

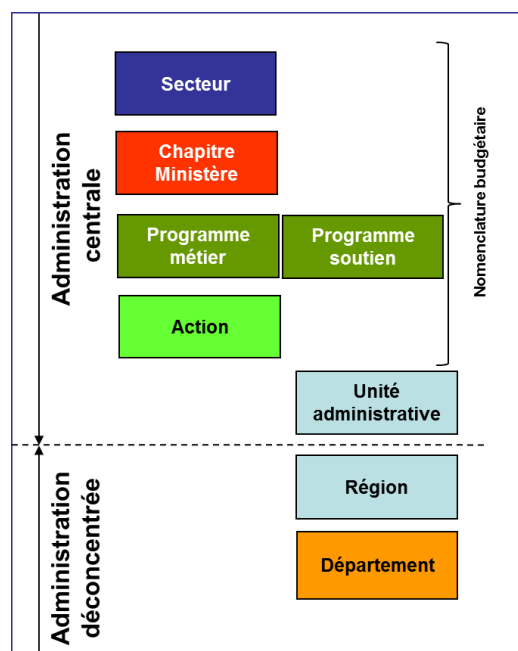
ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DU CONTRÔLE DE GESTION

Destiné à soutenir le pilotage stratégique et opérationnel de l'administration, le contrôle de gestion accompagne chaque niveau de management dans son processus de décision en fonction du champ de compétences et d'autonomie dont il dispose. De plus, la modernisation de la gestion publique tend vers un renforcement des responsabilités au niveau des échelons déconcentrés de l'État selon le principe de subsidiarité [et de déconcentration]. Compte tenu du fait que tous les ministères et les services de l'État ne sont pas organisés de la même façon, la fonction de contrôle de gestion s'adapte en fonction du schéma d'organisation et du degré de déconcentration du pilotage au sein des ministères.

Tous les programmes se déclinent en actions dont les activités et les tâches se réalisent sur les territoires aux différents échelons des unités administratives. A chaque échelon, le contrôle de gestion assure la collecte et l'analyse de données qui nourrissent les échanges entre les différents niveaux de responsabilité (administration centrale, réseau déconcentré, unités administratives et organismes publics). Le contrôle de gestion favorise l'expression des acteurs les plus proches des réalités du terrain.

Cette logique de [résultat] se décline à chaque échelon administratif et conduit les services à :

- Institutionnaliser le contrôle de gestion (désignation des contrôleurs de gestion, élaboration des chartes et protocoles de gestion, ...)
- Définir les objectifs, les indicateurs, les cibles, les leviers d'action et la programmation de la gestion ;
- Formaliser annuellement les objectifs dans les projets de performance selon une perspective pluriannuelle déclinées sur le territoire [au plus près du terrain] dans une approche de responsabilisation à chaque échelon (cadre logique programmatique) ;
- Mesurer, assurer le pilotage, mettre en œuvre, analyser régulièrement les résultats et les comparer aux objectifs préalablement définis (analyse des écarts), rendre compte.



2.1 Positionnement du contrôle de gestion dans l'administration publique camerounaise

2.1.1 Niveau central

En administration centrale, deux grands acteurs interviennent dans le pilotage des politiques publiques et des moyens qui y sont consacrés :

- le secrétaire général veille à la cohérence de l'action des services en matière d'administration générale, voire, selon les ministères, en matière de définition et de conduite des politiques. Il peut être le responsable du programme support et, dans tous les cas, assure une coordination ministérielle. De plus, sa responsabilité dans le déploiement du contrôle de gestion a été affirmée par la circulaire PM du 6 juillet 2015.
- les responsables de programme, généralement directeurs ou directeurs généraux d'administration, pilotent la conception et la mise en œuvre des politiques publiques en même temps la gestion de leur administration (structure). Ce sont les responsables de programme qui rendent compte de la performance et de la gestion des politiques qui leurs sont confiées.

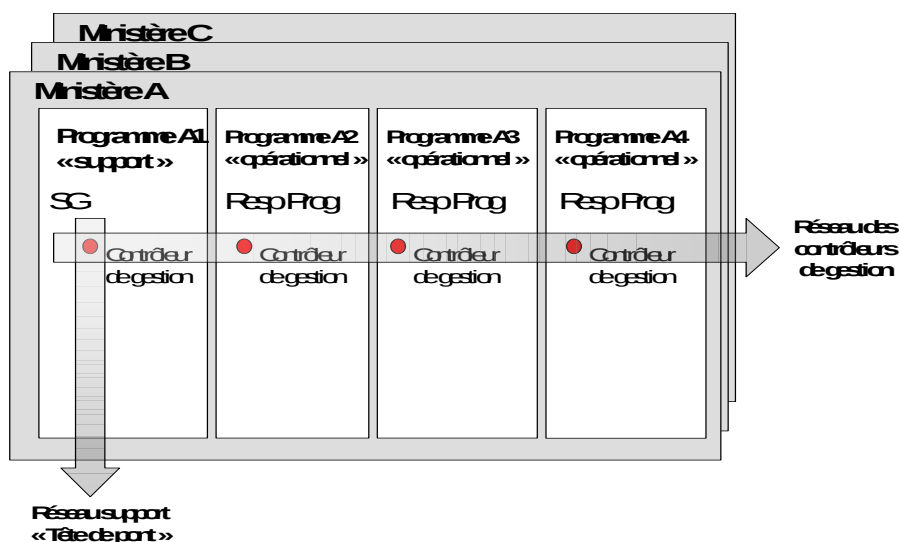
Ainsi, la fonction contrôle de gestion devra venir en soutien de l'action de ses deux responsables.

Coordination ministérielle

Des agents assurent l'aide au pilotage « métier » auprès des responsables de programmes dans les différentes directions responsables de politiques et/ou sous-politiques publiques et dans les directions de soutien (DAF, RH, SI, immobilier, juridique, logistique, etc.). Sur le volet « métier », le contrôle de gestion contribue à l'analyse de l'articulation stratégie/pilotage opérationnel et de la pertinence et de la fiabilité des objectifs et indicateurs du programme. Les contrôleurs de gestion des programmes participent au dialogue de gestion qu'ils alimentent à partir des indicateurs dont ils assurent la documentation régulière et l'analyse tout au long de l'année.

Une structure ministérielle (cellule de suivi) positionnée au sein du secrétariat général intervient de manière transversale pour :

- conduire une véritable activité de contrôle de gestion ministérielle au bénéfice du secrétaire général du ministère et du cabinet du ministre (synthèses et tableaux de bord ministériels, sur la base des tableaux de bord des programmes),
- contribuer à la coordination, l'optimisation, la cohérence des travaux des cellules de contrôle de gestion des directions (coordination transverse ministérielle),
- animer un réseau de contrôleurs de gestion de programme (centraux et déconcentrés),
- assurer l'interface ministérielle avec le ministère des finances et la Direction générale du budget.



A l'échelon de chaque ministère, le contrôle de gestion assure les activités suivantes :

- contribution à l'élaboration d'une stratégie (méthodologies, référentiels, outils, ...) dans le cadre gouvernemental et sectoriel,
- confection des outils du pilotage, tableaux de bord et rapports de gestion (définition et calcul d'indicateurs, consolidation, aide à la décision),
- animation du réseau ministériel et lien interministériel des contrôleurs de gestion (programmes, services centraux et déconcentrés, opérateurs, ...),
- analyse comparative, identification des bonnes pratiques, veille technique : collecte d'information dans une logique de parangonnage afin de permettre la recherche des causes et des meilleures pratiques ; réalisation d'études d'analyse comparative intra-ministère et inter-ministères ; formalisation et diffusion des meilleures pratiques de gestion au sein du ministère par souci d'optimisation et d'homogénéité ;
- contribution aux systèmes d'information : définition des besoins en matière de collecte, traitement des données, informatisation du processus budgétaire, recherche des liens physico-budgétaires, diffusion des productions du contrôle de gestion,
- coordination de la production des projets et rapports de performance en particulier sur les volets stratégie et performance
- élaboration de la comptabilité d'analyse des coûts pour éclairer la budgétisation et l'efficacité.

Le contrôleur de gestion ministériel développe des relations fonctionnelles avec les parties prenantes en interne et en externe de son administration pour favoriser la performance publique. En ce sens, le contrôleur de gestion ministériel entretient des relations de collaboration avec le secrétaire général qu'il conseille et appuie dans ses prises de décision ; mais aussi avec l'ensemble des contrôleurs de gestion affectés sur chacun des programmes spécifiques en vue d'animer le réseau, coordonner les actions, élaborer la doctrine du contrôle de gestion et consolider les outils de pilotage ministériel.

En externe de son administration de rattachement, le contrôleur de gestion ministériel entretient des relations de collaboration avec les contrôleurs de gestion ministériels des autres ministères dans le cadre d'une coordination formelle animée par le ministère des finances. L'objectif de cette animation est l'élaboration d'un référentiel du contrôle de gestion commun, l'émergence de bonnes pratiques, la définition de formation, la consolidation d'une compétence utile au pilotage au sein de l'administration.

Un ensemble de compétences et de savoirs peuvent être définis. Le contrôleur de gestion devra notamment développer des connaissances solides sur l'organisation et le fonctionnement d'une administration publique d'Etat, sur les finances publiques, la définition de la stratégie et sa déclinaison opérationnelle, les principes de gestion en mode programme et les processus budgétaires et comptables, sur le management par la performance et l'approche par les processus.

Il devra savoir conseiller des décideurs de haut niveau, analyser les données et qualifier les écarts à un corpus de normes définies, savoir planifier et organiser, optimiser les processus dans une approche systémique, avoir une maîtrise managériale reconnue afin de fédérer et remotiver les équipes ainsi et engager à l'action. Dans une approche managériale, il saura écouter, dialoguer, communiquer, déléguer et favoriser la prise de responsabilité des acteurs. A la fois conseiller et technicien, il est disponible aux sollicitations, bienveillant. Il apporte des méthodes et des appuis en se focalisant sur les enjeux les plus importants. Avec humilité et impartialité, il appuie la recherche de solutions utiles pour les décideurs. Enfin, loyal et compétent, il sait être digne de confiance dans le respect de la confidentialité des données.

Pilotage de programme

La LRFE ayant instauré des programmes, le cœur du contrôle de gestion se situera au niveau de chaque responsable de programmes pour l'aider concrètement à l'atteinte des objectifs fixés.

Au niveau du programme, le contrôle de gestion assure **les activités suivantes** (des détails se trouvent dans les fiches métiers et le chapitre 4 « Activités, méthodes et outils ») :

1. élaboration de la démarche stratégique ;
2. production du volet performance des projets et rapports de performance ;
3. déclinaison opérationnelle des objectifs et indicateurs (participation à la définition et construction) ;
4. comptabilité analytique des coûts (selon les ministères et programmes) ;
5. participation au dialogue de gestion (documentation) et au [dialogue de performance] (confection de documents préparatoires aux conférences) ;
6. contribution à la préparation budgétaire (analyse des activités, scénarios et adéquation mission/moyens, arbitrages, conférences du cycle budgétaire) ;
7. rapports et tableaux de bord de pilotage, consolidation ministérielle ;
8. participation à la définition de la nomenclature des activités ;
9. participation et contribution au réseau ministériel de contrôle de gestion ;
10. suivi des SI ;
11. contribution aux outils de coordination intra sectorielle et interministérielle.

Notons bien : A chaque échelon, le contrôleur de gestion représente une certaine autorité à lui confiée par le décideur. En ce sens, il aide les services à ordonner leur gestion. Mais il n'est pas une force contraignante : le contrôleur de gestion n'est ni magistrat, ni auditeur, ni inspecteur. Il participe à la remontée des informations qui permettent un pilotage effectif des politiques publiques dans un esprit collaboratif.

2.1.2 Niveau déconcentré

Le maillage des contrôleurs de gestion dans les programmes et au niveau des services déconcentrés permet d'assurer une démarche homogène et dynamique de pilotage par la performance. Comme les indicateurs sont déclinés sur le territoire, lieu de la réalisation de la stratégie, le pilotage est décliné dans les services déconcentrés.

Dans les services déconcentrés, le contrôle de gestion a un caractère transversal à plusieurs programmes, plusieurs services. Les missions prises en charge par le contrôle de gestion en service déconcentré sont à la fois stratégiques (déclinaison adaptée des politiques publiques au contexte et enjeux du territoire) et opérationnelles (aide au suivi des activités).

Ainsi, le contrôle de gestion apporte sa contribution sur (des détails se trouve dans les outils présentés en chapitre 4 « Activités, méthodes et outils »):

1. la déclinaison de la stratégie et des orientations nationales ;
2. la production d'indicateurs de contexte et de mesure de la performance ;
3. l'élaboration et l'alimentation périodique de tableaux de bord ;
4. le processus de programmation budgétaire et le suivi budgétaire ;
5. le suivi des emplois, des effectifs et de la masse salariale (selon les programmes) ;
6. l'aide au pilotage des projets d'organisation des services (gestion de projet) ;
7. l'animation des services (dialogue de gestion) ;
8. l'organisation de la collecte des données (tableau de bord) ;
9. l'organisation, la documentation et les systèmes d'information.

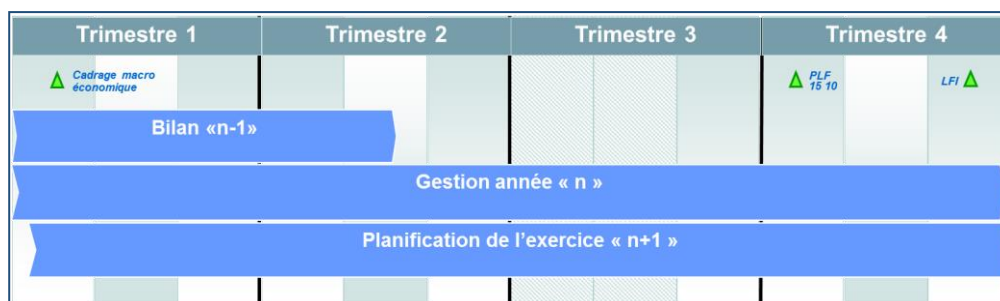
2.2 Apport du contrôle de gestion dans le calendrier budgétaire et la chaîne PPBS

2.2.1 Contrôle de gestion et calendrier budgétaire

Le cadrage budgétaire de la loi portant régime financier de l'Etat conduit à construire un budget programmatique dans une perspective de trois ans. Les crédits sont structurés par destination dans une logique stratégique, puis associés à un plan d'actions et à des activités budgétées. Cette approche vise avant tout, dans un processus de développement, l'efficacité de l'Etat. Elle s'applique toutefois sous la contrainte des ressources.

Le processus budgétaire concerne à la fois l'élaboration des budgets programmes, le suivi budgétaire régulier, des outils de contrôle de gestion et un dialogue de gestion avec les différents acteurs de la chaîne managériale, l'évaluation et le bilan. Tous ces éléments contribuent à la planification de l'exercice à venir [dans un cercle vertueux].

Le contrôle de gestion vient en appui aux gestionnaires et décideurs dans les différentes phases de la chaîne « Préparation, programmation, budgétisation, Suivi, exécution et évaluation » (PPBS). Il intervient sur toute la chaîne opérationnelle d'exécution des activités selon un calendrier défini et interministériel. (cf chapitre III de la circulaire PM du 6 juillet 2015).



Le contrôleur de gestion apporte son appui à la formalisation du processus de gestion de « bout en bout », de la planification à la liquidation et l'évaluation afin de sécuriser les activités sur la chaîne PPBS, favoriser l'optimisation des processus, développer le contrôle interne, réduire les risques et permettre l'assurance de la traçabilité des opérations. Il permet ainsi d'assurer une image fidèle et sincère de la gestion.

La priorité des contrôleurs de gestion est de suivre les indicateurs inscrits dans les PPA. Cependant, certains indicateurs des PPA n'ont pas vocation à être déclinés au niveau infra programme, parce que relevant de décisions et d'actions ministérielles (ex : indicateur sur la dispersion des moyens délégués, sur le respect des délais de livraison des documents au parlement, ...).

Le contrôleur de gestion doit s'organiser, afin d'être prêt et utile dans les grandes étapes du calendrier budgétaire :

Période	Interministériel	Ministériel
Janvier	Diffusion de la Circulaire portant instructions relatives à l'exécution des lois de finances	- Réunion de pilotage T4 N-1 + - Lancement de la gestion
Février		- Revue de programme de la stratégie, des objectifs et des indicateurs N+1
Mars		- Programmation des activités N+1
Avril		- Consolidation CDMT N+1 – N+3 - Réunion de pilotage T1 N
Mai		- Consolidation du RAP N-1 - Production de l'avant-projet PPA

		N+1
Juin	Pré-conférences budgétaires	
Juillet	Tenue du CIEP	- Saisie des avant-projets de PPA dans PROBMIS - Réunion de pilotage T2 N
Août	Conférences budgétaires	- Rapport d'exécution budgétaire N
Septembre	Loi de règlement N-1 (dont RAP N-1)	
Octobre	Remise PLF au Parlement (dont PPA N+1)	- Réunion de pilotage T3 N
Novembre	Vote de la loi de finances	
Décembre		- Travaux de fin de gestion

2.2.2 Contrôle de gestion et chaîne PPBS

Préparation, Programmation et Budgétisation

La phase de préparation, de programmation et de préparation se focalisera sur la définition des orientations stratégiques et sur la planification de la gestion. Le contrôleur de gestion est un acteur du dialogue entre les services centraux et les services déconcentrés pour la définition des objectifs de performances stratégiques, la planification des activités, le dimensionnement des ressources. Il contribue directement à l'élaboration des annexes du projet de loi de finances.

Il est un appui à la réalisation des cadres logiques structurants les Cadres de dépenses à moyens termes (CDMT) des ministères et des programmes. Son action dépasse le strict champ des dépenses d'investissement (il associe les dépenses de fonctionnement si besoin dans les projets et activités) et/ou des services (dans une approche par programme, la déclinaison des dépenses n'est pas segmentée par le découpage des structures administratives).

La programmation budgétaire fixe l'adéquation entre les missions (finalités, objectifs de politiques publiques, stratégie), les activités prévues (activités, tâches), les moyens (ressources financières, humaines, matérielles) et les modalités de mise en œuvre (processus, règles de gestion). La répartition des moyens s'appuiera sur des indicateurs partagés (ex : nombre d'élèves par classe, nombre et coût moyen de déplacement par inspecteur, nombre moyen de m² par agent, nombre de structures hospitalières réhabilitées, etc.). Ces éléments permettent une affectation différenciée selon les caractéristiques de chaque échelon. De manière concrète, la répartition des crédits se matérialise dans une déclinaison opérationnelle des actions en activités et les activités en tâches. Ceci débouche sur trois outils inscrits dans la chaîne PPBS : le plan de passation des marchés (PPM), le plan de travail annuel (PTA), le plan de consommation des crédits (PCC). Ces outils, tenus par les gestionnaires de crédits, sont utiles et exploités par le contrôleur de gestion.

Exécution, Suivi et Pilotage

Lors de la phase d'exécution et de pilotage infra-annuel, le contrôleur de gestion contribue au pilotage opérationnel. Il réalise les analyses transversales des performances : résultats, détection des risques, propositions de mesures correctrices. Il assure un dialogue avec les services.

Il apporte de l'expertise et anime des réunions d'échanges de bonnes pratiques, sur les voies d'optimisation. Il contribue directement à l'élaboration des comptes rendus de gestion. Le contrôleur de gestion cherchera à anticiper les résultats à venir au travers de rapports de gestion intermédiaires. Il apporte son concours au pilotage des moyens, lequel s'appuie sur un ensemble de tableaux de bord mesurant la consommation des crédits et la réalisation des activités (consommation en AE et CP par action, par activité et selon les indicateurs choisis). Il informe des écarts et contribue à la définition des plans d'action pour l'atteinte de la performance. Ces constats intermédiaires font l'objet d'échanges entre structures qui peuvent conduire à une

révision de la programmation budgétaire, par redéploiement au sein de son échelon opérationnel ou territorial (département, région, programme, ministère).

On notera que les décrets de virement permettent des modifications de crédits entre chapitres et entre programmes (art 53 al 1 et 2). Les virements de crédits permettent des modifications au sein du programme (art 53 al 3) sous couvert d'une limite maximum de la dotation (15% du programme, 5% de la LFI).

Evaluation, Bilan et Améliorations

En phase d'évaluation et de bilan à l'issue de l'exercice, le contrôleur de gestion contribue à l'élaboration du rapport annuel de performances au niveau des programmes et du ministère ainsi qu'à l'analyse de la performance des unités de travail. En effet, toutes les entités dont l'activité a un impact sur le budget du programme doivent dresser un bilan de l'année. Cette analyse porte sur les résultats, ainsi que sur la pertinence entre objectifs et moyens alloués, afin d'alimenter les discussions entre responsables de programmes et directions organiques en matière d'évaluation de la performance et d'orientation du nouveau cycle de gestion.

L'enjeu du contrôleur de gestion est de ne pas se substituer aux gestionnaires. Il doit se limiter à leur apporter un appui et une aide en vue d'améliorer la performance. Ce travail objectif repose sur une consolidation des tableaux de bord accompagnés d'analyses produites par les responsables et gestionnaires dans les délais impartis.

Tout au long de ces trois phases (préparation, exécution, évaluation), le contrôle de gestion élabore des documents supports du dialogue de gestion et du rapportage : déclinaison régionale des objectifs de performance nationaux, tableaux de bord, indicateurs de contexte, de performances (nationaux, territorialisés et locaux), chartes/protocoles de gestion, calendrier et chronogrammes, identifications des acteurs du dialogue de gestion, plans d'action.

Le contrôleur de gestion s'inscrit dans une dynamique d'apprentissage continu sur un cycle triennal, dont les déclinaisons ont pour point de départ le projet de performances et sont sanctionnées par les rapports annuels de performances.

2.3 Principales activités et tâches du contrôleur de gestion

Les activités principales ou missions du contrôleur de gestion sont de concevoir et animer le dispositif d'aide au pilotage des programmes dans l'ensemble des administrations ; d'objectiver la mesure de la performance et la connaissance des coûts de l'action publique ; de proposer des voies pour optimiser le rapport entre les moyens financiers engagés et les résultats de l'activité des structures publiques ; de formaliser les rendu-comptes des performances pour aider à la prise de décision.

La mission du contrôleur de gestion se décline en activités techniques et en tâches, qui sont davantage détaillées en annexe dans les fiches métiers par rapport aux trois niveaux distincts de contrôle de gestion (ministériel, au niveau du programme et au niveau déconcentré). On peut les structurer autour de quatre grands axes :

Concevoir et animer le dispositif d'aide au pilotage ministériel reposant sur l'ensemble des programmes budgétaires (axe destination) de l'administration.

- Formalisation explicite des engagements et priorités ministériels et garantie de leur déclinaison ;
- Soutien au dialogue de gestion des programmes ;
- Animation du et participation au réseau des contrôleurs de gestion travaillant à la mise en œuvre des programmes ;

Objectiver la mesure de la performance et la connaissance des coûts de l'action publique.

- Réalisation et suivi du tableau de bord de synthèse ministériel
- Appréciation de la documentation des performances dans les PPA et RAP ;
- Contribution au développement d'une culture de gestion et de maîtrise budgétaire (information, formation)
- Détermination des moyens et conception des outils nécessaires au pilotage des politiques publiques mises en œuvre (tableaux de bord, SI : maîtrise d'ouvrage, partage des informations)

Proposer des voies pour optimiser le rapport entre les moyens financiers engagés et les résultats de l'activité des structures publiques.

- Réalisation d'études, d'évaluations, et d'analyses
- Dialogue avec les instances de contrôle (inspection générale et cour des comptes)
- Gestion des fonctions transverses du ministère notamment les fonctions supports, les chantiers de réforme de l'Etat, coordination de la fonction contrôle de gestion en administration centrale
- Définition et documentation de l'organisation, des outils et des procédures de contrôle de gestion ministériels
- Définition et mise en œuvre des méthodes de comparaison et d'étalonnage, mutualisation des bonnes pratiques
- Définition des profils de poste, des référentiels de compétence et des besoins de formation ;

Formaliser les rendu-comptes des performances pour aider à la prise de décision.

- Développement des outils de justification budgétaire et de programmation des activités ;
- Appui au développement d'outils de compte-rendu homogènes, comprenant un suivi des plans d'actions.

Comme mentionné dans la première partie de ce manuel, le contrôle de gestion doit remplir certaines fonctions ou finalités. Le contrôleur de gestion fait ceci à travers des activités principales qui ont été introduites ici. Afin de mener à bien ces activités, il a à sa disposition des méthodes et outils qu'il faudrait ajuster à la réalité et aux besoins de son administration et aux attentes du responsable de programme.

Le chapitre suivant se veut introductif pour mettre ensemble les outils et méthodes proposés pour le contrôle de gestion.