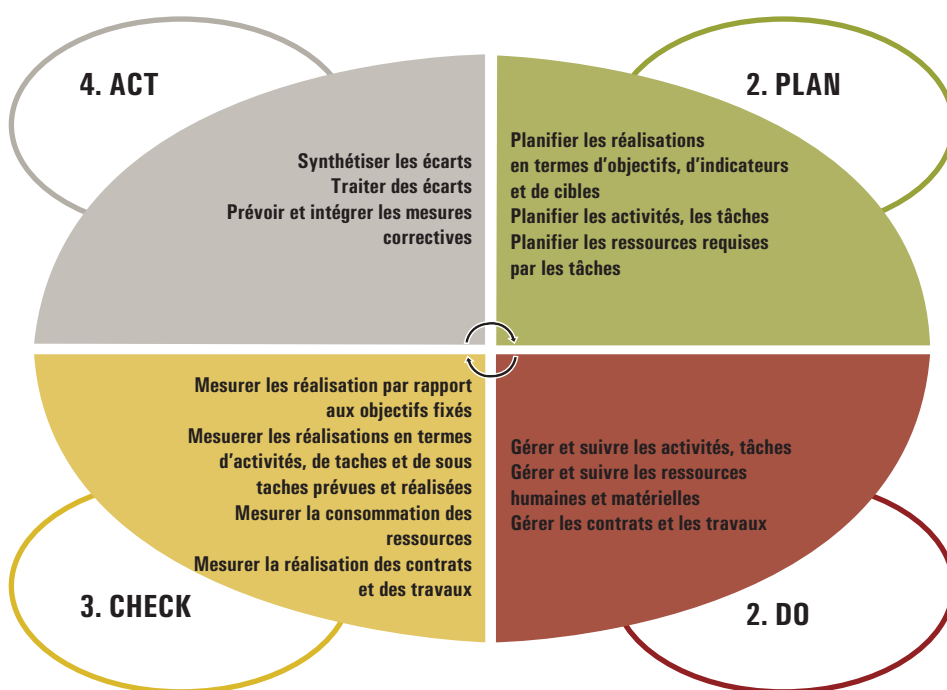
Par ailleurs, le dispositif de planification implique également l'élaboration d'un autre tableau de bord qui retrace les moyens mis

1

Exécution opérations budgétaires et reporting financier

à la disposition du programme, actions, activités et tâches. A ce titre, le tableau synoptique des moyens (voir annexe 4) opère une répartition trimestrielle des autorisations d'engagement et des crédits de paiement qui permet en cours d'année de suivre leur consommation.

Figure 6: dynamique de pilotage du BPA (schéma détaillé)



Ces différents tableaux permettent au responsable de programme de dresser au début de chaque année, après le vote de la LdF, une fiche récapitulative du programme qui permet de présenter l'ensemble des éléments à savoir les actions, les objectifs et indicateurs de performance ainsi que les moyens mis à la disposition du programme.

Fiche récapitulative d'un programme

Ministère :

Fiche récapitulative du programme

Présentation sommaire de la stratégie du programme :

Matrice du cadre logique :

	IOV	Source de vérification	H&R
Objectif global			
Objectifs spécifiques			
Résultats attendus			
Activités			
Taches			

Total des moyens : Milliers de FCFA

Tableau des moyens par action

	N-1		N		N+1	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action 1						
Consommation biens et services						
Salaires et autres dépenses de personnel						
Transferts courants et subventions de fonctionnement						
Immobilisations d'Etat						
Subventions d'investissement						
Action 2						
Action 3						
Total général (Milliers de FCFA)						

Tableau des indicateurs

	Unité	N-1	N	N+1	Valeur cible N+ X
Objectif 1					
Indicateur 1.1					
Indicateur 1.2					
Objectif 2					
Indicateur 2.1					
Objectif 3					
Indicateur 3.1					

1

Pilotage du Budget Programme axé sur la performance

1.4.1 Le processus de planification opérationnelle

Sur la base des travaux menés lors de la préparation du budget, le processus de planification opérationnelle s'engage à partir du vote de la loi de finances. De manière concrète, le travail consiste à décliner les actions en activités et les activités en tâches.

A ce stade, le responsable d'activité, sous la supervision du responsable d'unité administrative et du responsable de programme est tenu de :

- D'identifier les objectifs opérationnels pour l'année avec les indicateurs et les cibles ;
- Planifier les tâches permettant l'atteinte de ces objectifs ;
- Recenser les moyens humains et matériels nécessaires pour la réalisation des tâches.

Ce travail débouche sur la production de trois documents de base à savoir:

Le Plan de Travail Annuel

Le PTA permet d'assurer une exécution efficace de la tranche annuelle du BP. Il s'agit d'un document de référence pour le suivi et l'évaluation des activités durant l'exercice budgétaire.

Le PTA (voir annexe 8) se présente sous forme d'un tableau à plusieurs colonnes comprenant, entre autres, les activités déclinées en tâches, un chronogramme d'exécution de chaque tâche, la pondération (poids de chaque tâche dans l'activité), les modes d'exécution, les services responsables, les crédits ouverts etc.

Le Plan de Consommation des Crédits

Le PCC (voir annexe 9) donne le plan d'engagements ou de décaissements à effectuer pour chaque activité et pour chaque période de l'année (par mois). Le PCC est établi par activité et de manière consolidée par action et par programme et donne, au regard du PTA, le niveau de consommation prévisionnelle (mensuel) des crédits alloués.

Le Plan de Passation des Marchés

Le PPM (voir annexe 10) donne le calendrier des marchés à passer dans le cadre de l'exécution des différents projets inscrits au niveau du programme au titre de l'année. Ainsi, le PPM permet d'avoir une vision globale de l'ensemble des marchés à passer au sein de chaque programme et par conséquent au sein de chaque ministère au cours d'une année dans le but de mieux les gérer.

Tous ces plans doivent être consolidés au niveau de chaque responsable d'unité administrative et au niveau du responsable de programme. Ainsi, chaque responsable d'unité administrative dispose d'un PTA consolidé, d'un PCC consolidé et d'un PPM consolidé pour toutes les activités, et chaque responsable de programme dispose d'un PTA, d'un PCC et d'un PPM consolidé pour l'ensemble du programme.

1.4.2 Le processus de mise en œuvre

L'introduction de la budgétisation par programme axée sur la performance apporte des innovations dans le processus de management public. L'autorisation parlementaire à travers la loi de finances n'est plus simplement une autorisation de dépense, mais surtout une obligation de résultat.

Partant de ce constat, les activités des Administrations qui auparavant étaient uniquement examinées et évaluées au plan politique sont désormais prises en compte dans la loi de finances à travers les programmes et actions qui sont assortis d'objectifs et d'indicateurs de résultat.

Chaque activité mise en œuvre au sein d'une administration est sensée contribuer directement à l'atteinte de l'objectif d'un programme. Les programmes se présentent ainsi comme le cadre de déroulement des activités. Chaque programme est piloté par un Responsable de programme qui devient l'acteur clé de l'exécution du Budget.

1

Pilotage du Budget Programme axé sur la performance

La mise en œuvre consiste à suivre les activités, les tâches, les ressources, les contrats et travaux. Le responsable d'activité est à ce niveau le premier responsable de la bonne exécution des tâches. Il doit, à cet effet, tenir des tableaux de suivi quotidien des tâches, des contrats et des travaux à réaliser (suivi des échéances, des livraisons, etc.). Il doit également veiller à la mobilisation des ressources et des moyens humains et matériels nécessaires à la bonne exécution des tâches.

Sur le plan budgétaire, les crédits budgétaires sont principalement ouverts dans le cadre du programme dont la mise en œuvre fait intervenir plusieurs unités administratives. Ainsi, les crédits d'un programme sont répartis entre plusieurs unités administratives entretenant généralement entre elles des liens fonctionnels. Cela est d'autant plus possible dans un programme où les intervenants sont au niveau déconcentré, décentralisé ou des opérateurs en dehors de la sphère étatique. Le premier enjeu de l'exécution du budget est d'assurer une utilisation optimale et coordonnée des crédits budgétaires pour l'atteinte des résultats du programme.

Par ailleurs, lorsqu'une même unité administrative bénéficie de plusieurs crédits budgétaires répartis entre différents programmes, l'enjeu pour chaque unité administrative est d'utiliser l'ensemble de ses crédits et rendre compte de ses résultats à chaque programme dans lequel il intervient.

1.4.3 Le processus de suivi-évaluation

C'est un processus continu de collecte, traitement et analyse des données d'un programme dans le but d'apprécier et le cas échéant de corriger sa mise en œuvre au regard des résultats recherchés.

Le suivi ne consiste pas simplement à communiquer périodiquement des informations aux acteurs de pilotage des programmes, mais implique la mise en place d'un système d'informations comprenant notamment un dispositif de collecte et de diffusion des données, ainsi que des outils spécifiques y afférentes.

Caractéristiques :

- **Finalité** : permet d'apprécier et d'identifier les mesures correctives en vue de garantir les résultats escomptés ;
- **Champ d'application** : il est spécifique à chaque programme ;
- **Portée** : couvre l'ensemble des activités d'un programme ;
- **Outil** : nécessite la mise en place d'un système d'informations orienté sur la production de tableaux de bord.

Le dispositif de suivi n'a pas vocation à s'ingérer dans la gestion opérationnelle des programmes mais vise plus précisément à offrir au responsable des programmes un cadre pour des prises de décision stratégique garantissant l'atteinte des objectifs des programmes.

Le suivi

Le suivi peut être décrit comme le « processus continu de collecte systématique d'informations, selon des indicateurs choisis, pour fournir aux gestionnaires et aux parties prenantes d'une action (...) en cours, des éléments sur les progrès réalisés, les objectifs atteints et l'utilisation des fonds alloués ».

Source: OCDE/CAD, glossaire des termes de suivi évaluation

Le suivi consiste à comparer les résultats obtenus par rapport à ceux prévus, dégager les écarts, identifier les origines des écarts et les mesures correctives pour y remédier. Le suivi se fait sur la base des tableaux de bord et le résultat est consigné dans un rapport de suivi à soumettre au responsable d'unité administrative et au responsable de programme.

Pour ce qui concerne les procédures et outils de mise en œuvre, ils sont tous orientés sur la production et l'analyse d'un tableau de bord stratégique (TBS). Le tableau de bord stratégique est la résultante

I

Pilotage du Budget Programme axé sur la performance

de l'ensemble des tableaux de bord produits dans le cadre du suivi des programmes, actions et activités.

Le TBS a la particularité de se focaliser et de regrouper des indicateurs suffisamment pertinents qui rendent compte de l'évolution des programmes vers les résultats. Des orientations pour la construction d'un tableau de bord sont données dans la section sur le suivi des programmes.

Le Tableau de bord de suivi (voir annexe 11) est conçu comme un tableau synoptique d'analyse progressive pour présenter de façon systématique à court terme le niveau d'atteinte des objectifs prévus. Le tableau de bord de suivi est directement à l'image du PTA.

Le tableau de bord de suivi est utile tant au niveau de l'administration centrale que déconcentrée ainsi qu'aux entités responsables de projets figurant dans le PIP.

Questions clés à poser au cours du suivi

1. Le résultat a-t-il été obtenu partiellement ou complètement ? (Réalisations exprimées en terme d'indicateurs de performance, de référence s'y référant et de base de départ).
2. La mise en œuvre est-elle en bonne voie ou faut-il prendre des mesures correctives ?
3. Quels sont les produits (outputs) générés jusqu'ici ? Le sont-ils comme prévu et de façon efficiente ? De quelle manière ont-ils favorisé l'obtention du résultat ?
4. Qu'en est-il des partenaires ? Participent-ils comme prévu à la mise en œuvre ? A-t-on travaillé avec de nouveaux partenaires ? Y-a-t-il des partenaires avec lesquels on n'a pas travaillé alors que cela était prévu ?
5. Quels sont les défis ou risques rencontrés au cours de la mise en œuvre ? De quelle façon ont-ils influé sur la mise en œuvre de l'activité ? Quelles mesures peut-on prendre pour faire face à ces défis ou risques ou pour les surmonter ?
6. Les questions et problèmes identifiés, ont-ils été adressés ?
7. Qui bénéficie effectivement de la mise en œuvre ? Les bénéficiaires sont-ils ceux qui étaient prévus ? Sont-ils impliqués comme prévu à la mise en œuvre ?
8. A-t-on rencontré des difficultés lors de la collecte des données sur les indicateurs de performance retenus pour apprécier le progrès du (des) résultat(s) à atteindre ?

9. Quel est le montant des dépenses ? Correspond-il aux prévisions ? Davantage de ressources sont-elles nécessaires ?
10. Les membres de l'équipe sont-ils assez nombreux pour assurer la mise en œuvre ? Des recrutements s'imposent-ils ?
11. Des opportunités ont-elles facilité la mise en œuvre ?
12. Quels sont les enseignements tirés ? Comment ceux-ci peuvent-ils être pris en compte à l'avenir ?
13. De quelle manière les résultats obtenus ont-ils contribué à l'obtention de(s) résultat(s) du niveau supérieur/de la priorité globale Afrique/de la priorité globale Égalité des sexes/de la plate-forme intersectorielle indiqué(s) lors de la programmation ? Les résultats attendus restent-ils pertinents et efficaces pour obtenir les résultats du niveau supérieur ?
14. Si pertinent, l'activité/le projet a-t-il contribué à un document de programmation conjoint au niveau des pays comme prévu ? Si oui, le(s)quel(s) et comment ?
15. Si pertinent, le(s) résultat(s) aurai(en)t il(s) pu être obtenus(s) plus efficacement avec une autre approche de la mise en œuvre ? (Coût-efficient.)
16. Si pertinent, quelles sont les conditions requises pour réaliser ou maintenir les bénéfices du programme/de l'activité/du projet une fois que l'assistance de l'Organisation aura cessé ? (Durabilité)

Source : Approche de la programmation, de la gestion et du suivi axés sur les résultats (GAR/RBM) telle qu'elle est appliquée à l'UNESCO – Principes directeurs – P41

Le tableau de bord de suivi est mis à jour trimestriellement et semestriellement et doit servir de base pour l'élaboration du RAP. Le RAP constitue un document de reporting, et d'évaluation du PPA en fin d'exercice budgétaire. C'est un document qui rend compte des résultats de l'exécution des programmes figurant dans les PPA. Annexé à la loi de règlement, il est produit par chaque ordonnateur principal responsable politiquement devant le Parlement de tous les programmes de son Ministère ou de son institution

1.4.4 Le processus de reporting et d'action

Le reporting consiste à rendre compte, en élaborant un rapport d'activité (voir annexe 12), des réalisations par rapport aux intentions. L'utilité du reporting est de pouvoir démontrer à quel point les résultats obtenus ne sont pas conformes aux résultats

1

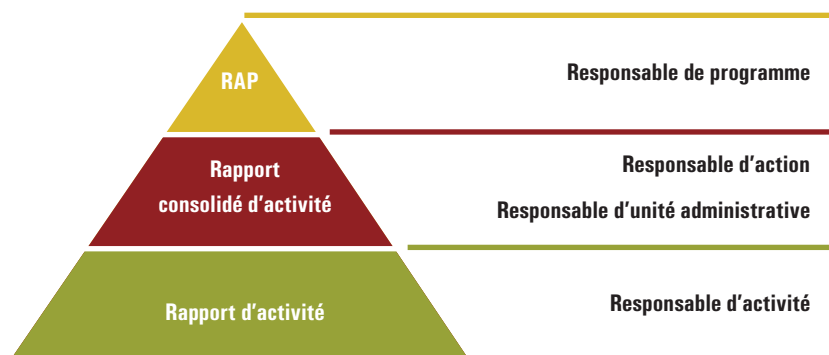
Pilotage du Budget Programme axé sur la performance

prévus, de dégager les écarts et de proposer les mesures correctrices, et ceci afin de réduire le risque de non atteinte des objectifs.

Les différents rapports d'activité ainsi élaborés par les responsables d'activités sont ensuite consolidés par le responsable d'action ou le responsable d'unité administrative dans un rapport d'activité consolidé. Le rapport d'activité consolidé (voir annexe 13) synthétise au niveau de l'action les résultats obtenus au niveau des activités qui y répondent, et propose des pistes d'amélioration et de correction.

Les rapports d'activités consolidés permettent au responsable de programme d'élaborer le RAP de son programme à soumettre au Ministre. Les RAP élaborés par chaque responsable de programme sont ensuite consolidés dans le RAP du ministère qui sera soumis au Parlement.

Figure 7: La chaîne de reporting



Le Rapport Annuel de Performance

Le RAP (voir annexe 14) du ministère ou de l'institution, partie intégrante du Compte Administratif Annuel, est un document qui rend compte des résultats de l'exécution des programmes figurant dans le PPA. Pour mieux rendre compte des résultats de la mise en œuvre des programmes, et dans le souci de transparence, le RAP

du ministère est produit selon une structure similaire à celui du PPA.

Conformément aux dispositions de la loi N° 2007/006 du 26 décembre 2007 portant régime financier de l'Etat, les RAP sont produits en annexe au projet de loi de règlement.

En effet, l'article 22 alinéa 3 de la loi qui a prévu la liste exhaustive des annexes dispose que le projet de loi de règlement est accompagné du rapport annuel de performance des administrations rédigé par les ordonnateurs principaux.

Ainsi, ces derniers rendent compte, pour chaque programme de l'exécution des autorisations d'engagement et des crédits de paiement prévus dans la loi de finance de l'année. Ils présentent et expliquent les réalisations effectives concernant l'ensemble des moyens regroupés au sein d'un programme et alloués à une politique publique ; à ce titre, ils permettent d'apprécier la qualité de la gestion des politiques publiques.

Le RAP du ministère s'articule en six (06) parties :

- Une introduction;
- Une présentation des crédits et des dépenses fiscales ;
- Un rappel de la présentation du programme ;
- Pour chaque programme, les résultats attendus et obtenus, les indicateurs et une analyse des résultats ;
- La justification au premier franc CFA ;
- La présentation des coûts complets des programmes et des actions.

Le processus de reporting est un processus de remontée de l'information. A ce titre, le responsable d'activité est tenu de rendre compte au responsable d'action ou au responsable d'unité administrative, qui à son tour rend compte au responsable de programme. Le responsable de programme, qui est responsable de l'élaboration du RAP, rend compte au Ministre, qui finalement rend compte au Parlement.

I

Pilotage du Budget Programme axé sur la performance

A la lecture des différents rapports d'activité, le responsable de programme est en mesure d'évaluer le rendement par rapport aux huit objectifs que tout responsable de programme (voir infra) est en mesure de se fixer, et ainsi, en concertation avec le responsable d'action ou le responsable d'unité administrative, sera en mesure de décider de :

- Prendre les mesures appropriées qui relèvent de sa responsabilité et de son niveau d'autorisation ;
- Demander à la hiérarchie (Ministre) les décisions à prendre et aux responsables d'action, responsables d'unités administratives et responsables d'activités des recommandations sur la réalisation des tâches ;
- Ordonner une modification dans le plan d'acquisition des ressources et des moyens ;
- Changer certaines composantes du PTA ;
- Réadapter, le cas échéant, les objectifs opérationnels.

Questions clés à se poser par le responsable de programme

Objectif	Quelle question se poser
Evaluer	Quel est le degré de performance au niveau de mon programme ?
Contrôler	Comment puis-je m'assurer que mon personnel fait ce qu'il faut ?
Budgétiser	De quelle façon mon programme devrait-il dépenser les fonds publics ?
Motiver	Comment puis-je motiver le personnel, les acteurs, et les parties prenantes à prendre les moyens nécessaires pour accroître la performance ?
Promouvoir	De quelle façon puis-je convaincre mon Ministre, le Parlement et les citoyens que mon programme effectue du « bon travail » ?
Célébrer	Quels aspects de notre performance pouvons-nous célébrer/louer ?
Découvrir	Pourquoi certaines choses fonctionnent et d'autres pas ?
Améliorer	Que devrions-nous faire différemment pour accroître la performance ?

Adapté, d'après BEHN (2003)

La réponse à quasiment toutes ces questions doit figurer dans le RAP à soumettre au Ministre et au Parlement.