



Union-Discipline-Travail

REPUBLIQUE DE COTE D'IVOIRE

Ministère des Finances et du Budget

Direction du Contrôle Financier

GUIDE METHODOLOGIQUE DES SYSTEMES DE CONTRÔLE DE GESTION DES MINISTÈRES



Un partenariat pour l'émergence

AVANT PROPOS

Depuis près d'une décennie, la Côte d'Ivoire est engagée dans la modernisation de plusieurs instruments de pilotage de son action publique, notamment en adoptant en 2014, la « *Loi Organique N° 2014-336 du 05 juin 2014 relative aux Lois de Finances* » qui renforce ses capacités institutionnelles en évaluation des politiques publiques. Cette Loi organique est à la base des principales innovations apportées dans la gestion budgétaire ainsi que dans le suivi de la mise en œuvre et des effets des politiques publiques.

Des approches méthodologiques sont ainsi apparues nécessaires à leur opérationnalisation, au regard notamment d'expériences étrangères avec pareilles réformes qui, à l'évidence, s'inscrivent dans la mouvance de la nouvelle gestion publique. C'est ce qui fonde l'intérêt du présent « *Guide méthodologique des systèmes de contrôle de gestion des Ministères* ». En effet, l'importance des ressources consacrées à l'amélioration des conditions de vie des populations commande que les instruments de contrôle de la gestion publique soient renforcés, en vue de permettre aux décideurs de disposer de base de décision fiable.

Le présent document a été préparé grâce à la coopération Côte d'Ivoire-Union Européenne, dans le cadre des travaux interministériels de développement du contrôle de gestion, animés par la Direction du Contrôle Financier. Il s'appuie sur des guides méthodologiques et manuels diffusés antérieurement, relatifs à l'organisation du contrôle de gestion et à la démarche de performance dans des administrations publiques africaines et européennes. Il tient compte aussi de l'expérience acquise, ainsi que des recommandations des Responsables de programmes consultés à la base.

Ce guide n'a pas pour objectif de définir des normes interministérielles d'organisation du contrôle de gestion, mais simplement de constituer un cadre de référence pour les responsables de la gestion publique, et par rapport auquel chaque acteur est invité à en faire le meilleur usage possible et à proposer les schémas d'organisation qu'il compte développer, dans le cadre de ses responsabilités propres.

Cependant, il est à noter que le déploiement d'un système de contrôle de gestion est un travail de longue haleine et que les recommandations théoriques du guide, bien qu'illustrées par des cas pratiques adaptés au paysage des programmes budgétaires, n'apparaîtront pas toujours suffisantes au regard de la complexité de la gestion publique.

A cet effet, le Ministère des Finances et du Budget assure sa disponibilité pour accompagner les Ministères à se doter de systèmes de contrôle de gestion. Ce soutien, décliné sous la forme d'une assistance à maîtrise d'ouvrage, aura vocation à éprouver le contenu du présent guide. A l'issue de cette expérimentation, il conviendra d'enrichir ce contenu de toutes les informations recueillies de sorte que les Responsables de programme en soient les véritables bénéficiaires.

J'espère que chaque Responsable de programme, Responsable de la Fonction Financière Ministérielle, Responsable de budget opérationnel de programme et Responsable d'unité opérationnel de programme tirera de son contenu, un certain nombre d'éléments qui lui seront utiles dans la compréhension et la conduite de tout processus d'amélioration de l'efficacité, de la qualité et de l'efficience de l'action publique.

Adama COULIBALY
Ministre des Finances et du Budget

TABLE DES MATIERES

AVANT PROPOS	i
TABLE DES MATIERES	ii
LISTE DES TABLEAUX	iv
INTRODUCTION	1
DEMARCHE DE L'ELABORATION DU GUIDE METHODOLOGIQUE	2
PARTIE 1 : APPROCHE THEORIQUE ET CONCEPTUELLE DU CONTRÔLE DE GESTION	5
I. HISTORIQUE DU CONTRÔLE DE GESTION	5
1.1. Modèle classique du contrôle de gestion	5
1.2. Réorientation du modèle classique du contrôle de gestion	5
II. CONCEPT DE CONTROLE DE GESTION DANS L'ADMINISTRATION PUBLIQUE	6
2.1. Du triangle au rectangle du contrôle de gestion	6
2.2. Le contrôle de gestion selon la directive n°06/2009/CM/UEMOA portant lois de finances au sein de l'UEMOA	7
III. NOTION DE PERFORMANCE PUBLIQUE	8
3.1. Définition de la performance publique	8
3.2. Définition des objectifs de performance publique	8
3.3. Définition des indicateurs de performance publique	9
3.4. Contrat de performance publique	9
3.5. Modèle global de pilotage de la performance publique	10
IV. CONTROLE DE GESTION ET LES AUTRES DISPOSITIFS DE PILOTAGE ET DE CONTROLE DE LA GESTION PUBLIQUE	11
4.1. Contrôle de gestion et évaluation des politiques publiques	11
4.2. Contrôle de gestion et contrôle interne	13
PARTIE 2 : MISE EN PLACE DU SYSTEME DE CONTROLE DE GESTION	15
I. MISE EN PLACE DE LA GESTION BUDGETAIRE AXEE SUR LES RESULTATS	16
1.1. Qu'est-ce que "la gestion budgétaire axée sur les résultats" ?	16
1.2. Dispositif organisationnel de la conception des programmes budgétaires	16
1.3. Formulation des programmes budgétaires du Ministère	17
1.4. Analyse de la situation des programmes budgétaires formulés	17
1.5. Elaboration du cadre de performance de chaque programme	18
1.6. Rédaction de la stratégie du programme	19
1.7. Identification des actions, des activités et des projets rattachés à chaque programme	20
1.8. Formalisation des centres de responsabilité de la gestion budgétaire axée sur les résultats	21
1.9. Organisation de la fonction de contrôleur de gestion	23
1.10. Planification du suivi-évaluation axé sur les résultats des programmes	24
II. MISE EN PLACE DE LA COMPTABILITE ANALYTIQUE	28
2.1. Objectifs et enjeux de la comptabilité analytique en administration publique	29
2.2. Intérêt de la comptabilité analytique pour les Responsables de la gestion	29
2.3. Mise en place des sources des données d'entrée de la comptabilité analytique	30
2.4. Choix du modèle de comptabilité analytique à mettre en place	32
2.5. Rôle des différents acteurs dans la mise en place de la comptabilité analytique	33
III. MISE EN PLACE DE LA GESTION PREVISIONNELLE DES EMPLOIS, DES EFFECTIFS ET DES COMPETENCES	34
3.1. Dispositif organisationnel de mise en place de la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences	35
3.2. Elaboration du référentiel des emplois et des compétences du Ministère	37
3.3. Mise en place du Système d'Information des Ressources Humaines	41
3.4. Elaboration du plan de gestion des emplois, des effectifs et des compétences	43
IV. MISE EN PLACE DU SYSTEME D'INFORMATION DE GESTION	47
4.1. Intérêts du système d'information pour le contrôle de gestion	47
4.2. Phase des travaux préliminaires de la mise en place du système d'information de gestion	48
4.3. Phase de programmation et d'installation du système d'information de gestion	52
4.4. Prévision de la maintenance du système d'information de gestion	54
V. MISE EN PLACE DU DIALOGUE DE GESTION	54
5.1. Définition du dialogue de gestion	54
5.2. Plan de déroulement du dialogue de gestion	55
5.3. Principaux documents supports d'analyse et de dialogue de gestion	56
5.4. Détermination et mise en œuvre des facteurs de succès du dialogue de gestion	61
VI. FORMATIONS AU CONTROLE DE GESTION	61
6.1. Formations à délivrer aux RPROG et RBOP	62
6.2. Formations à délivrer au RFFIM et aux contrôleurs de gestion	62
6.3. Formations à délivrer aux RUO et aux chefs des services métiers	62
6.4. Comité interministériel du contrôle de gestion	63
6.5. Production de référentiels en matière de contrôle de gestion	63
VII. PLAN DE DEPLOIEMENT DU CONTROLE DE GESTION	65

7.1.	Principes directeurs pour l'élaboration du plan de déploiement du contrôle de gestion	65
7.2.	Dispositif organisationnel pour l'élaboration du plan de déploiement du contrôle de gestion	66
7.3.	Lignes directrices pour l'élaboration d'un plan de déploiement du contrôle de gestion.....	66
PARTIE 3 : MISE EN OEUVRE DU CONTROLE DE GESTION		68
I.	PREPARATION DU BUDGET DU MINISTERE	68
1.1.	Cadrage stratégique de la politique ministérielle.....	69
1.2.	Pré-cadrage budgétaire des programmes du Ministère	70
1.3.	Elaboration du DPPD-PAP "optique besoins".....	75
1.4.	Lettre de cadrage du Premier Ministre et préparation des conférences internes	76
1.5.	Réunions de dialogue de gestion sur la préparation du budget (conférences internes).....	77
1.6.	Participation du Ministère aux conférences budgétaires internes	78
1.7.	Points de vigilance à la préparation du budget	78
II.	PREVISION DE GESTION OPERATIONNELLE DU BUDGET.....	80
2.1.	Préparation de l'avant-projet de Document Annuel de Programmation Budgétaire Initiale.....	81
2.2.	Préparation de l'avant-projet de Document Prévisionnel de Gestion des Crédits Hors Personnel	82
2.3.	Préparation de l'avant-projet de Document Prévisionnel de Gestion des Emplois et des Crédits de Personnel	83
2.4.	Préparation de l'avant-projet de Document de Pilotage de la Performance.....	85
2.5.	Réunions de dialogue de gestion sur la répartition du budget du programme	88
2.6.	Notification définitive des moyens et des objectifs de performance aux RBOP	88
2.7.	Points de vigilance à la prévision de gestion opérationnelle du budget	89
III.	SUIVI DE L'EXECUTION DU BUDGET EN COURS	91
3.1.	Suivi des modifications du DAPBI.....	93
3.2.	Suivi de la mise en œuvre du DPGCHP	95
3.3.	Suivi de la mise en œuvre du DPGECP	96
3.4.	Mise en œuvre du Document de Pilotage de la Performance.....	100
3.5.	Comptes rendus trimestriels de gestion.....	102
3.6.	Réunions trimestrielles de gestion	103
3.7.	Points de vigilance lors du suivi de l'exécution du budget en cours.....	104
IV.	EVALUATION DE L'EXECUTION DU BUDGET	105
4.1.	Préparation des documents de la réunion de dialogue de gestion sur la performance	107
4.2.	Tenue de la réunion de dialogue de gestion sur la performance	107
4.3.	Participation du Ministère au « Séminaire bilan et perspectives du contrôle de l'exécution budgétaire axée sur les résultats »	108
4.4.	Préparation de l'avant-projet de RAP année N-1	109
4.5.	Points de vigilance lors de l'évaluation de l'exécution du budget.....	109
ANNEXES		110
ANNEXE 1 : Liste des Ministères consultés		110
ANNEXE 2 : Définition des concepts clés du référentiel des emplois et des compétences.....		111
ANNEXE 3: Liste des données quantitatives sur les ressources humaines du Ministère.....		111
ANNEXE 4 : Liste des données qualitatives sur le personnel du Ministère.....		112
GLOSSAIRE DES TERMINOLOGIES UTILISEES		113
BIBLIOGRAPHIE		117

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1: Rôles potentiels des contrôleurs de gestion dans la mise en place des dispositifs du système de contrôle de gestion	15
Tableau 2: Ossature du cadre de performance du programme	19
Tableau 3: matrice d'actions du programme	21
Tableau 4: Exemple d'indicateurs des trois dimensions de la performance publique	28
Tableau 5: Intérêts des gestionnaires de programme dans la mise en place d'une comptabilité analytique	29
Tableau 6: Principales sources des données d'entrée de la comptabilité analytique	30
Tableau 7: Présentation des modèles de comptabilité analytique	32
Tableau 8: composition de l'équipe projet de mise en place de la comptabilité analytique	34
Tableau 9: Structure des familles professionnelles interministérielles	37
Tableau 10: Ossature de la cartographie des emploi-types du Ministère	39
Tableau 11: Synthèse de l'étape « Etat des lieux des ressources humaines en termes quantitatif et qualitatif »	44
Tableau 12: Synthèse de l'étape « Analyse de l'évolution probable des emplois existants »	45
Tableau 13: Synthèse de l'étape « Définition des objectifs de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences »	45
Tableau 14: Synthèse de l'étape « Analyse des écarts et définition des scénarios possibles »	46
Tableau 15: Synthèse de l'étape « Rédaction du plan de gestion des emplois, des effectifs et des compétences »	46
Tableau 16: Atouts et inconvénients des types de logiciels d'information de gestion	50
Tableau 17: les éléments de coût d'un système d'information de gestion	51
Tableau 18: Comparaison des trois options de mise en place d'un système d'information de gestion	51
Tableau 19: Les moments clés du dialogue de gestion	56
Tableau 20: Présentation du « Document de Soutenabilité de la Programmation Budgétaire et de Performance, à Moyen Terme »	57
Tableau 21: Présentation du « Document Annuel de Programmation Budgétaire Initiale »	58
Tableau 22: Présentation du « Document Prévisionnel de Gestion des Crédits Hors Personnel »	58
Tableau 23: Présentation du « Document Prévisionnel de Gestion des Emplois et des Crédits de Personnel »	59
Tableau 24: Présentation du « Document de Pilotage de la Performance »	60
Tableau 25: Liste des tâches de la préparation du budget du Ministère	69
Tableau 26: Points de contrôle à la préparation du budget	78
Tableau 27: Liste des tâches de la prévision de gestion opérationnelle du budget année N+1	80
Tableau 28: Modes de déclinaison des objectifs et indicateurs de performance du programme	86
Tableau 29: Points de contrôle à la prévision de gestion opérationnelle du budget	89
Tableau 30: Liste des tâches du suivi de l'exécution du budget en cours	92
Tableau 31: Points de contrôle lors du suivi de l'exécution du budget en cours	104
Tableau 32: Liste des tâches de l'évaluation de l'exécution du budget	106
Tableau 33: Points de contrôle lors de l'évaluation de l'exécution du budget	109

LISTE DES FIGURES

Figure 1: Le triangle du contrôle de gestion	5
Figure 2: Du triangle au rectangle du contrôle de gestion	6
Figure 3: Schéma de caractérisation du modèle global de pilotage de la performance publique	11
Figure 4: Schéma de caractérisation du contrôle de gestion dans l'évaluation des politiques publiques	12
Figure 5: Points de convergence et de divergence entre le contrôle de gestion et le contrôle interne	14
Figure 6: Arborescence de l'analyse causale d'un problème central	18
Figure 7: Différentes méthodes de collecte des données des indicateurs de performance	25
Figure 8: Les dimensions de la performance dans la chaîne de résultats	27
Figure 9: Schéma général simplifié du système d'information de gestion	49
Figure 10: Schéma général du dialogue de gestion des programmes	55
Figure 11: Tableau synoptique des processus cycliques de contrôle de gestion	68
Figure 12: Articulation du DPPD-PAP avec le Plan stratégique ministériel	76
Figure 13: Ensemble des objectifs relatifs à la gestion du programme	87
Figure 14: Schéma de la fongibilité des crédits budgétaires	94

SIGLES ET ABREVIATIONS

ABC	Activity Based Costing
AE	Autorisation d'Engagement
BNETD	Bureau National d'Etudes Techniques et de Développement
BOP	Budget Opérationnel de Programme
CB	Contrôleur Budgétaire
CF	Contrôleur Financier
CGBOP	Contrôleur de Gestion de BOP
CGPROG	Contrôleur de Gestion de Programme

GUIDE METHODOLOGIQUE DES SYSTEMES DE CONTROLE DE GESTION DES MINISTERES, 2023

CIB	Contrôle Interne Budgétaire
CIC	Contrôle Interne Comptable
COCO	Conseil d'administration sur le Contrôle
COSO	Committee of Sponsoring Organization
CP	Crédit de Paiement
DAPBI	Document Annuel de Programmation Budgétaire Initiale
DBE	Direction du Budget de l'Etat
DCF	Direction du Contrôle de gestion
DGBF	Direction Générale du Budget et du Portefeuille de l'État
DGMP	Direction Générale des Marchés Publics
DPBEP	Document de Programmation Budgétaire et Economique Pluriannuelle
DPGCHP	Document Prévisionnel de Gestion des Crédits Hors Personnel
DPGECP	Document Prévisionnel de Gestion des Emplois et des Crédits de Personnel
DPP	Document de Pilotage de la Performance
DPPD-PAP	Document de Programmation Pluriannuelle des Dépenses-Projet Annuel de Performance
DPS	Directeur en charge de la Planification et des Statistiques
DRH	Directeur des Ressources Humaines
DSIG	Directeur en charge du Système d'Information de Gestion
DSPBPMT	Document de Soutenabilité de la Programmation Budgétaire et de Performance, à Moyen Terme
EAP	Extension en Année Pleine
EPN	Etablissement Public National
ETP	Equivalent Temps Plein
ETPT	Equivalent Temps Plein Travaillé
GVT	Glissement Vieillesse Technicité
LOLF	Loi Organique relative aux Lois de Finances
PAE	Plafond d'Autorisation des Emplois
PCE	Plan Comptable de l'Etat
PCP	Plafond de Crédits de Personnel
PTBA	Plan de Travail et de Budget Annuel
RAP	Rapport Annuel de Performance
RBOP	Responsable de Budget Opérationnel de Programme
RFFIM	Responsable de la Fonction Financière Ministérielle
RPROG	Responsable de programme
RUO	Responsable d'Unité Opérationnelle
SE	Schéma d'Emplois
SIGBUD	Système Intégré de Gestion Budgétaire
SIRH	Système d'Information des Ressources Humaines
TDR	Termes De Référence
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine

INTRODUCTION

La Côte d'Ivoire s'est engagée dans un processus d'adoption des bonnes pratiques internationales en matière de gestion des finances publiques, à travers la transposition effective des huit Directives communautaires de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) en matière de gestion des finances publiques.

Dans ce cadre, la « *Loi Organique N° 2014-336 du 05 juin 2014 relative aux Lois de Finances* » (LOLF 2014) introduit un nouveau paradigme budgétaire qui vise à instaurer une culture de la performance et de la responsabilité dans la gestion publique. En effet, la LOLF 2014 est fondée sur une valorisation du résultat. Cela s'est traduit par une réorganisation des budgets en fonction des objectifs, pour permettre de responsabiliser les ordonnateurs qui doivent désormais justifier toutes leurs dépenses.

La LOLF 2014 est appliquée pour la première fois au budget de l'Etat en 2020. Elle s'articule autour des trois principaux objectifs : (i) définir les politiques financées par l'argent public ; (ii) affirmer la responsabilité des décideurs publics, principalement en les dotant de nouveaux outils de gestion ; (iii) améliorer les résultats de la gestion publique, en termes d'efficacité, d'efficacités et de qualité du service public. Ceci est possible grâce à la mise en place d'indicateurs de performance permettant de mesurer les résultats par rapport aux objectifs fixés, aux moyens disponibles et par le devoir de justification des dépenses au premier franc.

Dans le cadre de la coopération Côte d'Ivoire-Union Européenne, la mission de contrôle de gestion diligentée par le Cabinet du Ministre des Finances et du Budget, a étudié le processus à l'œuvre au sein de huit (8) Ministères pris comme échantillon. La mission a ainsi été confrontée à un certain nombre de questionnements, notamment : Quelles méthodes et outils adopter ? Comment ces méthodes participent-elles d'une redistribution des rôles entre politique et administration ? Comment ces outils cohabitent-ils avec les pratiques bureaucratiques existantes ? Quelle organisation mettre en place ? Quelle autonomie accorder aux gestionnaires ? Comment gérer la contrainte budgétaire ? Comment prendre en compte les attentes des usagers et du citoyen ?

Pour mieux appréhender ces enjeux, il est apparu nécessaire de s'intéresser de plus près aux principes fondateurs de la LOLF 2014 et, par extension, au cadre général dans lequel elle s'inscrit, celui de la nouvelle gestion publique pour laquelle, objectifs, résultats, autonomie, responsabilité, performance sont les mots clés du pilotage de l'action publique. Ils font écho aux notions de règles, hiérarchie, autorité, autarcie, rigidité habituellement prêtées au modèle bureaucratique. Plus concrètement, le management par la performance serait une réponse à la tendance de l'administration à se replier sur elle-même, privilégiant ses propres préoccupations au détriment des résultats à fournir aux bénéficiaires externes.

Bien avant cette mission de contrôle de gestion en Côte d'Ivoire, de nombreux chercheurs ont essayé d'identifier différentes caractéristiques propres et spécifiques aux administrations publiques et l'importation des outils de gestion du secteur privé au secteur public. Ces derniers positionnent le contrôle de gestion comme un levier de modernisation au niveau du contexte public dans la mesure où à côté de la traditionnelle gestion budgétaire, il assure la mission dédiée à la mesure de la performance, son pilotage et son amélioration.

Quelles que soient les finalités d'une administration publique, le contrôle de gestion doit répondre à diverses contraintes. Il s'adapte ainsi aux particularités des missions (leur contenu, leurs enjeux, leurs facteurs de réussite, etc.), prend en compte les objectifs que lui assignent ses responsables et intègre le contexte environnemental en s'appuyant sur les spécificités du secteur public.

Partant, la problématique qui se dégage s'articule comme suit :

- Quel est le rôle et la place du contrôle de gestion dans l'amélioration de la performance au sein de l'administration publique ivoirienne ?
- Quels sont les outils, méthodes et modèles de contrôle de gestion à développer au service des Responsables et gestionnaires de l'administration et comment s'organisent-ils et fonctionnent-ils pour aboutir à une performance des centres de responsabilité de la gestion publique ?

Telles sont les principales préoccupations qui ont prévalu la délégation de l'initiative de l'élaboration du présent « *Guide méthodologique des systèmes de contrôle de gestion des Ministères* », à la Direction du Contrôle Financier (DCF). En effet, la LOLF 2014 charge les Contrôleurs Financiers et Budgétaires en son article 80, « *d'une mission de conseil auprès des Ordonnateurs notamment lors de la préparation budgétaire, et dans l'organisation des contrôles internes et la mise en place des systèmes de contrôle de gestion* ».

Ce guide méthodologique est scindé en trois grandes parties. La première partie porte sur le cadre théorique dans lequel s'inscrit la démarche de contrôle de gestion. La seconde partie traite des fondements du contrôle de gestion, en termes de dispositifs préalables à mettre en place. La troisième et dernière partie présente la démarche d'opérationnalisation du processus cyclique de contrôle de gestion.

DEMARCHE DE L'ELABORATION DU GUIDE METHODOLOGIQUE

1. Revue documentaire

L'équipe de rédacteurs du guide a passé en revue les principaux textes légaux et réglementaires qui sous-tendent la pratique du contrôle de gestion au sein des départements ministériels en Côte d'Ivoire.

- la « *Loi Organique N° 2014-336 du 05 juin 2014 relative aux Lois de Finances* » ;
- la « *Loi Organique N° 2014-337 du 05 juin 2014 portant Code de Transparence dans la gestion des finances publiques* » ;
- le « *Décret n° 2014-416 du 09 juillet 2014 portant Règlement Général sur la Comptabilité Publique* » ;
- le « *Décret n° 2014-417 du 09 juillet 2014 portant Nomenclature Budgétaire de l'Etat* » ;
- le « *Décret n° 2014-418 du 09 juillet 2014, portant Plan Comptable de l'État* »
- le « *Décret n° 2018-928 du 12 décembre 2018 portant Comptabilité des Matières* » ;
- le « *Décret n° 2019-81 du 23 janvier 2019 portant charte de gestion des programmes et des dotations* » ;
- le *Décret n° 2019-190 du 06 mars 2019 portant déconcentration de l'ordonnancement* ;
- le « *Décret n° 2019-222 du 13 mars 2019 portant modalités de mise en œuvre des contrôles financier et budgétaire des institutions, des administrations publiques, des établissements publics nationaux et des collectivités territoriale* » ;
- le « *Décret N° 2021-909 du 22 décembre 2021 fixant les modalités d'exécution des crédits budgétaires dans le cadre des procédures prévues par le code des marchés publics* » ;
- le « *Décret n°2022-122 du 23 février 2022 portant modalités de nomination dans les fonctions de Responsable de programme et de Responsable de la fonction financière ministérielle, attributions et organisation desdites fonctions* ».

Par ailleurs, l'équipe a procédé à la sélection et l'exploitation des différents guides, manuels et aide-mémoires relatifs au contrôle de gestion et/ou au pilotage de la performance publiés en Afrique et dans des pays d'Europe.

2. Enquête diagnostic du contrôle de gestion

L'équipe a réalisé un diagnostic sur la mise en œuvre par les départements ministériels, du contrôle de gestion dans le cadre de la réforme des finances publiques en générale et le pilotage de la performance des budgets programmes en particulier.

Ce diagnostic a été conduit avec un échantillon de huit (08) Ministères :

1. MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE
 - Programme 1 : Administration Générale
2. MINISTERE DE L'INTERIEUR ET DE LA SECURITE
 - Programme 2 : Sécurité Intérieure
3. MINISTERE DU COMMERCE, DE L'INDUSTRIE ET DE LA PROMOTION DES PME
 - Programme 2 : Commerce Intérieur
4. MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE ET DE L'ALPHABETISATION
 - Programme 2 : Enseignement préscolaire et primaire
5. MINISTERE DE L'HYDRAULIQUE, DE L'ASSAINISSEMENT ET DE LA SALUBRITE
 - Programme 1 : Administration Générale
6. MINISTERE DE LA CONSTRUCTION, DU LOGEMENT ET DE L'URBANISME
 - Programme 2 : Foncier et Urbain
7. MINISTERE DES TRANSPORTS
 - Programme 3 : Transport Terrestre
8. MINISTERE D'ETAT, MINISTERE DE L'AGRICULTURE ET DU DEVELOPPEMENT RURAL
 - Programme 2 : Production et Sécurité Alimentaire ;
 - Programme 3 : Développement Rural.

Il s'agissait de constituer un échantillon aussi hétérogène que possible représentatif de l'ensemble des 32 Ministères existants. Ainsi, l'échantillon choisi est constitué de Ministères à système de gestion complexe et de Ministères à système de gestion moins complexe, de Ministères à but social et de Ministères à but économique et enfin, de programmes de soutien et de programmes opérationnels.

L'enquête diagnostic a été réalisée au moyen d'un questionnaire et d'un guide d'entretien.

❖ **Questionnaire**

Le questionnaire avait pour but d'identifier les bonnes pratiques, relever les difficultés rencontrées et formaliser une démarche générale applicable à chaque programme quel que soit sa taille et ses spécificités, dans le but de mettre en place un programme commun de renforcement des capacités et d'amélioration continue des performances.

Les grands volets du questionnaire sont les suivants :

Q1 : GENERALITES SUR LA GESTION DU PROGRAMME ;

Q2 : PREPARATION DU PROJET DE BUDGET DU PROGRAMME ;

Q3 : REPARTITION DE L'ENVELOPPE BUDGETAIRE ET DE L'EFFECTIF DU PERSONNEL DU PROGRAMME ;

Q4 : PREVISION DE GESTION OPERATIONNELLE DES MOYENS HUMAINS ET FINANCIERS OCTROYES AUX GESTIONNAIRES DU PROGRAMME ;

Q5 : EXECUTION DU BUDGET DU PROGRAMME ;

Q6 : EVALUATION DE L'EXECUTION DU BUDGET DU PROGRAMME.

Dans les Ministères de l'échantillon, l'équipe a adressé le questionnaire à des Responsables de la démarche de contrôle de gestion. Ceux-ci, confrontés aux exigences de la réforme des finances publiques et aux réactions des acteurs des contrôles juridictionnel et parlementaire, constituent des interlocuteurs privilégiés pour capturer une image du contrôle de gestion telle qu'il est pratiqué aujourd'hui dans les départements ministériels.

Les réponses au questionnaire ont permis d'identifier les attentes des Responsables de programme, les difficultés rencontrées chemin faisant, les résistances et les motivations réelles des acteurs et d'enregistrer les avancées en cours.

❖ **Entretien semi-structuré**

Un guide d'entretien a été défini et s'articule comme suit : (i) le contexte du Ministère et la pratique du contrôle de gestion ; (ii) la définition des objectifs de performance, le choix des indicateurs, leur déclinaison opérationnelle et leur suivi ; (iii) l'adéquation entre les objectifs et les moyens et (iv) les besoins de réorganisation et de renforcement de capacité en matière de pilotage des programmes.

Les interviews se sont déroulées sous forme d'entretiens semi-structuré d'une durée variant de 1h30 à 2h30, selon les cas. Les interlocuteurs se sont en général montrés prolixes et coopératifs. Des Responsables de programmes ont adressé à l'équipe des éléments complémentaires a posteriori, afin de compléter ou illustrer leurs propos, confirmant un véritable intérêt pour les questions abordées.

PARTIE 1 : APPROCHE THEORIQUE ET CONCEPTUELLE DU CONTRÔLE DE GESTION

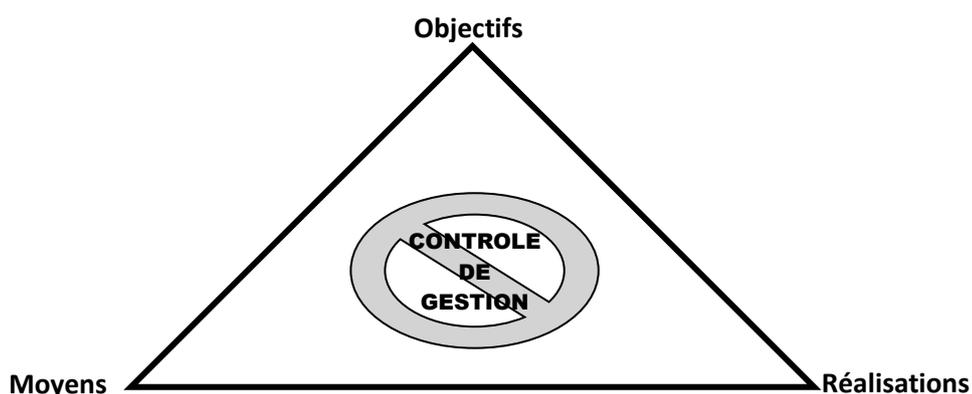
I. HISTORIQUE DU CONTROLE DE GESTION

1.1. Modèle classique du contrôle de gestion

Le contrôle de gestion est une pratique existante au sein des entreprises industrielles depuis 1815. Cette pratique a été conceptualisée, théorisée et développée pour s'adapter aux organisations contemporaines différentes de celles qui prévalaient à l'époque de FREDERICK WINSLOW TAYLOR (1856-1915) et HENRI FAYOL (1841-1925). Dans sa conception traditionnelle, le contrôle de gestion est positionné comme l'intermédiaire entre la planification stratégique et les activités opérationnelles, en veillant à la bonne utilisation des ressources. ROBERT NEWTON ANTHONY, considéré comme le père de la discipline contrôle de gestion, le définissait déjà en 1965 comme « *le processus par lequel les dirigeants s'assurent que les ressources sont obtenues et utilisées avec efficacité et efficience pour réaliser les objectifs de l'organisation* ».

Cette définition fait remarquer que le modèle classique du contrôle de gestion reposait sur 3 éléments essentiels : (i) les objectifs fixés ; (ii) les moyens mobilisés et (iii) les réalisations effectuées. Ce qui lui a valu l'appellation « *triangle du contrôle de gestion* ».

Figure 1: Le triangle du contrôle de gestion



Dans le modèle classique, le contrôle de gestion était uniquement appréhendé dans sa dimension financière classique, car, exercé dans une vision de vérification comptable et/ou de maîtrise de la gestion financière. Mais, ce modèle classique du contrôle de gestion orienté vers le pilotage financier a été remis en cause, pour sa vision mécaniste axée sur la boucle prévision-réalisation-mesures correctives. En outre, il lui est reproché de ne pas suffisamment contribuer à la définition des choix stratégiques de l'organisation.

1.2. Réorientation du modèle classique du contrôle de gestion

Face aux critiques formulés sur le contrôle de gestion traditionnel, un nouveau modèle de contrôle de gestion orienté vers le pilotage de la performance s'est développé, notamment avec les travaux de PHILIPPE LORINO (éminent professeur en contrôle de gestion, à l'Ecole Supérieure des Sciences Economiques et Commerciales de France). Dans ce modèle qui rompt avec le contrôle de gestion traditionnel, PHILIPPE LORINO (1997) fait la remarque suivante : « *Il ne s'agit plus de partir d'un objectif financier global pour aboutir à des objectifs financiers analytiques, par désagrégation, mais de partir d'objectifs stratégiques pour aboutir à des objectifs opérationnels par l'analyse causes-effets* ».

Ce qui signifie que désormais, les mesures de performance vont au-delà du simple calcul des coûts et de leur maîtrise comme ce qui s’opérait auparavant. Dans ce nouveau modèle où le contrôle de gestion repose désormais sur des objectifs multidimensionnels, les sens des mots qui le composent prennent une tournure plus volontariste :

- **Contrôle** : c'est-à-dire maîtrise d'une situation et sa domination pour la mener vers un sens voulu ;
- **Gestion** : c'est l'utilisation d'une façon optimale des moyens rares mis à la disposition d'un responsable pour atteindre les objectifs fixés à l'avance.

II. CONCEPT DE CONTROLE DE GESTION DANS L’ADMINISTRATION PUBLIQUE

2.1. Du triangle au rectangle du contrôle de gestion

Le rectangle du contrôle de gestion est caractéristique du nouveau modèle adapté au secteur public. Il est apparu avec les études de certains chercheurs tels que DRISS HARRIZI (docteur en sciences économiques, Faculté des sciences Juridiques, Economiques et Sociales - Université Hassan 1er-Settat – Maroc) et NOUREDDINE DAFI (Chef de la division financière à l’académie régionale d’éducation et de formation Chaouia). Ces deux auteurs ont publié en 2013, un ouvrage intitulé « *Vers une nouvelle culture managériale: Méthodologie de mise en place d’un système de contrôle de gestion dans un établissement Public–Cas d’une académie régionale d’éducation et de formation* ».

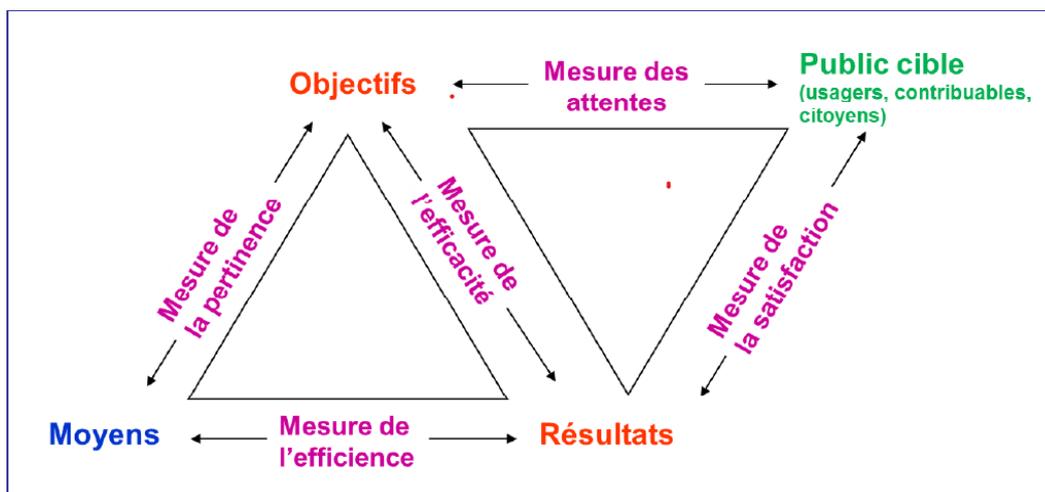
Etant donné que le contrôle de gestion est issu du secteur privé avec comme focus le profit et la rentabilité, sa transposition dans le secteur public nécessite quelques adaptations.

En effet, les spécificités du secteur public créent des particularités auxquelles doit s’adapter le contrôle de gestion :

- des finalités et des missions particulières (missions régaliennes, missions de service public) ;
- une culture particulière avec l’importance de la notion d’intérêt général et de service public, et des principes fondamentaux du droit administratif (égalité d’accès aux services publics) ;
- des règles de gestion particulières, celles des finances et de la comptabilité publique, du code des marchés publics, du code de transparence, de la gestion des fonctionnaires, etc.

Cette adaptation requiert une évolution du « *triangle de gestion* » auquel on propose d’ajouter aux trois sommets habituels, un quatrième sommet pour constituer un rectangle. Ce quatrième sommet qui est celui du public cible, permet de mieux prendre en compte les attentes et les satisfactions des trois catégories de clients de l’administration publique (usagers, contribuables et citoyens).

Figure 2: Du triangle au rectangle du contrôle de gestion



La notion de public cible est caractéristique du contrôle de gestion moderne dans les administrations publiques. Ce public cible comprend :

- **les usagers**, en tant que bénéficiaires directs ou indirects des prestations ;
- **les citoyens**, puisque l'action des administrations publiques se situe dans le cadre de politiques publiques ;
- **les contribuables**, puisque l'essentiel des ressources financières dont disposent ces administrations publiques provient de leurs contributions.

Dans le modèle « *rectangle du contrôle de gestion* », la gestion est évaluée à travers quatre principaux critères :

- ☞ **la pertinence** se définit comme le rapport entre les objectifs et les moyens qui sont consacrés aux services publics ;
- ☞ **l'efficience** est le rapport entre les moyens consentis et les réalisations. L'efficience constitue la première dimension de la performance ;
- ☞ **l'efficacité** mesure le rapport entre les objectifs initialement fixés et les réalisations effectives. Ces réalisations concernent notamment le résultat final de l'action publique et le niveau de qualité atteint, qui constituent avec l'efficience, les trois dimensions de la performance ;
- ☞ **la satisfaction du public cible** mesure le rapport entre les attentes et les résultats obtenus.

Ce modèle de « *rectangle du contrôle de gestion* » permet de prendre en compte les particularités du secteur public. Il ouvre ainsi la perspective de rendre utilisable le contrôle de gestion dans la sphère du management public, de sorte que les administrations soient aussi pilotées en fonction des objectifs, des moyens, des résultats et des clients (public cible).

2.2. Le contrôle de gestion selon la directive n°06/2009/CM/UEMOA portant lois de finances au sein de l'UEMOA

Le guide didactique de la directive n°06/2009/CM/UEMOA portant lois de finances au sein de l'UEMOA énonce la définition suivante au sujet du contrôle de gestion : « *Outils et processus visant à mieux connaître et à mieux maîtriser les activités, les coûts, les résultats et leurs liens mutuels permettant d'apprécier l'efficacité et l'efficience. Contrairement à ce que laisse penser ce mot, il ne s'agit pas d'un contrôle mais plutôt d'un élément du pilotage d'une institution ou d'un programme. Dans le cadre de la Gestion Budgétaire par Objectif, le contrôle de gestion a vocation à alimenter en données objectives le dialogue de gestion entre les différents niveaux de l'administration, en éclairant les enjeux de performance.* »

Au-delà des outils et des aspects techniques déjà évoqués en amont, cette définition rappelle les relations hiérarchiques sous-jacentes du contrôle de gestion. En effet, le contrôle de gestion en administration publique est vu aussi comme un moyen d'autocontrôle des programmes au sein des Ministères. C'est un mécanisme de pilotage pour l'échelon supérieur qui peut ainsi contrôler à l'aide des outils proposés, la gestion des échelons dont il a la tutelle ou sur lesquels il a autorité. Le contrôle de gestion apparaît comme la contrepartie de l'autonomie accordée aux gestionnaires des programmes, dans le sens où il permet à la fois au gestionnaire responsabilisé, de piloter son action et à l'échelon supérieur, d'être informé précisément des réalisations des échelons subordonnés ou sous tutelle.

À tous les échelons de responsabilité, le contrôle de gestion aide au management opérationnel. Il assure la collecte et l'analyse de données qui nourrissent les échanges entre les différents niveaux de responsabilité. Un dialogue de gestion centré sur la performance impliquant la chaîne hiérarchique résulte de ces échanges.

III. NOTION DE PERFORMANCE PUBLIQUE

3.1. Définition de la performance publique

Suivant la revue de littérature, il ressort que le concept de performance publique n'a pas une définition uniforme et ne s'appuie pas sur un référentiel explicite commun, en raison des multiples définitions proposées par les différents acteurs.

Etymologiquement, le mot performance vient de l'ancien français « *parformer* » qui, au XIIIe siècle, signifiait « *accomplir, exécuter* ». Au XVe siècle, il apparaît en anglais avec « *to perform* » dont vient le mot performance. Il signifie à la fois accomplissement d'un processus, d'une tâche avec les résultats qui en découlent et le succès que l'on peut y attribuer (PESQUEUX 2005).

Couramment utilisé dans le domaine sportif, que ce soit pour mesurer et comparer les capacités des athlètes (records) ou pour célébrer la victoire acquise sur un adversaire mieux classé, la notion de performance est couramment associée à l'idée d'exploit et de réussite.

Dans l'acception gestionnaire qui nous intéresse ici, A. Bourguignon (1997) décline les idées de :

- Performance « **résultat** » qui doit être rapprochée d'un référentiel (l'objectif). La performance signifiant alors « *le niveau de réalisation des objectifs* » ;
- Performance « **action** » qui permet de distinguer la compétence (capacité d'agir, de réaliser une production) de la performance (production réelle). Il y aurait performance dès qu'il serait possible de constater le passage d'une potentialité à une réalisation. Cette acception de la performance relève ainsi du processus et non du seul résultat ;
- Performance « **succès** », le succès dépendant du caractère plus ou moins ambitieux de l'objectif fixé et de ses conditions sociales d'appréciation et de réalisation. Un même résultat pourra ainsi être considéré comme une bonne performance si l'objectif est ambitieux et les contraintes nombreuses ou une mauvaise performance si l'objectif est modeste et l'environnement favorable.

La première idée reflète la mission de l'organisation, la seconde met en évidence la qualité de la gestion des ressources et la troisième sa capacité d'adaptation en fonction du contexte interne et externe.

Dans le champ de l'administration publique, la notion de performance doit être entendue au sens anglais du terme évoqué plus haut et qui signifie réalisation, mise en œuvre ou encore résultat. La performance publique peut donc être comprise comme la faculté des organisations publiques à mettre en œuvre les politiques publiques et à rendre compte de leurs résultats (WAINTROP, CHOL, 2003), ou, pour reprendre la définition la plus communément admise, « **la capacité à atteindre des objectifs préalablement fixés et avec les ressources prévues** ».

3.2. Définition des objectifs de performance publique

Une organisation publique poursuit des objectifs multiples au niveau de ses **moyens**, de ses **réalisations** d'offre de services publics et de leurs **effets** sociaux et environnementaux.

- ☞ Au niveau des **moyens**, l'organisation publique semble devoir maîtriser ses ressources humaines (optimiser la gestion du personnel), financières (engager de manière conforme et économe ses dépenses vis-à-vis de ses financeurs : Etat, contribuables, bailleurs) et organisationnelles (favoriser des apprentissages de nature cognitive, culturelle et structurelle).
- ☞ Au niveau des **réalisations**, elle semble devoir produire une offre de services publics en quantité et qualité suffisante, satisfaisant l'utilisateur.
- ☞ Au niveau des **effets**, l'organisation publique apparaît devoir, par son activité d'offre de services publics, impacter son environnement en répondant aux besoins socio-économiques des citoyens et des entreprises, et en communiquant de façon fiable et transparente sur les actions engagées et les moyens mobilisés.

3.3. Définition des indicateurs de performance publique

Selon le GUIDE DIDACTIQUE de la directive N°06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant Lois de Finances au sein de l'UEMOA, « *un indicateur de performance est une représentation qui mesure la réalisation d'un objectif et permet d'apprécier le plus objectivement et le plus fidèlement possible le niveau de performance d'une institution ou d'un service. Un bon indicateur doit être pertinent (c'est-à-dire spécifique et représentatif), pratique (c'est-à-dire simple, compréhensible, produit annuellement à un coût raisonnable), mesurable et fiable (bien défini en termes méthodologiques, précis, sensible à la réalité mesurée mais non manipulable et vérifiable)* ».

On retiendra donc que l'Indicateur de Performance (IP) publique est la représentation quantifiée ou qualifiée d'une préoccupation publique que l'on veut mettre sous contrôle, et ayant trois valeurs remarquables :

- une valeur de référence, qui quantifie ou qualifie le phénomène à la date du début de la mise de l'indicateur sous contrôle ;
- une valeur cible intermédiaire ou de fin d'exercice budgétaire, qui traduit le niveau de réalisation de l'indicateur avec les crédits octroyés ;
- une valeur cible finale, qui traduit la valeur finale souhaitée de l'indicateur.

Les IP sont utilisés dans la gestion publique, pour comprendre et analyser les réalisations, orienter les décisions des gestionnaires dans le but d'améliorer la performance et, nourrir le dialogue entre les différentes parties prenantes dans la gestion budgétaire. Dans la pratique, les variables quantitatives des IP sont privilégiées, quoique les données qualitatives soient souvent nécessaires pour étayer l'appréciation de la performance.

Il convient en outre, de calibrer la formulation des indicateurs de performance en les ajustant aux missions de service public pour lesquelles les crédits sont octroyés au programme, surtout pour ce qui concerne les indicateurs d'efficacité socioéconomique. En effet, dans un premier temps, par ce qu'il n'y a pas qu'un seul programme qui peut réaliser certains résultats socioéconomiques, aussi remarquables qu'ils soient. Dans un deuxième temps, par ce qu'il n'y a pas que le secteur public qui réalise certains résultats socioéconomiques en lien avec le programme.

A titre d'exemple, le taux de transformation des fèves de cacao ne pourrait être un indicateur de performance du Programme « *Développement industriel* » du Ministère en charge du Commerce et de l'Industrie car, l'évolution de cet indicateur est également assujettie aux activités du secteur privé. Les performances dudit programme sont donc à rechercher dans les efforts de régulation du secteur industriel, l'assainissement du milieu des affaires, la promotion, l'encadrement, les facilités offertes aux investisseurs du secteur industriel, etc. De même, la baisse du taux de morbidité de la population ne pourrait être un indicateur de performance du programme « *renforcement de la lutte contre la maladie* » du Ministère en charge de la Santé car, il n'y a pas que les services de santé publique qui sont concernés par cet indicateur. Les services privés de santé et sociaux non financés par les fonds publics y concourent également.

3.4. Contrat de performance publique

Un contrat de performance passé au sein de l'administration publique est un acte écrit, non juridique, passé entre deux ou plusieurs parties, par exemple entre l'Ordonnateur principal et un Responsable de programme, ou entre ce dernier et plusieurs Responsables de budget opérationnel de programme. A la différence des contrats classiques, les contrats de performance passés au sein de l'administration ne sont pas « *exécutoires* », c'est-à-dire que ni les tribunaux, ni un arbitre ne peuvent en exiger l'exécution. Ces contrats visent, en général, à mieux cerner la définition des objectifs des programmes ou des organisations, à développer de nouveaux moyens de contrôle et gestion, tout en laissant aux gestionnaires la responsabilité des opérations courantes.

Un contrat de performance rappelle les objectifs généraux, traduit ces objectifs en objectifs opérationnels et définit les engagements de chaque partie. Il couvre en général une période d'un an renouvelable chaque année. À la différence des Document de Programmation Pluriannuelle des Dépenses (DPPD) qui sont des programmations glissantes, c'est-à-dire à horizon mobile, les prévisions financières d'un contrat de performance ont un horizon fixe. Elles doivent être revues et mises à jour annuellement, mais un exercice de programmation glissante pourrait être excessivement lourd et risquerait de faire perdre la notion d'année cible, alors qu'il peut être important de fixer des échéances pour la réalisation de certaines actions.

Le contrat de performance à l'avantage d'instaurer un esprit contractuel qui gouverne le dialogue de gestion. Il permet alors d'exercer un contrôle sur la gestion des entités sous tutelle, tout en leur accordant une autonomie accrue de gestion.

3.5. Modèle global de pilotage de la performance publique

Le pilotage de la performance tend à s'imposer comme un outil de gouvernance de la gestion publique, en permettant un réel rééquilibrage des rôles entre politiques et gestionnaires. En effet, il vient à l'appui de la prise de décision des premiers en les guidant dans la définition des objectifs, des stratégies qui déterminent la conception même des politiques et leur contenu tout en informant les seconds, sur l'usage le plus efficient des ressources publiques et sur la déclinaison opérationnelle et adaptée aux spécificités du terrain.

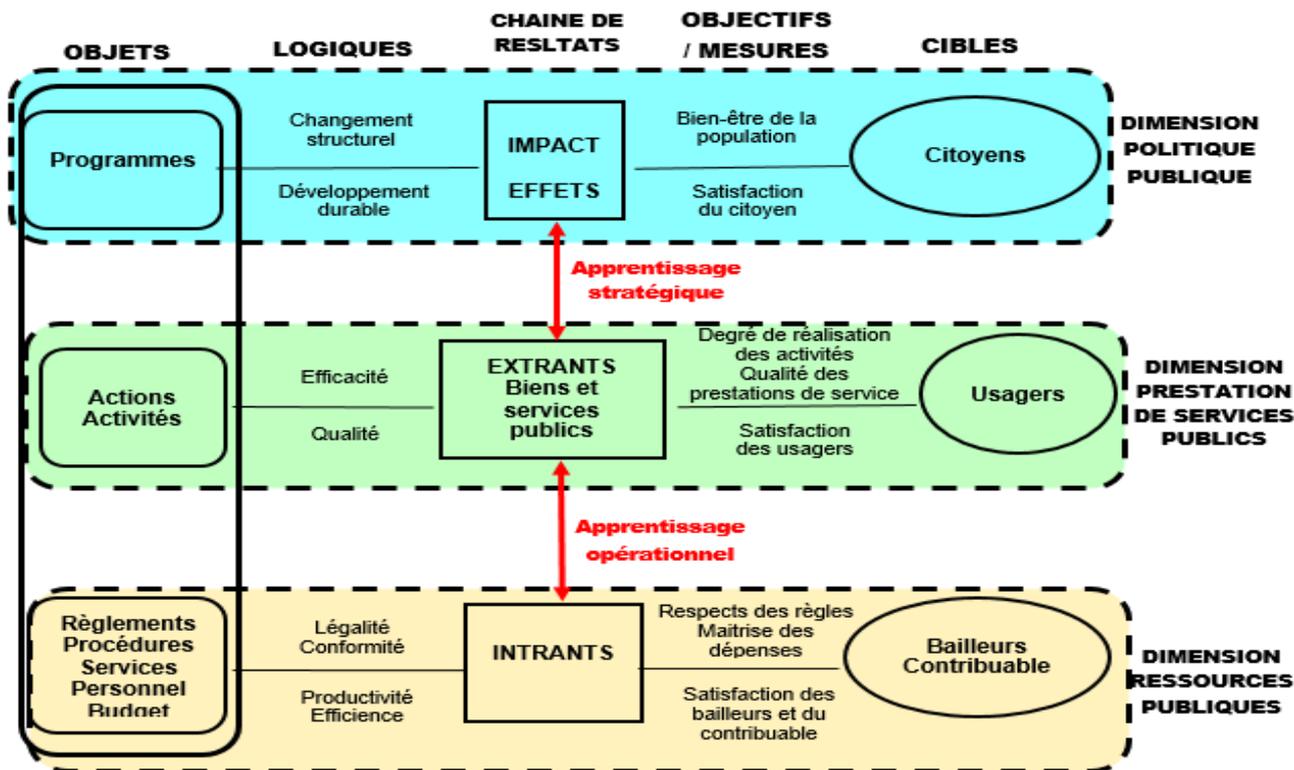
Plusieurs auteurs ont proposé des modèles de pilotage de la performance publique parmi lesquels on peut citer MOULLIN (2006), DEMEESTERE (2005), BOUCKAERT et POLLITT (2004), HOOD (1995) et GIBERT (1980).

Cependant, une analyse des modèles proposés révèle leur caractère partiel de gestion de la performance publique, n'intégrant pas individuellement l'ensemble de ses caractéristiques et/ou dimensions spécifiques. Face au caractère partiel de chaque modèle, il a été proposé un modèle global intégrant le détail des dimensions et caractéristiques spécifiques au pilotage de la performance publique.

Ce modèle global présente les caractéristiques du pilotage de la performance publique, au travers du détail de ses trois dimensions spécifiques :

- la dimension « **politique** » a pour objets les programmes et se caractérise principalement par une logique d'intérêt général, de changement structurel et de développement durable, au travers des résultats d'impact et d'effet qui traduisent les réponses aux besoins et aux degrés de satisfaction des citoyens ;
- la dimension « **prestation de services publics** » prend pour objets les actions, elles-mêmes déclinées en activités. Elle se caractérise par une logique d'efficacité et de qualité et par la recherche de l'adaptation de la quantité et de la qualité d'offre de services publics aux besoins des usagers ;
- la dimension « **ressources publiques** » se caractérise par la mobilisation des moyens organisationnels, procéduriers, humains, financiers et techniques dans une logique de légalité, de conformité aux procédures, de productivité du personnel et d'efficience du budget. Dans cette dimension, le respect des règles et la maîtrise des dépenses sont recherchés pour conforter les bailleurs et le contribuable.

Figure 3: Schéma de caractérisation du modèle global de pilotage de la performance publique



Ce schéma du modèle global de pilotage de la performance publique intègre également la caractéristique « apprentissages », aux niveaux stratégique et opérationnel, émanant de pratiques de contrôle de gestion et de contrôle stratégique.

Les apprentissages opérationnels correspondent à l’adaptation rationnelle des intrants aux objectifs d’offre de services publics. Alors que les apprentissages stratégiques portent sur la réorientation des objectifs politiques, eu égard à leurs impacts environnementaux et/ou à la pertinence des moyens mis en œuvre. Enfin, les apprentissages stratégiques peuvent se traduire également par l’adaptation des intrants aux extrants escomptés.

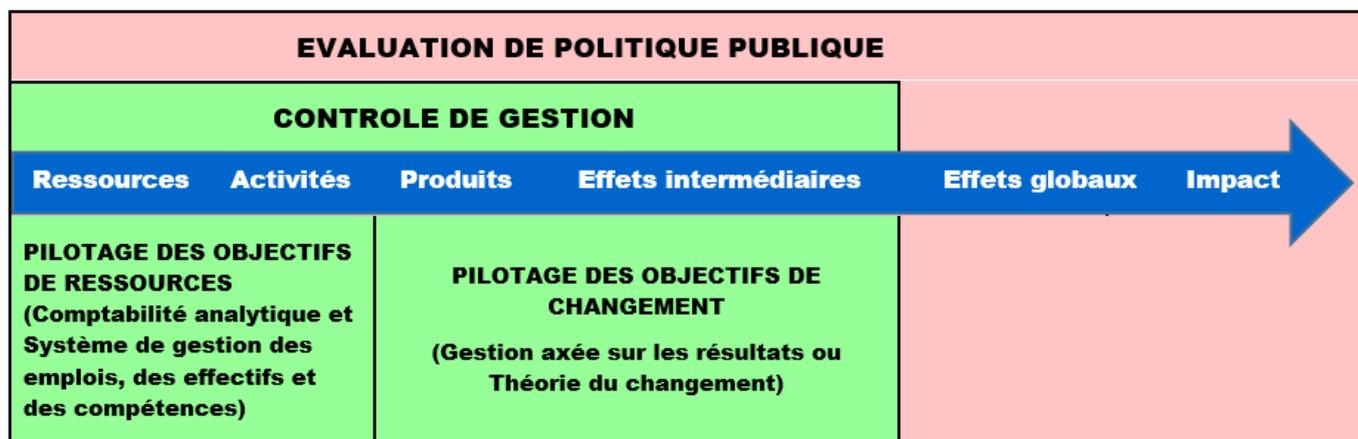
IV. CONTROLE DE GESTION ET LES AUTRES DISPOSITIFS DE PILOTAGE ET DE CONTROLE DE LA GESTION PUBLIQUE

4.1. Contrôle de gestion et évaluation des politiques publiques

L’une des innovations de la Loi Organique N° 2014-336 du 05 juin 2014 relative aux Lois de Finances (LOLF) est de permettre l’évaluation des politiques publiques a posteriori, notamment par la production de Rapports Annuels de Performance (RAP). Mais dans l’esprit, cette démarche pourrait être assimilée à l’évaluation intégrale des politiques publiques que du contrôle de gestion, au sens propre du terme.

Nous proposons ici de distinguer ces deux outils en fonction d’une part, de leur objet et d’autre part, des techniques qu’ils mobilisent. Le schéma ci-dessous permet de situer les deux démarches dans le processus général de l’action publique et d’identifier la nature des liens qui les unissent.

Figure 4: Schéma de caractérisation du contrôle de gestion dans l'évaluation des politiques publiques



De par son positionnement sur la figure, il ressort que le contrôle de gestion est une démarche partielle et non intégrale de l'évaluation des politiques publiques.

En effet, le contrôle de gestion porte ici sur le fonctionnement de l'administration publique et il a, pour ce faire, recours à un système d'information caractérisé par un pilotage annuel, adossé à un exercice budgétaire. Le manager public contrôle la gestion des ressources mobilisées et utilisées pour atteindre les objectifs fixés. Dans cette conception, la démarche de contrôle de gestion porte sur deux aspects :

- le premier est le pilotage des objectifs de ressources (au moyen de la comptabilité analytique associée à un système de gestion des emplois et des compétences) qui consiste à maîtriser les ressources publiques pour les orienter et les optimiser dans la prise et la mise en œuvre de la décision de gestion ;
- le second est le pilotage des objectifs de changement (par la méthode de gestion axée sur les résultats) qui consiste à planifier, suivre et évaluer les changements précurseurs (effets intermédiaires) des effets globaux ou de l'impact d'une politique publique.

La fonction évaluation du contrôle de gestion a pour objets les biens et services produits par l'administration publique ainsi que leurs effets intermédiaires, contributifs aux effets globaux des politiques publiques. Ainsi, lorsque la LOLF 2014 ambitionne l'évaluation de politique publique à travers le RAP, nous avançons qu'il s'agit bien de cette fonction évaluation du contrôle de gestion qui a une périodicité d'un an.

Par contre, l'évaluation de politique publique dans son intégralité, est caractérisée par un pilotage continu sur le moyen ou le long terme, adossé à un cadre de dépenses à moyen ou long terme. Ici, la fonction d'évaluation va au-delà des effets contributifs poursuivis par le contrôle de gestion, pour s'intéresser aux changements ou aux transformations structurelles (effets globaux et tendances lourdes) provoqués par la mise en œuvre de la politique. Cette évaluation peut avoir une périodicité de 3 ans pour le moyen terme et de 5 ans pour le long terme. Elle s'inscrit dans une dimension sociétale plus large, qui part des besoins exprimés pour mesurer des impacts voulus ou non, positifs ou négatifs.

En effet, la réalisation des effets et de l'impact des politiques publiques est souvent le résultat d'une coproduction qui associe les ressources et les efforts du secteur public, du secteur privé, des collectivités territoriales, de la société civile et même du citoyen. Il n'est pas toujours évident, dans ce cas, de déterminer la part respective des différents acteurs dans le résultat mesuré, ou de surcroît, d'attribuer un résultat d'effet global à un programme quelconque.

En conclusion, le contrôle de gestion constitue une aide au pilotage des politiques publiques sur deux aspects majeurs : le renforcement du pilotage stratégique (à long terme) et le développement du management opérationnel (utilisation optimale des ressources en cours d'exercice et pilotage infra annuel). De ce point de vue, les deux outils sont au service de l'amélioration de la gestion publique.

4.2. Contrôle de gestion et contrôle interne

Le contrôle interne est défini et mis en œuvre conformément à différents référentiels (COSO, COCO, CADBURY, etc.).

Ainsi, le référentiel COSO (2013) définit le contrôle interne comme étant « *un processus mis en œuvre par le conseil, le management et les collaborateurs d'une entité, destiné à fournir une assurance raisonnable quant à la réalisation des objectifs liés aux opérations, au reporting et à la conformité* » (IFACI et PWC, 2014).

- ☞ Le Contrôle Interne Budgétaire (CIB) est le sous-ensemble du contrôle interne axé sur la maîtrise des risques afférents à la poursuite des objectifs de qualité de la comptabilité budgétaire et de soutenabilité de la programmation et de son exécution.
- ☞ Le Contrôle Interne Comptable (CIC) est le sous-ensemble du contrôle interne axé sur la maîtrise des risques afférents à la poursuite des objectifs de qualité des comptes depuis le fait générateur d'une opération jusqu'à son dénouement comptable.

Il s'avère de ce qui précède, l'existence de certaines zones de recoupement entre le contrôle de gestion et le contrôle interne. Cependant, il y a lieu de noter certaines spécificités de chacun de ces deux dispositifs de la gestion publique.

4.2.1. Points de convergence entre contrôle de gestion et contrôle interne

La recherche de la performance est prioritaire pour le contrôle de gestion. Le contrôle interne vient en appui, en veillant à la maîtrise des risques et en mettant en œuvre des mesures préventives de mitigation des risques sur l'atteinte des objectifs de performance de l'organisation. Le contrôle de gestion et le contrôle interne visent, donc, l'amélioration des performances de l'organisation. De ce point de vue, le contrôle interne assure ainsi une amélioration des processus de contrôle de gestion.

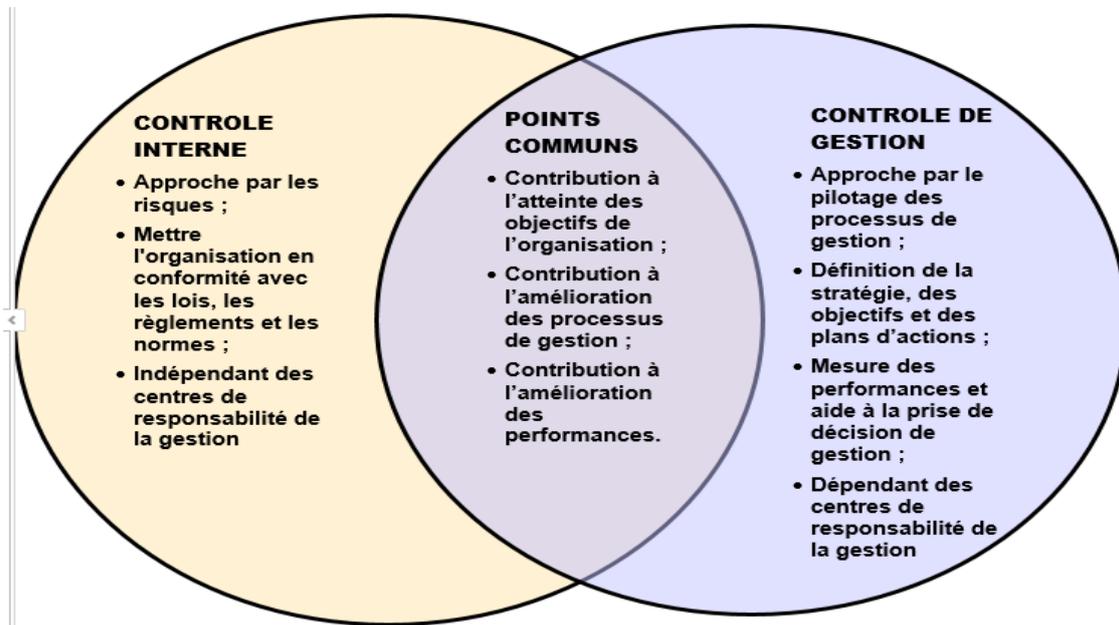
4.2.2. Points de divergence entre contrôle de gestion et contrôle interne

Le référentiel COSO (2013) met en évidence certaines spécificités du contrôle interne par rapport au contrôle de gestion. En effet, dans un processus de gestion au sein d'une organisation, le contrôle interne n'intervient pas dans l'élaboration de ses objectifs, dans la définition de la stratégie et des plans d'actions, dans la détermination, la mise en œuvre et l'analyse des moyens de mise en œuvre, la mesure des performances et, dans la prise de décision de gestion. Ces attributions relèvent du champ du contrôle de gestion.

Si le concept du risque est primordial pour le contrôle interne, il demeure secondaire pour le contrôle de gestion. A chaque processus organisationnel, le contrôle interne identifie les risques susceptibles d'impacter les différentes activités de l'organisation, en adoptant une approche par les risques, alors que le contrôle de gestion se base sur une approche de pilotage des processus.

En outre, le contrôle interne veille prioritairement, à mettre l'organisation en conformité avec les normes, les lois et la réglementation internes et externes. A cet effet, le contrôle interne apparaît comme un dispositif indépendant des centres de responsabilité de la gestion de l'organisation. Alors que le contrôle de gestion est mis en place et appliqué par les gestionnaires responsabilisés.

Figure 5: Points de convergence et de divergence entre le contrôle de gestion et le contrôle interne



PARTIE 2 : MISE EN PLACE DU SYSTEME DE CONTROLE DE GESTION

Dans le secteur public, les principales composantes d'un système de contrôle de gestion sont les suivantes :

- le dispositif de gestion budgétaire axée sur les résultats ;
- le modèle de comptabilité analytique ;
- le dispositif de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences ;
- le système d'information de gestion ;
- le dispositif de dialogue de gestion ;
- le programme de formation au contrôle de gestion.

Tableau 1: Rôles potentiels des contrôleurs de gestion dans la mise en place des dispositifs du système de contrôle de gestion

Dispositifs du système de contrôle de gestion à mettre en place	Rôles potentiels du Contrôleur de Gestion dans la mise en place des dispositifs du système de contrôle de gestion
Gestion budgétaire axée sur les résultats	<ul style="list-style-type: none"> • Appui à la formulation des programmes budgétaires ; • Analyse de la situation des programmes budgétaires formulés ; • Elaboration du cadre de mesure de la performance des programmes ; • Appui à l'identification des actions, des activités et des projets rattachés aux programmes ; • Détermination des sources et des méthodes de collecte des données des indicateurs de performance ; • Détermination des données de base des indicateurs de performance choisis ; • Elaboration du plan de suivi-évaluation axé sur les résultats ; • Appui à la détermination des ressources nécessaires au suivi-évaluation axé sur les résultats ; • Analyse des lacunes de capacité des parties prenantes à la gestion budgétaire axée sur les résultats et proposition d'éventuelles actions correctives ; • Déploiement de la gestion budgétaire axée sur les résultats.
Comptabilité Analytique	<ul style="list-style-type: none"> • Sélection des objets de coûts de la comptabilité analytique ; • Identification des charges incorporables aux objets de coûts ; • Détermination des clés de répartition des charges incorporables ; • Détermination des unités d'œuvre ou des inducteurs de coûts ; • Construction de l'ossature analytique des objets de coûts.
Gestion Prévisionnelle des Emplois, des effectifs et des Compétences	<ul style="list-style-type: none"> • Préparation et réalisation des enquêtes d'identification des emplois-types ; • Analyse des pratiques professionnelles ; • Prévision d'évolution des activités et des aptitudes requises à court et moyen terme ; • Ordonnancement et classement des emplois par type de fonction organisationnelle ; • Identification des contributions des emploi-types aux objectifs de performance des programmes ; • Contribution à la rédaction du cahier des charges du SIRH ; • Appui au déploiement du SIRH ; • Appui à l'élaboration du plan de gestion des emplois, des effectifs et des compétences.
Système d'Information de Gestion	<ul style="list-style-type: none"> • Identification des besoins en information de gestion ; • Compilation des documents de référence du Système d'Information de Gestion (SIG) ; • Appui à la conception du diagramme de circulation de l'information de gestion ; • Appui à la réorganisation des procédures des programmes et du Ministère en vue d'améliorer l'efficacité du SIG ; • Appui à l'identification des besoins humains, technologiques et financiers du SIG ; • Appui à l'élaboration du cahier des charges du SIG ; • Sélection des UO pour la phase pilote du SIG ; • Etablissement de la base des données de mise à l'essai du SIG ; • Réalisation de tests de vérification de l'efficacité du SIG ;

	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboration d'un plan de formation sur le SIG ; • Appui au déploiement du SIG.
Dialogue de Gestion	<ul style="list-style-type: none"> • Analyse de la capacité des parties prenantes au dialogue de gestion et proposition d'éventuelles actions correctives ; • Proposition du calendrier de dialogue de gestion ; • Préparation des documents d'analyse et de dialogue de gestion ; • Détermination du niveau et de la qualité du dialogue souhaité et vulgarisation des bonnes pratiques en la matière ; • Détermination des facteurs de succès du dialogue de gestion ; • Déploiement du dialogue de gestion.
Formation au Contrôle de Gestion	<ul style="list-style-type: none"> • Identification des besoins de formation en contrôle de gestion ; • Définition des objectifs de formation en contrôle de gestion ; • Proposition des thèmes de formation en contrôle de gestion ; • Elaboration du programme de formation en contrôle de gestion ; • Sélection des formateurs en contrôle de gestion ; • Suivi de la mise en œuvre du programme de formation en contrôle de gestion ; • Système d'évaluation • Préparation du protocole de gestion ministériel et des protocoles de gestion des programmes.

I. MISE EN PLACE DE LA GESTION BUDGETAIRE AXEE SUR LES RESULTATS

1.1. Qu'est-ce que "la gestion budgétaire axée sur les résultats" ?

Pendant longtemps, les gestionnaires publics ont plutôt porté leur attention sur les ressources, les activités et dans une large mesure les livrables de la commande publique. Bien que l'information sur ces sujets de gestion soit importante, elle ne permet pas aux gestionnaires publics de savoir s'ils réalisent des progrès ou non, relativement aux enjeux de politiques publiques identifiés. Le fait donc de perdre de vue les changements positifs attendus de leurs actions limitait l'efficacité de leurs efforts.

Il fallait opter pour une méthode de gestion susceptible de rehausser les normes de rendement et de définir le succès en fonction des résultats réellement obtenus. **La gestion budgétaire axée sur les résultats** a été introduite par la « *Loi Organique n° 2014-336 du 05 juin 2014 portant Loi de Finances* » et clarifiée par le « *Décret n° 2019-81 du 23 janvier 2019 portant charte de gestion des programmes et des dotations* », pour répondre à ce besoin.

La gestion budgétaire axée sur les résultats fait porter prioritairement l'attention sur **les politiques publiques et leurs résultats**, plutôt que sur les procédures internes d'attribution et d'exécution des crédits budgétaires. Il s'agit d'une approche cyclique de gestion du budget qui considère à la fois : **(i) la stratégie** (les programmes) ; **(ii) les acteurs** (Ordonnateur, RPROG, RBOP, RFFIM et RUO) ; **(iii) les processus** (préparation du projet de budget et du projet annuel de performance, répartition interne du budget alloué, prévision de gestion opérationnelle du budget réparti, suivi de l'exécution du budget en cours et évaluation de l'exécution du budget achevé) et **(iv) la reddition des comptes** (production de rapport annuel de performance). Il s'agit d'une meilleure gestion permettant de maximiser l'atteinte des résultats, c'est-à-dire **les changements contributifs positifs** réalisés dans la mise en œuvre des politiques publiques.

1.2. Dispositif organisationnel de la conception des programmes budgétaires

En général, le dispositif organisationnel de la conception des programmes comprend un comité de pilotage, un comité technique et des groupes thématiques qui sont créés une fois les programmes budgétaires formulés.

Le comité de pilotage est l'organe de décision qui comprend l'Ordonnateur principal (Président), le Directeur de Cabinet (Vice-Président), les Directeurs Généraux, les Responsables des structures rattachées et le Responsable de la Fonction Financière Ministérielle en tant que rapporteur et interface entre le comité de pilotage et le comité technique.

Le comité technique est dirigé par le Directeur central en charge des questions de planification et de statistiques (DPS) du Ministère. Le comité technique comprend en outre divers spécialistes de politique publique, sélectionnés parmi le personnel du Ministère.

1.3. Formulation des programmes budgétaires du Ministère

Les programmes budgétaires sont normalement formulés à la lumière de la mission permanente assignée au Ministère, de sa politique sectorielle déjà disponible et de son organigramme.

Une politique sectorielle doit :

- correspondre clairement au système de planification et d'élaboration de politiques du gouvernement ;
- être conforme à la stratégie nationale de développement et être adopté par les plus hautes autorités politiques ;
- préciser clairement le rôle dévolu au Ministère, en distinguant les fonctions régulatrices de la prestation de services et en explicitant les rôles complémentaires que devront remplir les collectivités territoriales, la société civile, le secteur privé et éventuellement les partenaires au développement.

Le comité technique soumet au comité de pilotage, des propositions de formulation des programmes budgétaires, en procédant à une analyse croisée de l'organigramme du Ministère avec les intitulés des thématiques (ou axes stratégiques) définies depuis la politique sectorielle.

Chaque programme formulé doit se définir comme une partie de la mission permanente assignée au Ministère et visant au moins un des objectifs de la politique sectorielle qui l'a inspiré. Il doit s'inscrire dans une perspective triennale et être pérenne sur le moyen terme constituant ainsi, un instrument permettant d'avoir une visibilité de l'action du département ministériel et un cadre pour définir une programmation budgétaire de ses dépenses sur un horizon triennal.

Pour des raisons pratiques liées à la mise en œuvre du budget programme, il est recommandé au comité technique de limiter le nombre de programmes budgétaires, en distinguant :

- **un programme support ou de soutien** inspiré de la thématique transversale de la politique sectorielle. Ce type de programme vise à renforcer les capacités institutionnelles et organisationnelles du Ministère, en apportant notamment les soutiens humains, matériels et financiers à l'exécution des programmes opérationnels ;
- **des programmes opérationnels** inspirés des thématiques verticales de la politique sectorielle. Ces types de programmes sont destinés à la réalisation de biens et de services publics.

La formulation des programmes budgétaires fait suite à un partage du travail entre les membres du comité technique (étouffé pour la circonstance), par la composition de groupes thématiques qui se concentreront chacun sur un programme budgétaire donné. Les groupes thématiques sont des groupes pluridisciplinaires dont les membres sont issus principalement de l'administration publique et des organismes sous tutelle, et choisis par rapport à leurs connaissances et expériences dans le thème considéré.

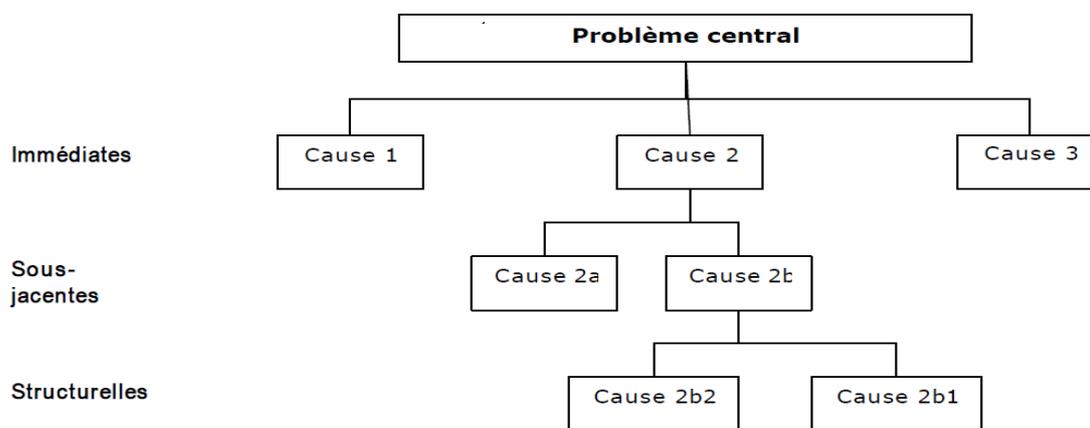
1.4. Analyse de la situation des programmes budgétaires formulés

L'analyse de la situation est une démarche structurée autour du diagnostic global de la politique sectorielle et qui aide chaque groupe thématique à :

- examiner et circonscrire les problèmes thématiques de la politique sectorielle et spécifier les éléments qui entrent dans le champ d'intervention du programme ;
- dégager une compréhension des principaux acteurs des problèmes circonscrits, de leurs rôles et responsabilités et de leurs capacités ;

- relever les insuffisances d'information propres au programme, qu'il faudra combler par des recherches et/ou des consultations plus poussées ;
- déterminer et dégager une compréhension approfondie du problème central circonscrit et de ses diverses causes immédiates, sous-jacentes et structurelles ;
- hiérarchiser en fonction de critères préétablis les différentes causes identifiées, en vue de leur traitement prioritaire ;
- réfléchir aux ébauches d'objectifs que l'on pourrait attendre du programme.

Figure 6: Arborecence de l'analyse causale d'un problème central



1.5. Elaboration du cadre de performance de chaque programme

La gestion budgétaire axée sur les résultats exige d'établir des liens stratégiques et logiques entre les différents éléments qui composent le changement souhaité. Pour un programme, ces éléments sont l'objectif général (ou le résultat d'effet) et les objectifs spécifiques (ou les résultats d'extrait).

Le groupe thématique formule l'**objectif général** du programme en tant que changement positif et durable au problème central identifié. Pour ce faire, il propose la meilleure formulation notamment en termes de changement de comportement, de satisfaction, de profit, d'avantage ou d'intérêt pour les groupes bénéficiaires du programme.

Pour les **objectifs spécifiques** du programme, le groupe thématique reformule les causes sous-jacentes afférentes en équivalents positifs qui sont ensuite regroupés en sous-ensembles homogènes de compétences du Ministère. Chaque sous-ensemble homogène constitue ainsi un objectif spécifique, ce qui permet au groupe thématique de disposer d'un nombre moins encombrant d'objectifs spécifiques pour le programme.

Ensuite, le groupe thématique formule chaque **indicateur de performance** comme la mesure de la réalisation de l'objectif de performance qui l'a suscité et permettant d'apprécier le plus objectivement possible l'atteinte de la cible.

Les principes devant guider la formulation des indicateurs de performance sont les suivants :

- ils doivent être en nombre limité (2 ou 3 indicateurs qui permettent de traduire essentiellement la réalisation de l'objectif de performance) ;
- ils doivent être représentatifs des questions prioritaires du programme ;
- ils doivent être énoncés en termes clairs, simples et faciles à comprendre par tous ;
- ils doivent être suivis et évaluables à court terme et à des coûts raisonnables ;
- les moyens nécessaires à leurs réalisations doivent être imputables au programme et non pas relever de la compétence d'autres organismes.

Le groupe thématique doit également tenir compte des hypothèses et du niveau de risque associés à la réalisation des objectifs du cadre de performance du programme.

Les hypothèses se définissent comme les conditions nécessaires à la réalisation des différents objectifs. Ainsi dans bien des cas, le cadre de performance du programme sera conçu en prenant pour hypothèses que les pouvoirs publics engagent des mesures politiques ou affectent des ressources nécessaires à l'atteinte des objectifs.

Par contre, **les risques** sont les circonstances ou les événements potentiels qui sont susceptibles de compromettre la réalisation des objectifs. Les risques ne représentent toutefois pas le versant négatif des hypothèses. L'hypothèse est liée à une condition qui est mise en place pour permettre aux objectifs de se concrétiser. En revanche, les risques désignent la possibilité que des événements négatifs se produisent et soient de nature à compromettre la réalisation des résultats.

Si les pouvoirs publics n'ont pas la capacité de maîtriser certains risques, des mesures peuvent être prises afin d'en atténuer les effets. Le comité technique doit donc évaluer les risques en termes de probabilité (les chances qu'ils ont de se produire) et d'incidence potentielle. Selon le jugement, la probabilité du risque peut être « faible », « moyenne » ou « forte » idem pour l'incidence potentielle.

Une fois que les différents éléments du cadre de performance sont formulés, le groupe thématique transcrit le tout dans une matrice appelée « *Cadre de performance du programme* ». La matrice du cadre de performance présente de façon concise et claire, une logique verticale (hiérarchie des objectifs et des liens de causalité entre eux) et une logique horizontale qui vérifie l'atteinte des objectifs à l'aide d'indicateurs de performance.

Tableau 2: Ossature du cadre de performance du programme

PROGRAMME X :										
OBJECTIFS / RÉSULTATS	INDICATEURS DE PERFORMANCE	Réf N	CIBLES PLURIANNUELLES					SOURCES DE VERIFICATION	LIEN AVEC LA POLITIQUE PUBLIQUE	HYPOTHESE/ RISQUES
			N+1	N+2	N+3	N+4	N+5			
OBJECTIF GÉNÉRAL (Résultat d'effet) :										
Objectif Spécifique 1 (Extrant 1) :										
Objectif Spécifique 2 (Extrant 2) :										
Objectif Spécifique 3 (Extrant 3) :										
Objectif Spécifique n (Extrant n) :										

1.6. Rédaction de la stratégie du programme

Le document cadre de politique sectorielle précise les options stratégiques applicables à court et moyen terme. Ce sont donc ces options stratégiques que le groupe thématique doit décliner ici, pour constituer la stratégie du programme.

Pour ce faire, le groupe thématique structure au préalable les options stratégiques de la politique sectorielle, en des sous-domaines complémentaires de compétence du programme. Puis, pour chaque sous-domaine, il spécifie et développe les pistes d'interventions, les modes opératoires ainsi que les mesures clés. Il inclut dans le narratif, les localités géographiques bénéficiaires des interventions du programme ainsi que les groupes cibles. En outre, le groupe thématique doit montrer comment seront surmontés les défis identifiés dans le diagnostic et surtout convaincre sur la capacité de la stratégie du programme à réaliser à court et moyen termes, les objectifs qui lui sont rattachés.

Dans la stratégie du programme, le groupe thématique doit également signifier les types de participation attendus de la part des parties prenantes identifiées lors de l'analyse des parties prenantes, selon leurs rôles, leurs intérêts, leurs influences et leurs lacunes de capacité. Selon les cas, une partie prenante pourrait faire l'objet de sensibilisation, d'information, de consultation, de plaidoyer, de vigilance, de renforcement de capacité ou de partenariat. Il s'agit de présenter les solutions possibles, pour impliquer nécessairement les parties prenantes dans les jeux de rôle définis par la politique sectorielle.

1.7. Identification des actions, des activités et des projets rattachés à chaque programme

Les actions sont des sous-ensembles homogènes et complémentaires situés au premier niveau opérationnel d'un programme. Le groupe thématique définit les actions en se référant aux sous-domaines de la stratégie du programme et en veillant à ce que les frontières entre les actions soient nettes et précises.

Pour s'assurer de la cohérence et de la pertinence des actions formulées, le groupe thématique pourra notamment :

- vérifier que la formulation de l'action est cohérente avec la stratégie du programme ;
- vérifier que la formulation de l'action cadre bien avec le champ d'au moins une entité administrative du premier niveau opérationnel du programme ;
- poursuivre avec l'action suivante, en s'assurant qu'elle n'a pas de rapport avec la précédente.

Les activités et les projets sont au deuxième niveau opérationnel du programme. Un programme budgétaire s'appuie sur des activités génériques et spécifiques à mettre en œuvre dans le cadre de la politique publique. Ces activités se caractérisent par des missions confiées aux services publics dans le cadre de la politique publique. Pour identifier les activités rattachées aux actions, le groupe thématique procède comme suit :

- déterminer par le recensement des services administratifs, les activités de routine menées au sein du Ministère, pour la mise en œuvre de la politique publique ;
- formuler l'énoncé d'une activité en commençant par un verbe à l'infinitif et vérifier que le contenu de l'énoncé de l'activité est assez consistant et pertinent, pour ne pas être réduit à une seule tâche ou à un groupe de tâches ne débouchant pas sur un objectif du cadre de performance ;
- vérifier que l'énoncé de l'activité a un sens pour la mobilisation d'un service public du Ministère et a un caractère pluriannuel ;
- effectuer la revue du portefeuille de projets pour identifier les projets en cours et les projets nouveaux en lien avec le programme considéré ;
- ranger les activités et projets en fonction des actions retenues et vérifier que les activités d'une action sont complémentaires et que chaque activité est rattachée à une action et une seule ;
- à l'intérieur d'une action, classer les activités par nature de dépense (personnel, biens et service et transferts) ;
- seuls les projets identifiés sont classés dans la nature investissement à l'intérieur des actions.

Après avoir formulé les énoncés des activités de toutes les actions, le groupe thématique renseigne les colonnes de la matrice d'actions du programme. Cette matrice d'actions permet une démarche d'optimisation en articulant les activités avec les dispositifs administratifs, les moyens humains et les capacités institutionnelles. La matrice d'actions doit obéir à une temporalité définie qui permet de fixer les périodes d'exécution des activités. La programmation des activités, bien qu'étant physique, devra se faire au regard des moyens financiers estimés.

Tableau 3: matrice d'actions du programme

ACTIONS	ACTIVITES	COUT ESTIME/PERIODE D'EXECUTION					ZONES D'EXECUTION	LIENS AVEC LES OBJECTIFS SPECIFIQUES
		N+1	N+2	N+3	N+4	N+5		
Action 1 :	Activité 1.1 :							
	Activité 1.2 :							
	Activité 1.3 :							
Action 2 :	Activité 2.1 :							
	Activité 2.2 :							
Action 3 :	Activité 3.1 :							
	Activité 3.2 :							
Action 4 :	Activité 4.1 :							
	Activité 4.2 :							
	Activité 4.3 :							

Cette matrice n'est pas élaborée sous contrainte budgétaire, elle renferme de façon exhaustive, l'ensemble des activités de routine et des projets nécessaires à la mise en œuvre de la politique sectorielle.

1.8. Formalisation des centres de responsabilité de la gestion budgétaire axée sur les résultats

Un niveau de responsabilité de la gestion peut être défini comme une unité organisationnelle dont le responsable s'engage à atteindre un certain niveau de performance en contrepartie d'une mise à disposition de moyens préalablement définis. La LOLF 2014 et ses textes subséquents déterminent les niveaux de responsabilité de la gestion budgétaire axée sur les résultats, auxquels des moyens sont octroyés pour réaliser les objectifs qui leur sont assignés.

Les éléments constitutifs d'un niveau de responsabilité sont notamment :

- une unité administrative aux missions bien définies ;
- un responsable identifié ;
- une délégation de pouvoir ;
- des objectifs clairs ;
- un contrat fixant l'allocation des moyens en contrepartie des engagements souscrits ;
- un système de mesure de performance et de reddition des comptes.

De ce qui précède, au moins cinq (5) niveaux de Responsabilité se dégagent comme suit :

- ☞ le Département ministériel, piloté par l'Ordonnateur principal des dépenses ;
- ☞ la Fonction financière ministérielle, pilotée par le Responsable de la Fonction Financière Ministérielle (RFFIM) ;
- ☞ le Programme, piloté par le Responsable de programme (RPROG) ;
- ☞ le Budget opérationnel de programme, piloté par le Responsable du Budget opérationnel de programme (RBOP) ;
- ☞ l'Unité opérationnelle de programme, pilotée par le Responsable d'unité opérationnelle (RUO).

Le Décret n° 2019-81 du 23 janvier 2019 portant charte de gestion des programmes et des dotations définit notamment les rôles des responsables des différents niveaux de responsabilité de la gestion. Ces différents rôles sont résumés dans ce qui suit.

1.8.1. L'Ordonnateur principal

En amont, l'Ordonnateur principal, Chef de la mission regroupant l'ensemble des programmes du Ministère :

- fixe la stratégie et les orientations de son département ministériel ;
- alloue les ressources aux différents programmes de son département ministériel ;
- s'engage sur la réalisation des objectifs de performance ;
- apprécie l'efficacité de l'utilisation des ressources allouées et la performance des programmes, à travers les structures de pilotage.

1.8.2. Le Responsable de programme administration générale

Le RPROG administration générale :

- appuie l'Ordonnateur principal dans sa prise de décision ;
- veille à la cohérence des programmes avec les priorités stratégiques du Ministère et assure leur coordination générale sous l'autorité de l'Ordonnateur principal ;
- conçoit et assure la mise en place d'un dispositif de contrôle de gestion ministériel intégrant l'ensemble des programmes ;
- exerce un rôle d'impulsion, d'harmonisation des pratiques et de développement du système d'information décisionnel.

1.8.3. Les Responsables de programmes métiers

Les RPROG métiers :

- déclinent la stratégie ministérielle, pilotent la conception et la mise en œuvre cohérente des politiques sectorielles ;
- assurent la responsabilité de la gestion des programmes (programmation, répartition et suivi de l'utilisation des moyens et reddition des comptes).
- formulent le protocole de gestion des programmes métiers et supervisent la mise en place et la mise en œuvre du contrôle de gestion au sein desdits programmes.
- assurent un dialogue de gestion permanent avec tous les acteurs clés participant à la mise en œuvre du programme.

1.8.4. Les Responsables de budget opérationnel de programme

Les RBOP déclinent les actions, les objectifs et les indicateurs de performance de leurs programmes respectifs au niveau des budgets opérationnels de programme (BOP), dont ils assurent la cohérence d'ensemble des activités.

Ils suivent la gestion de leurs BOP respectifs et rendent compte aux RPROG à travers les rapports de gestion et de performance. Dans ce cadre, ils impliquent et motivent toutes leurs unités opérationnelles, par l'appropriation du Contrôle de gestion et de ses outils.

1.8.5. Les Responsables d'unité opérationnelle de programme

Les RUO déclinent en tâches les activités des BOP relevant de leurs compétences, en évaluent les coûts et en assurent l'exécution. Ils produisent toute information de détail nécessaire au suivi de la mise en œuvre des programmes et rendent compte aux RBOP, à l'aide des outils de reporting recommandés par le système de Contrôle de gestion en vigueur.

1.9. Organisation de la fonction de contrôleur de gestion

Avec la réforme budgétaire, les Responsables (Ordonnateur, RPROG et RBOP) des niveaux de responsabilité de la gestion se voient attribuer de nouvelles tâches qui viennent s'ajouter à leurs responsabilités traditionnelles d'autorité d'administration centrale ou déconcentrée. Ces derniers ont donc besoin, pour accomplir ces nouvelles tâches, des collaborateurs dédiés au pilotage et au management par la performance (dissémination des stratégies et objectifs, mise au point des cadres de performance, suivi, consolidation et analyse des informations issues des services opérationnels, rapportage, etc.). En contrôle de gestion, de tels collaborateurs portent l'appellation de « *contrôleurs de gestion* ».

Le contrôleur de gestion représente une certaine autorité à lui confiée par le Responsable d'un niveau de responsabilité. En ce sens, il aide le centre de responsabilité à ordonner sa gestion. Mais, 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. Le caractère transversal du rôle de contrôleur de gestion ne permet pas de constituer un seul et unique profil mais, un emploi regroupant des compétences et des activités génériques en matière de gestion opérationnelle du programme et de reddition des comptes.

Chaque Ministère développe son propre réseau de contrôleurs de gestion, selon des modalités propres. Les différences proviennent essentiellement de l'organisation même du Ministère (services centraux, EPN, services déconcentrés et projets d'envergure), mais aussi de la culture de contrôle de gestion qui y a pris forme. Les réseaux de contrôleurs de gestion se structurent autour des cellules de la performance, rattachées aux trois niveaux de responsabilité définis par la LOLF 2014 et les textes subséquents :

- auprès de l'Ordonnateur principal :
- auprès des RPROG ;
- auprès des RBOP.

1.9.1. Le contrôleur de gestion ministériel

Les rôles et responsabilités confiés au RFFIM par l'article 6 du « *Décret n° 2019-81 du 23 janvier 2019 portant charte de gestion des programmes et des dotations* » d'une part, et par les articles 15, 16 et 17 du « *Décret n°2022-122 du 23 février 2022 portant modalités de nomination dans les fonctions de responsable de Programme et de responsable de la Fonction financière ministérielle, attributions et organisation desdites fonctions* » d'autre part, s'apparentent à ceux confiés à un contrôleur de gestion ministériel. A ce titre, le RFFIM assure le rôle de contrôleur de gestion ministériel en appuyant le RPROG administration générale dans la maîtrise d'œuvre du contrôle de gestion.

Le RFFIM entretient des relations de collaboration avec l'ensemble des contrôleurs de gestion affectés sur chacun des programmes métiers, dont il coordonne les actions et consolide les outils de pilotage. Il assure également l'animation du réseau des contrôleurs de gestion régionaux, dont la structuration reflète le niveau de déconcentration du Ministère.

Sous la responsabilité des RPROG, le RFFIM coordonne la préparation, la présentation et l'exécution du budget. Il collecte les informations budgétaires et comptables et en opère la synthèse d'une part, et coordonne l'élaboration des PAP et des RAP prévus par la LOLF 2014, ainsi que la comptabilité analytique, d'autre part. Le RFFIM assure également l'interface ministérielle avec le Contrôleur Financier.

1.9.2. Les contrôleurs de gestion de programme

Les Contrôleurs de Gestion de Programme (CGPROG) assurent l'aide au pilotage « métiers » auprès des RPROG métiers. Ils contribuent à l'analyse de l'articulation entre stratégie programme et pilotage opérationnel. Ils participent au dialogue de gestion qu'ils alimentent à partir des indicateurs et données de gestion, dont ils assurent la production régulière et l'analyse tout au long de l'année.

En matière de suivi de la performance, les contrôleurs de gestion de programme travaillent étroitement avec les différents contrôleurs de gestion de budget opérationnel de programme, en leur apportant soutien et expertise, et assurent une veille quant à la fiabilisation des données entrant dans la mise en œuvre des indicateurs. Puis, ils assurent l'interface des programmes métiers avec les Contrôleurs Financiers.

Le contrôleur de gestion de programme entretient des relations de collaboration avec :

- les contrôleurs de gestion affectés aux autres programmes (unification des documents de pilotage, partage d'expérience, etc.) du Ministère ;
- les contrôleurs de gestion affectés aux BOP au niveau central ;
- les contrôleurs de gestion affectés aux BOP au niveau régional ;
- le contrôleur financier central nommé auprès du Ministère en question.

1.9.3. Les contrôleurs de gestion de budget opérationnel de programme

Les Contrôleurs de Gestion de BOP (CGBOP) interviennent auprès des RBOP centraux ou régionaux, qu'ils conseillent et appuient dans leurs prises de décision. Ils exercent toutes missions d'expertise et d'analyse qui leur sont directement confiées par les RBOP, sur la base des priorités identifiées et assurent l'organisation des échanges (réunions, restitutions...) avec les acteurs métiers concernés.

Le contrôleur de gestion de BOP entretient des relations de collaboration avec :

- les contrôleurs de gestion affectés aux autres BOP centraux et régionaux, y compris ceux n'étant pas du même programme que lui ;
- les RUO de son champ d'intervention ;
- le contrôleur financier central ou local, selon les cas.

Dans les BOP régionaux, le caractère transversal du contrôle de gestion est affirmé par l'alimentation du système de reporting et le pilotage opérationnel des politiques sectorielles des programmes. En ce sens, le Contrôleur de gestion de budget opérationnel de programme appuie le RBOP régional dans la déclinaison des stratégies des programmes dans un contexte local et en assure le suivi de l'exécution. Il contribue au dialogue de gestion par l'analyse des données d'activité et financières et la documentation des résultats et enjeux en matière de performance au niveau régional.

1.9.4. Les réunions internes des contrôleurs de gestion du Ministère

Ces réunions constituent une instance de communication, d'échange d'expériences, de bonnes pratiques, ainsi que de réflexions communes sur l'amélioration de l'efficacité de la gestion publique.

Au cours des réunions, peuvent être évoquées des préoccupations relatives au rôle du contrôle de gestion dans la modernisation de l'État, aux leçons apprises, au dialogue et leviers de gestion, à la déclinaison des objectifs, au pilotage infra-annuel de la performance, à l'analyse comparative, au pilotage de la masse salariale, à la comptabilité analytique, etc.

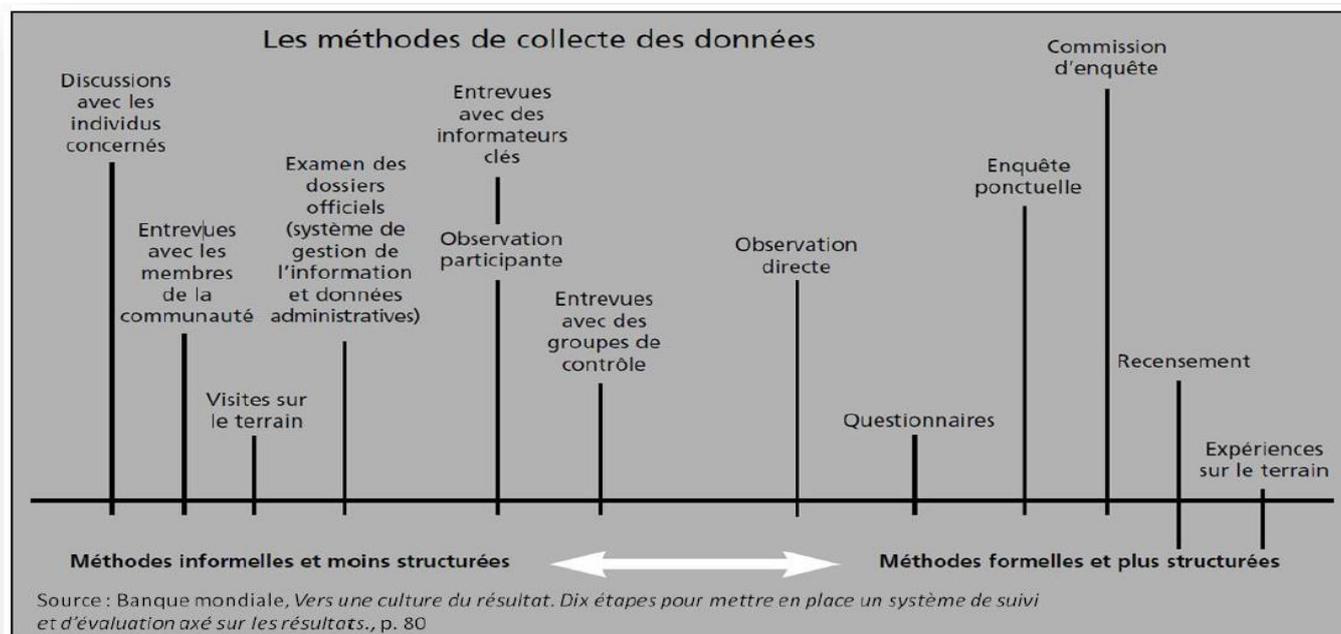
1.10. Planification du suivi-évaluation axé sur les résultats des programmes.

Une fois les contrôleurs de gestion désignés dans les différents niveaux de responsabilité de la gestion, le RFFIM organise pour l'ensemble du Ministère, la planification du suivi-évaluation axé sur les résultats des programmes. Chaque contrôleur de gestion de programme accompagné des contrôleurs de gestion des BOP, s'attèle à planifier le suivi et l'évaluation de son programme.

1.10.1. Détermination des sources et des méthodes de collecte des données des indicateurs de performance

Le réseau de contrôleurs de gestion du programme détermine les sources de données et les méthodes de collecte des données pour les indicateurs de performance. En examinant les sources de données disponibles et les méthodes de collecte des données pertinentes, le réseau de contrôleurs de gestion pourrait être amené à apporter des ajustements au choix de certains indicateurs.

Figure 7: Différentes méthodes de collecte des données des indicateurs de performance



1.10.2. Détermination des données de base des indicateurs de performance choisis

Pour chaque indicateur de performance, le réseau de contrôleurs de gestion du programme identifie les données de base actuelles en s'aidant des rapports internes, des statistiques officielles et éventuellement par des enquêtes légères. Cette base constitue les données de référence qui serviront à analyser ce qui aura changé au cours d'une période donnée, par rapport à la situation de départ.

Les données de base doivent toujours être systématiquement accompagnées de la date, généralement l'année où elles ont été obtenues. Pour les données secondaires, le réseau de contrôleurs de gestion s'assure que la source est clairement indiquée dans les moyens de vérification. Puis, il élabore une fiche d'identification pour chaque indicateur de performance du programme.

1.10.3. Elaboration du plan de suivi-évaluation axé sur les résultats

Le réseau de contrôleurs de gestion du programme définit les besoins d'information à chacun des niveaux des objectifs et des indicateurs de performance, et détermine l'utilisation finale de toutes les informations à rechercher. Puis, il planifie le détail de la collecte et de l'organisation de l'information (qui utilisera quelle méthode pour rassembler ou synthétiser quel type d'information, avec quelle fréquence, quand, où, avec qui, et dans le but d'obtenir quel résultat ?).

Ensuite, le réseau de contrôleurs de gestion du programme devrait :

- passer en revue l'ensemble des indicateurs pour déterminer, en fonction de la source ou de la méthode de collecte de données, s'il doit prendre des dispositions particulières ou élaborer des instruments tels que des guides d'entretien, des questionnaires, des formulaires ou des méthodes de classement ;

- prévoir de mettre à l'essai les instruments de collecte de données et de faire tout ajustement requis avant de les utiliser ;
- prévoir une formation sur les méthodes de collecte de données et l'utilisation des instruments de suivi à l'endroit du personnel qui participera à la collecte des données.

1.10.4. Détermination des ressources nécessaires au suivi-évaluation axé sur les résultats

Le réseau de contrôleurs de gestion du programme détermine en amont, le budget prévisionnel du suivi-évaluation axé sur les résultats afin que des fonds adéquats soient alloués et ensuite disponibles pour les activités afférentes. Pour ce faire, il procède par l'estimation des coûts induits par les activités du plan de suivi-évaluation axé sur les résultats, en prévoyant notamment les coûts des collectes de données, des analyses statistiques requises, des systèmes de stockage de données et de reporting.

À première vue, l'idée de recueillir des données au niveau des populations cibles ou des groupes cibles, surtout pour l'indicateur d'effet, peut paraître trop coûteuse. Mais si le groupe de travail emploie une méthode d'échantillonnage statistiquement valide, cette collecte de données pourrait bien être à la portée des programmes. L'échantillonnage peut aider ainsi à réduire les coûts sans remettre en cause la fiabilité et la validité des données.

Par ailleurs, un système de suivi-évaluation efficace nécessite des ressources humaines compétentes. Par conséquent, le réseau de contrôleurs de gestion du programme devrait accorder une attention particulière aux qualifications et aux attentes en matière de suivi-évaluation axé sur les résultats. Une première étape dans la prévision des ressources humaines de suivi-évaluation axé sur les résultats consisterait à déterminer l'expérience déjà disponible au sein de l'équipe du programme. Cela informera sur le besoin de renforcement des capacités et de recours à une expertise extérieure.

1.10.5. Sélection des objectifs de performance à afficher dans le PAP

De par son envergure, un programme est mis en œuvre annuellement, pour réaliser un certain nombre d'objectifs en lien avec la politique publique. Mais hormis l'objectif général (le résultat d'effet), tous les objectifs spécifiques (les résultats d'extrait) poursuivis par le programme ne sont pas nécessairement affichés dans les annexes budgétaires (PAP et RAP). A cet effet, les objectifs spécifiques du cadre de performance feront donc l'objet d'une double sélection, par les contrôleurs de gestion du programme.

Les premiers critères sur lesquels les contrôleurs de gestion doivent s'appuyer pour présélectionner les objectifs de performance à afficher dans les annexes budgétaires, s'articulent autour des trois dimensions suivantes :

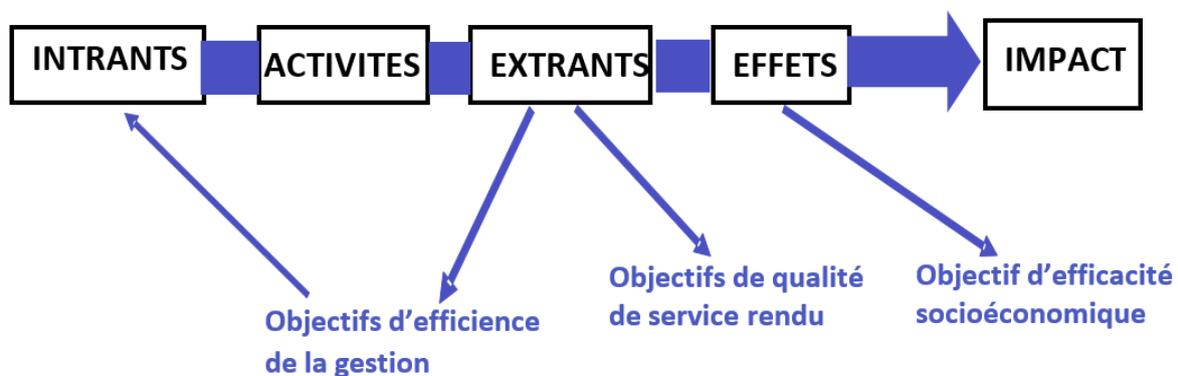
- la part de contribution du programme au développement socioéconomique, du point de vue du citoyen ;
- la qualité des services rendus par le programme aux usagers de l'administration ;
- la gestion rationnelle des ressources publiques utilisées par le programme, du point de vue du contribuable.

L'**objectif d'efficacité socio-économique** énonce le bénéfice attendu pour le citoyen et la collectivité en termes de modification de la réalité économique, sociale, environnementale, politique et culturelle. Il correspond à l'objectif général et doit normalement couvrir les priorités stratégiques du programme, voire la part majoritaire des crédits alloués.

Les **objectifs de qualité de service** ont pour but d'améliorer la qualité du service rendu à l'utilisateur. A cet effet, les contrôleurs de gestion doivent distinguer deux catégories d'utilisateurs. L'utilisateur interne à l'administration publique est un agent public ou un service public, en attente d'une prestation de service de la part d'un autre service public, dans le cadre de ses missions de services publics. Par exemple, lorsqu'un Ordonnateur délégué transmet un bon de commande à un service de contrôle financier pour visa, ce dernier a la qualité « d'utilisateur », mais, interne à l'administration publique. L'utilisateur externe à l'administration publique est une personne physique ou morale en attente d'une prestation de service de la part d'un service public, dans le cadre d'un droit privé ou d'un besoin privé. Par exemple, lorsqu'un patient est en attente d'une consultation, ou en soin dans un centre de santé publique, ou, lorsqu'un groupement agricole adresse une demande d'agrément à la direction des organisations professionnelles agricoles.

Les **objectifs d'efficacité de la gestion** expriment les gains de productivité attendus dans l'utilisation des moyens employés. Ils rapportent l'activité des services publics aux ressources consommées, qu'il s'agisse des ressources humaines, financières ou matérielles.

Figure 8: Les dimensions de la performance dans la chaîne de résultats



Dans un second temps, les contrôleurs de gestion doivent passer les objectifs de qualité de service rendu et les objectifs d'efficacité de la gestion présélectionnés au crible des critères ci-après :

- niveau de contribution aux objectifs de la politique publique ;
- ordre de priorité préétabli ;
- besoin de communication sur la gestion ;
- besoins urgents ;
- délais de réalisation ;
- coût de la mesure ;
- contraintes techniques.

Aussi, le choix des indicateurs de performance doit privilégier ce qui intéresse le citoyen, l'utilisateur et le contribuable. Il est donc important de retenir que des indicateurs tels que le taux d'exécution, le nombre de dossiers traités, le nombre d'agents formés, le taux d'équipement ou de réhabilitation des services, etc., bien que mesurant la gestion publique, ne peuvent sensibiliser ni l'utilisateur, ni le contribuable et encore moins le citoyen.

- ☞ ce qui intéresse l'utilisateur, c'est la qualité des services dont il peut bénéficier de la mise en œuvre du programme ;
- ☞ ce qui intéresse le contribuable, c'est la gestion efficace des ressources publiques auxquelles il contribue ;
- ☞ ce qui intéresse le citoyen, c'est la part de contribution du programme au développement socioéconomique du pays.

NB : Les indicateurs d'efficacité socio-économique mesurent les effets directs des dépenses publiques sur les bénéficiaires directs (population cible, communauté, groupes cibles, etc.). Ces indicateurs portent notamment sur le niveau d'accès aux services publics, le niveau d'utilisation des services publics, l'amélioration des conditions environnementales, les avantages et facilités offerts aux bénéficiaires directs, le changement de comportement ou de perception des bénéficiaires directs, etc.

Tableau 4: Exemple d'indicateurs des trois dimensions de la performance publique

DIMENSIONS DE LA PERFORMANCE	TYPLOGIE DES INDICATEURS DE PERFORMANCE	EXEMPLES D'INDICATEURS
Efficacité socioéconomique (pour le citoyen)	Proportion de bénéficiaires touchés	<ul style="list-style-type: none"> Taux d'insertion de jeunes diplômés ; Proportion des ménages vulnérables bénéficiant des transferts sociaux
	Amélioration du cadre de vie	<ul style="list-style-type: none"> Indice de sécurité ; Indice de perception de la corruption
Qualité du service rendu (pour l'utilisateur)	Satisfaction des usagers	Proportion des patients d'un service de santé se déclarant satisfaits des conditions d'accueil
	Délais, réactivité, fiabilité, disponibilité, etc.	<ul style="list-style-type: none"> Pourcentage de dossiers traités et rendus dans un délai inférieur au seuil défini par la Fonction Publique ; Temps de réaction à une requête ; Taux de fiabilité des données d'un rapport d'évaluation ; Taux de disponibilité des médicaments de première nécessité.
	Conformité à un standard de qualité	Taux de respect des normes en vigueur
	Minimisation des imperfections	Pourcentage de documents administratifs délivrés avec des erreurs de saisie
Efficience de la gestion des ressources publiques (pour le contribuable)	Optimisation des dépenses publiques	<ul style="list-style-type: none"> Coût unitaire des campagnes de vaccination ; Indice de performance des coûts d'un projet ; Taux de déperdition financière
	Affectation des moyens	<ul style="list-style-type: none"> Ratio gestionnaire/effectif géré Ratio personnel de santé/population Ratio enseignant/élèves
	Amélioration des modalités de gestion	Taux d'allègement des procédures judiciaires

II. MISE EN PLACE DE LA COMPTABILITE ANALYTIQUE

Une méthode d'analyse à prendre en compte dans la mise en place du système de contrôle de gestion consiste à s'attacher à la détermination et la maîtrise des coûts des actions entreprises pour atteindre les objectifs de performance affichés. Dans ce cadre, le dernier alinéa de l'article 74 de la « Loi Organique n° 2014-336 du 05 juin 2014 portant Loi de Finances » et l'article 85 du « Décret n° 2014-416 du 9 juillet 2014 portant Règlement Général sur la Comptabilité Publique » annoncent des réformes de grande ampleur de la gestion publique, en introduisant de nouveaux outils de gestion inspirés du secteur privé, comme une logique de résultat et un cadre comptable complexe.

A cet effet, la **comptabilité analytique** offre un support pertinent en ce qu'elle permet non seulement de calculer et de connaître les coûts spécifiques des différentes prestations assumées par un programme, mais également d'analyser et expliquer les résultats obtenus. En cela, elle constitue un instrument précieux d'aide à la prise de décision.

Ce chapitre n'a pas pour objet d'imposer une méthode de principe à tout programme souhaitant mettre en place un système de comptabilité analytique. Son ambition première est simplement de poser les jalons d'une démarche destinée en particulier à faire connaître les étapes incontournables à franchir.

Néanmoins, nous sommes bien conscients que les recommandations théoriques qui vont suivre, bien qu'adaptés au paysage des programmes budgétaires, n'apparaîtront pas toujours suffisantes au regard des difficultés de terrain. Pour cela, des accompagnements seront nécessaires aux programmes désirant se doter d'une comptabilité analytique. Ce soutien, décliné sous la forme d'une assistance à maîtrise d'ouvrage, aura vocation à éprouver le contenu du présent chapitre in vivo.

2.1. Objectifs et enjeux de la comptabilité analytique en administration publique :

Connaitre les coûts des biens et services fournis par l'administration publique permet de disposer d'une information très précieuse aussi bien en matière de gestion que pour éclairer les décideurs, quant aux choix stratégiques. Même si l'administration publique n'a pas d'activités marchandes à proprement parlé, elle peut facturer des prestations à des tiers et une comptabilité analytique lui permet d'établir de telles factures en ayant une information précise des coûts engendrés par ces prestations. En outre, la comptabilité analytique permet pour les prestations non facturées, d'afficher les coûts des biens et services délivrés, et d'analyser les écarts, en particulier ceux constatés entre coûts prévisionnels et coûts réels. La connaissance du coût s'inscrit également dans une logique d'économie inhérente aux restrictions budgétaires et confère une information supplémentaire au décideur.

Les objectifs pour un programme sont notamment :

- d'améliorer la préparation budgétaire ;
- de disposer d'éléments de négociation du budget ;
- de nourrir les arbitrages pour allouer les ressources ;
- de distinguer les charges ayant une valeur ajoutée aux objets de coût (biens, services et objectifs de performance) des autres charges de l'administration ;
- d'identifier les coûts maîtrisables pour les optimiser ;
- de tarifier les biens et services facturés à l'utilisateur en fonction de leurs coûts complets ;
- de mesurer l'efficience en évaluant les résultats à l'aune des moyens consentis ;
- de communiquer le coût des biens et services proposés et rendre compte des réalisations du service vis-à-vis du contribuable.

2.2. Intérêt de la comptabilité analytique pour les Responsables de la gestion

La mise en place d'une comptabilité analytique suppose la définition d'un système de responsabilités de gestion. Par définition, une telle comptabilité s'inscrit dans les structures et outils déjà existants et doit y trouver sa propre place, qui est en partie définie par l'état des relations existantes entre les différents acteurs présents au sein du Ministère et par l'état des outils de gestion d'ores et déjà disponibles.

La comptabilité analytique concernera différents acteurs qui n'en attendront pas tous le même avantage. Dans le même ordre d'idée, la comptabilité analytique est amenée à se déployer au sein de programmes modelés par différentes règles et procédures qui peuvent être autant des contraintes que des opportunités.

Tableau 5: *Intérêts des gestionnaires de programme dans la mise en place d'une comptabilité analytique*

ACTEURS SUR LESQUELS DOIT S'APPUYER LA COMPTABILITE ANALYTIQUE	INTERETS DES ACTEURS A METTRE EN ŒUVRE UNE COMPTABILIE ANALYTIQUE
Responsables de programme	<ul style="list-style-type: none"> - Disposer d'éléments de pilotage pour leurs programmes respectifs et de négociation avec l'Ordonnateur principal ; - Disposer d'une vision globale et détaillée des activités et de leurs coûts ; - Disposer de base de discussion avec les RBOP.
RFFIM	Avoir une vision de gestion qui mette en cohérence les biens et services à délivrer aux usagers, le budget et les coûts.

DRH	Disposer d'une connaissance exacte de la contribution des ETP ¹ (Equivalent Temps Plein) aux programmes et aux BOP.
RBOP	<ul style="list-style-type: none"> - Connaître l'impact des choix et de la déclinaison des objectifs de performance sur la consommation des ressources ; - Disposer d'une vision des charges incorporables aux biens et prestations de service du BOP et de leur répartition entre les différentes UO ; - Valoriser et rendre compte de ses UO.
RUO	<ul style="list-style-type: none"> - Disposer de la connaissance des coûts prévisionnels et des coûts réels des services et/ou des biens à délivrer aux usagers de l'administration ; - Disposer d'un outil proche de la réalité de la gestion au quotidien ; - Disposer d'un outil qui permet de renseigner et suivre les marchés, les contrats et autres opérations de l'UO ; - Disposer d'un outil de pilotage des coûts de réalisation des biens et services fournis aux usagers.
Contrôleurs de gestion	Alimenter les unités respectives de contrôle de gestion en indicateurs d'efficacité de la gestion et renforcer les analyses.

2.3. Mise en place des sources des données d'entrée de la comptabilité analytique

La comptabilité analytique est une discipline qui traite les données et informations issues de trois types de comptabilité : la comptabilité budgétaire, la comptabilité générale et la comptabilité des matières. Dans une logique de réforme de la comptabilité publique, l'article 74 de la Loi Organique n° 2014-336 du 05 juin 2014 portant Loi de Finances recommande la coexistence de ces trois types de comptabilité dans la gestion publique.

Tableau 6: Principales sources des données d'entrée de la comptabilité analytique.

Sources	Objet	Données caractéristiques	Utilité pour la comptabilité analytique
COMPTABILITE BUDGETAIRE	Article 73 Décret n° 2014-416 du 9 juillet 2014 portant Règlement Général sur la Comptabilité Publique : « La comptabilité budgétaire a pour objet de retracer, pour l'exercice concerné, les opérations d'exécution du budget de l'Etat, des établissements publics nationaux et des collectivités territoriales en recettes et en dépenses et conformément à la nomenclature de présentation et de vote du budget ou de l'état des prévisions.	<p><u>En matière de recettes :</u> Liquidations, émissions, prises en charge, recouvrements et restes à recouvrer</p> <p><u>En matière de dépenses</u> Engagements, liquidations, ordonnancement, paiements et restes à payer</p> <p><u>En matière d'emplois</u> ETP et ETPT² (Equivalent Temps Plein Travaillé)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Suivi budgétaire permettant d'alimenter périodiquement la comptabilité analytique ; • Source de comparaison entre le budget prévisionnel et ce qui est réalisé.
COMPTABILITE GENERALE OU PATRIMONIALE	Article 77 Décret n° 2014-416 du 9 juillet 2014 portant Règlement Général sur la Comptabilité Publique : « La comptabilité générale de l'Etat, des établissements publics nationaux et des collectivités territoriales a pour objet de décrire le patrimoine de l'Etat et son évolution. Elle est tenue en partie double et est fondée sur le principe de la	Opérations budgétaires, opérations de trésorerie, opération d'attente et de régularisation, mouvements du patrimoine et des valeurs, amortissements, contractions des engagements hors bilan, provisions pour dépréciation,	<ul style="list-style-type: none"> • Nomenclature des charges et produits par nature permettant de fixer le périmètre des ressources ; • Retracement des écarts d'incorporation entre comptabilité générale et analytique ;

¹ Correspond à une autorité exercée sur la base d'un temps plein, soit à hauteur de la durée légale

² Un décompte proportionnel à l'activité des agents, mesurée par leur quotité de temps de travail et par leur période d'activité sur l'année

	constatation des droits et des obligations dans les conditions fixées par le décret portant Plan Comptable de l'Etat	produits et charges.	• Méthode d'évaluation des résultats complémentaires de la comptabilité analytique
COMPTABILITE DES MATIERES	Article 3 du Décret n° 2018-928 du 12 décembre 2018 portant Comptabilité des Matières : « La comptabilité des matières, au titre du présent décret, s'applique aux biens corporels et incorporels sous contrôle de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements publics nationaux soumis aux règles de la comptabilité publique, à l'exception des matériels et équipements militaires classés secret-défense. Il s'agit notamment des biens acquis sur fonds publics, sous forme de dons et legs ou de concessions dans le cadre d'un contrat de partenariat et des biens dont ils ont l'usage ou la garde à un titre quelconque.	<ul style="list-style-type: none"> • Immobilisations incorporelles ; • Acquisitions et aménagements des sols et sous-sols ; • Acquisitions, constructions et grosses réparations des immeubles ; • Acquisitions et grosses réparations du matériel et mobilier ; • Equipements militaires. 	<ul style="list-style-type: none"> • Enregistrement des consommations de matières permettant une meilleure connaissance des coûts réels ; • Valorisation du stock et des systèmes d'approvisionnement permettant de mieux maîtriser le coût des matières non consommées.

Les données et informations que la comptabilité analytique tire des trois types de comptabilité publique sont essentiellement des charges de gestion publique. A cet effet, l'article 5 du Décret n° 2014-418 du 9 juillet 2014 portant Plan Comptable de l'Etat (PCE) dispose que « *les charges sont classées selon qu'elles concernent le fonctionnement, les interventions ou les opérations financières et que les dotations aux amortissements et provisions pour dépréciation sont imputées aux charges correspondantes* ».

Cependant, en dehors de la comptabilité budgétaire déjà existante, il se pose la problématique de l'adoption et de la déconcentration de la comptabilité générale (pour ce concerne les amortissements et les dépréciations) et de la comptabilité des matières au niveau des programmes. Bien entendu, la comptabilité générale et la comptabilité des matières ont des objectifs importants, autres que l'approvisionnement d'une comptabilité analytique en données d'entrée. Nous insistons ici sur leur implantation, en tant que prérequis au fonctionnement de tout modèle de comptabilité analytique au niveau des programmes budgétaires.

Pour faire face à ces enjeux, les pouvoirs publics doivent nécessairement mettre en place un nombre d'action d'accompagnement pour réussir l'implantation de la comptabilité générale et de la comptabilité des matières, et profiter de leurs états de synthèse comme outil d'information et de gestion.

a) La nécessaire application des dispositions légales et réglementaires en matière d'adoption et de déconcentration de la comptabilité générale et de la comptabilité des matières.

- l'article 74 de la Loi Organique n° 2014-336 du 05 juin 2014 portant Loi de Finances ;
- les articles 78 et 84 du Décret n° 2014-416 du 9 juillet 2014 portant Règlement Général sur la Comptabilité Publique ;
- les articles 6, 7 et 8 du Décret n° 2018-928 du 12 décembre 2018 portant Comptabilité des Matières.

Ces dispositions obligent les pouvoirs publics à s'y soumettre.

b) La nécessité d'un dispositif national de mise en place de la comptabilité générale et de la comptabilité des matières

Il conviendra de constituer un comité de pilotage national auprès du Ministre chargé des finances, regroupant tous les acteurs concernés. Il s'agira de créer un comité technique chargé de l'animation et de la coordination des activités relevant aussi bien des comptables que des gestionnaires de programme, de l'élaboration et du suivi de la feuille de route.

c) La déconcentration de la comptabilité générale et de la comptabilité des matières

La déconcentration de la comptabilité des matières d'une part et de la comptabilité générale (notamment les dotations aux amortissements et les provisions pour dépréciation) d'autre part, telle que stipulée par les textes, doit être effective. D'abord de façon progressive en commençant par des unités auprès de certains ministères pilotes avant leur transformation en poste comptable. Ensuite, la généralisation des postes comptables ministériels pourrait suivre.

d) La prise en compte de la résistance psychologique au changement

La prise en compte de la résistance psychologique au changement au moment de la mise en place de la comptabilité générale et de la comptabilité des matières, demandera la mise œuvre de certaines actions parallèles, tel que : augmenter l'effort de communication, de l'information, la formation des ressources humaines, etc.

e) L'engagement du top management dans le processus d'implantation

Sous cet angle, on met en lumière la place du top management dans la conduite de tout projet de changement dans l'administration publique car, il lui revient d'orienter les décisions stratégiques et de mise en œuvre de tout projet qui concerne l'affectation des ressources humaines et matérielles, le changement des structures, la motivation du capital humain, les outils et les moyens mis en place.

f) La nécessité d'un système d'information adéquat

Le système d'information est indispensable à l'implantation de la comptabilité générale et de la comptabilité des matières. Il s'agit de toute la logistique inhérente à la réalisation du processus d'information. Ce système concerne les outils, les structures, les technologies de l'information, les matériels et logiciels informatiques, les procédures permettant à l'organisation de se procurer de l'information en temps opportun, etc.

g) La formation des acteurs

Pour l'implantation de la comptabilité générale et de la comptabilité des matières, comme une nouvelle forme du système d'information, la formation est un élément clé de leur adoption car elle permet aux agents d'acquérir de nouvelles techniques et adapter leurs comportements en fonction du nouveau système de valeurs et des innovations introduites.

2.4. Choix du modèle de comptabilité analytique à mettre en place

Pour le choix du modèle de comptabilité analytique à développer, nous présentons les différentes méthodes analytiques permettant aux gestionnaires des programmes, de se forger une opinion quant aux conséquences précises de telle ou telle méthode. Ainsi, les gestionnaires des programmes seront accompagnés dans leur démarche et conduits à se poser les bonnes questions.

Tableau 7: Présentation des modèles de comptabilité analytique

MODELES	CARACTERISTIQUES	INCONVENIENTS	UTILITE POUR LE PILOTAGE
COUTS COMPLETS	<ul style="list-style-type: none"> Il se fonde sur un découpage organique de la structure, préétabli et stable en centres d'analyses principaux et auxiliaires. Il procède par un déversement en cascade des charges vers les biens et/ou services de la structure. 	<ul style="list-style-type: none"> Absence de normes et standards en matière des répartitions primaire et secondaire des charges indirectes (les clés de répartition sont arbitraires) ; Insuffisance de corrélation entre les unités d'œuvre et les contenus des centres principaux ; Modèle plus adapté aux entreprises industrielles 	Maitrise des coûts contributifs des BOP dans la réalisation des objectifs de performance déclinés du programme
COUTS BASES SUR	<ul style="list-style-type: none"> Le modèle « <i>Activity Based Costing</i> » se fonde sur un découpage transversal de la structure par activités et par 	<ul style="list-style-type: none"> Charge de travail plus élevée ; Longue intervention de spécialistes extérieurs ; 	Maitrise des coûts contributifs des

<p>ACTIVITES (ABC)</p>	<p>processus tant opérationnel que support ;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Il présente l'avantage d'affecter de manière plus précise les charges indirectes aux produits, sans procéder à une clé de répartition souvent arbitraire ; • Dans ce modèle, les objets de coûts consomment des activités qui, elles-mêmes, consomment des ressources. 	<ul style="list-style-type: none"> • Emploi de solutions informatiques souvent coûteuses. 	<p>activités de l'UO, dans la production des biens et services aux usagers</p>
<p>COUTS PARTIELS</p>	<p>Il repose sur une séparation entre les charges fixes et les charges variables, ce qui permet de faire ressortir la marge sur coûts variables en plus du seuil de rentabilité. Ce dernier correspond à un rapport entre les charges fixes et le taux de marge sur coûts variables qui permet de déterminer le chiffre d'affaires nécessaire, pour couvrir l'ensemble des charges et dégager un résultat nul.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Risques sur les répartitions primaire et secondaire des charges variables indirectes (les clés de répartition sont arbitraires) ; • Faible corrélation entre les unités d'œuvre et les centres principaux dans la répartition des charges variables ; • Modèle plus adapté au marché (fixation de chiffre d'affaire prévisionnel). 	<p>Soutenabilité des plafonds de coût des prestations de service de l'UO</p>
<p>COUTS CIBLES</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Il consiste à déterminer le coût cible d'un produit ou service, en fonction de la clientèle et de la concurrence. Puis il calcule le coût estimé du produit et le compare au coût cible afin de réduire l'écart entre les deux ; • Le modèle des coûts cibles permet de diminuer les coûts de production en proposant un produit ou un service à moindre coût mais adapté aux besoins des clients. 	<ul style="list-style-type: none"> • Risques sur la détermination des coûts cibles ; • Modèle plus adapté au marketing. 	<p>Maitrise de la variation des coûts des prestations de service de l'UO</p>

Le choix d'un modèle de comptabilité analytique est fondamental dans la mesure où il détermine les règles et options comptables appliquées pour le calcul des coûts. Les différents modèles de comptabilité analytique ont des spécificités et des impératifs propres. Le choix d'un modèle est sous-tendu par les objectifs assignés à la comptabilité analytique, mais aussi par l'environnement dans lequel on souhaite l'implanter. Ce choix doit être objet de discussion et émaner d'un groupe représentatif des acteurs concernés.

2.5. Rôle des différents acteurs dans la mise en place de la comptabilité analytique

Mettre en place une comptabilité analytique relève d'une démarche projet. Un des facteurs majeurs de la réussite de ce projet repose sur l'implication à des degrés divers, d'un certain nombre d'acteurs aux rôles spécifiques. Sachant que la comptabilité analytique couvre potentiellement l'ensemble des activités des UO, on peut dire sans exagérer que c'est l'affaire de tous. Aussi, pour conduire l'indispensable recueil d'informations concernant la consommation des moyens ainsi que les biens et prestations de service, il faut s'appuyer sur une déclinaison précise de la contribution des différents acteurs. En retour, au regard de cette sollicitation, chacun doit recevoir une information pertinente, claire, transparente et utile des données issues de la comptabilité analytique.

Les acteurs internes, constitués en équipe projet, peuvent se faire aider par des partenaires extérieurs sur des expertises particulières. Le cas échéant, ce sont eux qui doivent prendre en charge la définition des objectifs à atteindre dans le cadre de la mise en place de la comptabilité analytique, ainsi que la définition de l'ossature analytique qui sera utilisée par le modèle de comptabilité analytique retenu.

Tableau 8: composition de l'équipe projet de mise en place de la comptabilité analytique

COMPOSANTES DU PROJET	MEMBRES	ROLES
Comité de pilotage	<ul style="list-style-type: none"> Ordonnateur ; Responsables de programme 	Afficher la volonté politique et le soutien du comité de pilotage à la démarche ; Valider le choix du modèle de comptabilité à déployer ; Définir les objectifs de la comptabilité analytique ; Définir les axes d'orientation de la démarche de mise en place de la comptabilité analytique.
Secrétariat technique	<ul style="list-style-type: none"> Responsable de la Fonction Financière Ministérielle ; Responsables de Budget opérationnel de programme 	Garantir le calendrier de la démarche de mise en place de la comptabilité analytique ; Veiller à la description précise des livrables de la démarche ainsi que des délais de réalisation ; Organiser le travail de l'équipe technique ; Assurer la coordination des travaux entre les membres de l'équipe technique ; Fournir les informations nécessaires aux travaux de l'équipe technique.
Equipe technique	<ul style="list-style-type: none"> Responsable de la Fonction Financière Ministérielle ; Contrôleurs de gestion de programme ; Contrôleurs de gestion de budget opérationnel de programme 	Décliner les objectifs de la comptabilité analytique dans les UO ; Construire l'ossature analytique des objets de coûts ; Concevoir le modèle de comptabilité analytique à déployer ; Veiller à la déclinaison opérationnelle du modèle et de ses outils aux niveaux des UO.
Assistance externe	<ul style="list-style-type: none"> Consultants ou structure publique partenaire 	Fournir une assistance technique au cadre méthodologique général ou à des volets particuliers de la démarche.

Il convient d'envisager un plan de formation à plusieurs niveaux et en plusieurs phases :

- une action de sensibilisation à l'endroit des agents sensés participer à la mise en œuvre de la phase pilote de comptabilité analytique (1 à 2 jours) ;
- une formation approfondie et technique une fois la méthodologie implantée, à l'endroit du personnel chargé d'alimenter le système d'information, de l'utiliser et d'exploiter les données analytiques (3 à 5 jours) ;
- une formation à l'endroit des Responsables des niveaux de responsabilité, sur la base des premiers états produits, afin d'expliquer les coûts calculés, leur contenu et leur interprétation pour la prise de décision (1 jour).

III. MISE EN PLACE DE LA GESTION PREVISIONNELLE DES EMPLOIS, DES EFFECTIFS ET DES COMPETENCES

- ☞ La "Loi Organique N° 2014-336 du 05 juin 2014 relative aux Lois de Finances" en ses articles 21 (alinéa 3, 4 et 5) et 45 dispose: « *La loi de Finances de l'année est accompagnée : d) par catégorie d'emploi, la répartition prévisionnelle des emplois rémunérés par l'Etat et la justification des variations par rapport à la situation existante* » ;
- ☞ Le "Décret n° 2019-81 du 23 janvier 2019 portant charte de gestion des programmes et des dotations" en ses articles 29, 37, 38 et 39 ;
- ☞ Le "Décret n° 2019-222 du 13 mars 2019 portant modalités de mise en œuvre des contrôles financier et budgétaire des institutions, des administrations publiques, des établissements publics nationaux et des collectivités territoriales" en ses articles 11, 12, 14, 15, 46 et 48 ;

imposent une nouvelle impulsion à la gestion des ressources humaines publiques qui devient un enjeu majeur non seulement budgétaire mais aussi managérial.

La réponse à cet enjeu majeur se trouve dans la mise en place de la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences, qui vise à réduire de façon anticipée, les écarts entre les besoins et les ressources humaines présentes dans les niveaux de responsabilité de la gestion. Cette anticipation porte sur les effectifs et les compétences, en assurant le respect du double plafond en emplois et en crédits de personnel du budget-programme. En effet, compte tenu de l'horizon triennal du budget, il est indispensable de disposer de données de gestion les plus justes possibles des emplois à horizon 3 ans, dans le cadre du dialogue et des arbitrages budgétaires.

Mettre en place une démarche de gestion prévisionnelle des ressources humaines dans l'administration publique, en tant que système global, central et déconcentré, demande une évolution de ses approches, de ses méthodes, de ses outils, une professionnalisation de ses équipes ressources humaines et une clarification des rôles des niveaux de responsabilité de la gestion. La pertinence de ce constat prend toute sa valeur dans le cadre de l'application des dispositions légales et réglementaires indiquées plus haut et du renforcement du pilotage de la gestion administrative.

La gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences comporte un double enjeu collectif et individuel. Sur le plan collectif, il s'agit d'intégrer les ressources humaines comme une variable stratégique à part entière et de maîtriser les évolutions de l'emploi à moyen terme d'un point de vue quantitatif. Sur le plan individuel, il s'agit de permettre à chaque salarié d'être acteur face aux objectifs de performance du programme auquel il contribue et de lui permettre de mettre en œuvre un projet d'évolution professionnelle. A cela, il faut ajouter le fait que la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences éclaire le gestionnaire responsabilisé sur la faisabilité des mesures envisagées et le conduit à hiérarchiser ses priorités en fonction des moyens dont il dispose, de leur optimisation ainsi que de ses ressources prévisionnelles.

Les principaux outils de la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences sont les suivants :

- le Référentiel des emplois et des compétences ;
- le Système d'information des ressources humaines ;
- le Plan de gestion des emplois, des effectifs et des compétences.

3.1. Dispositif organisationnel de mise en place de la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences

Le Ministre, Ordonnateur principal des dépenses, marque sa volonté de mettre en place le système de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences de son département ministériel, par une note dans laquelle il crée deux comités de projet, à savoir le comité de pilotage et le comité technique. Cet acte marque le démarrage officiel du processus de mise en place de la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences.

3.1.1. Le comité de pilotage

Le comité de pilotage est l'organe de décision, présidé par l'Ordonnateur principal qui pourra se faire représenter par le RPROG Administration générale (Vice-Président). Les autres membres sont les RPROG métiers, les Responsables des structures rattachées et le RFFIM (en tant que rapporteur et interface entre le comité de pilotage et le comité technique).

Le comité de pilotage sera responsable des choix stratégiques ainsi que la communication autour du processus de mise en place de la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences, en interne et en externe, afin de gagner l'adhésion des parties prenantes (Ministère de tutelle, Ministère en charge de la fonction publique, les syndicats du personnel, etc.). Il lui appartient en outre de donner l'impulsion et les orientations aux membres du comité technique.

3.1.2. Le comité technique

Le comité technique est une équipe multidisciplinaire organisée en groupes de travail et dirigée par le Directeur des Ressources Humaines (DRH) du Ministère. Ce comité devrait être composé de personnes issues du Ministère et reconnues pour leur compétence en gestion des ressources humaines, en statistiques et en système d'information de gestion. A ceux-là, il convient d'ajouter les contrôleurs de gestion des programmes métiers, des représentants des syndicats du personnel, des représentants du Ministère chargé de la Fonction Publique et éventuellement des consultants.

Un management transversal devrait permettre de mettre en relation et en collaboration ces compétences émanant d'horizons différents mais complémentaires, au service d'un avancement sûr et réussi du processus de mise en place de la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences. Le DRH, responsable de l'animation des groupes de travail, agira comme un chef d'orchestre en faisant preuve de créativité, de dynamisme, de diplomatie et de persévérance.

Aussi, il sera utile de procéder à une extension du comité technique par la mise en place d'une organisation en réseau qui offrira la souplesse, la réactivité et l'expertise nécessaire à la réalisation des travaux du processus. En effet, l'extension du comité technique devrait permettre notamment de s'assurer de la collaboration de tous les potentiels services contributeurs du Ministère, tant au niveau central que déconcentré, en valorisant les apports de chacun dans un processus participatif.

3.1.3. Le projet de mise en place de la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences

La démarche de mise en place de la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences devrait être conduite en mode projet. En effet, cette démarche met en jeu les principes et modalités qui prévalent à la réalisation d'un projet et qui sont, en général, formalisés dans un document projet assorti d'un cahier des charges.

Il s'agira pour le DRH de préparer et de soumettre à l'adoption du comité de pilotage, un document projet qui clarifie et précise :

- les objectifs stratégiques et opérationnels du projet ;
- les jeux de rôle des parties prenantes ;
- les conditions de coordination et de gestion du projet ;
- les modalités de fonctionnement en réseau ;
- les modalités d'une communication fédératrice.

Comme dans tout projet, la clarification et le rappel régulier des objectifs stratégiques et opérationnels sont essentiels pour le mener à bien. Avant le lancement et tout au long de la démarche, il sera nécessaire d'insister sur ce qui est attendu en veillant à respecter deux critères :

- **la simplicité**, puisque de nombreux acteurs seront appelés à participer à la démarche et à en utiliser les données et informations, il sera donc important de comprendre et d'être compris ;
- **l'opérationnalité**, puisque la gestion prévisionnelle des emplois a pour objectif de prévoir pour agir, les analyses devront donc déboucher sur des actions concrètes, réalistes et réalisables.

Le document projet devrait en outre fournir une description des principales activités et une spécification des besoins en consultance ainsi que des critères de suivi et d'évaluation nécessaires à une gestion efficiente. Le but ne sera pas ici le détail technique des activités, mais plutôt un aperçu général des activités à réaliser dans une perspective de réussir le projet.

3.2. Elaboration du référentiel des emplois et des compétences du Ministère

Le référentiel des emplois et des compétences répertorie les emplois et les compétences nécessaires à la bonne exécution des activités des programmes du Ministère, et celles que l'apparition d'activités nouvelles appelle à développer.

Il permet notamment :

- la description des traits distinctifs des métiers du Ministère et met en valeur l'étendue et la diversité des missions exercées par les agents ;
- le développement d'une logique de mobilité fonctionnelle, dans un contexte d'évolution du contenu de certains métiers et d'allongement des carrières, permettant aux agents de s'adapter à l'évolution de leurs missions tout au long de leur carrière et d'élargir le champ de leurs activités ;
- d'anticiper les évolutions et répondre aux besoins des programmes en termes d'emplois et de compétences ;
- d'identifier des éventuels écarts pour assurer l'alignement du plan de gestion des ressources humaines avec la politique sectorielle du Ministère.

Pour élaborer le référentiel des emplois et des compétences du Ministère, le comité technique se constitue en groupes de travail qui se concentreront chacun, sur un programme du Ministère.

Mais avant d'aller plus loin, il est important de pouvoir distinguer certains concepts clés à l'annexe.

3.2.1. Le référentiel des emplois et des compétences interministériel

Le Ministère en charge de la fonction publique a déjà mis en place, un « *Référentiel des emplois et des compétences interministériel* » disponible sur son site internet. La perspective interministérielle de ce référentiel fait ressortir les points communs entre les emplois, en faisant abstraction des spécificités ministérielles. En plus des familles professionnelles, il introduit le concept de "domaines fonctionnels" qui comprennent les emplois concourant à une même fonction.

Cette approche par les domaines fonctionnels (approche descendante) et non par les situations de travail (approche ascendante) a d'une part, permis d'identifier des fonctions transversales de pilotage ou de soutien et d'autre part, évité une étude systématique des postes de travail, dont le trop grand nombre et l'extrême diversité auraient empêché la construction d'un cadre harmonisé et simplifié d'analyse.

Le « *Référentiel des emplois et des compétences interministériel* » déjà établi, laisse une très grande souplesse aux acteurs ministériels afin qu'ils puissent s'y référer, pour décliner leur propre référentiel ministériel, selon leurs besoins spécifiques et leurs choix de politique de gestion des ressources humaines. Nous présentons ci-après, les familles professionnelles interministérielles dudit référentiel, tel que proposées en novembre 2022 par le Ministère en charge de la fonction publique.

Tableau 9: Structure des familles professionnelles interministérielles

Processus / Rôle	Code	Familles professionnelles	Nombre domaines fonctionnels
Pilotage Assurer l'orientation, la prise de décisions, l'organisation, la coordination et la visibilité de la mise en œuvre des politiques publiques	PS	Pilotage stratégique	3
	PE	Planification et évaluation des politiques et stratégies sectorielles	3
	OM	Organisation des services et management de la qualité de service	2
	IA	Inspection, Audit et Contrôle de gestion	3
	JC	Affaires juridiques et contentieux	2
	CR	Communication et relation publique	2
Support	FC	Budget, finances et comptabilité	3

Apporter un soutien à la mise en œuvre des politiques publiques à travers la mobilisation et la gestion des ressources	AH	Administration et ressources humaines	3
	TI	Système et technologie de l'information et de la communication	3
	AD	Archives et documentation	2
Total des familles professionnelles interministériels		10	26

Source : Ministère en charge de la fonction publique, novembre 2022.

3.2.2. Identification des emplois-types par programme du Ministère

Pour réaliser les travaux d'identification des emplois du Ministère, les groupes de travail auront le choix entre les différentes méthodes de diagnostic organisationnel qui suivent :

- **l'analyse documentaire** (Statut général de la fonction publique, Référentiel interministériel, Décret portant organisation et fonctionnement du Ministère, arrêtés portant opérationnalisation des outils ou dispositifs de gestion, manuels de procédure, plan stratégique, plan d'action, DPPD-PAP, etc.) permet d'établir des données de cadrage et de comparer le prescrit et le réalisé ;
- **l'enquête** consiste à interroger par écrit le travail des agents à travers un questionnaire ;
- **l'entretien** consiste à faire dire de manière individuelle, des activités ou tâches se rapportant à un ensemble d'individus représentatifs d'un emploi donné ;
- **l'observation des situations de travail** consiste à observer le travail et le comportement d'un individu à son poste de travail ;
- **l'analyse des pratiques professionnelles** consiste à déterminer des pratiques se rapportant à un groupe représentatif d'un emploi donné.

A partir de l'analyse des résultats des méthodes de diagnostic organisationnel utilisées, le groupe de travail procède BOP par BOP à un décryptage :

- ☞ des activités en cours (description du poste de travail, modalités d'exercice, aptitudes observées, relations à l'intérieur du programme et avec son environnement externe, etc.) ;
- ☞ et des activités futures (prévision d'évolution des activités et des aptitudes requises à court et moyen terme).

Le groupe de travail procède à des regroupements d'activités par paquets auxquels il propose des intitulés représentatifs desdits paquets. Ce qui devrait permettre au groupe de déterminer une première liste des emplois-types de son programme dédié, en distinguant les emplois déjà mentionnés dans les fichiers de la fonction publique. Le groupe procède ensuite à la classification des emplois-types par familles professionnelles, aboutissant ainsi à la configuration d'une nomenclature ou répertoire des emplois-types identifiés par programme.

3.2.3. Consolidation et harmonisation des contributions des groupes de travail

Les différents groupes de travail se retrouvent sous la coordination du DRH, afin d'examiner, harmoniser et consolider les fruits de leurs réflexions.

Au cours de ces séances, chaque paquet d'activités pourra faire l'objet d'une restructuration logique et opérationnelle, d'une homogénéisation, d'une optimisation et, le cas échéant, d'un enrichissement. L'objectif sera de dégager les emplois repères déjà existants et ceux prévisionnels recouvrant ces paquets d'activités.

Ensuite, ces emplois existants et prévisionnels feront l'objet des opérations suivantes :

- ordonnancement et classement par type de fonction organisationnelle ;
- élimination de redondances ;
- étude d'interdépendance ;
- hiérarchisation ;

- identification de l'emploi-type comportant la dénomination de celui-ci, la famille professionnelle dont il fait partie et son code.

Ce cadre d'échanges entre groupes de travail aura donné lieu au document unifié de projet de cartographie des emplois du Ministère, qui est une représentation dynamique d'une nomenclature d'emplois organisés notamment par familles professionnelles spécifiques du Ministère. Elle se présente sous la forme d'un tableau montrant de façon synoptique et synthétique des informations concernant les emploi-types du Ministère. Le DRH se chargera de présenter ce projet de cartographie des emplois-types du Ministère au comité de pilotage, pour adoption.

Tableau 10: *Ossature de la cartographie des emploi-types du Ministère*

Fonctions administratives	Familles professionnelles	Emplois-types du Ministère	Codes emplois	Exemples de postes de travail rattachés à chaque emploi-type	
(Fonctions pilotage et stratégies) PILOTAGE INSTITUTIONNEL ET MANAGEMENT STRATEGIQUE	Pilotage Stratégique	Responsable de programme	PS.E001MENA	Responsable de Programme Administration Générale Responsable de programme Enseignement Préscolaire et Primaire	
		Cadre supérieur d'administration générale	PS.E002MENA	Directeur de Cabinet Adjoint Chef de Cabinet	
		Responsable de BOP Administration Centrale	PE.E001MENA	RFFIM Responsable de BOP DRH Responsable de BOP DSPS	
		Responsable de BOP Administration Régionale	PE.E002MENA	Responsable de BOP DRENA Tonpki Responsable de BOP DRENA Tchologo	
		Coordonnateur de programme/projet	PE.E003MENA	Coordonnateur du Programme Intégré de Pérennisation des Cantines Scolaires/PAM-CI Coordonnateur du Projet d'Amélioration de la Prestation des Services Educatifs (PAPSE)	
	Inspection, audit et contrôle de gestion	Contrôleur/Auditeur interne	IA.E001MENA	Contrôleur interne MENA Auditeur interne MENA	
		Contrôleur de gestion	IA.E002MENA	Contrôleur de gestion du programme Enseignement Préscolaire et Primaire Contrôleur de gestion du BOP DSPS	
	(Fonctions d'appui) SUPPORT OU SOUTIEN	Budget, Finances et Comptabilité	Responsable des Finances	FC.E001MENA	Chef de Service Finances et Comptabilité Budgétaire Chef de Service Comptabilité Analytique
			Responsable de la Comptabilité	FC.E002MENA	Chef de service Comptabilité des Matières Chef de service Comptabilité Générale
		Administration et Ressources Humaines	Responsable des Ressources Humaines	AH.E001MEN A	Chef de service planification des effectifs Chef de service gestion des carrières
			Responsable de l'Administration	AH.E002MEN A	Chef de secrétariat Chef de logistique
	(Fonctions opérationnelles) EDUCATION NATIONALE	Enseignement Préscolaire et Primaire	Inspecteur pédagogique du préscolaire et primaire	EP.E002 MENA	Inspecteur pédagogique du préscolaire et primaire de Ferkessédougou Inspecteur pédagogique du préscolaire et primaire d'Aboisso
Enseignant du			EP.E003	Enseignant du préscolaire et primaire IEPP	

Fonctions administratives	Familles professionnelles	Emplois-types du Ministère	Codes emplois	Exemples de postes de travail rattachés à chaque emploi-type
		préscolaire et primaire	MENA	Sicolo Enseignant du préscolaire et primaire IEPP Maféré
	Enseignement Secondaire Général	Professeur de Lycée	ES.E003 MENA	Professeur de Lycée, discipline sciences de la vie et de la terre, Collège Moderne Tafiré Professeur de Lycée, discipline espagnol, Lycée Moderne Gagnoa
		Educateur de lycée et collège	ES.E004 MENA	Educateur Lycée Moderne d'Adzopé Educateur Collège Moderne Koko Bouaké

3.2.4. Détermination des compétences liées aux emplois-types du Ministère

Les emplois-types (en cours et prévisionnels) du Ministère étant identifiés, il s'agit pour le comité technique de recueillir des données les plus objectives possibles sur chacun de ces emplois-types. Pour ce faire, le comité technique devra appréhender au-delà même de leurs intitulés, ce que réalise concrètement chaque emploi-type. Il faut noter que les compétences ne sont pas directement observables et ne peuvent être appréhendées qu'à partir des tâches et inférées à partir des comportements en situation de travail. Pour cela, le comité technique pourra utiliser la méthode basée sur "*l'observation des situations de travail*", qui consiste à observer le travail et le comportement d'un individu à son poste de travail.

Le comité technique se déploie ainsi dans des postes de travail a priori ciblés et procède pour chaque activité ou tâche principale, à une série d'interrogations auprès des responsables métiers les plus expérimentés et les plus représentatifs de leurs pairs. Il s'agira globalement de procéder d'abord à un repérage, puis à une analyse comparative entre les données recueillies lors des entretiens pour l'élaboration de la cartographie des emplois et la situation de travail réelle, ensuite à une combinaison à partir de différentes données et enfin à un travail de formalisation. Cette démarche devrait permettre progressivement de faire émerger les compétences associées aux emplois-types.

3.2.5. Préparation des fiches emploi-type

En matière de gestion des ressources humaines, les fiches emploi-type permettent notamment d'optimiser :

- en amont, **le recrutement**, en définissant les tâches à réaliser et les compétences requises ;
- en aval, **l'évaluation**, en mesurant l'écart entre compétences requises par l'emploi-type et celles acquises par le détenteur d'un poste dudit emploi-type, ce qui est un préalable à la définition d'un projet de formation du personnel.

Les informations concrètes et détaillées obtenues sur les compétences associées aux emplois-types d'une part, et les informations contenues dans la cartographie des emplois d'autre part, permettent au comité technique, d'entreprendre la description et la spécification de chaque emploi-type selon un modèle de formalisation unique comportant les rubriques suivantes :

- **Identification de l'emploi-type** : comportant la dénomination (elle ne se confond pas avec l'intitulé de fonctions) de celui-ci, la famille professionnelle dont il fait partie, son code et la version d'élaboration ;
- **Mission et objectifs** : raison d'être de l'emploi-type et sa contribution aux objectifs de performance des programmes du Ministère ;
- **Activités** : activités constituant le cœur de l'emploi-type, communes à l'ensemble des situations de travail et des spécialités regroupées et décrites dans l'emploi-type. Elles sont induites par la

réalisation de la mission. Les activités d'un emploi-type correspondent à ce que fait concrètement son titulaire ;

- **Compétences** : les compétences pour occuper un emploi-type se déduisent des activités. C'est une combinaison de savoirs et de savoir-faire mobilisés en situation de travail et nécessaires à la réalisation des activités;
- **Savoir** : il s'agit des connaissances théoriques généralement acquises dans le cadre de la formation initiale. On peut distinguer les savoirs généraux, les savoirs spécifiques, les savoirs socioprofessionnels, les savoirs procéduraux, les savoirs techniques ;
- **Savoir-faire** : il s'agit des savoirs pratiques, issus de l'expérience. On distingue souvent les savoir-faire techniques qui permettent d'agir et de produire, et les savoir-faire relationnels qui permettent de coopérer efficacement avec autrui ;
- **Situation fonctionnelle** : emplacement de l'emploi-type dans l'organigramme du Ministère ;
- **Classification** : indique la classification de l'emploi-type selon les critères de la fonction publique et le rattachement à un groupe de rémunération ;
- **Cadres statutaires** : les corps de fonctionnaire qui ont normalement vocation à occuper l'emploi-type (la situation statutaire des agents qui occupent actuellement l'emploi-type est évidemment beaucoup plus variée) ;
- **Tendances d'évolution à moyen terme (3 ans)** : c'est l'impact à moyen terme des politiques, réformes ou mesures, des nouvelles technologies, des nouvelles exigences, etc., sur l'emploi-type considéré.

La cartographie des emplois et la consolidation des différentes fiches emploi-type constituent l'essentiel du projet de "*Référentiel ministériel des emplois et compétences*" que le DRH soumettra à l'adoption du comité de pilotage.

3.3. Mise en place du Système d'Information des Ressources Humaines

L'informatisation de la fonction "*personnel*" autorise la mise en place d'un Système d'Information des Ressources Humaines (SIRH) permettant d'enregistrer à leur source toutes les informations utiles, de stocker ces informations, d'assurer les différents traitements et de restituer les informations au moment opportun. Ce système fonctionne avec un ensemble de logiciels plus ou moins interconnectés qui permet de communiquer et de partager des informations relatives aux agents entre les différents domaines de gestion, notamment : gestion administrative (statut, âge, sexe, lieu d'affectation, ...), paie, gestion du temps de travail et des activités, congés et autres absences, formation, mobilité, gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (rattachement des agents aux emplois-types), soutenabilité et comptes rendus de gestion des plafonds d'emplois autorisés.

Les objectifs de la mise en place d'un SIRH sont notamment :

- la modernisation du système de gestion des ressources humaines (plus d'homogénéité, de convivialité, de célérité, meilleure intégration des évolutions, etc.) ;
- une gestion globale et de qualité au quotidien du personnel, notamment sur le plan réglementaire ;
- un meilleur partage des informations ressources humaines et plus de transversalité ;
- des services sous forme de requêtes d'information et de rapports aux acteurs internes et externes ;
- l'archivage numérique des données et des informations ;
- l'appui à l'analyse, la facilitation du pilotage des ressources humaines et l'aide à la décision.

3.3.1. Rédaction du cahier des charges du SIRH

Pour rédiger le cahier des charges, le comité technique commencera par catégoriser les besoins en termes fonctionnels, techniques et financiers. Puis, il planchera sur chaque catégorie de besoins.

Les travaux du comité technique porteront notamment sur :

- la définition des objectifs avec précision ;
- l'identification des contraintes organisationnelles ;
- la revue de l'existant en termes de gestion des ressources humaines (processus, outils, pratiques actuelles, etc.). Cela permet de faire le point sur ce qui va et ce qui ne va pas, sur ce qui a besoin d'être conservé, adapté ou d'être créé ;
- les processus à automatiser ;
- les périmètres et les spécificités fonctionnelles, opérationnelles, interfaces et données nécessaires ;
- le choix des logiciels et le mode d'hébergement souhaité ;
- les différents intervenants ministériels et les contributions attendues de chacun ;
- les besoins en appui technique extérieur ;
- le planning des étapes ainsi que le budget à consacrer à la mise en place du SIRH.

Les besoins identifiés sont examinés, validés collectivement et formalisés dans un projet de cahier des charges que le DRH proposera au comité de pilotage, pour décision à prendre.

3.3.2. Choix du prestataire adapté

Le choix d'une solution SIRH est engageant pour le comité technique qui doit bien choisir le prestataire. Ce dernier sera son partenaire de confiance et l'accompagnera tout au long de la mise en place de la solution SIRH. En conséquence, le comité technique doit prêter attention à ce que la solution proposée, soit bien en adéquation techniquement avec ses besoins mentionnés dans le cahier des charges.

En effet, il ne faut pas forcément choisir le logiciel SIRH le plus connu du marché mais celui qui saura s'adapter aux attentes et aux spécificités de fonctionnement du Ministère. Le meilleur logiciel SIRH d'un Ministère ne sera pas forcément le meilleur pour un autre. Pour faire le bon choix, nous invitons le comité technique à dresser une liste de critères comparatifs des différents éditeurs de SIRH qui auront soumissionné à l'appel d'offre. Puis, le comité technique passera chacun des soumissionnaires au crible des besoins du cahier des charges (et en fonction du budget validé par le comité de pilotage) et sera à même d'identifier la solution de gestion la mieux adaptée.

Pour aider le comité technique dans ses recherches, nous proposons ci-après et à titre indicatif, quelques critères généraux de comparaison.

- mobilité et accessibilité du logiciel sur plusieurs supports (ordinateur, tablette, smartphone) ;
- ergonomie et simplicité de compréhension du logiciel ;
- intégration du SIRH dans le système d'information de gestion du Ministère ;
- capacité du SIRH en termes de flux d'informations à traiter et à partager en interne ;
- conditions de déploiement du logiciel SIRH ;
- formations adaptées au profil des utilisateurs ;
- assistance téléphonique, par mail ou en visioconférence ;
- adaptabilité du logiciel aux programmes métiers et au protocole de gestion du Ministère ;
- sécurisation des données ressources humaines ;
- hébergement du logiciel SIRH ;
- logiciel évolutif en fonction des besoins de pilotage des programmes du Ministère ;
- couverture fonctionnelle large pour avoir une solution modulable ;

- mises à jour régulières des contraintes réglementaires ;
- coût et retour sur investissement (attention, le moins cher n'est pas forcément le meilleur).

3.3.3. Déploiement du SIRH

La communication sur les innovations introduites dans les processus administratifs est bien souvent ce qui fait la différence entre leurs succès et leurs échecs. Pour cela, le comité technique déploiera une campagne de communication bien avant même l'arrivée de l'outil SIRH dans le Ministère. Cette communication devrait être centrée sur l'accompagnement au changement, pour rassurer et répondre aux éventuelles interrogations des futurs utilisateurs. En effet, pendant la phase de déploiement du SIRH, l'accompagnement doit être une réalité afin d'aider les utilisateurs à prendre en main l'outil en toute sérénité. Le comité technique n'hésitera donc pas à renforcer cet accompagnement dans le cas où certains utilisateurs auraient des difficultés particulières et cet accompagnement devrait être poursuivi autant que nécessaire.

Par ailleurs, un portail "*ressources humaines*" permettrait aux différents services concernés de travailler en mode collaboratif, tout en n'ayant accès qu'aux contenus qui leur sont dédiés. Le déploiement du système doit également libérer le personnel ressources humaines de tâches fastidieuses, leur permettant de se concentrer sur des sujets plus décisionnels ou stratégiques, comme l'analyse des données dans le cadre de la démarche de gestion prévisionnelle des ressources humaines. En cela, la mise en service d'un SIRH performant devrait fortement impacter la gestion des ressources humaines, en renforçant les activités de programmation, d'analyse et de synthèse.

3.4. Elaboration du plan de gestion des emplois, des effectifs et des compétences.

La gestion prévisionnelle des ressources humaines est une approche pluriannuelle de gestion du personnel qui, par la conception, la réalisation et l'ajustement annuel de plans d'actions cohérents, vise à faire face aux risques prévisibles encourus par les programmes du Ministère, en anticipant et mettant en œuvre des actions pour réduire les écarts entre les besoins et l'existant, en termes d'effectifs et de compétences.

Se faisant, la DRH se dote d'outils permettant aux niveaux de responsabilité de la gestion de prévoir les offres de recrutement, de formaliser les compétences attendues dans les fiches emploi-type et rechercher les proximités pour la gestion de la mobilité, de mettre en place des entretiens de conseil et d'accompagnement personnalisé, d'élaborer et d'adapter les plans de formation aux besoins de compétences des unités opérationnelles, ou encore de procéder à des actions de communication sur les métiers du Ministère.

Les principales étapes de l'élaboration du plan de gestion des emplois, des effectifs et des compétences sont les suivantes :

1. Etat des lieux des ressources humaines du Ministère en termes quantitatif et qualitatif ;
2. Analyse de l'évolution probable des emplois existants ;
3. Définition des objectifs de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences ;
4. Analyse des écarts et définition des scénarios possibles ;
5. Rédaction du plan de gestion des emplois, des effectifs et des compétences.

3.4.1. Etat des lieux des ressources humaines du Ministère en termes quantitatif et qualitatif

Il s'agit pour le comité technique, d'effectuer une photographie des ressources humaines disponibles à l'instant « t », tant sur le plan quantitatif que qualitatif, en faisant apparaître leur répartition géographique. Ce recensement devrait inclure l'allocation des ressources en emplois, permettant au comité technique de faire une première analyse comparative, en mesurant l'adéquation des ressources humaines disponibles aux emplois-types autorisés.

Tableau 11: Synthèse de l'étape « Etat des lieux des ressources humaines en termes quantitatif et qualitatif »

RUBRIQUES	CONTENU DES RUBRIQUES
Principales tâches	<ul style="list-style-type: none"> - Etablir la photographie des ressources humaines disponibles en emplois, effectifs et compétences ; - Déterminer la répartition géographique, et par BOP, des ressources humaines disponibles en emplois, effectifs et compétences ; - Etablir la photographie des emplois autorisés ; - Etablir la répartition géographique, et par BOP, des emplois autorisés.
Sources de données	<ul style="list-style-type: none"> • SIRH ; • Référentiel des emplois et des compétences ; • Système d'informations budgétaires • Enquêtes ; • Rapport d'Analyses statistiques.
Livrables	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cartographie des effectifs (pyramide des âges, tableaux, graphiques) par sexe, âge, catégorie statutaire, corps, grade, métier, lieu d'exercice et tout autre critère choisi (handicap, quotité de service) ; ▪ Tableau de mesure des écarts entre le plafond d'emplois et les ressources humaines disponibles (état de la vacance d'emplois).

Une proposition de listes pratiques de données quantitatives et qualitatives sur les ressources humaines du Ministère est disponible aux annexes

3.4.2. Analyse de l'évolution probable des emplois existants

Il s'agit pour le comité technique, d'effectuer des exercices de simulation à horizon 3 ans pour savoir ce que deviendront les ressources humaines à cet horizon. Ces simulations doivent permettre au comité technique de dresser un aperçu de l'évolution probable de la population salariale du Ministère à moyen terme, compte tenu à la fois des paramètres liés à son vieillissement et à sa mobilité, ainsi que des décisions politiques pouvant toucher à sa dynamique.

Cette étape est technique, elle devra mobiliser les services statistiques et reposer sur l'efficacité des outils de gestion des données ressources humaines, notamment le SIRH.

Les départs à la retraite constituent, de loin, le premier flux de départ des agents, creusant ainsi l'écart entre la cible en effectifs et les ressources disponibles à l'horizon choisi. La fiabilité des prévisions de départs en retraite est une des principales clés de pertinence du plan de gestion des emplois, des effectifs et des compétences. Les méthodes statistiques retenues pour les prévisions de départs en retraite peuvent être différentes, le comité technique aura le choix entre deux méthodes présentées, ci-dessous, par degré de précision croissant :

- **Méthode 1** : application d'un taux de départ annuel moyen, constaté sur les trois dernières années, à l'ensemble des effectifs en fonction ;
- **Méthode 2** : application d'un taux de départ annuel moyen, constaté sur les trois dernières années, au vivier des agents atteignant l'âge de liquidation des droits à pension avant la fin de l'année.

Tableau 12: Synthèse de l'étape « Analyse de l'évolution probable des emplois existants »

RUBRIQUES	CONTENU DES RUBRIQUES
Principales tâches	<ul style="list-style-type: none"> - Effectuer la projection des départs tous motifs (retraite, démission, décès, détachement, mise à disponibilité, mise à disposition...); - Effectuer la projection du flux entrants (retour de détachement, retour de mise à disponibilité, retour congé parental...); - Effectuer la consolidation d'un état des ressources humaines disponibles en effectifs et compétences à n+1, n+2 et n+3; - Effectuer la répartition géographique, et par BOP, des ressources humaines disponibles en effectifs et compétences à n+1, n+2 et n+3.
Sources de données	<ul style="list-style-type: none"> • SIRH ministériel; • Outils statistiques de prévisions de flux; • Analyses statistiques du comité technique.
Livrables	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tableaux de prévisions de flux d'entrées/sorties à n+1, n+2 et n+3 par catégorie statutaire, corps, grade, métier, sexe, lieu d'exercice, etc. ▪ Cartographie des effectifs projetée à n+1, n+2 et n+3.

3.4.3. Définition des objectifs de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences

Il s'agit pour le comité technique, de déterminer les besoins en emplois, en effectifs et en compétences, à partir de l'analyse de l'évolution des missions du Ministère et de leurs conditions d'exercice, en tenant compte des orientations de politique sectorielle ainsi que des objectifs de performance pluriannuelle des programmes (DPPD-PAP).

Tableau 13: Synthèse de l'étape « Définition des objectifs de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences »

RUBRIQUES	CONTENU DES RUBRIQUES
Principales tâches	<ul style="list-style-type: none"> - Appréhender les orientations politiques (missions), organisationnelles et budgétaires du ministère; - Recueillir auprès des RPROG/RBOP leurs besoins en emplois, effectifs et compétences; - Prendre en compte les obligations liées aux politiques générales de ressources humaines (mesures gouvernementales); - Traduire en langage statutaire l'identification des besoins en emplois, effectifs et compétences; - Effectuer la répartition géographique, et par BOP, des besoins en emplois, effectifs et compétences; - Mesurer la soutenabilité budgétaire des scénarios d'identification des besoins, - Procéder à la validation de la cible stratégique.
Sources de données	<ul style="list-style-type: none"> • Politiques gouvernementales en matière de ressources humaines; • Politique sectorielle et ses conséquences en emplois; • Documents de programmation budgétaire (DPPD-PAP); • Outils de simulation des impacts budgétaires; • Enquête auprès des RPROG/RBOP.
Livrables	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tableau de synthèse des besoins en emplois (ETPT) à court et moyen termes (à 1 an, 2 ans et 3 ans) avec répartition géographique et par BOP, faisant apparaître le différentiel entre les emplois sollicités à termes et les emplois actuellement autorisés; ▪ Tableau de synthèse des besoins en effectifs par catégorie statutaire, corps, grade, métier, avec répartition géographique à échéance donnée (1 an, 2 ans et 3 ans).

3.4.4. Analyse des écarts et définition des scénarios possibles

Les analyses effectuées par le comité technique aboutiront presque systématiquement au constat d'un certain nombre de décalages virtuels entre les besoins justifiés des programmes et le vieillissement des ressources humaines existantes. Il s'agira donc pour le comité technique d'établir, sous forme d'étude d'impact, quantitativement et qualitativement la balance entre les besoins futurs et les ressources humaines disponibles à l'horizon 3 ans.

Préalable à la prise de décision, les livrables de cette étape doivent être présentés au comité de pilotage qui informera nécessairement les organisations syndicales.

Tableau 14: Synthèse de l'étape « Analyse des écarts et définition des scénarios possibles »

RUBRIQUES	CONTENU DES RUBRIQUES
Principales tâches	<ul style="list-style-type: none"> - Etablir, quantitativement et qualitativement, la balance entre les besoins futurs et les ressources humaines disponibles à l'horizon triennal. - Dégager les tendances fortes : quantitatives comme un sureffectif ou un sous-effectif pour certains métiers, ou qualitatives liées aux mutations d'emplois, etc. ; - Préciser le nombre d'agents concernés par une mobilité géographique et/ou fonctionnelle, ainsi que leur ventilation en langage statutaire (catégorie, corps et grade) ; - Réaliser la concertation avec les organisations syndicales.
Sources de données	<ul style="list-style-type: none"> • Cartographie des effectifs ; • Tableau de prévisions de flux d'entrées/sorties à horizon triennal ; • Tableau de synthèse des besoins en emplois (ETPT) à court et moyen terme ; • Tableau de synthèse des besoins en effectifs et en compétences, à court et moyen termes.
Livrables	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tableau de mesure des écarts cible/ressources disponibles ; ▪ Cartographie des métiers/compétences critiques ; ▪ Tableau de mesure des mobilités géographiques potentiellement contraintes ; ▪ Synthèse sous forme d'étude d'impact "ressources humaines".

3.4.5. Rédaction du plan de gestion des emplois, des effectifs et des compétences.

Avant de proposer un plan d'actions au comité de pilotage, le comité technique élabore plusieurs scénarii d'aide à la décision impliquant l'utilisation de simulations permettant de peser les avantages et les inconvénients de chacun d'entre eux. Ensuite, il s'agira de définir les éléments du plan d'actions "ressources humaines" à mettre en œuvre, afin que les projections et les besoins de la cible stratégique s'ajustent au mieux.

Tableau 15: Synthèse de l'étape « Rédaction du plan de gestion des emplois, des effectifs et des compétences »

RUBRIQUES	CONTENU DES RUBRIQUES
Principales tâches	<p>Elaborer le plan d'actions "ressources humaines", en combinant différentes actions, notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Organisation et fonctionnement des services ; ✓ Mobilité interne/externe ; ✓ Formation initiale et continue ; ✓ Rétribution ; ✓ Avancement/promotion ; ✓ Conditions de travail ; ✓ Recrutement ; ✓ Action sociale ; ✓ Evaluation individuelle.
Sources de données	<ul style="list-style-type: none"> • Tous les livrables des étapes 1 à 4 ; • Organigrammes des Directions Générales, Centrales, Régionales et structures rattachées ; • Référentiel ministériel des emplois et compétences ; • Réglementation relative aux éléments de rétribution et de promotion (grilles indiciaires, plafonds indemnitaires, taux de promotion de grade...) ;

	<ul style="list-style-type: none"> • Réglementation relative au recrutement ; • Réglementation relative à l'action sociale.
Livrables	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Actions d'accompagnement des mobilités ; ▪ Actions de formation ; ▪ Actions de revalorisation indiciaire, indemnitaire, etc. ; ▪ Projet d'ouverture de concours ; ▪ Actions au niveau social ; ▪ Tableau de soutenabilité de la programmation des emplois budgétaires à moyen terme ; ▪ Tableau de soutenabilité de la programmation des crédits de personnel à moyen terme ; ▪ Document Prévisionnel de Gestion des Emplois et des Crédits de Personnel (DPGECP).

NB : Le plan d'actions a une dimension pluriannuelle, mais il doit donner lieu à des ajustements annuels du fait de l'évolution des priorités stratégiques et des correctifs à apporter aux hypothèses prévisionnelles initialement retenues. Ces ajustements précèdent donc chaque nouveau cycle annuel de gestion prévisionnelle des ressources humaines.

IV. MISE EN PLACE DU SYSTEME D'INFORMATION DE GESTION

Les dispositions juridiques qui sous-tendent la mise en place d'un système d'information de gestion sont notamment :

- l'article 2 de la « *Loi Organique N° 2014-337 du 05 juin 2014 portant Code de Transparence dans la gestion des Finances publiques* » ;
- l'article 8 alinéa 2 du « *Décret n° 2019-81 du 23 janvier 2019 portant charte de gestion des programmes et des dotations* ».

Un système d'information de gestion se définit comme l'ensemble des ressources (personnel, matériels, logiciels, données, procédures, etc.) structurées pour acquérir, traiter, mémoriser et rendre disponible l'information fiable (sous forme de données, de textes, de sons, d'images, etc.) pour la prise de décision et, qui évolue au fil du temps selon l'évolution des besoins du contrôle de gestion.

Le système d'information de gestion est une composante fondamentale du contrôle de gestion. Il doit fournir une description précise de la gestion budgétaire, faire apparaître les écarts et permettre d'en expliquer les causes afin d'éclairer la prise de décision. Il assure la facilité de compréhension et de mise en œuvre des différentes applications entre les postes de travail et les fonctions de l'administration, et constitue de ce fait, une composante disponible à tout le personnel de l'administration pour l'atteinte des objectifs.

4.1. Intérêts du système d'information pour le contrôle de gestion

Les avantages d'un système d'information pour le contrôle de gestion sont entre autres de :

- produire dans des délais raisonnables, des données fiables et utiles au processus de préparation du budget, d'allocation des ressources, de gestion prévisionnelle et d'exécution du budget au quotidien ;
- gérer de manière intégrée les opérations de comptabilité des crédits et d'emplois budgétaires, de comptabilité des matières, de comptabilité générale, de comptabilité analytique et, de faciliter la gestion et les contrôles ;
- gérer de manière intégrée les opérations de prévision des emplois et des compétences et les objectifs opérationnels des niveaux de responsabilité de la gestion ;
- comparer a posteriori les données réelles aux estimations effectuées a priori ;
- permettre l'automatisation des principaux documents supports d'analyse et de dialogue de gestion ainsi que des documents sous-jacents ;

- réduire les opérations manuelles et la paperasse et donc permettre aux contrôleurs de gestion, de consacrer plus de temps aux tâches analytiques et à la recherche d'éventuelles actions correctives ;
- mettre à disposition une information de gestion détaillée, compréhensible et à temps répertoriée selon les différents niveaux de responsabilité de la gestion (niveaux ministériel, programme, BOP et UO) ;
- permettre la célérité et la qualité de la diffusion d'informations pertinentes, fiables, notamment sur le coût des prestations de service et le niveau de réalisation des objectifs de performance, et dont la connaissance permet aux Responsables de prendre des décisions de pilotage ;
- servir de canaux de communication entre les acteurs du dialogue de gestion.

4.2. Phase des travaux préliminaires de la mise en place du système d'information de gestion

4.2.1. Constitution du groupe de travail

Il est nécessaire pour commencer, de constituer un groupe de travail qui interviendra et donnera son avis tout au long du processus de mise en place du système d'information de gestion.

Le groupe de travail est chapeauté par un comité de pilotage, organe de décision qui comprend l'Ordonnateur principal (Président), le RPROG Administration générale (Vice-Président), les RPROG métiers, les Responsables des structures rattachées et le RFFIM (en tant que rapporteur et interface entre le comité de pilotage et le comité technique.). L'Ordonnateur principal exprime sa volonté de doter le Ministère d'un système d'information de gestion et met en place, un comité technique à cet effet.

Le comité technique sera dirigé par le Directeur central en charge du Système d'Information de Gestion (DSIG) du Ministère, chargé d'organiser les activités techniques et de documenter les interventions du groupe de travail.

Si, du fait de leur compétence et par leurs conseils, les programmeurs et consultants extérieurs peuvent contribuer utilement au processus, il faut aussi que des personnes qui connaissent bien le Ministère notamment ses principes directeurs, sa politique et ses procédures, soient étroitement associés à cette initiative. De même, les utilisateurs de l'information de gestion, c'est-à-dire les contrôleurs de gestion des programmes métiers, devront être des parties prenantes.

4.2.2. Définition des besoins en matière de système d'information de gestion

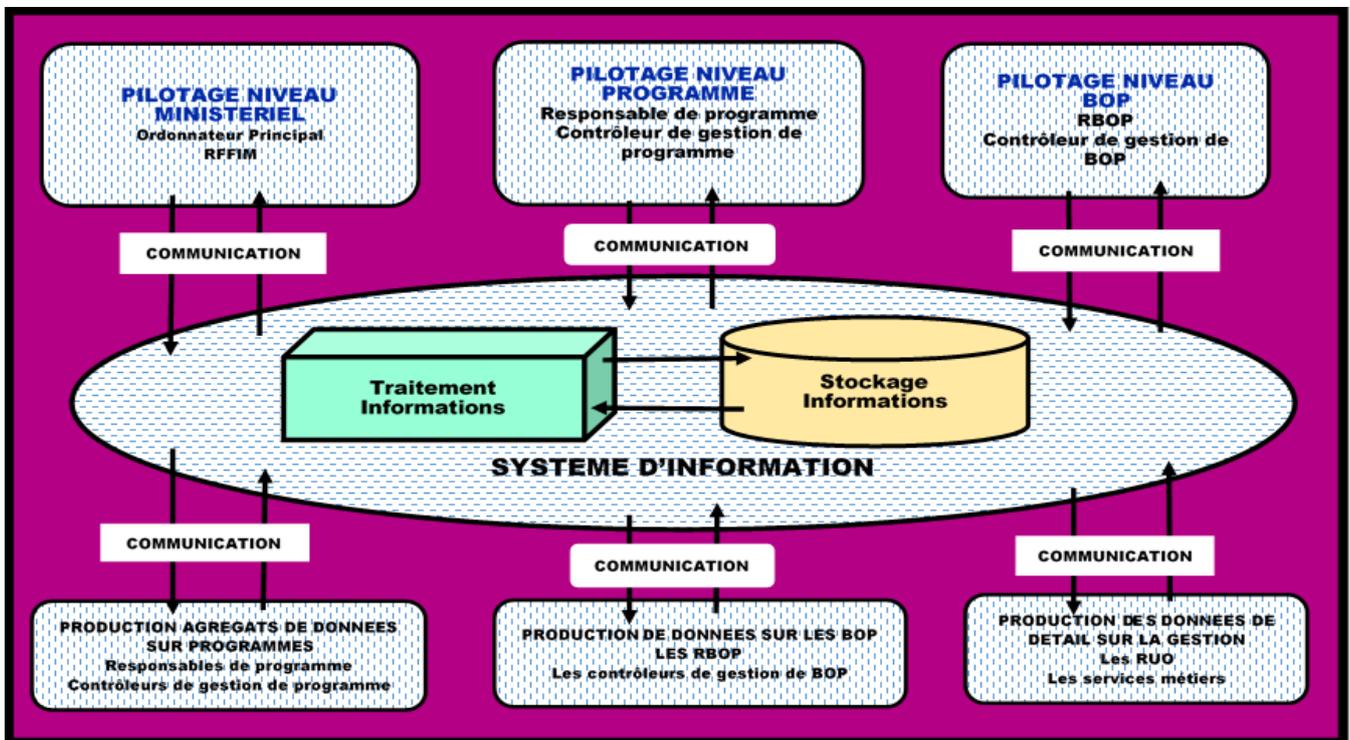
Que le Ministère envisage d'élaborer un système maison ou d'acquérir un système préexistant, il doit réunir tous les documents de référence décrivant ses principes directeurs, sa politique, ses procédures, ses processus métiers et en particulier les documents supports d'analyse et de dialogue de gestion. Ces documents de référence serviront à établir un diagramme de circulation de l'information de gestion au sein du Ministère, qui permettra à son tour de répondre à une série de questions :

- Où les données sont-elles recueillies et où sont-elles traitées ?
- Qui a besoin de quelles informations ?
- Quelles informations sont nécessaires pour prendre des décisions et quand les décideurs en ont-ils besoin ?
- Où les informations sont-elles stockées ?
- Quels sont les points critiques et domaines cruciaux pour lesquels un changement de procédure pourrait considérablement améliorer l'efficacité et la qualité du système d'information ?
- En quoi la réorganisation des procédures du Ministère peut-elle améliorer l'efficacité du système entier ?

Le diagramme de circulation de l'information donne lieu à la schématisation du système d'information de gestion. Son élaboration pourra être confiée aux analystes de système d'information qui devront obligatoirement consulter les acteurs métiers du Ministère. Les analystes de système doivent demander à ces derniers, de quelle manière ils procèdent et pourquoi ils agissent comme ils le font ? De quelles informations ils ont besoin, ce qu'ils font de ces informations et pourquoi ? A qui ils transmettent leurs informations et rapports et pourquoi ? Il est important de déterminer la manière dont les acteurs métiers perçoivent leur rôle dans le processus. Les analystes peuvent tracer des schémas pendant qu'ils s'entretiennent avec les acteurs métiers, ces derniers pouvant ainsi en vérifier l'exactitude. Les analystes de système pourraient également suivre physiquement le déroulement des processus métiers en posant des questions à chaque étape.

A titre illustratif, nous présentons ci-après, un schéma général simplifié du système d'information de gestion applicable à tout Ministère. Chaque Ministère pourra ainsi détailler ce schéma en fonction de ses spécificités et de sa complexité.

Figure 9: Schéma général simplifié du système d'information de gestion



Après la schématisation du système d'information de gestion, le comité technique doit établir une liste de logiciels d'information de gestion. À cet effet, nous présentons dans le tableau ci-après, les options avec leurs atouts et inconvénients.

Tableau 16: Atouts et inconvénients des types de logiciels d'information de gestion

Niveaux de difficultés par ordre décroissant	Types de logiciels d'information de gestion	Atouts	Inconvénients
1	Logiciels de base (<i>Excel, Access, etc.</i>)	Facilité de mise en œuvre dans un premier temps.	Multiplication des développements propres à chaque entité, difficilement compatibles entre eux.
2	<i>Requêteur</i>	Capacité à interroger des bases de données variées, sans avoir besoin de remettre en cause la construction de ces bases.	Limitation issue des bases existantes et difficultés de paramétrage
3	<i>Progiciels spécialisés</i>	Outil dédié, encadrant et formatant les données recueillies et à traiter	Risque de développement des saisies multiples (un outil pour chaque besoin)
4	<i>Progiciel de gestion intégrée</i>	Intégration des systèmes de saisie et des bases de données et homogénéité.	Coûts, délais de mise en place, complexité.

En tout état de cause, le Ministère doit informatiser son système d'information de gestion autant que possible. Aussi, l'une des principales tâches du comité technique consiste à déterminer jusqu'à quel point il peut pousser cette informatisation. Pour cela, il doit examiner la question sous l'angle des ressources humaines disponibles, des aspects technologiques et des aspects financiers.

❖ Besoins humains

La présence d'un personnel compétent en informatique est une condition nécessaire à la réussite de la mise en place de nouvelles technologies informatiques. Le comité technique doit donc se poser les questions ci-après. Existe-t-il un département des systèmes d'information compétent, ou bien faudra-t-il en créer un ou renforcer l'existant ? Le personnel actuel possède-t-il les compétences requises ou bien faudra-t-il recruter d'autres personnes ? Dans quelle mesure sera-t-il nécessaire de former les utilisateurs ? Est-il possible de faire appel à des consultants locaux capables de fournir un appui continu et à quel coût ? Compte tenu des services d'appui disponibles, jusqu'où peut-on pousser le degré de complexité du système informatique ?

❖ Besoins technologiques

Le comité technique doit examiner des questions techniques relatives à l'informatisation du système d'information. L'accès au système de messagerie électronique est-il suffisant ? Faut-il informatiser les opérations au niveau central du Ministère ou l'étendre aux niveaux déconcentrés ? Faut-il installer un réseau et de quel type ? Quel matériel le Ministère a-t-il les moyens d'acheter ?

❖ Besoins financiers

Lorsque le comité technique établit le budget du système d'information de gestion, il doit considérer le coût total, y compris celui de la maintenance et de l'appui technique, avant de faire une proposition. Le coût du logiciel peut être très faible par rapport à celui de l'assistance technique nécessaire. De même, le coût annuel de l'appui technique ou des mises à jour du logiciel est souvent égal ou supérieur à son coût initial.

Les prix variant énormément, il n'est pas possible de suggérer ici des chiffres précis. L'essentiel est que le comité technique prenne en compte les éléments du tableau ci-après, dans l'établissement du budget du système d'information de gestion.

Tableau 17: les éléments de coût d'un système d'information de gestion

ELEMENTS DE COUT	DETERMINANTS DES COUTS
Achat du matériel	Serveurs, ordinateurs, imprimantes, cartes réseau, sources d'électricité d'appoint, générateurs, unité de sauvegarde sur bande, câbles, etc.
Augmentation des dépenses de personne	Recrutement de nouveaux agents et de spécialistes
Amélioration de l'infrastructure	Circuit électrique, sécurité, espaces de travail, contrôle de la température et de l'humidité, etc.
Coût de la licence d'utilisation du logiciel	Le coût peut être fonction du nombre d'utilisateurs ou d'installations, des versions réseau, etc.
Coût de la personnalisation du logiciel assistance technique pour l'installation	Appui technique pour la configuration et l'installation du système et le transfert des données.
Coût de la formation du personnel	Effectif du personnel à former, besoins de formation, fréquence des formations, etc.
Coût de l'appui technique	Charges mensuelles ou annuelles de l'appui technique.
Autres coûts	Mises à niveau du logiciel, améliorations et modifications ultérieurement apportées au logiciel, mise à niveau du matériel, etc.

4.2.3. Évaluation des options de mise en place d'un système d'information de gestion

Après avoir défini les besoins du Ministère, le comité technique est en mesure d'évaluer diverses solutions possibles. Selon les cas, le comité technique sera confronté à l'une des trois options suivantes : achat d'un système standard, modification d'un système déjà existant ou élaboration d'un système personnalisé. Pour mieux orienter le comité technique, nous présentons la grille de comparaison de ces trois options dans le tableau ci-après.

Tableau 18: Comparaison des trois options de mise en place d'un système d'information de gestion

OPTIONS	AVANTAGES	INCONVENIENTS
Achat d'un système standard « clé-en-main »	<ul style="list-style-type: none"> - Coût faible à moyen ; - Erreurs d'exécution relativement peu nombreuses ; - Mise en œuvre rapide. 	<ul style="list-style-type: none"> - Nécessite un appui technique extérieur ; - Risque de ne pas être parfaitement adapté aux principes directeurs, aux procédures et aux processus métiers du Ministère ; - Difficilement modifiable à mesure que les besoins d'information évoluent.
Modification d'un système déjà existant	<ul style="list-style-type: none"> - Erreurs d'exécution relativement peu nombreuses ; - Mise en œuvre moyennement rapide ; - Peut être adapté de près aux principes directeurs, aux procédures et aux processus métiers du Ministère ; - Appui technique interne. 	<ul style="list-style-type: none"> - Coût « moyen à élevé » de la modification initiale ; - Nécessite un appui technique extérieur ; - Coût élevé des modifications ultérieures.
Élaboration d'un système personnalisé.	<ul style="list-style-type: none"> - Peut être complètement adapté aux principes directeurs, aux procédures et aux processus métiers du Ministère ; - Peut être modifié à mesure que les besoins d'information évoluent. 	<ul style="list-style-type: none"> - Coût élevé ; - Nécessite des opérations de « débogage » ; - Longue période d'élaboration.

À ce stade, le comité technique aura déterminé s'il faut acheter un système standard, ou modifier un système déjà existant, ou encore élaborer un système personnalisé. Ensuite, il procède à la conception de l'architecture du système d'information de gestion, comme suit :

- ☞ description et élaboration du diagramme de la saisie et du stockage des données de base ;
- ☞ description et élaboration de l'organigramme du personnel nécessaire et de ses fonctions ;

- ☞ description et exemples de toutes les sorties d'imprimantes et des rapports qui seront générés par le système ;
- ☞ définition de tous les indicateurs générés par le système ;
- ☞ liste détaillée des fonctionnalités requises pour les prestations de service des UO des programmes ;
- ☞ description et élaboration du diagramme de la circulation des informations et des rapports traités par le système ;
- ☞ description des procédures de contrôle et de confirmation des flux d'informations ;
- ☞ procédures de sécurité concernant l'accès des utilisateurs au système et la sauvegarde des données.

4.2.4. Elaboration du cahier des charges du système d'information de gestion

Après avoir identifié les besoins, déterminé ce qui est faisable et effectué une évaluation initiale des options possibles, le comité technique prépare sur la base de ses conclusions préliminaires, un cahier des charges qui regroupe les besoins et fonctionnalités désirés, mais aussi les contraintes non-fonctionnelles. Ce document mentionne également les coûts estimés et le temps nécessaire à la mise en place du système. Le cahier des charges est ensuite soumis au comité de pilotage pour examen et approbation. Ce dernier établira alors un ordre de priorité et de préférence et approuvera un plan d'action pour le déroulement des phases suivantes ainsi que le financement des dépenses afférentes.

4.3. Phase de programmation et d'installation du système d'information de gestion

Cette phase peut être longue s'il a été décidé à la phase des travaux préliminaires, d'élaborer un logiciel, que ce soit en modifiant un programme existant ou en en créant un nouveau. Elle comporte donc plusieurs étapes n'exigeant pas nécessairement d'être accomplies de manière séquentielle. Il importera pour le comité technique, de les réaliser en parallèle dans la mesure du possible, pour réduire la durée totale du processus. Le calendrier et la durée des différentes étapes devraient être précisés dans le cahier des charges.

4.3.1 Développement du logiciel

La modification d'un programme existant ou l'élaboration d'un logiciel personnalisé peut prendre une semaine à un an. Il sera donc salutaire pour le comité technique, d'avoir un plan précis des différentes sous-étapes de l'élaboration du logiciel. Ce qui offrira aux utilisateurs de fréquentes occasions de fournir leurs observations en retour. À mesure que le développement du logiciel progresse et que les problèmes et le champ des possibilités se précisent, le comité technique pourrait être amené à réviser certains paramètres définis à la phase des travaux préliminaires.

4.3.2 Installation du matériel

L'installation du matériel informatique relatif à un nouveau système nécessitera de la part du comité technique, un effort important de planning en termes de devis. Outre le choix et l'achat des ordinateurs, des imprimantes, des dispositifs électriques, des unités de sauvegarde, des logiciels, des câbles et des autres périphériques, le devis devrait couvrir la réalisation des travaux ci-après :

- l'alimentation électrique, y compris les prises de terre ;
- les dispositifs d'alimentation de secours ;
- les raccordements téléphoniques ;
- le câblage du réseau ;
- les dispositifs de contrôle de la température, de la poussière et de l'humidité ;

- le réaménagement des espaces de travail ;
- les systèmes de sécurité des serveurs et des terminaux et l'accès à ces installations ;
- les dispositifs de sécurité contre le vol ;
- les extincteurs d'incendie.

4.3.3 Préparation et révision des documents de référence du système

Une fois la conception du système d'information achevée et le matériel installé, le comité technique prépare tous les documents (guide technique, guide du gestionnaire et guide utilisateur) devant contribuer à sa bonne utilisation. Ces documents pourront également servir à la formation des nouveaux agents et aider le personnel à gérer convenablement des situations nouvelles.

Par ailleurs, le comité technique pourrait être amené à réviser les documents relatifs aux principes et procédures du Ministère, de manière à incorporer les changements occasionnés par le nouveau système en construction. A ce stade, les maquettes des nouveaux documents de réforme budgétaire notamment, les documents supports d'analyse et de dialogue de gestion (que nous verrons au prochain chapitre) devront être élaborés par les contrôleurs de gestion.

4.3.4 Configuration du système d'information de gestion

Il s'agit pour le comité technique, d'adapter le système aux besoins d'information de gestion des programmes du Ministère.

L'opération de configuration consiste principalement à :

- installer l'architecture du système d'information de gestion ;
- définir dans le système, les indicateurs de gestion, en fonction des domaines, des critères et des méthodes (comptabilité budgétaire, comptabilité des matières, comptabilité générale, comptabilité analytique, soutenabilité budgétaire, indicateurs de gestion interne, indicateurs clés rattachés à la loi de finance, dimensions de performance, méthodes de calcul, méthodes de déclinaisons, coût d'une unité additionnelle de l'indicateur, fréquence d'apparition, etc.) ;
- établir des conventions de numérotation des comptes des Responsables (RPROG, RFFIM, RBOP et RUO) et des comptes des contrôleurs de gestion ;
- établir des liaisons entre les UO d'un même BOP, entre les BOP d'un même Programme et entre les programmes du même Ministère, pour leur permettre d'échanger et de regrouper leurs informations de gestion.

Les options de configuration sont généralement pilotées par menu et accessibles à l'administrateur du système habilité à remplir cette fonction, ou activées par des codes spéciaux entrés dans un fichier de configuration par un technicien connaissant bien le logiciel.

4.3.5 Mise à l'essai du système d'information de gestion

La mise à l'essai consiste à tester le système en utilisant des données réelles. Pour cela, le comité technique établit les séries chronologiques des derniers mois, pour au moins des dizaines d'UO (niveaux central, projet, EPN et déconcentré) du Ministère. Ensuite, ces informations sont entrées dans le système pour chaque catégorie d'indicateurs de gestion. Ce qui permet au comité technique d'étudier attentivement le comportement du système en situation réelle : Les indicateurs de gestion (toute catégorie) sont-ils convenablement calculés ? Le système tombe-t-il en panne sans raison apparente ? Le réseau fonctionne-t-il convenablement ? Le système permet-il de corriger les erreurs d'enregistrement des données ? Le système est-il convivial, ou bien pose-t-il des problèmes à régler d'urgence ?

Le comité technique prévoit également des « routines de contre-vérification indépendantes » pour vérifier que le système fonctionne bien. En effet, les erreurs sont fréquentes dans les bases de données, en raison des bogues du logiciel, des bases des données corrompues et des erreurs de saisie. Sans ces routines de vérification, le nombre de données erronées se multiplie, ce qui amoindrit la confiance du personnel dans le système.

4.3.6 Transfert des données de gestion de tous les programmes dans le système

Lorsque la mise à l'essai commence à être satisfaisante, le comité technique entreprend de transférer les données de gestions de tous les programmes et leurs démembrements (BOP et UO) dans le système. Ce qui nécessite la prise de décisions prudentes et réfléchies et doit être effectué, de préférence, sous la supervision d'un expert rompu à cette opération.

En effet, les risques sont énormes : une décision malencontreuse peut faire perdre des semaines comité technique car, il faut alors réintroduire les données dans le système, et peut causer des mois de déconvenues parce que les soldes et les calculs ne correspondent pas à la réalité. A cela, s'ajoutent les risques liés au volume des données à saisir et à l'incompatibilité entre les types de données disponibles et les types exigés par le nouveau système.

4.3.7 Formation sur le nouveau système d'information de gestion

Un système d'information de gestion est souvent complexe et peut occasionner de profondes modifications des procédures opérationnelles du Ministère, de sorte que l'ensemble du personnel doit recevoir une formation appropriée. La durée de formation sera fonction de la complexité du système et du nombre de personnes à former.

Pour rendre efficace cette formation, le comité technique répartira les utilisateurs de façon homogène par type de BOP (central, déconcentré, projet et EPN). Bien qu'il faille donner à tous les utilisateurs une vue d'ensemble du fonctionnement du système, la formation dispensée à chaque groupe homogène doit être axée sur les fonctionnalités les plus pertinentes.

4.4. Prévision de la maintenance du système d'information de gestion

La responsabilité du comité technique ne se limite pas à l'installation du système d'information de gestion, mais s'étend aussi à prévoir les moyens de sa maintenance. Le choix se pose donc entre recruter des techniciens très compétents ou conclure un contrat avec une entreprise locale de conseil informatique susceptible de fournir un appui technique permanent. Cet appui technique portera notamment sur l'entretien régulier du matériel, les mises à niveau du code source et les examens réguliers du système.

Le coût de l'appui technique dépendra de la stabilité et de la fiabilité du système. En effet, un système relativement nouveau qui n'a pas encore été éprouvé, nécessitera un appui beaucoup plus important. En principe, plus le Ministère éprouvera et connaîtra son système d'information de gestion, plus il sera en mesure de résoudre des problèmes, et l'appui technique sera moins coûteux.

V. MISE EN PLACE DU DIALOGUE DE GESTION

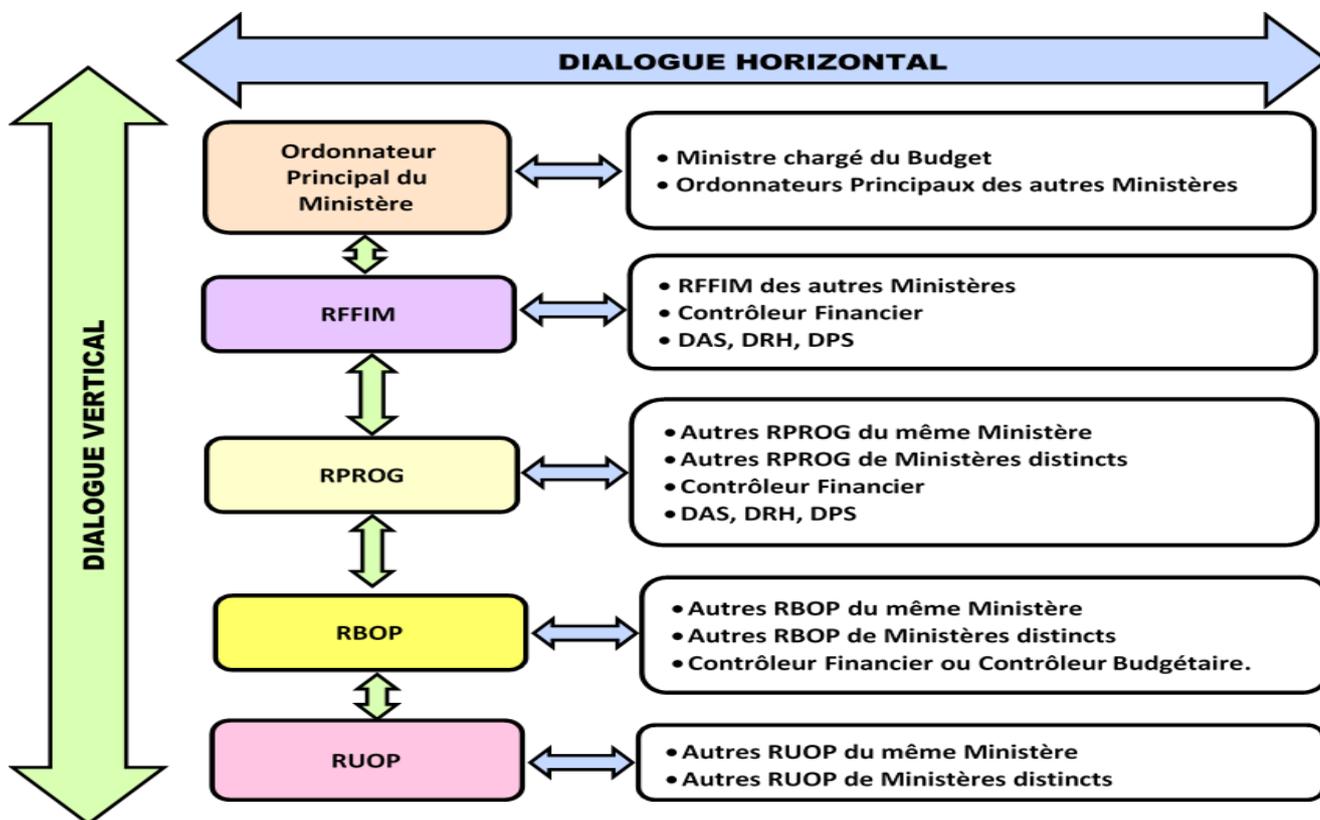
5.1. Définition du dialogue de gestion

Selon l'article 15 du Décret n° 2019-81 du 23 janvier 2019 portant charte de gestion des programmes et des dotations « *Le dialogue de gestion ou l'animation de gestion est le processus d'échanges et de décisions institué entre les différents niveaux administratifs. Il traite des moyens mis à disposition, des actions à mettre en œuvre au niveau des Institutions et des Ministères. L'animation de gestion traite également des objectifs assignés aux programmes.*

Le dialogue de gestion s'établit selon un axe vertical et un axe horizontal. Il peut être également global et s'exerce tant au niveau des Institutions, de l'administration centrale, qu'au niveau territorial. »

Les sections 1, 2 et 3 du chapitre II du Décret n° 2019-81 du 23 janvier 2019 portant charte de gestion des programmes et des dotations définissent et précisent les modalités du dialogue de gestion vertical, horizontal et global. Les dispositions réglementaires de ces trois sections, auxquelles, nous ramenons le lecteur, sont illustrées et synthétisées par le schéma ci-dessous.

Figure 10: Schéma général du dialogue de gestion des programmes



Le dialogue de gestion porte sur la mise en œuvre des actions des programmes pour atteindre des objectifs dans un esprit de performance, dans le cadre des politiques publiques. Il peut être apparenté à un processus d'animation de gestion et de pilotage de la performance. Il est animé par les acteurs mentionnés sur la figure et s'établit à la fois selon un axe horizontal et selon un axe vertical, relativement aux volumes de moyens mis à disposition des entités et aux objectifs qui leur sont assignés.

Le dialogue de gestion s'oppose ainsi à une procédure purement descendante et autorise la concertation entre niveaux hiérarchiques et permet un échange d'information entre celles apportées par le haut et par le bas.

5.2. Plan de déroulement du dialogue de gestion

Tout au long de l'année budgétaire, en tant que de besoin, des dialogues de gestion sont organisés par les contrôleurs de gestion chacun à son échelon, entre les acteurs de mise en œuvre des programmes, avec une objectivation des échanges et une participation collaborative pouvant impliquer le Contrôleur financier ou budgétaire.

Pour les différentes réunions de gestion qui jalonnent l'année, les contrôleurs de gestion s'assureront de la remontée effective des informations et que les services budgétaires ont leur consolidation budgétaire et comptable. Ils s'assureront également que les services peuvent rendre compte des activités et des résultats obtenus.

Les entretiens prendront pour base, les principaux documents d'analyse et de dialogue de gestion, préparés par les contrôleurs de gestion chacun à son échelon. Des entretiens avec les responsables métiers, dans un esprit partenarial, seront tenus pour analyser conjointement les outils de gestion, identifier les problèmes rencontrés et les actions correctives possibles (leviers d'action).

Tableau 19: Les moments clés du dialogue de gestion

MOMENTS CLES DU DIALOGUE DE GESTION	OBJETS DU DIALOGUE	AXES DU DIALOGUE	PERIODES INDICATIVES
Séminaire bilan et perspectives du contrôle de l'exécution budgétaire axée sur les résultats	<ul style="list-style-type: none"> Validation participative des données de contrôle a posteriori de l'exercice budgétaire écoulé (année N-1) ; Validation participative des données de contrôle a priori de l'exercice budgétaire en démarrage (année N). 	Vertical ; Horizontal.	Mi-janvier à mi-février
Réunion interne sur la performance	<ul style="list-style-type: none"> Préparation de l'avant-projet de RAP année N-1 ; Actualisation / ajustement du PAP année N. 	Global	Dernière semaine de février
Réunion interne sur la préparation du projet de budget (conférence interne)	<ul style="list-style-type: none"> Programmation triennale glissante années N+1 à N+3 ; Préparation du projet de budget année N+1. 	Global ; Horizontal.	Juin
Conférences budgétaires	<ul style="list-style-type: none"> Argumentaires sur la programmation triennale glissante années N+1 à N+3 ; Argumentaires sur le projet de budget année N+1. 	Horizontal	Juillet à août
Arbitrages	Négociations ministérielles sur le projet de budget année N+1	Horizontal	Septembre à octobre
Réunion interne sur la répartition des crédits et emplois budgétaires	<ul style="list-style-type: none"> Pré notifications des moyens financiers et humains aux démembrements des programmes ; Prévision de gestion opérationnelle du budget année N+1. 	vertical	Novembre
Comptes rendus trimestriels de l'exécution budgétaire axée sur les résultats	<ul style="list-style-type: none"> Suivi de l'exécution des plafonds de crédits et d'emplois budgétaires année N ; Suivi de la performance infra annuelle. 	Vertical ; Global ; Horizontal.	Première semaine après la fin de chaque trimestre

5.3. Principaux documents supports d'analyse et de dialogue de gestion.

La Loi Organique N° 2014-337 du 05 juin 2014 portant Code de Transparence dans la gestion des Finances publiques stipule en son article 4, que « *la transparence s'applique à la préparation et à l'exécution du budget, au contrôle des finances publiques, à la performance, etc.* ». D'où, la nécessité de disposer de documents supports d'analyse et de dialogue de gestion, pour aider les gestionnaires responsabilisés à communiquer, à contrôler, à décider et à coordonner les actions des niveaux de responsabilité de la gestion.

Ces documents supports d'analyse et de dialogue de gestion sont des documents de présentation de la gestion des programmes et de leurs démembrements (BOP et UO), relativement au déroulement du processus budgétaire (préparation du projet de budget, répartition interne des crédits et emplois budgétaires, prévision de gestion opérationnelle, suivi et évaluation de l'exécution budgétaire axée sur les résultats). Il s'agit d'outils d'analyse communs à l'ensemble des programmes (tous Ministères confondus), afin d'obtenir au-delà de leurs spécificités, une pratique homogène en matière de contrôle de gestion.

Ces outils d'analyse sont susceptibles de servir pour le dialogue de gestion vertical (Ordonnateur/RPROG/RBOP/RUO), le dialogue de gestion horizontal (entre RPROG ou entre RBOP, avis motivé du Contrôleur financier ou budgétaire sur la gestion, dialogue RPROG/RBOP avec le DPS ou avec le DRH, etc.) et le dialogue de gestion global (réunions ministérielles organisées par le RFFIM).

Afin de mieux préparer ces documents supports d'analyse et de dialogue de gestion, le RFFIM en collaboration avec le réseau de contrôleurs de gestion du Ministère, mettra en temps opportun à la disposition des services métiers des programmes, les maquettes des documents sous-jacents servant de base aux remontées d'information de gestion.

Nous présentons les principaux documents supports d'analyse et de dialogue de gestion dans les tableaux qui suivent.

5.3.1. Le Document de Soutenabilité de la Programmation Budgétaire et de Performance, à Moyen Terme

Le « Document de Soutenabilité de la Programmation Budgétaire et de Performance, à Moyen Terme » (DSPBPMT) est construit à l'issue des travaux de programmation triennale glissante, mobilisant les contrôleurs de gestion du programme appuyés par le RFFIM, le DPS et le DRH. Il permet au RPROG de prendre connaissance de l'état et de l'évolution du programme qu'il pilote et d'identifier les tendances qui l'influenceront sur un horizon de moyen terme. En outre, le DSPBPMT permet de nourrir les dialogues vertical, horizontal et global en matière de programmation pluriannuelle des ressources et des performances.

Tableau 20: Présentation du « Document de Soutenabilité de la Programmation Budgétaire et de Performance, à Moyen Terme »

Dispositions juridiques qui sous-tendent le DSPBPMT	Utilité du DSPBPMT dans la gestion	Contenu du DSPBPMT
<ul style="list-style-type: none"> • Loi Organique N° 2014-336 du 05 juin 2014 relative aux Lois de Finances : <ul style="list-style-type: none"> - Article 15 : alinéa 7 ; - Article 18 ; - Article 21 : alinéa 1 ; - Article 26 : alinéas 2 et 4 ; - Article 54. • Décret n° 2019-81 du 23 janvier 2019 portant charte de gestion des programmes et des dotations : <ul style="list-style-type: none"> - Article 6 alinéa 4 ; - Article 6 alinéa 3 (- <i>le RFFIM veille au caractère soutenable du budget du Ministère par l'analyse de la programmation effectuée par le RPROG</i>) ; - Article 8 alinéa 5 ; - Article 10 alinéas 3 et 4. • Décret n° 2019-222 du 13 mars 2019 portant modalités de mise en œuvre des contrôles financier et budgétaire des institutions, des administrations publiques, des établissements publics nationaux et des collectivités territoriale : <ul style="list-style-type: none"> - Article 5 alinéa 1 ; - Article 6. 	<p>Le DSPBPMT permet au RPROG notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> - de présenter les déterminants de la programmation des moyens financiers du programme et d'analyser leur soutenabilité sur le moyen terme ; - de présenter les déterminants de la programmation des moyens humains du programme et d'analyser leur soutenabilité sur le moyen terme ; - de vérifier la cohérence des objectifs de politique publique du programme par rapport aux orientations du Gouvernement sur le moyen terme ; - de vérifier que l'état du cadre de performance du programme et son évolution constatée sont normaux, par référence à l'état et à l'évolution souhaitée. 	<p>Le DSPBPMT contient par programme du Ministère :</p> <ul style="list-style-type: none"> - le tableau de soutenabilité de la programmation des crédits hors personnel à moyen terme ; - le tableau de soutenabilité de la programmation des crédits de personnel à moyen terme ; - le tableau de soutenabilité de la programmation des emplois budgétaires à moyen terme ; - le tableau de cohérences de la performance à moyen terme.

5.3.2. Le Document Annuel de Programmation Budgétaire Initiale

Le « Document Annuel de Programmation Budgétaire Initiale » (DAPBI) est établi par le RFFIM en liaison avec le DRH et les contrôleurs de gestion de programme. C'est le document support au dialogue vertical et horizontal en matière de répartition et de modification budgétaire.

Tableau 21: Présentation du « Document Annuel de Programmation Budgétaire Initiale »

Dispositions juridiques qui sous-tendent le DAPBI	Utilité du DAPBI dans la gestion	Contenu du DAPBI
<ul style="list-style-type: none"> • Décret n° 2019-81 du 23 janvier 2019 portant charte de gestion des programmes et des dotations : <ul style="list-style-type: none"> - Article 30 ; - Article 33. • Décret n° 2019-222 du 13 mars 2019 portant modalités de mise en œuvre des contrôles financier et budgétaire des institutions, des administrations publiques, des établissements publics nationaux et des collectivités territoriale : <ul style="list-style-type: none"> - Article 9 ; - Article 10 ; - Article 15 ; - Article 47. • Décret n°2022-122 du 23 février 2022 portant modalités de nomination dans les fonctions de Responsable de programme et de Responsable de la fonction financière ministérielle, attributions et organisation desdites fonctions <ul style="list-style-type: none"> - Article 6. 	<p>Le DAPBI permet au RPROG notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> - de définir vers fin novembre, à l'appui du projet de loi de finances, les prévisions de ressources budgétaires de l'année à venir ; - de fixer la répartition des ressources par programme et par BOP ; - de dégager une réserve de précaution et d'apprécier le caractère soutenable de sa répartition ; - de piloter et de suivre les modifications budgétaires en cours de gestion ; - d'actualiser en cours de gestion, les plafonds de crédits des BOP ainsi que les plans d'engagement connexes. 	<p>Le DAPBI comprend :</p> <ul style="list-style-type: none"> - la répartition par programme des crédits et des emplois budgétaires ; - la répartition des crédits du programme entre les BOP ; - la détermination du montant de la réserve de précaution applicable aux BOP.

5.3.3. Le Document Prévisionnel de Gestion des Crédits Hors Personnel

Le « Document Prévisionnel de Gestion des Crédits Hors Personnel » (DPGCHP) est préparé par chaque contrôleur de gestion de BOP en collaboration avec les RUO dudit BOP, et avec l'appui du contrôleur de gestion du programme indiqué. Il permet de nourrir le dialogue vertical et horizontal, en matière de prévision de gestion et d'exécution des crédits hors personnel.

Tableau 22: Présentation du « Document Prévisionnel de Gestion des Crédits Hors Personnel »

Dispositions juridiques qui sous-tendent le DPGCHP	Utilité du DPGCHP dans la gestion	Contenu du DPGCHP
<ul style="list-style-type: none"> • Décret n° 2019-81 du 23 janvier 2019 portant charte de gestion des programmes et des dotations : <ul style="list-style-type: none"> - Article 12 ; - Article 13 ; - Article 19 ; - Article 30 ; - Article 31 ; - Article 45 ; - Article 46. • Décret n° 2019-222 du 13 mars 2019 portant modalités de mise en œuvre des contrôles financier et 	<p>Le DPGCHP permet au RPROG notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> - de vérifier la cohérence entre la programmation en AE et CP, et les crédits notifiés dans le DAPBI, éventuellement actualisé ; - d'identifier les conséquences futures des nouvelles décisions prises par le RBOP, au titre d'une année et de garantir que les prescriptions pluriannuelles du programme soient respectées ; - d'être périodiquement informé de la gestion des BOP sous tutelle ; - de préparer par consolidation, le compte rendu de gestion périodique du programme, en matière de gestion des crédits hors personnel. 	<p>Le DPGCHP contient par BOP :</p> <ul style="list-style-type: none"> - le tableau de budget opérationnel de programme ; - le plan d'engagement annuel accompagné de plans d'engagement trimestriel ; - la synthèse de l'exécution des crédits hors personnel de l'année N-1 et ses

Dispositions juridiques qui sous-tendent le DPGCHP	Utilité du DPGCHP dans la gestion	Contenu du DPGCHP
<p>budgétaire des institutions, des administrations publiques, des établissements publics nationaux et des collectivités territoriale :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Articles 13 ; - Article 17 ; - Article 30 ; - Article 43 ; - Article 46. <p>• Décret n°2022-122 du 23 février 2022 portant modalités de nomination dans les fonctions de Responsable de programme et de Responsable de la fonction financière ministérielle, attributions et organisation desdites fonctions</p> <ul style="list-style-type: none"> - Article 6 ; - Article 7. 	<p>Le DPGCHP permet au RBOP notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> - de présenter la prévision de l'utilisation des crédits hors personnel de l'année N, avec une planification affinée des activités des UO du BOP, dans le respect des crédits notifiés ; - de mettre en évidence la soutenabilité du BOP au regard des dépenses obligatoires et inéluctables et des autres dépenses ; - d'effectuer en cours de gestion, les actualisations nécessaires en crédits AE et CP, et assurer la traçabilité des décisions prises en cas de modification des crédits budgétaires ; - de piloter et de suivre l'exécution des crédits AE et CP du BOP ; - de contrôler en cours de gestion, la soutenabilité des plafonds de crédits AE et CP ; - de tenir la comptabilité en droit constaté du BOP ; - de présenter les comptes rendus périodiques de gestion du BOP, en référence à sa dernière actualisation. 	<p>conséquences sur l'année N ;</p> <ul style="list-style-type: none"> - le calendrier annuel accompagné de calendriers trimestriels des actes de gestion prévisionnelle des plafonds d'AE et de CP ; - ou le Plan de Travail et de Budget Annuel (PTBA) du BOP projet cofinancé avec Contrôleur Financier dédié accompagné du PTBA trimestriel.

5.3.4. Le Document Prévisionnel de Gestion des Emplois et des Crédits de Personnel

Le « *Document Prévisionnel de Gestion des Emplois et des Crédits de Personnel* » (DPGECP) est établi par le contrôleur de gestion de programme, en collaboration avec le RFFIM et le DRH. Il sert au dialogue vertical et horizontal en matière de prévision et d'exécution des plafonds d'emplois et de crédits de personnel.

Tableau 23: *Présentation du « Document Prévisionnel de Gestion des Emplois et des Crédits de Personnel »*

Dispositions juridiques qui sous-tendent le DPGECP	Utilité du DPGECP dans la gestion	Contenu du DPGECP
<ul style="list-style-type: none"> • Loi Organique N° 2014-336 du 05 juin 2014 relative aux Lois de Finances : <ul style="list-style-type: none"> - Article 21 : alinéas 3, 4, 5 et 6 ; - Article 45 : « <i>La loi de Finances de l'année est accompagnée : d) par catégorie d'emploi, la répartition prévisionnelle des emplois rémunérés par l'Etat et la justification des variations par rapport à la situation existante</i> ». • Décret n° 2019-81 du 23 janvier 2019 portant charte de gestion des programmes et des dotations : <ul style="list-style-type: none"> - Article 29 ; - Article 37 ; - Article 38 ; - Article 39. • Décret n° 2019-222 du 13 mars 2019 portant modalités de mise en œuvre des contrôles financier et budgétaire des institutions, des administrations publiques, des établissements publics nationaux et des collectivités 	<p>Le DPGECP permet notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> - de prévoir l'effectif des personnels du programme ainsi que l'évolution de la masse salariale, notamment ses déterminants (départs et recrutements, mesures générales portant sur les rémunérations, mesures statutaires ou indemnitaires, etc.) ; - de préciser les prévisions mensuelles d'entrées et de sorties de personnels, de consommations d'emplois et de dépenses de personnel ; - de servir en cours d'exécution, d'outil de pilotage et de suivi budgétaire en matière de personnels et de masse salariale ; - de servir de référence pour vérifier que les décisions en matière de ressources humaines sont prises dans le respect de l'autorisation parlementaire ; 	<p>Le DPGECP contient par programme :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Le schéma d'emplois ; - La prévision de consommation mensuelle du plafond d'autorisation des emplois ; - La prévision de consommation mensuelle du plafond des crédits de personnel.

Dispositions juridiques qui sous-tendent le DPGECP	Utilité du DPGECP dans la gestion	Contenu du DPGECP
territoriale : - Article 11 ; - Article 12 ; - Article 14 ; - Article 15 ; - Article 46 ; - Article 48 • Décret n°2022-122 du 23 février 2022 portant modalités de nomination dans les fonctions de Responsable de programme et de Responsable de la fonction financière ministérielle, attributions et organisation desdites fonctions - Article 6 ; - Article 7.	- de contrôler la soutenabilité de l'exécution des plafonds d'emplois et de crédits de personnel ; - de présenter les comptes rendus périodiques de la consommation des plafonds d'autorisation d'emplois et de crédits de personnel.	

5.3.5. Le Document de Pilotage de la Performance

Le « Document de Pilotage de la Performance » (DPP) est préparé par les contrôleurs de gestion de programme avec l'appui du DPS (article 42 du Décret n° 2019-81 du 23 janvier 2019 portant charte de gestion des programmes et des dotations). Il permet d'une part, d'entretenir le dialogue vertical et horizontal en matière de planification et suivi-évaluation de la performance de chaque BOP et d'autre part, de nourrir le dialogue vertical, horizontal et global en matière de suivi-évaluation de la performance globale du programme.

Tableau 24: Présentation du « Document de Pilotage de la Performance »

Dispositions juridiques qui sous-tendent le DPP	Utilité du DPP dans la gestion	Contenu du DPP
• Loi Organique N° 2014-336 du 05 juin 2014 relative aux Lois de Finances : - Article 15 : deux derniers alinéas ; - Article 45 : a). • Décret n° 2014-416 du 09 juillet 2014 portant Règlement Général sur la Comptabilité Publique : - Article 91. • Décret n° 2019-81 du 23 janvier 2019 portant charte de gestion des programmes et des dotations : - Article 8 ; - Article 10 dernier alinéa ; - Article 27 ; - Article 42 ; - Article 43. • Décret n° 2019-222 du 13 mars 2019 portant modalités de mise en œuvre des contrôles financier et budgétaire des institutions, des administrations publiques, des établissements publics nationaux et des	Le DPP permet au RPROG notamment : - de planifier le suivi et l'évaluation de la performance globale du programme et sa déclinaison complète dans les différents BOP ; - de suivre la contribution de chaque RBOP à la réalisation des cibles de performance du programme et d'exiger éventuellement, des mesures correctives nécessaires ; - de suivre les progrès vers l'atteinte des cibles de performance globale du programme ; - de répondre aux éventuelles requêtes d'information sur la performance globale du programme et d'en rendre compte périodiquement ; - d'anticiper sur la contribution du programme à l'élaboration du RAP de l'année en cours (année N) et d'anticiper sur les ajustements à apporter à la part de contribution du programme au PAP de l'année N+1 du Ministère. Le DPP permet au RBOP notamment : - de planifier le suivi et l'évaluation de sa part de contribution à la réalisation de la performance globale du programme ; - d'assister les RUO dans la réalisation des objectifs de performance assignés au BOP, tout en s'assurant de leur adéquation avec les moyens humains et financiers mis à disposition ;	Le Document de Pilotage de la Performance (DPP) comprend par programme : - le plan de suivi infra-annuel de la performance ; - la déclinaison du plan de suivi infra-annuel de la performance, dans chaque BOP ; - les fiches de renseignement des indicateurs de performance de chaque BOP ; - le canevas du tableau de bord de performance.

Dispositions juridiques qui sous-tendent le DPP	Utilité du DPP dans la gestion	Contenu du DPP
collectivités territoriale : - Article 5 alinéa 3 ; - Articles 13 ; - Article 16 alinéa 1 : « <i>Les objectifs du budget opérationnel de programme sont définis par déclinaison du programme.</i> » ; - Article 39. • Décret n°2022-122 du 23 février 2022 portant modalités de nomination dans les fonctions de Responsable de programme et de Responsable de la fonction financière ministérielle, attributions et organisation desdites fonctions - Article 8.	- de collecter les données factuelles servant à la mesure des résultats du BOP ; - de suivre les progrès vers la réalisation de sa part de contribution à l'atteinte des cibles de performance du programme ; - de détecter en cours de gestion, les résultats conformes aux cibles de performance, d'en analyser et capitaliser les facteurs de succès ; - de détecter en cours de gestion, les éventuelles contreperformances, d'en analyser les causes et de mettre en place des leviers d'action pour s'améliorer ; - de préparer les comptes rendus périodiques sur la performance du BOP ; - d'anticiper sur la contribution du BOP à la préparation du rapport de performance du programme pour l'année en cours (année N) et sur les ajustements nécessaires au projet de performance du BOP pour l'année N+1.	

5.4. Détermination et mise en œuvre des facteurs de succès du dialogue de gestion

Le dialogue de gestion s'insère dans le calendrier budgétaire et nécessite un plan détaillé qui organise le rôle des acteurs de la gestion publique, tout au long de l'année (qui doit faire quoi et quand ?).

Les facteurs sur lesquels le RFFIM devrait se fonder pour organiser le dialogue de gestion sont notamment :

- d'organiser et axer le dialogue de gestion sur les choix stratégiques, les priorités, les objectifs et les leviers d'action ;
- de susciter la valeur collaborative des principes de l'échange et du partage de l'information de gestion, en inspirant et en entretenant la confiance réciproque ;
- de déterminer le niveau et la qualité du dialogue souhaité, de prendre en compte les risques et les enjeux et vulgariser les bonnes pratiques en la matière ;
- de se donner les moyens de mesurer les pratiques du dialogue de gestion par les entités concernées et d'analyser leur efficacité aux niveaux ascendant, descendant et transversal du dialogue ;
- d'assurer la mise en œuvre du plan de dialogue de gestion dans une perspective d'amélioration continue et en tirer des apprentissages pour une meilleure gestion du risque.

VI. FORMATIONS AU CONTROLE DE GESTION

La mise en place du contrôle de gestion implique une nouvelle culture administrative caractérisée par un pilotage axé sur des objectifs clairs, faisant porter désormais l'attention sur les politiques publiques et leurs résultats, plutôt que sur les processus internes d'attribution et de consommation des crédits budgétaires. Il s'agit là, d'un changement de paradigme qui passe nécessairement par le renforcement des capacités de tous les acteurs des centres de responsabilité de la gestion.

Pour ce faire, le RFFIM en collaboration avec le DRH, proposera au RPROG Administration générale, un programme de formation au contrôle de gestion dont il sera le maître d'ouvrage. La maîtrise d'œuvre pourra être assurée soit par un service public ayant des compétences en la matière ou par un cabinet privé de prestataires extérieurs.

Le contenu du programme de formation devrait être ancré dans la réalité des activités du système de contrôle de gestion du Ministère et évoluer en fonction de l'évolution des besoins du système. Il devrait en outre proposer des formations spécifiques, en fonction du positionnement hiérarchique ou fonctionnel des différents acteurs des centres de responsabilité de la gestion.

6.1. Formations à délivrer aux RPROG et RBOP

Des formations aux contenus peu variables pourront être délivrées séparément aux RPROG et aux RBOP. Ces formations générales au management viseront le développement du leadership et la mise en œuvre du management par la performance. L'objectif sera de développer une culture homogène sur toute la chaîne managériale des programmes, et d'accroître la maturité managériale des cadres. Cette méthode devrait permettre à la hiérarchie de comprendre et d'utiliser au mieux ce nouvel outil qu'est le contrôle de gestion, pour optimiser sa performance au bénéfice de l'utilisateur, du contribuable et du citoyen.

Les thèmes à aborder pourraient être entre autres :

- les fondamentaux de la mise en œuvre du contrôle de gestion ;
- le schéma de pilotage de la performance du programme et de ses BOP ;
- le management par la performance et les concepts de performances publiques ;
- le dialogue de gestion stratégique et opérationnel ;
- les méthodes de résolutions de problème et de conduite du changement ;
- les principes et les paramètres d'aide à la prise de décision.

6.2. Formations à délivrer au RFFIM et aux contrôleurs de gestion

Des formations pratiques devraient permettre aux contrôleurs de gestion, selon leurs positionnement et responsabilités, de maîtriser ce que leurs managers (RPROG et RBOP) sont en droit d'attendre d'eux. Les sessions de formation porteront notamment sur :

- le processus cyclique du contrôle de gestion ;
- les notions sur la comptabilité budgétaire en droit constaté, la comptabilité des matières et la comptabilité générale ;
- les pratiques de la comptabilité analytique ;
- le suivi des effectifs de personnel du programme et de ses BOP ;
- le suivi de la gestion des crédits et l'organisation financière du programme et de ses BOP ;
- les approches opérationnelles de gestion (pré cadrage du programme et des BOP, déclinaison des objectifs, détermination et mise sous contrôle des indicateurs, tableaux de bord de pilotage, "*lean management*", traitements et analyses des résultats de performance, repérage des leviers d'action, etc.) ;
- l'utilisation du système d'information de gestion ;
- l'organisation du dialogue de gestion autour du programme, autour du BOP et des UO ;
- les méthodes et outils de suivi, d'évaluation, de rapportage et de reddition des comptes.

6.3. Formations à délivrer aux RUO et aux chefs des services métiers

Ces formations soulignent la nécessité de mobiliser les responsables des services métier du Ministère, en leur faisant bénéficier d'une formation leur permettant de développer la pratique du contrôle de gestion dans leurs champs d'activités respectifs.

Les thématiques développées viseront notamment à :

- favoriser la pratique du contrôle de gestion au sein des différents métiers du Ministère, aux différentes étapes de ceux-ci et aux différents échelons de leur exercice ;
- renforcer la communication autour de ces métiers en vue de résorber le déficit de reconnaissance de certains d'entre eux, de les rendre globalement plus visibles et de conforter leur positionnement dans le pilotage des programmes métiers ;
- structurer le travail en réseau au sein de ces différents métiers de manière à favoriser les échanges de pratiques professionnelles et à réduire les éléments d'incertitude liés au rendement et à la qualité des biens et/ou services délivrés aux usagers.

6.4. Comité interministériel du contrôle de gestion

Le comité interministériel du contrôle de gestion est composé des Responsables de la Fonction Financière Ministérielle des différents Ministères et du Directeur du Contrôle Financier. Les objectifs du comité interministériel sont notamment de répondre aux besoins de développement de la doctrine de contrôle de gestion au sein de l'Etat.

Le comité interministériel du contrôle de gestion est piloté par le Directeur du Contrôle Financier. A ce titre, il impulse le suivi par les RFFIM, du déploiement et de l'exercice du contrôle de gestion dans les différents Ministères. En tant que de besoin, il convoque des réunions de travail du comité interministériel. Il peut faire entériner des décisions prises à l'occasion de ces rencontres, par le Ministre en charge du Budget. Il peut également commanditer des études, aboutissant à des publications qui alimentent la capitalisation des connaissances en matière de contrôle de gestion au sein de l'Etat.

Ce réseau constitue une instance de communication, d'échange d'expériences, de bonnes pratiques, ainsi que de réflexions communes sur l'amélioration de l'efficacité de la gestion publique. Il permet d'identifier des sujets à traiter en priorité et à connaître l'état d'avancement du contrôle de gestion dans l'administration publique. Le partage des difficultés et des expérimentations permet à chacun de se situer et d'envisager des pistes d'amélioration.

6.5. Production de référentiels en matière de contrôle de gestion

Le renforcement des capacités des acteurs des centres de responsabilité de la gestion suppose également, une formalisation des processus propres au contrôle de gestion à travers la production de référentiels. Ainsi, l'administration pourra capitaliser sur les expériences acquises et pallier les risques dus à une rotation rapide des agents sur les activités de contrôle de gestion. Ces référentiels, où sont consignées les bonnes pratiques en matière de contrôle de gestion sont généralement présentés sous l'appellation « *Protocole de gestion* ». Ce document de référence précise notamment les modalités du contrôle de gestion, les étapes, les jeux de rôle des acteurs, les différents outils mobilisés ainsi que les circuits de décision et d'information, pour assurer à la fois le pilotage des moyens et des objectifs de performance.

Le « *protocole de gestion* » est d'abord ministériel et à cet effet, il s'applique à l'ensemble du ministère, assurant ainsi une certaine cohérence entre ses programmes. Son élaboration se fait par la volonté politique et sous l'autorité de l'Ordonnateur principal qui confie la responsabilité au RPROG Administration générale (programme support ou de soutien). Ce dernier commet à son tour, le RFFIM à cet exercice. Au besoin, le protocole de gestion ministériel peut lui-même être décliné en sous-protocoles de gestion des programmes, précisant les modalités de gestion propres à chaque programme et formalisant ainsi le dialogue de gestion entre le RPROG et ses RBOP.

6.5.1. Préparation du protocole de gestion ministériel

La préparation du protocole de gestion ministériel est dirigée par le RFFIM qui doit nécessairement impliquer les principaux acteurs concernés. Ces acteurs sont notamment les principaux services du programme Administration générale (DPS, DRH, service communication, etc.), les contrôleurs de gestion des programmes métiers, voire la DGMP et les services du contrôle financier et budgétaire.

Le document de protocole de gestion ministériel doit préciser, entre autres éléments :

- le pré cadrage des programmes ;
- le dispositif de pilotage par la performance ;
- le processus de constitution des documents de pilotage ;
- les modalités et le calendrier d'élaboration et d'approbation des BOP ;
- les responsabilités en matière de préparation et passation des marchés publics, dans le respect des dispositions du code des marchés publics ;
- les règles et les responsabilités de chaque acteur du ministère dans la gestion des crédits budgétaires (mouvement de crédit, délégation de crédit, engagement, ordonnancement) dans le respect des dispositions législatives et réglementaires en vigueur ;
- les responsabilités en matière de gestion des ressources humaines ;
- les maquettes des documents supports d'analyse et de dialogue de gestion ainsi que des documents sous-jacents ;
- les règles au sein du ministère en matière de circuit de l'information de gestion ;
- la liste des destinataires de l'information, le moment auquel ils auront besoin de ces informations et sous quel format, et le mode d'utilisation des informations (diffusion simple, discussion et analyses préalables, validation, etc.) ;
- les responsabilités et les obligations de compte-rendu de chaque acteur dans le pilotage des coûts des prestations de service et de la performance, ainsi que les rapports que ces acteurs entretiennent entre eux ;
- le calendrier des rencontres de gestion comportant la fréquence du dialogue aux niveaux vertical, horizontal et global.

Il sera nécessaire que le RFFIM observe certaines règles de bon usage en matière de préparation du protocole de gestion ministériel :

- tenir compte des spécificités du Ministère concerné ;
- faire valider en interne les règles qu'il énonce ;
- veiller à ce qu'il ne rigidifie pas la gestion des programmes et à ce qu'il ne contredise pas l'autonomie de gestion de leurs responsables ;
- vérifier sa simplicité de mise en œuvre et sa clarté ;
- vérifier sa contribution à l'efficacité et à l'efficience de la gestion des programmes ;
- vérifier son caractère incitatif pour les responsables opérationnels.

Le document de protocole de gestion ministériel peut prendre la forme d'arrêté ministériel, de circulaire ou d'instruction. Il doit être mis à jour régulièrement en fonction du bilan de la gestion des exercices précédents.

6.5.2. Préparation du protocole de gestion de programme

En cas de nécessité, le RPROG peut commettre son contrôleur de gestion de programme à la préparation du protocole de gestion de programme dans lequel, les normes et les procédures du protocole de gestion ministériel sont adaptées aux enjeux et aux modes de management du RPROG. Ce sous-document de gestion explicite et formalise les règles du jeu entre le RPROG et ses gestionnaires responsabilisés.

Pour ce faire, le contrôleur de gestion de programme travaille en collaboration avec les contrôleurs de gestion des BOP centraux, BOP EPN, BOP régionaux et BOP projets du même programme. Le projet de protocole de gestion de programme élaboré est transmis au RFFIM qui en examine la cohérence avec le cadre ministériel et informe le RPROG Administration générale. Après approbation, le contrôleur de gestion de programme assure la diffusion à l'ensemble du programme, avec l'appui des contrôleurs de gestion de BOP.

Le document de protocole de gestion de programme précise, entre autres :

- le schéma de pilotage de la performance du programme et de ses BOP ;
- l'organisation de l'exécution financière du programme (relations financières programme/BOP/UO), précisant le rôle de chacun des acteurs concernés ;
- les modalités de gestion du programme (méthodes de déclinaison des objectifs et des indicateurs de performance du programme, fongibilité, réemploi des marges de manœuvre, suivi spécifique de certaines activités, dialogue spécifique au métier du programme, leviers d'action, etc.) ;
- les outils sous-jacents des principaux documents supports d'analyse et de dialogue de gestion ainsi que les outils de pilotage spécifiques au métier du programme ;
- le circuit de l'information spécifique au programme ;
- les espaces de responsabilité de chaque acteur (programmation des activités, engagements sur les objectifs ou sur certains délais, compte-rendu, mise à disposition des crédits, échéances du dialogue interne au programme, etc.).

VII. PLAN DE DEPLOIEMENT DU CONTROLE DE GESTION

Le développement du contrôle de gestion dans les services de l'Etat nécessite une planification rigoureuse, une forte implication des équipes et une communication claire et régulière. Aussi, l'élaboration d'un plan ministériel de déploiement du contrôle de gestion est nécessaire pour garantir une mise en œuvre réussie du contrôle de gestion. Celui-ci doit permettre de clarifier les objectifs et les étapes clés, de lever les obstacles, d'optimiser les ressources, de favoriser l'adhésion des acteurs concernés et de mesurer l'efficacité du contrôle de gestion.

Un tel plan joue également un rôle essentiel dans le pilotage du processus de déploiement et le suivi des progrès, et permet au Ministère de rendre compte de la mise en place de son système de contrôle de gestion.

7.1. Principes directeurs pour l'élaboration du plan de déploiement du contrôle de gestion

Un plan de déploiement du contrôle de gestion doit :

- être élaboré en concertation avec l'ensemble des parties prenantes ;
- être réalisable en termes de délais et de ressources ;
- prendre en compte les spécificités du Ministère et des programmes concernés ;
- être doté d'objectifs et d'indicateurs de suivi pour permettre son évaluation et son ajustement en fonction de l'évolution du déploiement ;

- être régulièrement communiqué et expliqué à l'ensemble des parties prenantes pour garantir leur adhésion et leur implication dans le processus de déploiement.

7.2. Dispositif organisationnel pour l'élaboration du plan de déploiement du contrôle de gestion

Pour élaborer son plan de déploiement du contrôle de gestion, un Ministère pourra s'appuyer sur :

- la mise en place d'un comité de pilotage (composé de hauts responsables du Ministère) pour prendre les décisions et coordonner les efforts de déploiement du contrôle de gestion ;
- la mise en place d'un comité technique (composé notamment de personnes ressources reconnues pour leurs expériences en matière de contrôle de gestion) avec des rôles et des responsabilités clairement définis, pour assurer l'élaboration et la mise en œuvre de la stratégie de déploiement ;
- un plan de communication et de collaboration entre les membres du comité technique et les différentes parties prenantes, pour assurer la synergie d'action ;
- des documents de référence pour aider à élaborer le plan, tels que des guides pratiques et des exemples de plans d'action pour l'implantation du contrôle de gestion ;
- la consultation des parties prenantes clés pour obtenir leurs commentaires et leur soutien au plan de déploiement à proposer.

7.3. Lignes directrices pour l'élaboration d'un plan de déploiement du contrôle de gestion

7.3.1. L'analyse du système de contrôle de gestion actuel

Les étapes pour l'analyse du système de contrôle de gestion actuel sont les suivants :

- 1) Évaluation du dispositif organisationnel, des processus et des outils de contrôle de gestion existants ;
- 2) Identification des forces et des faiblesses du système actuel ;
- 3) Identification des besoins et des attentes des différents acteurs du ministère en matière de contrôle de gestion ;
- 4) Détermination des domaines qui nécessitent une attention immédiate et les domaines qui peuvent être traités à moyen terme ou à long terme ;
- 5) Élaboration de recommandations pour améliorer le système de contrôle de gestion.

7.3.2. Les objectifs du plan de déploiement du contrôle de gestion

Nous donnons à titre indicatif, quelques exemples d'objectifs pour un plan de déploiement du contrôle de gestion :

- Assurer l'amélioration continue des performances ;
- Rationaliser les coûts de prestation de service ;
- Améliorer la qualité et la célérité des données de gestion ;
- Faciliter la communication interne en matière de gestion ;
- Renforcer la transparence et la redevabilité des gestionnaires responsabilisés ;
- Aider les gestionnaires responsabilisés à la décision.

7.3.3. Le Plan d'action du déploiement du contrôle de gestion.

La démarche de la rédaction du plan de déploiement du contrôle de gestion se présente comme suit :

- Identification à travers l'analyse du système de contrôle de gestion actuel, les défis, enjeux et problèmes prioritaires à résoudre ;
- Choix des axes du plan de déploiement du contrôle de gestion en fonction des défis, enjeux et problèmes prioritaires à résoudre ;
- Rédaction des orientations stratégiques autour de chaque axe ;
- Identification à travers les orientations stratégiques, des actions et activités prioritaires à mettre en place pour atteindre les objectifs du plan de déploiement ;
- Définition claire des rôles et responsabilités des acteurs de mise en œuvre du plan de déploiement du contrôle de gestion
- Identification des moyens nécessaires pour la mise en œuvre du plan : ressources humaines, financières, matérielles, etc. ;
- Préparation d'un dispositif de communication du plan de déploiement du contrôle de gestion à toutes les parties prenantes concernées.

7.3.4. La préparation du suivi-évaluation du plan de déploiement du contrôle de gestion

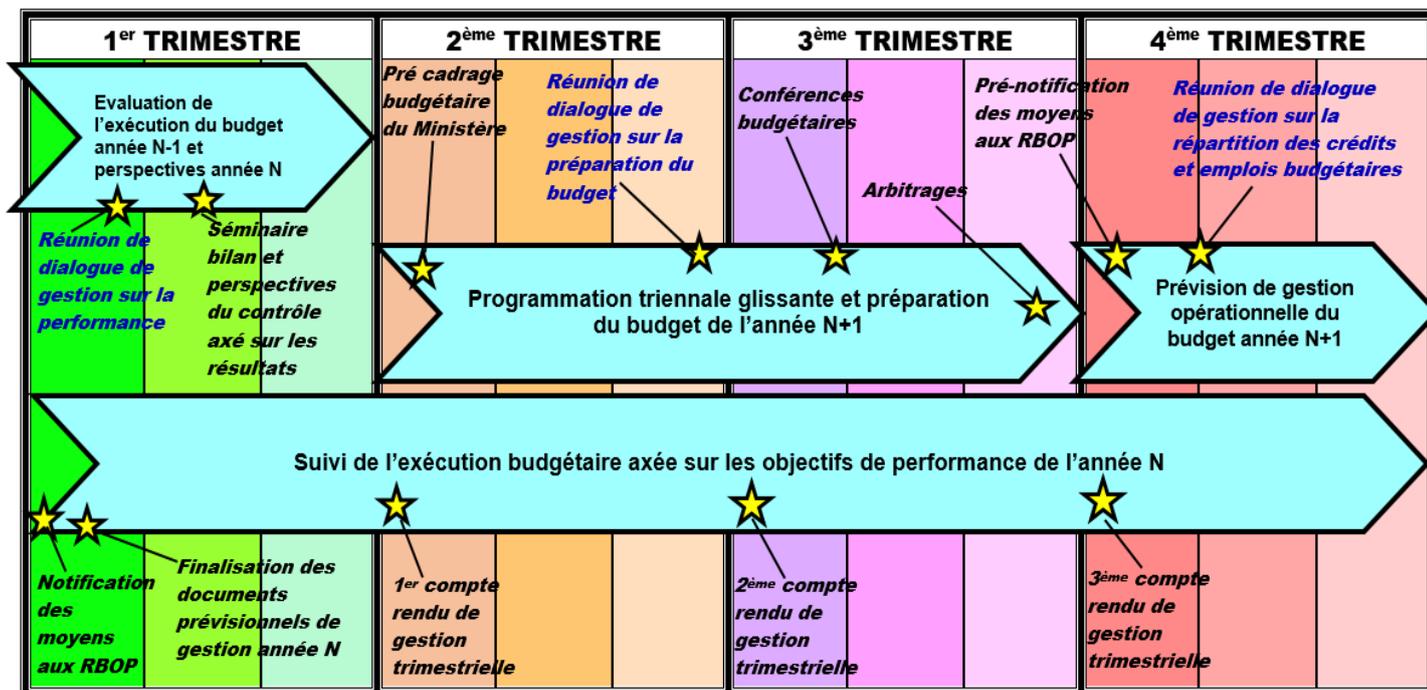
La préparation du suivi-évaluation du plan de déploiement du contrôle de gestion est la suivante :

- Définition des échéances de mise en œuvre du plan, avec un chronogramme précis et des indicateurs de suivi ;
- Mise en place d'un système de suivi-évaluation régulier pour mesurer l'avancement du plan d'action, identifier les écarts et prendre les mesures correctives nécessaires ;
- Préparation des modèles de compte rendu et de rapport pour informer le comité de pilotage et les parties prenantes de l'avancement du plan de déploiement.

PARTIE 3 : MISE EN OEUVRE DU CONTROLE DE GESTION

La mise en œuvre du contrôle de gestion s'apparente à une approche cyclique de gestion du budget centré sur la performance et, qui vient en appui aux gestionnaires et décideurs dans les différentes phases de la chaîne « **Préparation du projet de budget, Prévision de gestion opérationnelle du projet de budget, Suivi de l'exécution du budget en cours et Evaluation de l'exécution du budget achevé** ».

Figure 11: Tableau synoptique des processus cycliques de contrôle de gestion



I. PREPARATION DU BUDGET DU MINISTERE

La Loi Organique n° 2014-336 du 05 juin 2014 portant Loi de Finances précise la nécessité de construire un budget programme triennal dans une logique stratégique, définissant des actions/activités à conduire. Cela, pour sécuriser la trajectoire des finances publiques sur 3 ans, dans l'objectif global de maîtrise de la dépense publique.

La préparation du budget constitue un moment particulier de la séquence "POLITIQUE SECTORIELLE-PROGRAMME-BUDGET". Il existe en effet un terme moyen entre une politique sectorielle qui constitue un ensemble d'objectifs et de moyens à long terme et un budget qui est sa traduction formelle pour un exercice financier. Le programme est donc la donnée intermédiaire entre une politique sectorielle et un budget. Le terme retenu pour le programme est généralement de 3 ans et s'écrit en plafonds de crédits et d'emplois sur la période.

Tableau 25: Liste des tâches de la préparation du budget du Ministère

Tâches de la préparation du budget	Responsables des tâches	Autres acteurs impliqués	Outputs des tâches de la préparation du budget	Niveau de dialogue de gestion
Tâche 1 : Réaliser le cadrage stratégique de la politique ministérielle	Ordonnateur principal	<ul style="list-style-type: none"> • RPROG; • RFFIM; • DPS. 	Circulaire de l'Ordonnateur sur les orientations générales du Ministère et les priorités sous-sectorielles	Dialogue de gestion vertical
Tâche 2 : Organiser et coordonner le pré-cadrage budgétaire du programme	RPROG	<ul style="list-style-type: none"> • CGPROG ; • RFFIM ; • DRH ; • DPS ; • Directeur du Patrimoine ou Gestionnaire du Patrimoine ; • DSIG. 	<ul style="list-style-type: none"> • Programmation triennale "optique besoins" du programme • Note explicative des déterminants du pré-cadrage du programme. 	Dialogue de gestion horizontal
Tâche 3 : Elaborer le DPPD-PAP "optique besoins"	RFFIM	<ul style="list-style-type: none"> • CGPROG • DPS. 	DPPD-PAP "optique besoins"	Dialogue de gestion vertical
Tâche 4 : Préparer les conférences internes	RFFIM	<ul style="list-style-type: none"> • RPROG ; • DPS ; • DRH; • CGPROG ; • DSIG; • CF. 	<ul style="list-style-type: none"> • Tableau de pré-cadrage ajusté du programme; • DSPBPMT du programme 	Dialogue de gestion global
Tâche 5 : Tenir les conférences internes	RFFIM	<ul style="list-style-type: none"> • DPS ; • DRH; • CGPROG; • 	Avant-projet de budget N+1 et de DPPD-PAP N+1-N+3 du Ministère	Dialogue de gestion global
Tâche 6 : Prendre part aux conférences budgétaires	RFFIM	<ul style="list-style-type: none"> • CGPROG; • DPS ; • CF; • Représentants DGBF. 	<ul style="list-style-type: none"> • Compte rendu de la séance des conférences budgétaires • DPPD-PAP N+1 à N+3 actualisé; • Projet de budget N+1 actualisé. 	Dialogue de gestion horizontal

1.1. Cadrage stratégique de la politique ministérielle

Les décisions relatives au cadrage stratégique de la politique ministérielle sont prises par l'Ordonnateur principal, début du second trimestre de l'année. Il formule ses priorités et ses choix stratégiques à travers un éclairage synthétique sur l'ensemble de la politique du ministère dans une perspective triennale, et son articulation avec les politiques nationales. Il donne ainsi une vue synoptique de la mise en œuvre de la politique ministérielle conformément aux objectifs gouvernementaux, sous des hypothèses de contraintes budgétaires prévisibles.

Ces informations sont prises en compte pour la préparation de la circulaire de l'Ordonnateur, qui fournit des indications sur les orientations générales du Ministère ainsi que des priorités sous-sectorielles. Ladite circulaire est ainsi diffusée, pour inviter les RPROG à établir leurs propositions de budget triennal indicatif, assorties d'objectifs et d'indicateurs de performance.

1.2. Pré-cadrage budgétaire des programmes du Ministère

Le pré-cadrage budgétaire correspond à la préparation des projets de budget "*optique besoins*" des programmes, comportant des arbitrages intra-ministériels dans le respect des plafonds indicatifs de dépenses notifiés dans la circulaire de l'Ordonnateur principal.

Cette étape est concomitante à l'élaboration du DPPD-PAP "*optique besoins*" du Ministère. Elle suppose un travail de préparation de la part des gestionnaires de programme (RFFIM et contrôleurs de gestion), pour établir la projection des paramètres clés permettant de caractériser l'évolution de leur situation financière, humaine et d'objectifs sur le moyen terme. Il s'agit d'une méthode itérative permettant d'alimenter et d'ajuster les propositions de budgets des programmes à l'issue de la lettre de cadrage du Premier Ministre. Le RFFIM devra préciser la méthode d'estimation des besoins, qu'il communiquera à tous les intervenants, de façon à assurer l'homogénéité de la prévision desdits besoins.

Tout en assurant une cohérence entre les BOP centraux, les BOP régionaux, les BOP EPN et les BOP projets rattachés au programme, le contrôleur de gestion de programme anime et organise le dialogue de gestion. Sur la base des orientations données en amont par l'Ordonnateur principal et d'une large concertation avec d'autres acteurs concernés (RFFIM, DRH, DPS, Directeur du Patrimoine, DSIG, etc.), il actualise les priorités et la stratégie du programme ainsi que les objectifs de performance, sous l'autorité du RFFIM.

1.2.1. Identification de la ligne de référence

On appelle ligne de référence, les dépenses de l'année en cours et qui sont assujetties à des évolutions spontanées, à politique inchangée, c'est-à-dire en considérant que les règles et le contexte juridiques en vigueur n'évolueront pas.

Le **Décret n°2022-122 du 23 février 2022 portant modalités de nomination dans les fonctions de Responsable de programme et de Responsable de la fonction financière ministérielle, attributions et organisation desdites fonctions**, stipule en son article 6 : « *Le Responsable de programme, dans le cadre de la coordination au sein du programme, - élabore le budget sur la base du chiffrage des activités des Responsables d'unité opérationnelle.* »

Suivant donc les instructions du RPROG, chaque contrôleur de gestion de BOP sous la responsabilité de son RBOP, organise, anime et assiste les RUO dans l'identification de la ligne de référence. L'exercice consiste à déterminer une base (ajustée) sur laquelle seront appliquées des mesures à la hausse ou à la baisse, lors du pré-cadrage budgétaire.

Pour ce faire, chaque RUO, à l'aide du document de collecte transmis par le contrôleur de gestion de BOP via le système d'information de gestion en place, s'attèle à :

- analyser les fondements des dépenses hors personnel (déjà exécutées, en cours d'exécution et prévues pour être exécutées) de l'année en cours, pour déterminer celles pour lesquelles une évolution mécanique (tendance) est inhérente ou pour lesquelles des besoins incompressibles sont inhérents ;
- isoler les dépenses ponctuelles non reconductibles de l'année en cours, de façon à éviter de reproduire de façon automatique des crédits non-justifiés.

Ce travail doit permettre de disposer pour l'année en cours et par BOP, d'une base qui correspond à une prévision d'exécution reconductible crédible.

1.2.2. Identification et chiffrage des mesures nouvelles

Les mesures nouvelles (impacts en année N+1 des opérations en cours en année N et les opérations débutant effectivement en année N+1) envisagées par rapport à la ligne de référence doivent être identifiées, argumentées et chiffrées.

❖ Identification et chiffrage de l'impact en année N+1 des opérations en cours

Pour ce faire, les RUO doivent identifier les opérations inscrites au titre de l'année N et qui vont avoir un impact certain, partiellement ou entièrement sur les trois années ultérieures (N+1, N+2 et N+3). L'importance de disposer d'une vision exhaustive est rendue nécessaire par les liens existant entre les différentes natures de dépenses. En effet, des dépenses de personnel ou d'investissement en année N pourraient avoir un impact sur les dépenses de biens et services en année N+1. De même, des dépenses d'investissement sur ressources extérieures en année N, pourraient avoir un impact sur les ressources internes en année N+1 en termes de dépenses de biens et services, afin de supporter les charges récurrentes des investissements financés par les bailleurs.

Ainsi :

- pour les dépenses de biens et services, il s'agira de l'impact de l'évolution de certains coûts unitaires (eau, électricité, carburants, fournitures, etc.), de l'impact en biens et services des investissements ou des nouveaux recrutements, etc. ;
- pour les dépenses de transferts courants, il s'agira des mesures de revalorisation des subventions en cours, des transferts sociaux en cours, des allocations scolaires en cours, etc. ;
- pour les dépenses de transferts en capital, il s'agira de l'évolution des dotations aux organismes publics (EPN et opérateurs assimilés), de l'augmentation du nombre de services déconcentrés, du rattrapage des retards de décaissement au niveau des projets d'investissement en cours ou de la prise en compte d'un avenant à incidence financière, etc.

❖ Identification et chiffrage des opérations débutant en année N+1

Comme précédemment, les RUO procèdent à l'identification et au chiffrage des opérations débutant en année N+1 comme suit :

- pour les dépenses de biens et services, il s'agira des nouvelles prestations de services, des nouveaux contrats de service, des nouveaux travaux, des nouvelles dépenses d'abonnement, des nouveaux équipements ou matériels, des nouvelles fournitures, etc. ;
- pour les dépenses de transferts courants, il s'agira des nouvelles subventions accordées à de nouveaux bénéficiaires, des nouveaux transferts sociaux accordés, etc. ;
- pour les dépenses de transferts en capital, il s'agira des nouvelles dotations actées à des structures publiques ou parapubliques, des nouvelles conventions de financement, du coût des nouveaux projets qui démarrent certainement en année N+1.

L'évaluation du coût d'une opération débutant en année N+1 pose la question première de l'identification des tâches à réaliser pour sa mise en œuvre intégrale et effective et des moyens nécessaires à mobiliser. Les méthodes habituellement utilisées pour évaluer le coût d'une opération nouvelle aboutissent généralement à des résultats partiels, car ne tenant pas compte de certaines charges indirectes occasionnées (charges du personnel affecté, consommation supplémentaire d'électricité et d'eau, entretien des locaux administratifs mobilisés, véhicules de service mobilisés, etc.).

Par conséquent, les RUO devraient avoir recours aux méthodes de la comptabilité analytique qui auront l'avantage de calculer le coût complet de chaque opération débutant en année N+1. En effet, la comptabilité analytique leur permettra d'une part, de bien connaître les tâches ainsi que les natures économiques des nouvelles charges et d'autre part, d'appréhender leur utilisation en termes de charges directes ou indirectes, et de charges fixes ou variables en fonction de l'intensité des différentes opérations nouvelles.

1.2.3. Consolidation de la ligne de référence et des mesures nouvelles

Chaque contrôleur de gestion de BOP réceptionne via le système d'information de gestion en place, les contributions des RUO en termes de ligne de référence et des mesures nouvelles. Puis, sous l'autorité du RBOP, il peut éventuellement procéder à un pré-arbitrage des contributions des RUO, en corrigeant notamment les coûts jugés démesurés et les propositions d'initiatives nouvelles non conformes aux orientations données en amont par l'Ordonnateur principal, pour le programme considéré.

Ensuite, le contrôleur de gestion de BOP doit apporter lui-même des compléments aux contributions des RUO, en y ajoutant les données et informations relatives aux emplois et aux dépenses de personnel, qui ont généralement une dimension plutôt BOP qu'UO. Pour cela, il sollicite l'appui du DRH à travers une requête du RBOP. Le DRH met à disposition les données et informations nécessaires au complément sur la ligne de référence, grâce aux extractions faites du SIRH et aux fiches emplois-types du référentiel des emplois et des compétences. Il met également à disposition les données et informations nécessaires au complément sur les mesures nouvelles, grâce aux prévisions actualisées du plan de gestion des emplois, des effectifs et des compétences.

Grâce aux données et informations fournies par le DRH du ministère technique et de la solde, le contrôleur de gestion de BOP procède à une évaluation de l'effet (masse salariale, ETP et ETPT) en année pleine des recrutements effectués l'année N-1, des avancements et promotion (déjà actés, en cours ou prévus) en année N par la réglementation en vigueur ainsi que des changements de l'effectif affecté au BOP pour cette même année N. Ces changements peuvent être dus aux départs à la retraite pour limite d'âge, aux éventuels redéploiements et aux recrutements dont les dates d'effet se situent dans l'année en cours.

S'agissant des mesures nouvelles induites par les opérations en cours en année N, le contrôleur de gestion de BOP examine l'impact (crédits, EPT et ETPT) en année pleine N+1 des recrutements et des sorties de l'année N, de même que des primes, du glissement vieillesse technicité (GVT), du coût des mesures catégorielles, etc. Pour ce qui est des nouvelles opérations de l'année N+1, il examine l'impact (crédits, EPT et ETPT) des perspectives de recrutements, des perspectives de GVT positif, des mesures catégorielles et de promotion, de l'impact des éventuelles mesures salariales actées notamment dans le cadre du dialogue social, etc.

Après avoir ajouté ces compléments d'informations, le contrôleur de gestion de BOP consolide l'ensemble des contributions qu'il présente et argumente au RBOP, dont l'approbation fait suite au transfert de la ligne de référence et des mesures nouvelles du BOP au contrôleur de gestion de programme indiqué, via le système d'information de gestion en place.

1.2.4. Projection de la référence et des mesures nouvelles

Pour aider le contrôleur de gestion de programme à centraliser les propositions de ligne de référence et de mesures nouvelles des RBOP, une fiche de collecte de données sera élaborée à cet effet par le RFFIM. Les données ainsi collectées sur la base de ladite fiche seront synthétisées dans un tableau par le contrôleur de gestion de programme, en vue de nourrir le pré-cadrage budgétaire. Mais avant cette synthèse, il prend le soin de vérifier l'alignement des contributions des RBOP sur les orientations de l'Ordonnateur principal et le réalisme des estimations de besoins.

La logique de l'outil utilisé pour réaliser les projections consiste à tracer l'évolution de la structure budgétaire du programme au travers de trois années successives (N+1, N+2 et N+3) et à en chiffrer les coûts annuels notamment par nature de dépenses et éventuellement désagrégés par action et activité.

❖ Projection de la ligne de référence

Les projections de référence correspondent à la poursuite des opérations en cours. Pour ce faire, le contrôleur de gestion de programme tiendra compte de l'extension en année pleine pour les dépenses de personnel, des variations des paramètres économiques tels que le taux d'inflation pour les biens et services, de l'avancement physique des projets d'investissement en cours et de tout autre facteur technique nécessitant une réévaluation des coûts des opérations en cours.

- Pour les dépenses de personnel, il s'agira par année de projection, d'ajouter à la ligne de référence N, des éléments suivants : estimations de l'effet cumulé des GVT positifs les années N+1, N+2 et N+3 ; impact de l'extension en année pleine des recrutements de l'année N sur les années N+1, N+2 et N+3 ; impact de l'extension en année pleine des promotions de l'année N sur les années N+1, N+2 et N+3 ; etc.
- Pour les dépenses de biens, il s'agira de l'estimation de l'effet cumulé de l'inflation sur la ligne de référence N pour les années N+1 à N+3, à partir des hypothèses communiquées par le Ministère en charge de l'Economie et des Finances.
- Pour les dépenses de transferts courants, il s'agira de tenir compte de l'évolution les années N+1 à N+3 par rapport à la ligne de référence N, du nombre de bénéficiaires des subventions, des allocations scolaires, des transferts sociaux, transferts en capital, etc.
- Pour les dépenses d'investissement, il s'agira de tenir compte des dépenses prévisionnelles d'exécution des opérations ou de la chronique de décaissement des conventions signées, en tenant compte des ajustements éventuels liés à la révision des prix. Eventuellement, les retards ou accélérations des décaissements devront être pris en compte dans la programmation triennale.

❖ Projection des mesures nouvelles

Les mesures nouvelles, étant déjà chiffrées pour l'année N+1, il ne reste qu'à les projeter en N+2 et N+3. Cette projection des mesures nouvelles en N+2 et N+3, se fera comme précédemment selon les natures de dépenses, mais en prenant l'année N+1 comme nouvelle année de référence.

Les projections s'achèvent avec la sommation par année de pré-cadrage et par nature de dépenses, des valeurs obtenues pour la ligne de référence et pour les mesures nouvelles. Les besoins prévisionnels sont ainsi synthétisés par le contrôleur de gestion de programme, dans un tableau de pré-cadrage budgétaire du programme.

1.2.5. Projection des indicateurs de performances

Le contrôleur de gestion de programme identifie pour chaque indicateur de performance, les facteurs ou les paramètres de gestion qui déterminent son évolution souhaitée. Il effectue ensuite des simulations et des projections des valeurs de référence des différents indicateurs de performance, en établissant nécessairement une relation entre ces indicateurs de performance et les facteurs ou les paramètres déterminants. Des cibles annuelles réalistes des indicateurs de performance sont ainsi fixées, eu égard aux modifications escomptées des différents facteurs ou paramètres identifiés.

❖ Projection des indicateurs d'efficacité socioéconomique

L'estimation du coût de réalisation des cibles des indicateurs d'efficacité socioéconomique constitue un élément essentiel de la détermination desdites cibles. En règle générale, le coût des intrants nécessaires pour atteindre une cible est calculé à partir des coûts d'investissement, des coûts de fonctionnement et des frais administratifs/généraux. L'idéal serait d'utiliser les coûts marginaux, qui mesurent le coût d'une unité additionnelle de la valeur de l'indicateur.

Par exemple, l'évolution du "*taux brute de scolarisation au primaire*" de 1% correspondrait à scolariser un certain effectif d'âge scolaire supplémentaire. Cet effectif d'âge scolaire supplémentaire nécessite un nombre d'instituteurs supplémentaires à recruter et le coût de leur salaire, le nombre de classes supplémentaires nécessaires et leur coût de construction, d'équipement et de fonctionnement, le nombre de manuels scolaires supplémentaires à prévoir et leur coût d'acquisition, etc.

Dans la pratique, le contrôleur de gestion de programme pourra considérer l'indicateur d'efficacité socioéconomique comme "*objet de coût*" et utiliser l'outil de comptabilité analytique pour y ventiler les charges incorporables (directes et indirectes) et, déterminer le coût d'une unité additionnelle de la valeur de l'indicateur. Ensuite, il examinera le tableau de "pré-cadrage budgétaire du programme" et estimera les montants susceptibles d'être affectés aux charges incorporables de l'indicateur d'efficacité socioéconomique, par année de programmation. Puis, il fixera les cibles annuelles (N+1, N+2 et N+3) en évaluant le rapport entre les montants affectés aux charges incorporables à "*l'objet de coût*" (l'indicateur) et le coût d'une unité additionnelle dudit indicateur.

Aussi, divers outils de simulation et de projection s'offrent au contrôleur de gestion de programme, pour la détermination des cibles des indicateurs d'efficacité socioéconomique, en réalisant des projections soumises à hypothèses. Ces outils varient selon le type et la complexité des analyses qu'ils peuvent effectuer, parmi lesquels figurent POVCAL, SimSIP_Poverty, DAD et POVSTAT. La logique de ces outils consiste à effectuer des projections et des simulations, en utilisant des déterminants socioéconomiques. Ces paramètres de projection permettent ainsi d'éviter les distorsions généralement liées aux prévisions simples, reposant uniquement sur une élasticité empirique des mesures des indicateurs de résultats ou l'extrapolation d'une série temporelle.

Cependant, ces deux méthodes de projection (par outil de comptabilité analytique ou par outil de simulation et de projection) sont à prendre avec précaution car, leurs paramètres de projection sont souvent sous l'influence de facteurs exogènes. Cela pourrait limiter leur stabilité et leur fiabilité en différentes circonstances. La solution serait de mettre ces paramètres de projection sous surveillance et procéder à des révisions et ajustements, le cas échéant.

❖ **Projection des indicateurs de qualité de service rendu à l'utilisateur**

Les moyens à mobiliser pour faire progresser les indicateurs de qualité de service rendu sont budgétaires (dépenses de biens et services) et non budgétaires. Les moyens budgétaires sont caractérisés par le coût d'acquisition ou d'entretien des matériels informatique et de communication et autres matériels techniques nécessaires, de la quantité des fournitures nécessaires, de l'effectif nécessaire en personnel, du coût de la formation nécessaire, des moyens de locomotion, des locaux adéquats, etc. Quant aux moyens non budgétaires ils se résument aux compétences techniques nécessaires et l'organisation appropriée du travail dans les unités opérationnelles.

Dans la pratique, le contrôleur de gestion de programme pourra se servir des outils ci-après, pour réaliser les simulations et les projections des indicateurs de qualité de service rendu à l'utilisateur :

- la comptabilité analytique pour ventiler les charges incorporables aux déterminants budgétaires de la qualité de service rendu et évaluer le coût d'une unité additionnelle de l'indicateur, pour ensuite estimer les cibles annuelles (N+1, N+2 et N+3) en fonction de la programmation triennale des crédits de biens et services du pré-cadrage budgétaire ;
- le Plan de gestion des emplois, des effectifs et des compétences et le Référentiel ministériel des emplois et compétences, pour identifier et prévoir les déterminants humains des cibles annuelles déjà estimées ;
- le manuel de procédure, pour cibler et veiller aux déterminants procéduraux des cibles annuelles estimées.

Bien attendu, tous ces déterminants n'interviendront pas simultanément dans l'estimation des cibles annuelles des indicateurs de qualité de service rendu à l'utilisateur, car, certains seront déjà un acquis. Le contrôleur de gestion penchera uniquement sur les déterminants faisant défaut.

❖ Projection des indicateurs d'efficacité de la gestion

Les indicateurs d'efficacité de la gestion sont projetés pour rassurer le contribuable, que les objectifs d'efficacité socioéconomique et de qualité de service rendu ne seront pas atteints à n'importe quel prix.

Le contrôleur de gestion de programme estimera donc les cibles annuelles des indicateurs d'efficacité de la gestion, en fonction du niveau de déploiement et de confiance accordé à l'outil de comptabilité analytique, pour maîtriser et optimiser les dépenses de fonctionnement et d'investissement du pré-cadrage budgétaire.

Hormis la comptabilité analytique, le contrôleur de gestion de programme pourra estimer les cibles annuelles des indicateurs d'efficacité de la gestion, en se rassurant de l'efficacité du dispositif de contrôle interne, pour minimiser les risques de dépassement des coûts ou de déperdition des ressources du pré-cadrage budgétaire. En effet, le contrôle des coûts en contrôle interne a surtout pour objectif d'optimiser les dépenses, de manière à ce que ces dernières ne dépassent pas le budget prévu à la base. Ce contrôle des coûts a principalement une nature préventive.

1.3. Elaboration du DPPD-PAP "*optique besoins*"

Après avoir effectué la programmation triennale des moyens financiers, des moyens humains et des performances attendues, le contrôleur de gestion de programme prépare selon le canevas indiqué, la part de contribution du programme au DPPD-PAP "*optique besoins*", accompagnée d'une note explicative des déterminants du pré-cadrage. Puis, il soumet le document de programmation triennale du programme à la validation du RPROG, dont l'approbation fait suite à la transmission de la documentation au RFFIM.

Le RFFIM se rassure de l'alignement du document de pré-cadrage du programme sur les orientations données en amont par l'Ordonnateur principal. Ensuite, à travers l'examen des déterminants du pré-cadrage budgétaire, il se rassure du niveau de réalisme dans l'estimation des besoins triennaux. Il s'agira notamment d'éviter que le programme évolue vers une reconduction mécanique et routinière des budgets d'une année sur l'autre, ou, qu'il recourt aux coûts standards de l'année passée ou de l'année en cours, plutôt que de procéder à une réévaluation complète du budget en base zéro.

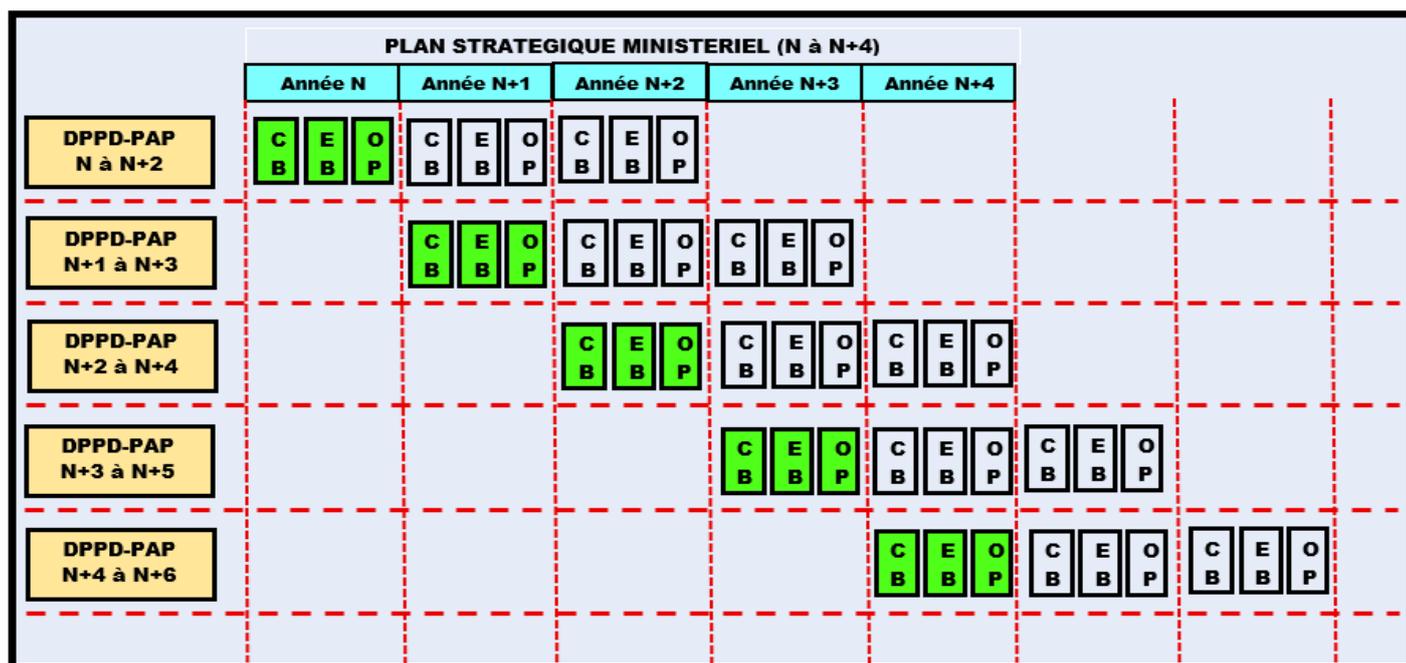
En examinant la note explicative sur les déterminants du pré-cadrage des indicateurs de performance, le RFFIM s'assure du niveau de corrélation entre les cibles de performances et les crédits programmés d'une part, et entre ces cibles de performances et les prérequis non budgétaires d'autre part. Il s'agira dans ce cas, d'éviter que le programme fixe :

- des cibles incongrues au regard du volume élevé des crédits programmés ;
- des cibles inatteignables au regard du volume insuffisant des crédits programmés ;
- des cibles irréalistes au regard de l'exagération des prérequis non budgétaires.

Après ces différents examens, le RFFIM rend compte à l'Ordonnateur principal qui, le cas échéant, prend la décision d'indiquer au RPROG, la nécessité d'apporter les corrections indispensables au document de pré-cadrage de son programme. En fin de compte, le RFFIM consolide les documents de pré-cadrage des différents programmes, selon le canevas consacré à l'élaboration du DPPD-PAP.

L'élaboration du DPPD-PAP s'inscrit normalement dans le cadre d'une politique sectorielle de long terme (plan stratégique sur 5 ans), qui peut elle-même être déclinée sur le moyen terme (cadrage stratégique sur 3 ans). En cela, le DPPD-PAP est un des outils de la mise en œuvre du plan stratégique.

Figure 12: Articulation du DPPD-PAP avec le Plan stratégique ministériel



CB : Crédits Budgétaires
 EB : Emplois Budgétaires
 OP : Objectifs de Performance

Le DPPD-PAP vise donc à établir le lien entre la politique publique du Ministère et son budget annuel, en définissant le cheminement pour l’atteinte des objectifs et en encadrant les adaptations du budget requises pour la mise en œuvre des actions retenues. Il faut cinq (5) DPPD-PAP successifs pour couvrir l’horizon d’un plan stratégique quinquennal. A la fin de l’horizon quinquennal, les programmations indicatives des deux années suivantes (N+5 et N+6) du dernier DPPD-PAP sont reversées dans les travaux de révision du plan stratégique.

1.4. Lettre de cadrage du Premier Ministre et préparation des conférences internes

A l’issue du DPBEP et du débat d’orientation budgétaire, la lettre de cadrage du Premier Ministre indiquant les enveloppes budgétaires allouées aux Ministères et aux Institutions publiques est produite. Cette lettre de cadrage est ensuite diffusée pour inviter les Ordonnateurs à établir leurs projets de budget assortis d’objectifs et d’indicateurs de performance. Globalement, il s’agit pour les Ministères, de mettre les données de l’année N+1 du DPPD-PAP "optique besoins" sous contrainte des enveloppes issues de la lettre de cadrage du Premier Ministre et, de procéder à l’actualisation indicative des deux autres années N+2 et N+3.

Sur instruction du RPROG, le contrôleur de gestion de programme :

- actualise, sous contrainte de l’enveloppe issue de la lettre de cadrage du Premier Ministre, le pré-cadrage budgétaire du programme ;
- prépare les plafonds provisoires des BOP au prorata de leur poids dans le pré-cadrage budgétaire ;
- organise et anime l’actualisation des besoins entre les RBOP et les RUO ;
- examine et consolide les besoins actualisés des contrôleurs de gestion de BOP, après qu’eux-mêmes aient examiné et consolidé les besoins actualisés des RUO ;
- examine et consolide les besoins complémentaires non couverts présentés par les contrôleurs de gestion de RBOP, après qu’eux-mêmes aient examiné et consolidé les besoins complémentaires non couverts exprimés à la base par les RUO ;
- actualise les déterminants du pré-cadrage budgétaire du programme ;

- procède au redimensionnement des cibles de performance du programme au regard de l'actualisation du pré-cadrage du programme.

A la suite de ce dialogue de gestion vertical sur l'ajustement des besoins du pré-cadrage, le contrôleur de gestion de programme prépare le « **Document de Soutenabilité de la Programmation Budgétaire et de Performance, à Moyen Terme** » (DSPBPMT). Ce document est élaboré, afin de permettre au RPROG de démontrer à moyen terme, la soutenabilité des effets des décisions prises en matière de recadrage des besoins (y compris les besoins complémentaires non couverts) d'une part, et les conséquences en terme de performance du programme d'autre part.

En effet, le DSPBPMT comprend par programme :

- ☞ le tableau d'analyse de la **Soutenabilité de la Programmation des Crédits Budgétaires à Moyen Terme (SPCBMT)**, démontrant l'évolution supportable des différents déterminants de cette programmation sur trois ans ;
- ☞ les tableaux d'analyse de la **Soutenabilité de la Programmation des Emplois Budgétaires à Moyen Terme (SPEBMT)**, démontrant le caractère supportable des effets des variations d'effectif et de structure d'emplois sur trois ans ;
- ☞ le tableau d'analyse de la **Cohérence de la Performance à Moyen Terme (CPMT)**, présentant l'état du cadre de performance du programme ainsi que l'opportunité et le réalisme de son évolution souhaitée sur trois ans.

Le contrôleur de gestion de programme présente l'actualisation du pré-cadrage accompagnée du DSPBPMT au RPROG pour la prise de décision, à la suite de laquelle, il renvoie la documentation au RFFIM. Ce dernier fait ses premières analyses selon le Décret n° 2019-81 du 23 janvier 2019, en son article 6 alinéa 3 : « - le RFFIM veille au caractère soutenable du budget du Ministère par l'analyse de la programmation effectuée par le RPROG ».

Ensuite, le RFFIM transmet les programmations triennales des différents programmes ainsi que les DSPBPMT connexes au Contrôleur Financier, pour avis motivé (article 6 du Décret n° 2019-222 du 13 mars 2019). Puis, il fait une synthèse des résultats de ses propres analyses et de l'avis motivé du Contrôleur Financier, qu'il transmet au RPROG pour décision à prendre et en prélude des conférences internes sur la préparation de l'avant-projet de budget.

1.5. Réunions de dialogue de gestion sur la préparation du budget (conférences internes)

Conformément à l'article 28 du « Décret n° 2019-81 du 23 janvier 2019 portant charte de gestion des programmes et des dotations », l'Ordonnateur principal, à travers une note, invite les RPROG à prendre part aux conférences internes sur la préparation de l'avant-projet de budget N+1 et de DPPD-PAP N+1 à N+3.

Ces conférences internes, s'inscrivant dans le cadre du dialogue de gestion global, réunissent autour d'une table, le RFFIM, le DRH, les contrôleurs de gestion de programme et éventuellement une liste restreinte de contrôleurs de gestion de BOP sélectionnés pour leur caractère particulier. Moment clé dans le partage de la déclinaison des orientations et de l'enveloppe de la lettre de cadrage du Premier Ministre, ce dialogue de gestion permet d'assurer notamment la cohérence de cette déclinaison, l'adéquation entre les missions et les moyens qui y sont alloués, la justification des déterminants de la programmation et le recensement des préoccupations à présenter lors des conférences budgétaires.

Durant ces jours, les gestionnaires de programme présentent à tour de rôle leurs besoins cruciaux en ressources humaines, financières et matérielles qui doivent permettre au RFFIM de préparer l'avant-projet de budget N+1 et de DPPD-PAP du Ministère. Les échanges doivent permettre de retenir les initiatives nouvelles à programmer, après la prise en compte des dépenses obligatoires et inéluctables (personnel, fonctionnement des services et incidences des engagements juridiques déjà consentis) normalement justifiées par le DSPBPMT. L'Ordonnateur principal préside les arbitrages intra-ministériels afin d'assurer une bonne priorisation des besoins ainsi qu'une répartition efficace des ressources.

La dissémination dialoguée de l'enveloppe entre les programmes, des programmes vers les BOP et des BOP vers les UO devrait permettre de finaliser l'avant-projet de budget N+1. Le RFFIM consolide ainsi les acquis des conférences internes et prépare l'avant-projet de DPPD-PAP du Ministère, que les DSPBPMT des différents programmes devraient pouvoir soutenir au cours des conférences budgétaires.

1.6. Participation du Ministère aux conférences budgétaires internes

Les choix budgétaires et de performance effectués par le Ministère sont transmis à la Direction Générale du Budget et des Finances (DGBF), par voie électronique grâce au système de gestion budgétaire en vigueur.

Les répartitions internes des crédits du Ministère sont ainsi examinées dans le cadre des commissions budgétaires qui sont organisées entre la DGBF et les contrôleurs de gestion de programme conduits par le RFFIM, pour finaliser l'avant-projet de budget N+1 et de DPPD-PAP. Ces conférences budgétaires, élargies aux RPROG, aux Contrôleurs Financiers, au BNETD et à la Direction Générale du Plan, s'inscrivent dans le cadre du dialogue de gestion horizontal. Elles ont notamment pour objet :

- de vérifier le respect des orientations et des priorités données dans la lettre de cadrage du Premier Ministre ;
- de s'assurer que toutes les UO sont dotées (y compris celles nouvellement créées) ;
- de s'assurer de la prise en compte des engagements antérieurs non encore dénoués (reliquat marché, DENO, etc.) ;
- de s'assurer que les opérations ponctuelles de biens et services de la gestion précédente ne sont pas systématiquement reconduites ;
- d'analyser les justifications des demandes éventuelles de crédits complémentaires.

1.7. Points de vigilance à la préparation du budget

Une bonne maîtrise de la phase de préparation du budget est capitale pour la suite du processus budgétaire. Par conséquent, les contrôleurs de gestion devraient, à différents niveaux, renfoncer les contrôles en vue d'assurer la qualité des données et informations de programmation budgétaire.

Dans cette optique, des points de vigilance (non exhaustifs) sont indiqués dans le tableau ci-après.

Tableau 26: *Points de contrôle à la préparation du budget*

CONTROLEURS DE GESTION	TACHES DE LA PREPARATION DU BUDGET	POINTS DE VIGILANCE
Contrôleur de gestion de BOP	Tâche 5³ : Consolider la ligne de référence et les mesures nouvelles	<ul style="list-style-type: none"> • Examiner pour chaque UO, la couverture des dépenses obligatoires et inéluctables que l'Etat est juridiquement tenu de supporter ; • Examiner les dépenses des UO, en recommandant éventuellement la révision des coûts jugés démesurés.

³³ Les numérotations des tâches du présent tableau proviennent du tableau 23

CONTROLEURS DE GESTION	TACHES DE LA PREPARATION DU BUDGET	POINTS DE VIGILANCE
<p>Contrôleur de gestion de programme</p>	<p>Tâche 6 : Réaliser la projection de la ligne de référence et des mesures nouvelles</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Examiner l'alignement des contributions des RBOP sur les orientations de l'Ordonnateur principal et le réalisme dans l'estimation des besoins nouveaux ; • Procéder à un pré-arbitrage en corrigeant éventuellement les propositions d'initiatives nouvelles non conformes aux orientations données en amont par l'Ordonnateur principal.
<p>RFFIM</p>	<p>Tâche 8 : Elaborer le DPPD-PAP "optique besoins"</p>	<ul style="list-style-type: none"> • S'assurer de l'alignement du document de pré-cadrage du programme sur les orientations données en amont par l'Ordonnateur principal ; • Examiner les déterminants du pré-cadrage budgétaire pour s'assurer que le programme n'évolue pas vers une reconduction mécanique et routinière des budgets d'une année sur l'autre, ou, qu'il recourt aux coûts standards de l'année passée ou de l'année en cours, plutôt que de procéder à une réévaluation complète du budget en base zéro ; • Apprécier l'impact des charges prévues sur les finances publiques, en identifiant dans le pré-cadrage budgétaire des opérations a incidence pluriannuelle qui engendreraient un ressaut budgétaire significatif les années suivantes tels que les projets d'investissement d'envergure, les concours de recrutement, les subventions potentiellement récurrentes, etc. • S'assurer du niveau de corrélation entre les cibles de performances et les crédits programmés d'une part, et entre ces cibles de performances et les prérequis non budgétaires d'autre part.
	<p>Tâche 9 : Préparer les conférences internes</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Veiller au caractère soutenable du budget du Ministère par l'analyse de la programmation effectuée par le RPROG.
	<p>Tâche 10 : Tenir les conférences internes</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Vérifier la prise en compte par le CGPROG, de l'avis motivé du CF sur le tableau de programmation triennale du programme ; • Veiller à la suppression des projets abandonnés ou arrivés à échéance ; • Analyser l'ensemble des documents de la programmation pour identifier les discordances manifestées quant à l'adéquation des projets de dépenses à la réalité des moyens disponibles.

II. PREVISION DE GESTION OPERATIONNELLE DU BUDGET

Le Décret n°2022-122 du 23 février 2022 portant modalités de nomination dans les fonctions de Responsable de programme et de Responsable de la fonction financière ministérielle, attributions et organisation desdites fonctions, dispose en son article 6, ce qui suit.

« Le Responsable de programme, dans le cadre de la coordination au sein du programme :

- tient après les échanges avec le Ministre technique, une réunion avec les Responsables de budget opérationnel de programme sur la répartition du budget du programme en budgets opérationnels de programme et définit le nombre, le périmètre, les objectifs et les indicateurs de chaque budget opérationnel de programme ;
- organise, après la notification des crédits, une réunion portant sur le choix des activités à programmer avec les Responsables de budget opérationnel de programme et les Responsables d'unité opérationnelle, au regard des mesures spécifiques d'encadrement de la gestion budgétaire ;
- informe les Responsables de budget opérationnel de programme des crédits mis à leur disposition. »

Les tâches de la prévision de gestion opérationnelle du budget sont indiquées dans le tableau qui suit.

Tableau 27: Liste des tâches de la prévision de gestion opérationnelle du budget année N+1

Tâches de la prévision de gestion opérationnelle du budget	Responsables des tâches	Autres acteurs impliqués	Outputs des tâches de la prévision de gestion opérationnelle du budget	Niveau de dialogue de gestion
Tâche 1 : Préparer l'avant-projet de Programmation Budgétaire Initiale	RPROG	<ul style="list-style-type: none"> • RPROG; • RFFIM; • RBOP; • CGPROG. 	Avant-projet de PBI du Ministère.	Dialogue de gestion vertical
Tâche 2 : Préparer l'avant-projet de Document Prévisionnel de Gestion des Crédits Hors Personnel	RBOP	<ul style="list-style-type: none"> • RUO ; • CGBOP ; • DSIG. 	Avant-projet de DPGCHP	Dialogue de gestion vertical
Tâche 3 : Préparer l'avant-projet de Document Prévisionnel de Gestion des Emplois et des Crédits de Personnel	RPROG	<ul style="list-style-type: none"> • RBOP; • CGPROG; • CGBOP ; • RFFIM ; • DRH ; • DSIG. 	Avant-projet de DPGECP	Dialogue de gestion vertical et horizontal
Tâche 4 : Préparer l'avant-projet de Document de Pilotage de la Performance	RPROG	<ul style="list-style-type: none"> • RBOP; • RUO ; • CGPROG ; • CGBOP ; • RFFIM ; • DPS. 	Avant-projet de DPP	Dialogue de gestion vertical et horizontal
Tâche 5 : Tenir les réunions de dialogue de gestion sur la répartition du budget du programme	RPROG	<ul style="list-style-type: none"> • RBOP; • CGPROG, • CGBOP. 	Compte rendu de la réunion de dialogue de gestion sur la répartition du budget du programme	Dialogue de gestion vertical et horizontal
Tâche 6 : Effectuer les notifications définitives des moyens et des objectifs de performance aux RBOP	RPROG	<ul style="list-style-type: none"> • RFFIM; • RBOP; • CGPROG; • CGBOP; • DBE; • CF; • CB. 	<ul style="list-style-type: none"> • DAPBI du Ministère ; • Notifications aux RBOP ; • Projets de DPGCHP, de DPGECP et de DPP actualisés 	Dialogue de gestion vertical et horizontal

2.1. Préparation de l'avant-projet de Document Annuel de Programmation Budgétaire Initiale

Les dispositions juridiques qui sous-tendent la préparation du Document Annuel de Programmation Budgétaire Initiale (DAPBI) sont les suivantes :

- article 21 alinéa 1 de la « *Loi Organique N° 2014-336 du 05 juin 2014 relative aux Lois de Finances* » ;
- articles 30 et 33 du « *Décret n° 2019-81 du 23 janvier 2019 portant charte de gestion des programmes et des dotations* » ;
- articles 9 et 10 du « *Décret n° 2019-222 du 13 mars 2019 portant modalités de mise en œuvre des contrôles financier et budgétaire des institutions, des administrations publiques, des établissements publics nationaux et des collectivités territoriale* » ;
- articles 6 du « *Décret n°2022-122 du 23 février 2022 portant modalités de nomination dans les fonctions de Responsable de programme et de Responsable de la fonction financière ministérielle, attributions et organisation desdites fonctions* ».

Le DAPBI est la répartition par programme et par Budget Opérationnel de Programme (BOP), des crédits et des emplois rémunérés du Ministère. Il est également caractérisé par l'application de taux de mise en réserve différenciés (définis par le Ministre en charge du Budget) sur les crédits de personnel et sur les autres crédits de chaque programme. La réserve de crédit (article 10 du décret N°2019-222 du 13 mars 2019) est destinée à prévenir une détérioration de l'équilibre budgétaire. Elle est constituée après adoption du projet de loi de finances en Conseil des Ministres.

Le DAPBI est le document support au dialogue vertical et horizontal en matière de répartition et de modification budgétaire. Techniquement, le DAPBI comprend :

- la répartition par programme des crédits et des emplois budgétaires ;
- la répartition des crédits du programme entre les BOP ;
- la détermination du montant de la réserve de précaution applicable aux BOP ;
- le canevas de tableau de bord de compte rendu de gestion trimestrielle du DAPBI.

Après l'adoption de la loi de finances en conseil des Ministres, le CGPROG, sur instruction du RPROG, prépare l'avant-projet de répartition des moyens humains et financiers du programme aux RBOP. Pour ce faire, il se fonde sur les conclusions des conférences budgétaires et sur les acquis des arbitrages ministériels, relatifs à la dissémination de l'enveloppe du programme vers les BOP et des BOP vers les UO.

L'avant-projet de répartition des moyens humains et financiers est ainsi communiqué aux RBOP par le RPROG. Ces dotations pré-notifiées aux RBOP sont présentées, à titre indicatif, avec la répartition par domaine d'activité. Cet avant-projet de répartition est également adressé pour information au RFFIM, qui consolide les apports des différents programmes en un document unifié donnant ainsi l'avant-projet de DAPBI du Ministère.

Pour préparer le dialogue de gestion du programme sur la répartition des moyens humains et financiers du programme, le CGPROG encadre les CGBOP qui en lien avec les RUO, procèdent à la préparation des avant-projets de documents prévisionnels de gestion du budget du programme.

2.2. Préparation de l'avant-projet de Document Prévisionnel de Gestion des Crédits Hors Personnel

Les dispositions juridiques qui sous-tendent la préparation du Document Prévisionnel de Gestion des Crédits Hors Personnel (DPGCHP) sont les suivantes :

- article 49 du « Décret n° 2018-928 du 12 décembre 2018 portant Comptabilité des Matières » ;
- articles 31, 33 et 45 du « Décret n° 2019-81 du 23 janvier 2019 portant charte de gestion des programmes et des dotations »
- articles 13 et 17 du « Décret n° 2019-222 du 13 mars 2019 portant modalités de mise en œuvre des contrôles financier et budgétaire des institutions, des administrations publiques, des établissements publics nationaux et des collectivités territoriale ».
- article 6 du « Décret n° 2022-122 du 23 février 2022 portant modalités de nomination dans les fonctions de Responsable de programme et de Responsable de la fonction financière ministérielle, attributions et organisation desdites fonctions ».

Un avant-projet de DPGCHP est préparé pour chaque catégorie de BOP (administration centrale, régionale, EPN ou projet avec UCP) par chaque CGBOP en collaboration avec les RUO concernés, et avec l'appui du CGPROG indiqué. Il permet de nourrir le dialogue de gestion vertical en matière de prévision de gestion et d'exécution des crédits hors personnel de chaque BOP du programme.

En tant qu'outil technique, le DPGCHP comprend :

- pour chaque BOP central, régional ou EPN :
 - la synthèse de l'exécution des crédits hors personnel de l'année N en cours d'achèvement et ses conséquences sur l'année N+1 ;
 - la programmation des ressources pré-notifiées ;
 - le plan d'engagement annuel N+1 avec un plan intégré de passation de marchés ;
 - des plans trimestriels des actes de gestion prévisionnelle des plafonds d'AE et de CP. ;
 - le canevas de tableau de bord de compte rendu trimestriel de gestion du BOP (central, régional ou EPN).
- pour chaque BOP projet :
 - la synthèse de l'exécution du projet jusqu'à l'année N en cours d'achèvement et ses conséquences sur l'année N+1 ;
 - la programmation du nouveau transfert au projet au titre de l'année N+1 ;
 - la programmation du reste à exécuter sur le projet après l'année N+1 ;
 - le Plan de Travail et de Budget Annuel (PTBA) avec un plan intégré de passation de marchés ;
 - des plans trimestriels des actes de gestion prévisionnelle des plafonds de CP ;
 - le canevas de tableau de bord de compte rendu trimestriel de gestion du BOP projet.

Sur la base des ressources pré-notifiées (avant-projet de DAPBI) par le RPROG, le CGBOP assiste le RBOP dans l'établissement du projet de budget opérationnel de programme, pour l'année N+1. Il coordonne et consolide les travaux des RUO en matière d'identification et d'évaluation des reports de crédits, des dépenses obligatoires, des dépenses inéluctables et des charges nouvelles.

Le BOP est un instrument de synthèse et de décision. Son responsable (RBOP) n'est pas le gestionnaire direct des opérations menées, sauf pour la part qu'il gère directement en tant que responsable d'unité opérationnelle. Il transmet donc aux unités opérationnelles à travers son CGBOP, tous les éléments nécessaires, afin de leur permettre de construire une prévision de gestion opérationnelle sur des bases fiables et réalistes. Si le CGBOP constate des besoins non pris en compte dans la pré-notification des moyens, conduisant à une situation non soutenable à l'échelle du BOP, ou d'une incapacité à atteindre la cible de performance fixée, il prépare des demandes de complément argumentées.

Le CGBOP décline ensuite le projet de BOP en plan d'engagement ou en PTBA selon les cas. Le Plan d'engagement et le PTBA assurent pour un exercice budgétaire, la planification de l'exécution, du suivi et de l'évaluation des activités et projets inscrits dans le budget du programme. Le PTBA affine la planification annuelle du projet d'investissement avec UCP et CF dédié alors que le plan d'engagement affine la planification annuelle des activités et autres projets d'investissement.

Globalement, le CGBOP et les RUO préparent le plan d'engagement ou le PTBA en s'aidant de :

- ❖ **la planification organisationnelle** qui permet le regroupement de chaque acte de gestion prévisionnelle du PTBA ou du plan d'engagement, par structures responsables (UO) :
- ❖ **la planification physique** qui permet :
 - ✓ d'attribuer à chaque acte de gestion prévisionnelle une durée probable de réalisation et une période calendaire ;
 - ✓ de déterminer les relations de dépendance qui lient les actes de gestion prévisionnelle entre elles:
 - début-fin;
 - fin-début;
 - début-début;
 - fin-fin.
 - ✓ de déterminer la géolocalisation des livrables de chaque acte de gestion prévisionnelle.
- ❖ **la planification financière** qui tient compte des imputations budgétaires de la structure responsable, pour effectuer une estimation du coût de chaque tâche, en se référant à diverses méthodes, notamment :
 - ✓ pour les coûts directs :
 - la consultation du référentiel des prix;
 - l'analyse de l'historique des dépenses;
 - la prospection.
 - ✓ la comptabilité analytique pour les coûts complets.

Le CGBOP joint à ces tableaux, une note de synthèse qui présente les déterminants de la prévision de gestion opérationnelle et l'articulation de celle-ci avec les conséquences (potentielles dépenses obligatoires et inéluctables) de la gestion budgétaire en cours d'achèvement et identifie les risques éventuels d'insoutenabilité ainsi que les mesures correctrices.

2.3. Préparation de l'avant-projet de Document Prévisionnel de Gestion des Emplois et des Crédits de Personnel

Les dispositions juridiques qui sous-tendent la préparation du Document Prévisionnel de Gestion des Emplois et des Crédits de Personnel (DPGECP) sont les suivantes :

- Articles 29 et 37 du « *Décret n° 2019-81 du 23 janvier 2019 portant charte de gestion des programmes et des dotations* » ;
- Articles 11 et 12 du « *Décret n° 2019-222 du 13 mars 2019 portant modalités de mise en œuvre des contrôles financier et budgétaire des institutions, des administrations publiques, des établissements publics nationaux et des collectivités territoriale* ».

Le DPGECP est établi par le CGPROG sous l'autorité du RPROG, en collaboration avec le RFFIM et le DRH. Il sert au dialogue vertical et horizontal en matière de prévision et d'exécution des plafonds d'emplois et de crédits de personnel.

Techniquement, le DPGECP comprend par programme du Ministère :

- ☞ le Schéma d'Emplois (SE) qui correspond à la prévision du solde net des entrées (recrutements de personnels) et des sorties (départs de personnels), qui impactent à la fois le PAE et le PCP d'un Ministère, entre le 1er janvier et le 31 décembre inclus d'une année budgétaire ;
- ☞ la Prévision de consommation mensuelle du plafond d'autorisation des emplois présente par programme, les facteurs de l'évolution limitative des emplois autorisés d'un Ministère, au cours d'une année budgétaire et l'impact prévisible sur l'exercice suivant ;
- ☞ la Prévision de consommation mensuelle du plafond des crédits de personnel présente par programme, les facteurs de l'évolution limitative des charges de personnel d'un Ministère, au cours d'une année budgétaire et l'impact prévisible sur l'exercice suivant ;
- ☞ le canevas de tableau de bord de compte rendu trimestriel de gestion du plafond d'autorisation des emplois ;
- ☞ le canevas de tableau de bord de compte rendu trimestriel de gestion du plafond des crédits de personnel.

En effet, selon la « *Loi Organique n° 2014-336 du 05 juin 2014 portant Loi de Finances* », les crédits de personnel sont assortis, par ministère, de plafonds d'autorisation d'emplois rémunérés par l'État. Par conséquent, les gestionnaires de programme peuvent désormais procéder dans le cadre des règles propres à la fonction publique, à des recrutements et des transformations d'emplois en fonction des besoins qu'ils identifient pour leurs secteurs dès lors qu'ils respectent deux limites :

- le montant annuel de crédits alloués au ministère pour les dépenses de personnel ;
- le respect du plafond d'emploi ministériel.

Le Plafond d'Autorisation des Emplois (PAE) d'un Ministère constitue l'ensemble des emplois pour lesquels, le Parlement autorise le versement de rémunérations principales (661 traitements et salaires) au sein d'un Ministère. Le PAE ministériel est voté par le Parlement (article 63 alinéa 3 de la *Loi Organique n° 2014-336 du 05 juin 2014 relative aux Lois de Finances*) au même titre que le Plafond de Crédits de Personnel (PCP). Ils sont limitatifs, déclinés par programme et constituent une contrainte pour les gestionnaires.

Les composantes financières (crédits de personnel) du DPGECP sont issues de l'ANNEXE du « *Décret n° 2014-418 du 09 juillet 2014, portant Plan Comptable de l'État* » qui précise les différentes composantes des charges de personnel, comme suit :

- 661 Traitements et salaires en espèces ;
- 663 Primes et indemnités ;
- 664 Cotisations sociales ;
- 665 Avantages en nature au personnel ;
- 666 Prestations sociales ;
- 669 Autres dépenses de personnel.

Pour la composante "emploi" du DPGECP, il est à noter que l'unité de mesure et de décompte du PAE est l'Equivalent Temps Plein annuel Travaillé (ETPT). Cette unité prend en compte une proratisation de l'activité des agents en fonction de leur quotité de temps de travail et en fonction de leur durée d'activité sur l'année.

Sur la base des ressources pré-notifiées aux RBOP, le RPROG ordonne les travaux préparatoires des documents sous-jacents, justificatifs en quantité et en qualité de l'avant-projet de DPGECP. La prévision des ressources humaines devra se faire au niveau des BOP, mais pas au-delà du BOP. En effet, à un niveau supérieur, la vision métier et opérationnelle perdrait de son acuité ; à l'inverse, le niveau infra (UO) ne permet pas de dégager des besoins suffisamment significatifs en vue du pilotage. Les travaux préparatoires des documents sous-jacents justificatifs du DPGECP sont coordonnés par le CGPROG entre les CGBOP et en étroite collaboration avec le RFFIM, le DSIG et le DRH qui mobilise le SIRH à cet effet.

Grâce au SIRH, les documents sous-jacents justificatifs du DPGECP sont :

- pour les emplois :
 - le stock des effectifs du personnel prévu au 31 décembre de l'année N ;
 - le nombre et l'identité des agents en service au 31 décembre de l'année N ;
 - les catégories d'emploi et les quotités de temps de travail des agents en service, au 31 décembre de l'année N ;
 - les dates d'effet prévisionnelles des entrées et sorties de personnels durant l'année N+1 ;
 - les catégories d'emplois concernés par les entrées et sorties de personnels durant l'année N+1 et leurs impacts respectifs sur le projet de PAE N+1 et sur les exercices suivants.
- pour les crédits de personnel :
 - le nombre et l'identité des agents rémunérés au 31 décembre de l'année N ;
 - les dépenses par agent rémunéré au 31 décembre de l'année N ;
 - le stock des dépenses de personnel au 31 décembre de l'année N ;
 - les dates d'effet prévisionnelles des actes de personnel à incidence financière, au cours de l'année N+1 et leurs impacts sur le projet de Plafond des Crédits de Personnel (PCP) et sur les exercices suivants.

En plus du SIRH, la préparation du DPGECP fait appel à l'ensemble des éléments constitutifs du « Référentiel des emplois et des compétences » et du « Plan de gestion des emplois, des effectifs et des compétences ». Ces deux instruments ministériels permettent de faciliter la déclinaison opérationnelle des prévisions de ressources en termes d'emplois, d'effectifs et de compétences et d'élaborer le schéma d'emploi à mettre en œuvre, afin de fournir aux RBOP les ressources requises. Le schéma d'emploi et la prévision des crédits de personnel doivent être articulés entre eux, pour aboutir à un ensemble cohérent.

On notera par exemple l'incidence sur les crédits de personnel :

- des décisions de gestion des carrières (avancement d'échelon, de grade, de corps ayant pour effet le GVT positif ou effet de carrière) ;
- des processus de mobilité (prévisions d'entrées-sorties assorties de dates et de coûts moyens) ;
- des recrutements effectués (par concours ou contractuels) ;
- de la politique indemnitaire menée (dispositifs de modulation et de rémunération des responsabilités) ;
- de la politique menée en matière de formation et d'acquisition de compétences nouvelles.

A l'issue des travaux, le CGPROG consolide les documents sous-jacents et produit les tableaux de l'avant-projet de DPGECP qu'il présente au RPROG, en prélude au dialogue de gestion sur la prévision de gestion des ressources du programme.

2.4. Préparation de l'avant-projet de Document de Pilotage de la Performance

Les dispositions juridiques qui sous-tendent la préparation du Document de Pilotage de la Performance (DPP) sont les suivantes :

- articles 27 et 42 du « Décret n° 2019-81 du 23 janvier 2019 portant charte de gestion des programmes et des dotations » ;
- articles 13 et 16 du « Décret n° 2019-222 du 13 mars 2019 portant modalités de mise en œuvre des contrôles financier et budgétaire des institutions, des administrations publiques, des établissements publics nationaux et des collectivités territoriale » ;
- article 6 du « Décret n°2022-122 du 23 février 2022 portant modalités de nomination dans les fonctions de Responsable de programme et de Responsable de la fonction financière ministérielle, attributions et organisation desdites fonctions ».

Le DPP est préparé par le CGPROG et les CGBOP avec l'appui du DPS. Il permet d'une part, d'entretenir le dialogue vertical et horizontal en matière de planification et suivi-évaluation de la performance de chaque BOP et d'autre part, de nourrir le dialogue vertical, horizontal et global en matière de suivi-évaluation de la performance globale du programme.

Sur le plan technique, le DPP comprend par programme :

- le plan de suivi infra-annuel de la performance globale du programme ;
- la déclinaison du plan de suivi infra-annuel de la performance dans chaque BOP ;
- les fiches de renseignement des indicateurs de performance de chaque BOP ;
- les canevas des tableaux de bord de performance du programme et du BOP.

En effet, le projet de performance du programme est constitué d'un cadre de performance pluriannuelle. Ce cadre est annualisé et décliné en sous-projets de performance annuelle des BOP, accompagnés de fiches d'indicateurs et de tableaux de bord de performance.

Pour ce faire, le RPROG instruit son CGPROG à l'effet de procéder à la déclinaison des objectifs du programme dans les BOP, en fonction des priorités stratégiques et opérationnelles. Cette déclinaison se fait suivant l'une ou la combinaison des modalités ci-après :

- la déclinaison directe des objectifs du programme dans le BOP, par régionalisation ou par sectorisation ;
- la déclinaison des objectifs du programme par décomposition ou fragmentation dans le BOP ;
- la déclinaison des objectifs du programme par intermédiation dans le BOP.

Tableau 28: Modes de déclinaison des objectifs et indicateurs de performance du programme

MODES DE DECLINAISON	EXEMPLES PRATIQUES			
	Objectifs de performance du programme	Indicateurs d'objectifs de performance du programme	Déclinaison des objectifs de performance dans les BOP	Indicateurs d'objectifs de performance des BOP
Déclinaison directe par régionalisation	Améliorer l'accès à l'éducation primaire publique (efficacité socioéconomique)	Taux brut de scolarisation au primaire public	Améliorer l'accès à l'éducation primaire publique dans la région de Tchologo	Taux brut de scolarisation au primaire public dans la région de Tchologo
	Améliorer l'offre de prestation de services de santé publique (efficacité socioéconomique)	Taux de disponibilité et de capacité opérationnelle de services spécifiques de santé publique	Améliorer l'offre de prestation de services de santé publique dans la région du Gôh	Taux de disponibilité et de capacité opérationnelle de services spécifiques de santé publique dans la région du Gôh
Déclinaison directe par sectorisation	Renforcer l'accompagnement de l'Etat aux agriculteurs (qualité de service rendu)	Taux de subvention accordée aux agriculteurs	Renforcer l'accompagnement de l'Etat aux agriculteurs du vivrier	Taux de subvention accordée aux agriculteurs du vivrier
			Renforcer l'accompagnement de l'Etat aux producteurs de coton-anacarde	Taux de subvention accordée aux producteurs de coton-anacarde
Déclinaison par décomposition	Dématiser les procédures de la fonction publique (qualité de service rendu)	Taux de dématérialisation des procédures de la fonction publique	Dématiser les procédures de recrutement à la fonction publique	Taux de dématérialisation des procédures de recrutement à la fonction publique
			Dématiser les procédures de gestion de la carrière des fonctionnaires et agents de l'Etat	Taux de dématérialisation des procédures de gestion de la carrière des fonctionnaires et agents de l'Etat

MODES DE DECLINAISON	EXEMPLES PRATIQUES			
	Objectifs de performance du programme	Indicateurs d'objectifs de performance du programme	Déclinaison des objectifs de performance dans les BOP	Indicateurs d'objectifs de performance des BOP
Déclinaison par intermédiarité	Améliorer la compétitivité des PME (qualité de service rendu)	Proportion de PME recensées ayant réalisé un accroissement du chiffre d'affaires	Encourager l'innovation technologique des PME recensées	Proportion de PME recensées intégrant des innovations technologiques
			Faciliter le financement des PME recensées	Proportion de PME recensées ayant bénéficié de facilités financières de l'Etat
			Faciliter l'accès des PME recensées aux marchés intérieur et extérieur	Proportion de PME recensées ayant réalisé un accroissement du volume des ventes
	Optimiser les dépenses du programme (efficience de la gestion)	Taux d'optimisation des dépenses du programme	Résorber les déperditions financières du BOP central	Taux de déperdition financière du BOP central
			Pallier les dépassements de coûts du BOP projet	Indice de performance des coûts du BOP projet

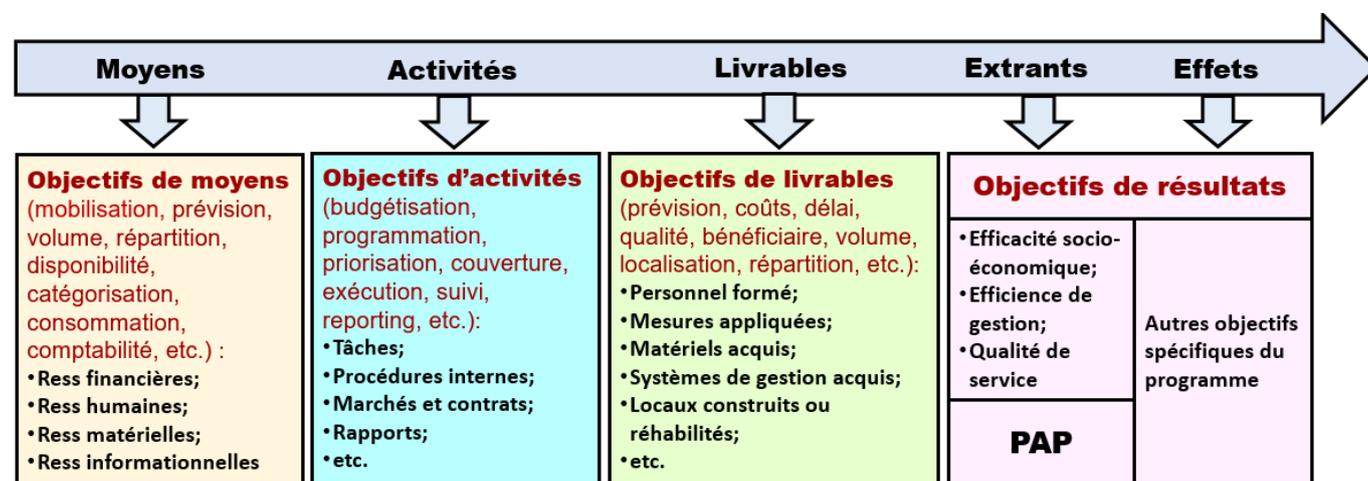
Sur la base de la déclinaison des objectifs de performance du programme dans le BOP et des moyens pré-notifiés, le CGBOP et les RUO, sous l'autorité du RBOP, s'attèlent à estimer les cibles de performance du BOP pour l'année à venir. Dans la fixation des cibles des indicateurs de performance du BOP, un optimum régional ou sectoriel peut différer de l'optimum du programme. On pourra même constater une inégale fixation des cibles entre les BOP régionaux, en raison de la différenciation des moyens pré-notifiés ou du fait des disparités régionales existantes des prérequis non budgétaires.

Ensuite, le CGBOP prépare le plan de performance annuelle du BOP en renseignant la part de contribution du BOP dans le canevas de DPP du programme. Les contributions des différents BOP sont ainsi transmises au CGPROG qui les consolide en un document unifié, constituant l'avant-projet de DPP pour le prochain dialogue sur la prévision de gestion opérationnelle du programme.

Notons que les RUO devront à leur tour, sous l'autorité du RBOP, procéder à la déclinaison des objectifs de performance du BOP en objectifs de prestation de services de l'UO.

Pour un programme donné, l'ensemble des objectifs de la gestion se présente comme sur la figure ci-après.

Figure 13: Ensemble des objectifs relatifs à la gestion du programme



2.5. Réunions de dialogue de gestion sur la répartition du budget du programme

Le RPROG adresse une note aux RBOP, les invitant à participer aux réunions de dialogue de gestion sur le projet de répartition des plafonds de crédits et d'emplois du programme.

Afin d'alimenter la discussion sur les moyens à concéder aux RBOP, les avant-projets de documents prévisionnels de gestion élaborés sont présentés et argumentés par les CGBOP lors de ces réunions, animées par le CGPROG. Les moyens pré-notifiés, les demandes complémentaires et les indicateurs de performance de chaque BOP sont ainsi discutés sur la base des activités prévues en année N+1.

Il appartiendra à chaque CGBOP, conformément aux prescriptions de son RBOP, de justifier chaque activité du BOP sur le fond : étude de son opportunité et exposé des motifs, mais aussi sur une analyse de ses effets attendus. Pour chaque activité, sera exposé le contexte, l'ensemble des tâches à réaliser, les problèmes à résoudre et la performance à atteindre, les éléments nécessaires à sa mise en œuvre tels les ressources financières, humaines et matérielles, les facteurs de succès, le calendrier de réalisation, etc.

Au travers de ces présentations, il devrait être possible de comprendre les éléments qui ont conduit la réflexion approfondie sur la nécessité de mettre en œuvre les activités mentionnées et sur le fait qu'elles constituent la meilleure réponse possible aux préoccupations soulevées et aux objectifs poursuivis. En effet, le volume des ressources présenté permet de comprendre la soutenabilité et la sincérité de l'activité. Cette démarche devra s'inscrire dans un management par la performance. Il ne s'agira donc pas d'une budgétisation par objectif, ce qui aurait pour effet d'augmenter le niveau de consommation des ressources (en s'abstrayant de la contrainte budgétaire) mais au contraire d'une recherche d'efficacité de la dépense.

A l'issue des réunions de dialogue de gestion, le RPROG arbitre les demandes des RBOP et les informe des décisions prises, suite aux échanges tenus, des demandes motivées de moyens complémentaires et du respect des plafonds d'emplois et de crédits du projet de budget du programme. Sur cette base et attendant le vote définitif du projet de budget du Ministère au Parlement, le CGPROG élabore le projet de répartition des moyens humains et financiers du programme par ajustement de l'avant-projet.

2.6. Notification définitive des moyens et des objectifs de performance aux RBOP

La notification définitive des moyens et des objectifs de performance aux RBOP par le RPROG intervient après le vote définitif du budget au Parlement, et la promulgation de la loi de finances par le Président de la République.

A cet effet, le RPROG devra obligatoirement procéder à des modifications du projet de répartition des moyens et des objectifs de performance aux RBOP, à la suite des amendements parlementaires sur la loi de finances. Sur cette base, le RFFIM actualise le DAPBI du Ministère et le soumet, sur instruction de l'Ordonnateur principal, à l'avis motivé du Contrôleur Financier conformément à l'article 10 du « *Décret n° 2019-222 du 13 mars 2019 portant modalités de mise en œuvre des contrôles financier et budgétaire des institutions, des administrations publiques, des établissements publics nationaux et des collectivités territoriale* ». Cependant, il est important de préciser que la clé de répartition du projet de DAPBI ne devrait faire l'objet d'aucune appréciation en opportunité de la part du Contrôleur Financier.

Ensuite, les projets de DPGCHP, de DPGECP et de DPP sont éventuellement actualisés par les contrôleurs de gestion, chacun, en ce qui le concerne. Ces projets de documents prévisionnels de gestion sont également transmis au Contrôleur Financier ou Budgétaire, pour avis motivés, conformément aux articles ci-après :

- article 33 du « *Décret n° 2019-81 du 23 janvier 2019 portant charte de gestion des programmes et des dotations* » ;
- articles 12, 13, 17, 19 et 20 du « *Décret n° 2019-222 du 13 mars 2019 portant modalités de mise en œuvre des contrôles financier et budgétaire des institutions, des administrations publiques, des établissements publics nationaux et des collectivités territoriale* ».

L'examen préalable des projets de documents prévisionnels de gestion doit permettre au Contrôleur Financier ou Budgétaire, de formuler des avis motivés notamment sur les dépenses que l'État est juridiquement tenu de supporter et toutes celles qui apparaissent d'ores et déjà comme inéluctables, ainsi que les performances attendues.

Conformément à l'article 44 du « Décret n° 2019-81 du 23 janvier 2019 portant charte de gestion des programmes et des dotations » et pour entamer la gestion, des contrats de performance devront être passés entre l'Ordonnateur principal et les RPROG, entre chaque RPROG et ses RBOP (central, régional, EPN et projet) et entre chaque RBOP et ses RUO.

2.7. Points de vigilance à la prévision de gestion opérationnelle du budget

La maîtrise de l'étape de la prévision de gestion opérationnelle du budget est un prérequis essentiel à la bonne exécution du budget. Par conséquent, les contrôleurs de gestion devraient, à différents niveaux, doubler de vigilance pour assurer l'exhaustivité et la fiabilité des données et informations relatives à la prévision de gestion opérationnelle du budget.

Dans ce sens, des points de vigilance (non exhaustifs) sont mentionnés dans le tableau ci-après.

Tableau 29: Points de contrôle à la prévision de gestion opérationnelle du budget

CONTROLEURS DE GESTION	TACHES DE LA PREVISION DE GESTION OPERATIONNELLE DU BUDGET	POINTS DE VIGILANCE
Contrôleur de gestion de BOP	Tâche 2 : Préparer l'avant-projet de Document Prévisionnel de Gestion des Crédits Hors Personnel	<ul style="list-style-type: none"> • Vérifier le bien-fondé et l'exactitude de l'évaluation par les RUO, des reports de crédits, des dépenses obligatoires, des dépenses inéluctables et des charges nouvelles.
Contrôleur de gestion de programme	Tâche 2 : Préparer l'avant-projet de Document Prévisionnel de Gestion des Crédits Hors Personnel	<ul style="list-style-type: none"> • S'assurer de la cohérence entre les montants des crédits inscrits dans l'avant-projet de DAPBI et les avant-projets de programmation budgétaire des différents BOP ; • Vérifier la complétude des plans d'engagement des BOP centraux et régionaux ; • Vérifier la complétude des PTBA des BOP projets.
	Tâche 3 : Préparer l'avant-projet de Document Prévisionnel de Gestion des Emplois et des Crédits de Personnel	<ul style="list-style-type: none"> • S'assurer de la cohérence entre les prévisions de gestion des ressources humaines des BOP et le « <i>Plan de gestion des emplois, des effectifs et des compétences</i> » du Ministère
	Tâche 4 : Préparer l'avant-projet de Document de Pilotage de la Performance	<ul style="list-style-type: none"> • Apprécier les modes de déclinaison des objectifs de performance du programme dans les BOP ; • Examiner le niveau de corrélation entre chaque indicateur du BOP et l'objectif de performance qu'il mesure ; • S'assurer de la fiabilité des valeurs de référence des indicateurs de performance des BOP ; • Vérifier l'existence et le dimensionnement des cibles infra annuelles de performance des BOP ; • Vérifier l'existence d'une fiche dûment renseignée pour chaque indicateur de performance des BOP.

CONTROLEURS DE GESTION	TACHES DE LA PREVISION DE GESTION OPERATIONNELLE DU BUDGET	POINTS DE VIGILANCE
	<p>Tâche 6 : Effectuer les notifications définitives des moyens et des objectifs de performance aux RBOP</p>	<ul style="list-style-type: none"> • S'assurer de la cohérence entre le montant définitif notifié à chaque RBOP et la programmation budgétaire du BOP qui en résulte ; • Vérifier la programmation budgétaire de chaque BOP en matière de couverture des dépenses obligatoires et inéluctables ; • Vérifier la couverture en crédits de la totalité des unités opérationnelles de chaque BOP ; • Vérifier la qualité du calendrier des plans d'engagement et des PTBA des BOP, en termes de la couverture des actes de gestion prévisionnelle par les plafonds théoriques trimestriels des crédits ; • Vérifier la précision des informations relatives à la nature, la qualité, la quantité et au coût des livrables des actes de gestion prévisionnelle ; • Vérifier la précision des informations relatives aux bénéficiaires directs et à la localisation des livrables des actes de gestion prévisionnelle ; • S'assurer de l'exhaustivité et de la sincérité des documents sous-jacents justificatifs des emplois et des crédits de personnel, fournis par les RBOP ; • Vérifier les réajustements nécessaires au niveau des tableaux de performance de chaque BOP ; • S'assurer de la prise en compte par les RBOP, des avis motivés des Contrôleurs Financiers et Budgétaires sur les documents prévisionnels de gestion.
RFFIM	<p>Tâche 1 : Préparer l'avant-projet de Document Annuel de Programmation Budgétaire Initiale</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Vérifier par programme, la cohérence générale de l'avant-projet de répartition des moyens humains et financiers
	<p>Tâche 6 : Effectuer les notifications définitives des moyens et des objectifs de performance aux RBOP</p>	<ul style="list-style-type: none"> • S'assurer de la conformité entre les notifications définitives aux RBOP et les crédits alloués à chaque programme ; • S'assurer de l'exactitude de la répartition des crédits et des emplois entre les différents RBOP ; • Vérifier la cohérence entre le nombre d'emplois alloués et le montant des crédits de personnel correspondant pour chaque programme ; • Vérifier par programme, le respect de la proportion fixée pour la réserve d'équilibre budgétaire ; • S'assurer de la fiabilité des valeurs de référence des indicateurs de performance des programmes ; • Vérifier l'existence pour chaque indicateur de performance de programme, de cibles infra annuelles réalistes.

III. SUIVI DE L'EXECUTION DU BUDGET EN COURS

La globalisation des ressources et la responsabilisation des gestionnaires, voulues par la « Loi Organique N° 2014-336 du 05 juin 2014 relative aux Lois de Finances », sont conditionnées par un système fiable et pertinent de remontée d'informations. En effet, les besoins de contrôle de l'instance délégante et de compte-rendu des activités déléguées sont au cœur de la démarche de dialogue de gestion et de prise décision. De ce fait, le système de rapportage de l'exécution du budget suit la ligne managériale établie par la loi organique et utilisée pour le dialogue de gestion avec comme acteurs principaux les RPROG, le RFFIM, les RBOP, les RUO et les Contrôleurs Financiers et Budgétaires.

A cet effet, le « Décret n° 2019-81 du 23 janvier 2019 portant charte de gestion des programmes et des dotations » dispose ce qui suit :

Article 8 :

« **Le Responsable de Programme** assure le suivi et le contrôle de l'exécution budgétaire du programme.

A ce titre :

- il met les crédits à la disposition des Responsables de budgets opérationnels de programme accompagnés d'objectifs à atteindre mesurés par des indicateurs ;
- il met en œuvre les actions prévues par le Projet Annuel de Performance ;
- il enregistre et valide, à son niveau, le redéploiement des crédits basé sur la fongibilité et les procédures budgétaires en vigueur notamment les virements, les annulations et les transferts, les soumet à l'approbation du Responsable de la Fonction Financière Ministérielle et au visa du Contrôleur Financier ;
- il décide de l'utilisation des éventuelles réserves et des marges de gestion dégagées au sein des budgets opérationnels de programme après autorisation du Ministre technique. »

Article 12 : « **Le Responsable de budget opérationnel de programme** est désigné par arrêté du Ministre technique sur proposition du Responsable de programme. Il est chargé :

- Dans le cadre de l'exécution du budget :
 - d'animer le dialogue de gestion avec les unités opérationnelles ;
 - d'analyser les rapports périodiques des unités opérationnelles et de proposer les réorientations nécessaires ;
 - d'exécuter les opérations de recettes et de dépenses nécessaires à la mise en œuvre du programme ;
 - de suivre l'exécution budgétaire de l'action en répartissant les moyens et en déléguant les crédits aux unités opérationnelles ;
 - d'initier le redéploiement des crédits dans le cadre de la fongibilité ;
 - de rendre compte au Responsable de programme de sa gestion et de sa contribution aux résultats du programme. »

Article 13 : « **Le Responsable de l'unité opérationnelle de programme** est désigné par arrêté du Ministre technique sur proposition du Responsable de programme. Il a pour rôle :

- Dans le cadre de l'exécution du budget :
 - de mettre en œuvre les activités au niveau de l'unité opérationnelle ;
 - de faire remonter les informations et données au Responsable de budget opérationnel de programme ;
 - d'évaluer en interne le niveau de mise en œuvre de l'activité ;
 - d'élaborer un rapport trimestriel d'activités ;

- de communiquer les résultats de sa gestion au Responsable de budget opérationnel de programme en vue de la préparation du Rapport Annuel de Performance. ».

Les principales tâches du suivi de l'exécution du budget en cours sont indiquées dans le tableau ci-après.

Tableau 30: Liste des tâches du suivi de l'exécution du budget en cours

Tâches du suivi de l'exécution du budget en cours	Responsables des tâches	Autres acteurs impliqués	Outputs des tâches du suivi de l'exécution du budget en cours	Niveau de dialogue de gestion
Tâche 1 : Suivre les modifications du DAPBI	Ordonnateur	<ul style="list-style-type: none"> • RFFIM; • RPROG; • DRH; • CGPROG; • DSIG. 	<ul style="list-style-type: none"> • Actualisations successives du DAPBI par les RPROG ; • Notes du RFFIM suite aux vérifications de la conformité du DAPBI actualisé; • Notes de l'Ordonnateur principal relatives à la mise en conformité du DAPBI actualisé 	Dialogue de gestion vertical
Tâche 2 : Suivre la mise en œuvre du DPGCHP	RBOP	<ul style="list-style-type: none"> • RUO ; • CGBOP ; • DSIG ; • RPROG. 	<ul style="list-style-type: none"> • DPGCHP actualisé sur la période ; • Alertes du CGBOP sur l'exécution du DPGCHP; • Tableau de bord d'exécution du DPGCHP ; • Note récapitulative du RBOP au RPROG, relative à l'analyse des écarts d'exécution du DPGCHP. 	Dialogue de gestion vertical
Tâche 3 : Suivre la mise en œuvre du DPGECP	RPROG	<ul style="list-style-type: none"> • RBOP; • CGPROG; • CGBOP ; • RFFIM ; • DRH ; • DSIG. 	<ul style="list-style-type: none"> • DPGECP actualisé sur la période ; • Alertes du CGPRPG sur l'exécution du DPGECP; • Tableau de bord de soutenabilité du PAE ; • Tableau de bord de soutenabilité du PCP ; • Note récapitulative du RPROG à l'Ordonnateur, relative à l'analyse des écarts d'exécution du DPGECP. 	Dialogue de gestion vertical et horizontal
Tâche 4 : Mettre en œuvre le Document de Pilotage de la Performance	RPROG	<ul style="list-style-type: none"> • RBOP; • RUO ; • CGPROG ; • CGBOP ; • RFFIM ; • DPS. 	<ul style="list-style-type: none"> • Réajustement des cibles des indicateurs de performance, • Tableaux de bord de performance des BOP ; • Tableau de bord de performance globale du programme ; • Notes de pilotage hebdomadaires ou mensuelles. 	Dialogue de gestion vertical et horizontal
Tâche 5 : Rendre compte de la gestion trimestrielle du budget	RPROG	<ul style="list-style-type: none"> • RBOP; • RFFIM; • CGPROG, • CGBOP. 	<ul style="list-style-type: none"> • Compte rendu trimestriel du DAPBI • Comptes rendus trimestriels des DPGCHP • Compte rendu trimestriel du DPGECP ; • Comptes rendus trimestriels du DPP 	Dialogue de gestion vertical

Tâches du suivi de l'exécution du budget en cours	Responsables des tâches	Autres acteurs impliqués	Outputs des tâches du suivi de l'exécution du budget en cours	Niveau de dialogue de gestion
Tâche 6 : Tenir des réunions trimestrielles de gestion	RFFIM	<ul style="list-style-type: none"> • CGPROG; • CGBOP; • RPROG; • RBOP; • DRH; • DPS; • DSIG. 	<ul style="list-style-type: none"> • Notes de synthèse des comptes rendus de gestion des programmes ; • Compte rendu de la réunion à l'Ordonnateur principal 	Dialogue de gestion global

3.1. Suivi des modifications du DAPBI

Les dispositions juridiques qui sous-tendent les modifications du DAPBI sont les suivantes :

- article 21 alinéa 2 et articles 22 et 23 de la « *Loi Organique N° 2014-336 du 05 juin 2014 relative aux Lois de Finances* » ;
- Articles 25 alinéa 2 et article 47 du « *Décret n° 2019-222 du 13 mars 2019 portant modalités de mise en œuvre des contrôles financier et budgétaire des institutions, des administrations publiques, des établissements publics nationaux et des collectivités territoriale* » ;
- article 7 du « *Décret n° 2022-122 du 23 février 2022 portant modalités de nomination dans les fonctions de Responsable de programme et de Responsable de la fonction financière ministérielle, attributions et organisation desdites fonctions* ».

Tous ces articles sont repris par l'arrêté interministériel n°001/MPMBPE/MEF du 14 janvier 2020 portant réforme des procédures et budget de l'Etat et mise en œuvre du système d'information budgétaire.

En cours d'exécution du budget, des actes de modification budgétaire (transfert, virement et fongibilité des crédits) peuvent entraîner par ricochet, des modifications successives du DAPBI. A chacune de ces occasions, le RFFIM demande aux RPROG concernés, d'actualiser les portions du DAPBI impactées desquelles, il effectue ses propres vérifications conformément aux règles de gestion en vigueur et aux prescriptions de l'acte de modification budgétaire. Puis, il porte à la connaissance de l'Ordonnateur principal, les conclusions de ses analyses. En cas d'incohérence ou d'irrégularités constatées dans l'actualisation du DAPBI, une note de mise en cohérence ou de mise en conformité est signifiée au RPROG par l'Ordonnateur principal.

Ensuite, le RFFIM transmet pour information au Contrôleur Financier indiqué, la version actualisée du DABPI établie dans les mêmes formes que le document initial ou précédent, dans les plus brefs délais suivant la date de publication de l'acte de modification budgétaire.

Les règles régissant la mise en œuvre des catégories d'actes de modification budgétaire se présentent comme suit.

3.1.1. Transfert de crédits budgétaires

Les transferts de crédits budgétaires se déroulent entre Ministères distincts et sont autorisés par des Décrets pris en conseil des Ministres, sur rapport conjoint des Ministres envoyeur et receveur et du Ministre en charge du budget. Ces transferts modifient la répartition des crédits entre programmes de Ministères distincts. La procédure de transfert permet de transférer des crédits au Ministère chargé de l'exécution de la dépense ; l'objet de la dépense restant inchangé. Les crédits transférés correspondent ainsi à une action financée par le programme d'origine.

Mais un transfert de crédits budgétaires doit respecter un certain nombre de règles :

- il ne peut intervenir qu'entre Ministères différents ;
- il ne peut abonder des dépenses de personnel à partir d'autres natures de dépenses ;
- il ne peut conduire à augmenter le plafond des crédits autorisés sur l'ensemble du budget de la loi de finances ;

- il ne peut pas conduire à créer un nouveau programme dans le Ministère destinataire ;
- tout transfert entre le budget général d'une part et un budget annexe ou un compte spécial d'autre part est interdit ;
- il ne peut pas porter sur des crédits évaluatifs.

3.1.2. Virement de crédits budgétaires

Les virements de crédits modifient la répartition des crédits entre programmes d'un même Ministère. S'ils ne changent pas la nature de la dépense, ils sont pris par arrêté interministériel du Ministre intéressé et du Ministre en charge du budget. Dans le cas contraire, ils sont autorisés par décret sur rapport conjoint du Ministre intéressé et du Ministre en charge du budget.

La procédure de virement permet de modifier la répartition des crédits entre programmes d'un même Ministère selon les règles ci-après :

- aucun virement ne peut être réalisé au profit des dépenses de personnel à partir d'autres natures de dépenses ;
- les virements n'ont pas d'incidence sur le montant de l'enveloppe ministérielle issue de l'autorisation parlementaire ;
- tout virement entre le budget général d'une part, un budget annexe ou un compte spécial d'autre part, est interdit ;
- le virement ne peut pas porter sur des crédits évaluatifs.

En outre, il est important de noter que conformément à l'article 23 de la « Loi Organique N° 2014-336 du 05 juin 2014 relative aux Lois de Finances », le montant annuel cumulé des virements et transferts affectant un programme ne peut dépasser 10% des crédits votés de ce programme.

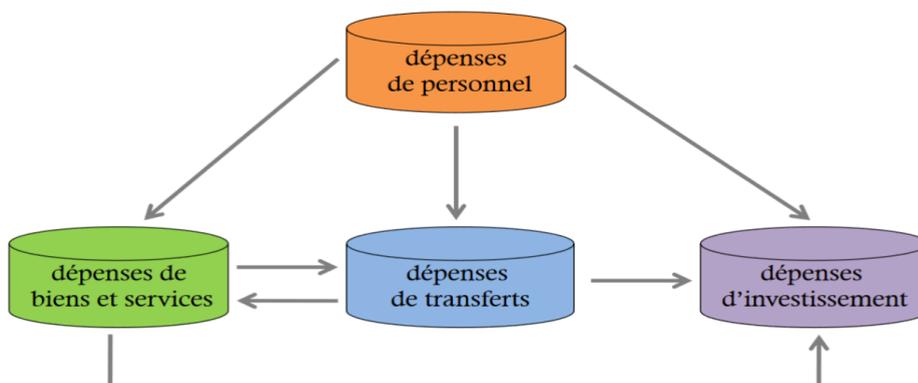
3.1.3. Fongibilité des crédits budgétaires

La fongibilité est la liberté offerte à chaque RPROG de modifier la répartition de ses crédits dans un cadre cependant prédéfini, afin de mettre en œuvre son programme de manière performante. Elle permet de modifier les affectations prévues initialement aux RBOP et/ou aux RUO, afin de les adapter à l'évolution des besoins. Ainsi, à l'intérieur d'un même programme, les crédits sont redéployables par arrêté interministériel du ministère technique et du ministère en charge du budget.

Cependant, cette liberté offerte au RPROG est règlementée comme suit :

- les dépenses de personnel peuvent abonder toutes les autres natures de dépenses (biens et services, transferts et investissements) mais l'inverse n'est pas admis (fongibilité dite asymétrique). Le montant des dépenses de personnel voté pour chaque programme est de ce fait limitatif ;
- les dépenses d'investissement ne peuvent pas être déployées dans les autres natures de dépenses.

Figure 14: Schéma de la fongibilité des crédits budgétaires



Dans la démarche, la marge dégagée sur les dépenses de personnel est redéployée dans les secteurs prioritaires adossés aux autres natures de dépenses.

3.2. Suivi de la mise en œuvre du DPGCHP

Les dispositions juridiques qui sous-tendent le suivi de la mise en œuvre du DPGCHP sont les suivantes :

- article 20 du « Décret n° 2018-928 du 12 décembre 2018 portant Comptabilité des Matières » ;
- article 46 du « Décret n° 2019-81 du 23 janvier 2019 portant charte de gestion des programmes et des dotations » ;
- articles 30, 43, 45 et 46 du « Décret n° 2019-222 du 13 mars 2019 portant modalités de mise en œuvre des contrôles financier et budgétaire des institutions, des administrations publiques, des établissements publics nationaux et des collectivités territoriale » ;
- article 7 du « Décret n°2022-122 du 23 février 2022 portant modalités de nomination dans les fonctions de Responsable de programme et de Responsable de la fonction financière ministérielle, attributions et organisation desdites fonctions ».

Le suivi de l'exécution des crédits hors personnel est assuré au travers des tableaux de bord dont notamment, sur le format des maquettes utilisé pour la préparation des DPGCHP (cf. chapitre II 2.2).

Des actualisations des DPGCHP initialement préparés et adoptés pourront être effectuées en cours de gestion, en fonction de la survenance des actes de modification budgétaire (transfert, virement ou fongibilité des crédits) impactant le DAPBI. Ainsi, à chacune de ces occasions, le RPROG pourra être amené à solliciter le RBOP pour qu'il lui transmette une actualisation du DPGCHP en cours.

Le pilotage des crédits hors personnel par le RBOP, s'appuie sur un ensemble de tableaux de bord mesurant la situation de consommation à un instant « *t* », selon différentes temporalités (semestre, trimestre, mois, semaine, jour) et comparant la trajectoire d'exécution par rapport aux prévisions. A cet effet, les plans trimestriels des actes de gestion prévisionnelle des plafonds d'AE et/ou de CP constituent les références pour le suivi de la mise en œuvre du DPGCHP, du fait de la souplesse de leur redimensionnement en horizon inférieur (mois, semaine, jour) ou en horizon supérieur (semestre).

3.2.1. Suivi récurrent de l'exécution des crédits hors personnel

Sous l'autorité du RBOP, le CGBOP examine la prévision d'exécution et la consommation réelle du BOP, au regard des crédits ouverts et au moyen des traitements des actes de dépense dans le système d'information de gestion.

A cet effet, il :

- produit les informations issues du traitement des actes de dépense en engagement et alerte les RUO, en cas de goulots d'étranglement au niveau des actes de dépense en engagement ;
- produit les informations issues du traitement des fiches de liquidation des dépenses et des vérifications de la réalité des services faits et, alerte les RUO, en cas de difficultés majeures au niveau de la liquidation des dépenses ;
- produit les informations issues du traitement des actes de dépense en ordonnancement et alerte les RUO, en cas de goulots d'étranglement au niveau des actes de dépense en ordonnancement ;
- suit la soutenabilité des crédits hors personnel en s'enquérant du règlement des dépenses obligatoires et inéluctables du BOP ;
- prend part autant que possible, à la réception des livrables, objet de la dépense, notamment en présence des bénéficiaires directs.

3.2.2. Analyse des écarts d'exécution des crédits hors personnel

L'analyse des écarts porte notamment sur les écarts relatifs à la consommation des crédits hors personnel par les RUO et sur les écarts relatifs à la réalisation des livrables escomptés. Cette analyse des écarts, faite par le CGBOP pour le compte du RBOP, est facilitée par le recours au système d'information de gestion et notamment aux tableaux de bord de gestion.

Le CGBOP réalise cette analyse des écarts en mettant en évidence la différence entre le budget exécuté sur la période et le budget prévisionnel de la même période.

L'analyse consiste à :

- comparer les priorités d'exécution de la période aux choix d'exécution opérés ;
- comparer les livrables prévisionnels aux livrables produits ;
- comparer les coûts souhaités aux coûts constatés ;
- comparer les délais de réalisation souhaités aux délais constatés ;
- comparer les bénéficiaires prévus aux bénéficiaires constatés ;
- mettre en évidence les écarts ;
- interpréter les écarts notables de concert avec les RUO et identifier les causes possibles ;
- identifier de concert avec les RUO, les actions correctives appropriées.

Les tableaux de bord de gestion doivent présenter des indicateurs dont le renseignement est compatible avec la prise de décision. Dès que ces indicateurs sont renseignés, l'action doit être possible et la décision peut alors être prise. C'est en cela que le tableau de bord de pilotage se différencie du tableau de bord de constat pour lequel, on ne peut qu'émettre un constat et se consoler en se disant que l'on fera mieux la prochaine fois.

Selon les prescriptions du protocole de gestion, le RBOP informe régulièrement le RPROG par une note récapitulative de l'analyse des écarts d'exécution, en vue de la prise éventuelle des décisions de gestion opérationnelle. En effet, le DPGCHP ne serait pas un outil de pilotage si les écarts mis en évidence par rapport aux prévisions ne font pas l'objet de mesures correctives. Mais la contrainte de la réactivité et des délais impose souvent dans la pratique, que le RBOP décide de ne prendre des mesures correctives qu'une fois dépassé un certain seuil de tolérance préalablement défini.

La qualité et la fiabilité des données sont un facteur essentiel pour mener à bien les tâches confiées au CGBOP par le RBOP. En effet, la pertinence du suivi de la mise en œuvre du DPGCHP est liée à la qualité des informations, sur lesquelles il se base. Même si le système d'information de gestion en place devrait pouvoir garantir cette qualité, un principe important sera aussi celui de la traçabilité des données et des intervenants. Car, l'importance stratégique des informations nécessite que soient mis en place à la fois des traceurs sur l'origine des données échangées, mais également sur les acteurs qui les manipulent.

3.3. Suivi de la mise en œuvre du DPGCEP

Les dispositions juridiques qui sous-tendent le suivi de la mise en œuvre du DPGCEP sont les suivantes :

- article 21 alinéas 3, 4, 5 et 6 de la « *Loi Organique N° 2014-336 du 05 juin 2014 relative aux Lois de Finances* » ;
- article 37 du « *Décret n° 2019-81 du 23 janvier 2019 portant charte de gestion des programmes et des dotations* » ;
- articles 14, 30, 45, 46 et 48 du « *Décret n° 2019-222 du 13 mars 2019 portant modalités de mise en œuvre des contrôles financier et budgétaire des institutions, des administrations publiques, des établissements publics nationaux et des collectivités territoriale* » :

- article 7 du « Décret n°2022-122 du 23 février 2022 portant modalités de nomination dans les fonctions de Responsable de programme et de Responsable de la fonction financière ministérielle, attributions et organisation desdites fonctions ».

3.3.1. Mode d'exécution du DPGCEP

La mise en œuvre du DPGCEP traduit annuellement les variations d'effectifs et fait apparaître mensuellement :

- les flux de sorties, notamment les départs en retraite, mais également les autres départs (mobilités interministérielles sortantes, mutations sortantes, détachement, mise à disponibilité, etc.) ;
- les flux d'entrées (mobilités interministérielles entrantes, mutations entrantes depuis d'autres programmes du même Ministère, concours de recrutement, etc.).

Le solde net entre ces deux catégories de flux, est à la base de la consommation du plafond d'emplois autorisé au programme, suivant les modalités ci-après.

❖ Unité de mesure et de décompte du plafond d'emplois

L'unité de mesure et de décompte du PAE est l'ETPT. Cette unité prend en compte une proratisation de l'activité des agents en fonction de leur quotité de temps de travail et en fonction de leur durée d'activité sur l'année.

L'Extension en Année Pleine (EAP) consiste à répercuter sur l'année n+1 en termes d'ETPT et/ou de dépenses de personnel, l'impact de décisions intervenues en cours d'année n. En d'autres termes, il s'agit du complément nécessaire à une valeur d'ETPT et/ou à une dépense de personnel occasionnée sur une période de l'année n, pour couvrir une année pleine en n+1.

L'ETPT d'un agent rémunéré par l'Etat est égal à sa quotité de temps de travail multipliée par le douzième de la durée de sa période de travail sur l'année.

La quotité de temps de travail d'un agent est égal au nombre d'heures de travail journalier fixées pour cet agent divisé par le temps complet de travail journalier.

Exemple

Si le temps complet de travail journalier est de 8 heures :

- Un agent recruté pour travailler 8 heures par jour aura une quotité de temps de travail égale à 8/8 ou 100%. On dit que l'agent est employé à plein temps, comme c'est le cas pour tous les fonctionnaires.
- Un agent recruté pour travailler 4 heures par jour aura une quotité de temps de travail égale à 4/8 ou 50%. On dit que l'agent est employé à temps partiel.

Le douzième de la durée de la période de travail de l'agent est égal au nombre de mois durant lequel l'agent a effectivement travaillé divisé par douze (12).

Exemple

Un agent qui travaille toute l'année est décompté comme suit :

- Douzième de la durée de la période de travail = $12/12 = 1$ an.

Un agent qui travaille 9 mois durant l'année est décompté comme suit :

- Douzième de la durée de la période de travail = $9/12 = 0,75$ an.

❖ Unité de mesure et de décompte de l'effectif du personnel

L'unité de mesure et de décompte de l'effectif du personnel est l'Equivalent Temps Plein (ETP).

L'ETP d'un agent rémunéré par l'Etat est égal à sa quotité de temps de travail.

Exemple

Un agent employé à plein temps 100% sera décompté comme suit :

- Consommation ETP = $100/100 = 1$ ETP. Ce qui signifie aussi que l'agent vaut 1 effectif complet.

Un agent employé à temps partiel 80% sera décompté comme suit :

- Consommation ETP = $80/100 = 0,8$ ETP. Ce qui signifie aussi que l'agent ne vaut pas 1 effectif complet.

❖ Consommation du plafond d'autorisation d'emplois

Le Plafond d'Autorisation d'Emplois (PAE) et sa consommation sont exprimés en ETPT annuels.

Exemple

Un agent employé à plein temps et qui travaille toute l'année est décompté comme suit :

- Consommation ETPT annuel = $100/100 \times 12/12 = 1$ ETPT annuel sur année N
- EAP sur N +1 = $100/100 \times 0/12 = 0$ ETPT

Un agent employé à temps partiel 80% et qui travaille 9 mois durant l'année est décompté comme suit :

- Consommation ETPT annuel = $80/100 \times 9/12 = 0,8 \times 0,75 = 0,6$ ETPT annuel
- EAP sur N +1 = $80/100 \times 3/12 = 0,8 \times 0,25 = 0,2$ ETPT.

Le PAE est consommé par la somme des ETPT des agents rémunérés durant l'année. Un même PAE de 1300 ETPT peut être consommé avec différentes options du gestionnaire. Cela signifie que le gestionnaire est autorisé à rémunérer :

- soit 1300 agents à temps plein durant les 12 mois de l'année ;
- soit 2600 agents à temps partiel 50% durant 12 mois de l'année ;
- soit 2600 agents à temps plein durant 6 mois de l'année ;
- soit 1200 agents à temps plein durant 12 mois et 1200 agents à temps plein durant un mois ;
- etc.

Pour 1300 agents à temps plein, on consomme chaque mois 1300 ETPT mensuels, soit $1300/12$ ETPT annuels. La consommation annuelle en ETPT annuels est donc égale à la moyenne sur 12 mois des consommations mensuelles exprimées en ETPT mensuels.

- 1 ETPT annuel = 12 ETPT mensuels ;
- 1 ETPT mensuel = 1/12ème d'ETPT annuel.

❖ Catégories d'agents ayant vocation à consommer le PAE

Les catégories d'agents qui ont vocation à consommer le PAE sont distinguées dans ce qui suit :

- **Le plafond d'emplois d'un Ministère ne correspond pas au nombre des agents en fonction dans ce Ministère :**

Les agents en détachement sont rémunérés sur les dépenses de personnel de leur Ministère d'origine et sont pris en compte dans la consommation du plafond d'emplois du Ministère qui les rémunère alors qu'ils ne sont pas en fonction dans ce Ministère.

De même, les agents d'une personne morale autre que l'Etat et mis à disposition d'un Ministère, fut-ce contre remboursement, ne doivent pas être pris en compte pour la fixation et la consommation du plafond d'emplois de ce Ministère.

- **Le plafond d'emplois d'un ministère ne coïncide pas avec le nombre des agents gérés par ce Ministère :**

Les personnels d'un Ministère détachés auprès d'une autre personne morale que l'Etat ou en disponibilité, ne sont pas pris en compte dans le plafond d'emplois de ce Ministère puisque, n'étant pas rémunérés par celui-ci. Cependant, ils demeurent gérés par ce dernier.

- **Le plafond d'emplois d'un Ministère ne correspond pas exclusivement aux agents publics de ce Ministère :**

Les agents liés à l'Etat par des contrats de droit privé, conformément aux lois ou règlements régissant leurs conditions d'activité, sont également pris en compte dans le plafond d'emplois du Ministère qui les emploie. Les personnels contractuels et occasionnels rémunérés sur la nature « dépenses de personnel » du programme ont vocation à consommer le plafond d'emploi.

3.3.2. Suivi de l'exécution du DPGECP

Même lorsque les RBOP gèrent administrativement le DPGECP, ils ne le pilotent pas. Seul le RPROG détient cette maîtrise du pilotage du DPGECP. A cet effet, le RPROG commet son CGPROG au suivi de la mise en œuvre du DPGECP avec les RBOP et en étroite collaboration avec le DRH.

Le suivi de l'exécution du DPGECP permet au CGPROG de mesurer à l'aide de tableaux de bord, les écarts tant pour la dépense en crédits de personnel que pour la consommation des ETPT, entre les prévisions et les réalisations. L'analyse des tableaux de bord permet au CGPROG, d'expliquer avec l'appui des RBOP, les écarts entre le prévu et le réalisé en identifiant l'incidence des rythmes de gestion et des modes d'organisation ainsi que l'effet des erreurs d'évaluation ou des décalages dans le temps des événements prévus, ou enfin de décisions de gestion différentes du scénario de départ.

❖ Suivi de la soutenabilité du plafond de crédit de personnel

Pour veiller à la soutenabilité du plafond de crédit de personnel du programme, le CGPROG devra :

- exiger en début de trimestre, que chaque RBOP lui transmette la version actualisée de la prévision de consommation mensuelle du plafond des crédits de personnel, accompagnée des documents sous-jacents précisant entre autres, les emplois concernés, les dates d'effet prévisionnelles du trimestre en cours ainsi qu'une justification des écarts par rapport au trimestre précédent ;
- comparer les réalisations mensuelles des RBOP à leurs prévisions et ressortir les écarts éventuels. En cas de dépassement, il exigera des RBOP, une réactualisation des profils prévisionnels de consommation du PCP, au risque d'une insoutenabilité ;
- prendre en compte dans l'appréciation des décisions de gestion des RBOP, au-delà de leur compatibilité formelle avec le PCP, leurs conséquences sur l'exercice suivant. En effet, il ne faudrait

pas que les décisions de gestion en cours, hypothèquent les marges de manœuvre de l'exercice suivant.

❖ Suivi de la soutenabilité du plafond d'emplois

Pour veiller à la soutenabilité du plafond d'emplois du programme, le CGPROG devra :

- exiger en début de trimestre, que chaque RBOP lui transmette la version actualisée de la prévision de consommation mensuelle du plafond d'autorisation des emplois, accompagné des documents sous-jacents reprecisant entre autres, les effectifs des emplois concernés, les dates d'effet prévisionnelles des entrées et sorties du trimestre en cours ainsi qu'une justification des écarts par rapport au trimestre précédent ;
- suivre au fur et à mesure, via les tableaux de bord du SIRH, les éventuels écarts entre la prévision et les réalisations, en vue d'identifier les marges de manœuvre qui apparaissent aux RBOP (par exemple, lorsque des entrées se sont produites plus tardivement que prévu) ;
- suivre au fur et à mesure, via les tableaux de bord du SIRH, les éventuels écarts entre la prévision et les réalisations, en vue d'identifier les éventuels risques sur la soutenabilité en ETPT puis, le cas échéant, demander aux RBOP, les mesures correctrices nécessaires ;
- avoir à l'esprit que l'ETPT mensuel ne permet pas de vérifier le respect du PAE, celui-ci pouvant être temporairement supérieur au PAE mensualisé par douzièmes égaux. Le respect du PAE s'apprécie donc en moyenne annualisée, c'est à dire la moyenne sur 12 mois des consommations exprimées en ETPT mensuels.

Selon les prescriptions du protocole de gestion, le RPROG informera régulièrement l'Ordonnateur principal, par une note récapitulative de l'analyse des écarts d'exécution et des décisions prises.

3.4. Mise en œuvre du Document de Pilotage de la Performance

Les dispositions juridiques qui sous-tendent la mise en œuvre du Document de Pilotage de la Performance (DPP) sont les suivantes :

- articles 27, 42 et 43 du « Décret n° 2019-81 du 23 janvier 2019 portant charte de gestion des programmes et des dotations » ;
- article 5 alinéa 3 du « Décret n° 2019-222 du 13 mars 2019 portant modalités de mise en œuvre des contrôles financier et budgétaire des institutions, des administrations publiques, des établissements publics nationaux et des collectivités territoriale ».

La mise en œuvre du DPP est organisée par le RPROG notamment à partir des maquettes de pilotage déjà cités au point 2.4 du chapitre II, pour répondre à trois finalités : (i) anticiper (analyse des trajectoires et des tendances dans l'évolution des indicateurs et l'atteinte des objectifs) pour décider ; (ii) alimenter le dialogue de gestion (vertical, horizontal et global) et (iii) mesurer le dispositif de pilotage en place.

Le DPP établit nécessairement un lien entre les objectifs poursuivis et les ressources disponibles. C'est pour quoi, le RGPROG pourrait procéder à des réajustements au niveau des cibles des indicateurs de performance, à la suite des modifications budgétaires. Aussi, il pourrait décider de la modification des rythmes de pilotage, en fonction du risque perçu sur la performance ou encore du fait des caractéristiques des leviers d'action.

3.4.1. Collecte des données de base sur les indicateurs de performance

Le dispositif de collecte des données de base (données de calcul) sur les indicateurs de performance a déjà été mis en place, lors de la « Finalisation de la théorie du changement au niveau des programmes », précisément au point 1.9 du chapitre « I » de la « Partie 2 » du Guide méthodologique.

Ce dispositif de collecte de données porte sur les éléments suivants :

- la détermination des sources et des méthodes de collecte des données des indicateurs de performance ;
- la détermination des données de base des indicateurs de performance ;
- l'élaboration du plan de suivi-évaluation axé sur les résultats ;
- la détermination des ressources nécessaires au suivi-évaluation axé sur les résultats.

Sur la base des éléments du dispositif de collecte des données et des fiches de renseignement des indicateurs de performance de chaque BOP, le système de rapportage permet la remontée régulière des informations ordonnées et nécessaires au pilotage. Ce système doit s'inscrire dans un calendrier précis et prescrit depuis le protocole de gestion.

Les tableaux de bord de pilotage sont ainsi alimentés par les données extraites des outils de collecte des RUO, consolidées au niveau de chaque RBOP et remontées jusqu'au RPROG. Ceci alimente le dialogue de gestion sans entraver l'autonomie de gestion des RUO et des RBOP, le contrôle portant avant tout sur le résultat pour répondre aux besoins de pilotage infra annuel des différents centres de responsabilité de la gestion.

Les critères d'efficacité du rapportage portent notamment sur le respect des délais de remontées des informations des RUO vers le RBOP et des RBOP vers le RPROG, leur fiabilité, leur utilité réelle et la pertinence des alertes correspondantes. Les critères d'efficience quant à eux, portent notamment sur la maîtrise du coût de la collecte et du traitement des données par les RUO, rapporté aux enjeux. A chaque échelon, le contrôle de gestion assure ainsi la collecte et l'analyse de données, qui nourrissent les échanges entre les différents niveaux de responsabilité de la gestion.

3.4.2. Préparation des tableaux de bord de performance

Un tableau de bord de performance est un ensemble d'indicateurs à un niveau suffisamment agrégé, à destination des responsables quel que soit leur niveau hiérarchique (RUO, RBOP, RPROG et Ordonnateur), en vue de leur permettre de connaître l'état d'avancement du programme et ses démembrements et pour lesquels, ils doivent atteindre des objectifs de performance. C'est donc un outil d'aide à la gestion, conçu pour analyser la performance.

Le tableau de bord doit être facilement accessible à ses destinataires (des chefs de service vers le RUO, des RUO vers le RBOP, des RBOP vers le RPROG et des RPROG vers l'Ordonnateur principal). La présentation visuelle des indicateurs doit y être simple, conviviale et soignée : il s'agit de pouvoir rapidement prendre connaissance de l'information présentée (les résultats significatifs, les écarts, les tendances, etc.) à un instant donné ou sur une période déterminée. Le tableau doit faire apparaître simultanément les valeurs cibles des indicateurs, les niveaux de réalisation, les écarts par rapport aux cibles et l'évolution dans le temps des réalisations. Il est également important de privilégier une présentation standard des tableaux de bord par niveau de responsabilité, avec la même configuration des données et d'adapter leur fréquence.

Le tableau de bord de performance ne doit pas miser sur la quantité d'informations surtout au niveau des démembrements (UO et BOP) du programme, mais doit viser la qualité des données qu'il sélectionne au sein de systèmes d'information de plus en plus nombreux et sophistiqués. Il ne doit pas être confondu avec un rapport statistique, un rapport d'inspection ou un rapport comptable. Bien qu'il doive se limiter à l'essentiel, en revanche, il est nécessaire de bien faire comprendre aux différents responsables, qu'un indicateur de contrôle de gestion qui ne figure pas dans le tableau de bord échangé avec la hiérarchie, n'est pas pour autant sans intérêt.

3.4.3. Analyse des écarts du tableau de bord de performance

Dans la pratique, un tableau de bord est utilisé par les responsables pour voir, comprendre, apprécier les situations, évaluer l'importance des variations et des écarts et en faire le suivi, localiser les problèmes, décider et agir. En outre, il permet aux responsables de vérifier la conformité des réalisations aux objectifs par palier (programme, BOP et UO), de déclencher des actions correctives, de réorienter les objectifs, voire d'ajuster les cibles.

Sous l'autorité des différents responsables, les contrôleurs de gestion chacun à son échelon, rédigent des commentaires de gestion, indicateur par indicateur. Ces commentaires de gestion analysent l'écart entre des réalisations et des données attendues à la date de la mesure. Ces commentaires nécessitent de disposer de cibles infra annuelles et comportent trois niveaux d'analyse :

- la recherche de l'origine de l'écart (situation de l'écart par rapport aux normes, règles et procédures du protocole de gestion) ;
- l'explication de l'écart (ses causes immédiates, sous-jacentes voire structurelles) ;
- la mise en perspective de l'écart (son impact prévisible sur la performance globale du programme).

Selon les centres de responsabilité de la gestion, ces commentaires peuvent prendre la forme de notes de pilotage hebdomadaires ou mensuelles, qui attirent l'attention sur les éléments majeurs orientés vers la prise de décision.

En effet, ces notes de pilotage permettent :

- aux responsables de gestion (RPROG, RBOP et RUO) d'apprécier les progrès vers l'atteinte des cibles de performance aux différents paliers ;
- au RFFIM de réaliser un suivi de synthèse, commun et partagé des réalisations entre les différents programmes et de coordonner les éventuelles actions correctives à entreprendre pour atteindre les objectifs visés ;
- aux contrôleurs de gestion d'un programme de connaître les niveaux de réalisation des autres programmes, afin de mutualiser les bonnes pratiques (benchmarking).

3.5. Comptes rendus trimestriels de gestion

Les dispositions juridiques qui sous-tendent les comptes rendus trimestriels de gestion sont les articles 30, 45 et 46 du « Décret n° 2019-222 du 13 mars 2019 portant modalités de mise en œuvre des contrôles financier et budgétaire des institutions, des administrations publiques, des établissements publics nationaux et des collectivités territoriale ».

Le compte rendu trimestriel de gestion est un ensemble d'informations relatives aux réalisations de trois mois de gestion budgétaire. L'état de compte rendu issu du reporting constitue un ensemble de documents informatifs, destinés à présenter une information synthétique à la hiérarchie et/ou à une autre structure, relative aux indicateurs de suivi du DAPBI, du DPGCHP, du DPGCEP et du DPP, en vue de mieux conduire et de mieux gérer un programme.

En effet, le compte rendu trimestriel de gestion présente les écarts quantifiés au regard des prévisions sur la période. Puis, il présente les justifications des écarts à la prévision, les mesures correctives préconisées en vue d'atteindre la cible. Les commentaires synthétiques sont rédigés par les contrôleurs de gestion en étroite collaboration avec les services métiers et, quand c'est le cas, avec les services producteurs des données comme ceux du système d'information de gestion.

Le compte rendu trimestriel de gestion est utilisé par les responsables de la gestion pour voir, comprendre, apprécier les situations, évaluer l'importance des variations et des écarts, localiser les problèmes, décider et agir.

Pour ce faire :

- les comptes rendus trimestriels de gestion des DPGCHP sont préparés sous l'autorité des RBOP par les CGBOP, à partir des rendus des RUO, puis, transmis aux Contrôleurs Financiers ou Budgétaires pour avis motivés, avant d'être envoyés au CGPROG qui les consolide au niveau programme pour le compte du RPROG ;
- le compte rendu trimestriel de gestion du DPGECP est préparé sous l'autorité du RPROG par le CGPROG, à partir des rendus des RBOP, puis, transmis au Contrôleur Financier pour avis motivés ;
- les comptes rendus trimestriels de gestion du DPP sont préparés sous l'autorité des RBOP par les CGBOP, à partir des rendus des RUO, puis, transmis aux Contrôleurs Financiers ou Budgétaires pour avis motivés, avant d'être envoyés au CGPROG qui les consolide au niveau programme pour le compte du RPROG.
- le compte rendu trimestriel de gestion du DAPBI est préparé sous l'autorité de l'Ordonnateur principal par le RFFIM, à partir des rendus des RPROG, puis, transmis au Contrôleur Financier pour information.

3.6. Réunions trimestrielles de gestion

La disposition juridique qui sous-tend les réunions trimestrielles de gestion est l'article 16 du « Décret n°2022-122 du 23 février 2022 portant modalités de nomination dans les fonctions de Responsable de programme et de Responsable de la fonction financière ministérielle, attributions et organisation desdites fonctions ».

Sous l'autorité de l'Ordonnateur principal, le RFFIM suscite des réunions trimestrielles de gestion avec les CGPROG et des CGBOP en particulier, le DRH, le DPS et le DSIG, afin d'examiner les grandes tendances de l'exécution budgétaire, par rapport aux choix de gestion faits en début d'année. Pour ces réunions trimestrielles de gestion qui jalonnent l'année, les CGPROG et certains des CGBOP, rédigeront des notes de synthèse des comptes rendus de gestion qui serviront de supports à la réunion.

Les réunions trimestrielles de gestion s'inscrivent dans le prolongement du rapportage infra-annuel des documents prévisionnels de gestion (DAPBI, DPGCHP, DPGECP et DPP) et répondent à une finalité : anticiper pour décider. En effet, plutôt que de constater a posteriori que les objectifs de gestion n'ont pas été atteints, il est préférable de constater en cours de gestion, les écarts éventuels et de corriger la trajectoire pour tendre malgré tout, vers les objectifs initialement fixés.

Durant ces réunions, des échanges directs notamment entre le RFFIM, les CGPROG et certains CGBOP, le DRH et le DPS seront tenus dans un esprit partenarial, pour analyser conjointement les notes de synthèse des comptes rendus de gestion, identifier les problèmes rencontrés et les actions correctives possibles (leviers). À cette occasion, seront notamment examinées les marges en matière de réserve d'équilibre budgétaire et de fongibilité asymétrique, pour ce qui est du DAPBI. Concernant les autres documents prévisionnels de gestion, les discussions devraient porter notamment sur :

- l'efficacité des activités (le rapport entre les services délivrés par les RUO et les ressources allouées y compris les ressources humaines) ;
- l'efficacité des activités (le niveau de réalisation des objectifs financiers et non financiers) ;
- l'analyse des écarts entre les objectifs et les résultats obtenus, à partir d'un jugement critique sur le niveau des objectifs, sur les impacts contextuels, sur la bonne adéquation des documents prévisionnels de gestion, ainsi que sur la qualité de leur mise en œuvre ;
- les prises de décision correctives sur la mise en œuvre des documents prévisionnels de gestion ;
- l'efficacité du protocole de gestion mis en place ainsi que des dispositifs connexes de contrôle de gestion.

Le RFFIM rédige les conclusions de chaque réunion trimestrielle de gestion et rend compte à l'Ordonnateur principal, de l'état d'avancement par rapport aux objectifs de gestion des programmes, des difficultés majeures et des actions correctives envisagées.

3.7. Points de vigilance lors du suivi de l'exécution du budget en cours.

Le suivi de l'exécution du budget en cours a pour but ultime, de minimiser les risques susceptibles de compromettre l'atteinte des objectifs financiers et non financiers des programmes. Pour cela, les contrôleurs de gestion devraient, à différents niveaux, faire preuve de vigilance en vue de favoriser la réalisation des objectifs de gestion. Dans cette optique, des points de vigilance (non exhaustifs) sont mentionnés dans le tableau ci-après.

Tableau 31: Points de contrôle lors du suivi de l'exécution du budget en cours

CONTROLEURS DE GESTION	TACHES DU SUIVI DE L'EXECUTION DU BUDGET EN COURS	POINTS DE VIGILANCE
Contrôleur de gestion de BOP	<p>Tâche 2 : Suivre la mise en œuvre du DPGCHP</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Surveiller l'exécution des crédits hors personnel des RUO en vue de lever rapidement les goulots d'étranglement ; • Veiller à la soutenabilité des crédits hors personnel en s'enquérant du règlement des dépenses obligatoires et inéluctables du BOP ; • Prendre part autant que possible, à la réception des livrables, objet de la dépense, notamment en présence des bénéficiaires directs.
	<p>Tâche 4 : Mettre en œuvre le Document de Pilotage de la Performance</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Veiller au respect du calendrier de collecte et de transmission par les RUO, des données de base des indicateurs de performance ; • Vérifier la fiabilité et l'exhaustivité des données de base transmises par les RUO
	<p>Tâche 5 : Rendre compte de la gestion trimestrielle du budget</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Assurer l'identification des mesures correctives appropriées aux écarts d'exécution constatés ; • Identifier et agréger les économies réalisables.
Contrôleur de gestion de programme	<p>Tâche 3 : Suivre la mise en œuvre du DPGCEP</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Vérifier les quotités de temps de travail des nouveaux agents, leurs parts de consommation dans le PAE et dans le PCP de l'année en cours ainsi que les conséquences sur l'année suivante ; • Veiller à la soutenabilité du PAE et du PCP.
	<p>Tâche 4 : Mettre en œuvre le Document de Pilotage de la Performance</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Veiller au respect des délais de transmission par les RBOP, des Tableaux de bord de performance ; • Vérifier la fiabilité et l'exhaustivité des données des tableaux de bord de performance transmis par les RBOP
	<p>Tâche 5 : Rendre compte de la gestion trimestrielle du budget</p>	<ul style="list-style-type: none"> • S'assurer du respect des plafonds de crédits et recommander éventuellement une reprogrammation des crédits, afin de respecter lesdits plafonds ; • S'assurer de l'actualisation du DPGCHP en fonction des modifications budgétaires et de l'évolution du contexte de gestion du BOP ; • S'assurer de la prise en compte par les RBOP, des avis motivés des Contrôleurs Financiers et Budgétaires, sur les comptes rendus trimestriels de gestion des DPGCHP et du DPP.

CONTROLEURS DE GESTION	TACHES DU SUIVI DE L'EXECUTION DU BUDGET EN COURS	POINTS DE VIGILANCE
RFFIM	<p>Tâche 1 : Suivre les modifications du DAPBI</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Veiller à l'actualisation par les RPROG, des portions du DAPBI impactées par les modifications budgétaires ; • Vérifier que l'actualisation du DAPBI est conforme aux règles de gestion en vigueur et aux prescriptions des actes de modification budgétaire ; • Veiller à ce que les Contrôleurs Financiers et Budgétaires disposent de la dernière version actualisée du DAPBI.
	<p>Tâche 3 : Suivre la mise en œuvre du DPGECP</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Vérifier que chaque dossier-agent est rattaché à un et un seul programme du Ministère.
	<p>Tâche 4 : Mettre en œuvre le Document de Pilotage de la Performance</p>	<ul style="list-style-type: none"> • S'assurer des réajustements des cibles des indicateurs de performance, à la suite des modifications budgétaires
	<p>Tâche 5 : Rendre compte de la gestion trimestrielle du budget</p>	<ul style="list-style-type: none"> • En cas de dépassement des prévisions mensuelles, exiger une réactualisation des profils prévisionnels d'exécution du DPGECP, au risque d'une insoutenabilité ; • Prendre en compte dans l'appréciation des décisions de gestion, au-delà de leur compatibilité formelle avec le PAE et le PCP, leurs conséquences sur l'exercice suivant. En effet, il ne faudrait pas que les décisions de gestion en cours, hypothèquent les marges de manœuvre de l'exercice suivant ; • Exiger en début de trimestre, la version actualisée du DPGECP accompagnée des documents sous-jacents précisant entre autres, les emplois concernés, les dates d'effet prévisionnelles du trimestre en cours ainsi qu'une justification des écarts par rapport au trimestre précédent ; • Vérifier la prise en compte par les RBOP et RPROG, des avis motivés des Contrôleurs Financiers et Budgétaires, sur les comptes rendus trimestriels de gestion des DPGCHP, des DPGECP et du DPP.

IV. EVALUATION DE L'EXECUTION DU BUDGET

Les dispositions juridiques qui sous-tendent l'évaluation de l'exécution du budget sont les suivantes :

- dernier alinéa de l'article 15 de la « *Loi Organique N° 2014-336 du 05 juin 2014 relative aux Lois de Finances* » ;
- article 4 de la « *Loi Organique N° 2014-337 du 05 juin 2014 portant Code de Transparence dans la gestion des finances publiques* » ;
- article 91 du « *Décret n° 2014-416 du 09 juillet 2014 portant Règlement Général sur la Comptabilité Publique* » ;
- article 16 et 38 du « *Décret n° 2018-928 du 12 décembre 2018 portant Comptabilité des Matières* » ;

- dernier alinéa de l'article 10 du « Décret n° 2019-81 du 23 janvier 2019 portant charte de gestion des programmes et des dotations » ;
- articles 39 et 49 du « Décret n° 2019-222 du 13 mars 2019 portant modalités de mise en œuvre des contrôles financier et budgétaire des institutions, des administrations publiques, des établissements publics nationaux et des collectivités territoriale » ;
- article 8 du « Décret n°2022-122 du 23 février 2022 portant modalités de nomination dans les fonctions de Responsable de programme et de Responsable de la fonction financière ministérielle, attributions et organisation desdites fonctions ».

En phase d'évaluation et de bilan à l'issue de l'exercice budgétaire, les contrôleurs de gestion contribuent à l'élaboration du Rapport Annuel de Performances au niveau des programmes ainsi qu'à l'analyse de la performance des BOP et des UO. En effet, toutes les entités dont l'activité a un impact sur le budget du programme doivent dresser un bilan de fin d'exercice. Ce bilan porte sur les résultats, ainsi que sur la pertinence entre objectifs et moyens alloués, afin d'alimenter les discussions entre les responsables de gestion (RPROG, RFFIM, RBOP et RUO) en matière d'évaluation de la performance et d'orientation du nouveau cycle de gestion.

Les principales tâches de l'évaluation de l'exécution du budget sont indiquées dans le tableau qui suit.

Tableau 32: Liste des tâches de l'évaluation de l'exécution du budget

Tâches de l'évaluation de l'exécution du budget	Responsables des tâches	Autres acteurs impliqués	Outputs des tâches de l'évaluation de l'exécution du budget	Niveau de dialogue de gestion
Tâche 1 : Préparer les documents de la réunion de dialogue de gestion sur la performance	RPROG	<ul style="list-style-type: none"> • RFFIM; • RBOP; • CGPROG; • CGBOP; • DRH; • DSIG. 	<ul style="list-style-type: none"> • Bilan gestion année N-1 (DPP, DPGCH et DPGECP) ; • Documents prévisionnels de gestion année N (DPP, DPGCH et DPGECP) 	Dialogue de gestion vertical
Tâche 2 : Tenir la réunion de dialogue de gestion sur la performance	Ordonnateur	<ul style="list-style-type: none"> • RFFIM; • RPROG; • RBOP; • CGPROG; • CGBOP; • DRH; • DPS; • Directeur du patrimoine du Ministère ; • DSIG. 	<ul style="list-style-type: none"> • Bilan gestion année N-1 (DPP, DPGCH et DPGECP) pré-validé; • Documents prévisionnels de gestion année N (DPP, DPGCH et DPGECP) pré-validés. 	Dialogue de gestion global
Tâche 3 : Participer au « Séminaire bilan et perspectives du contrôle de l'exécution budgétaire axée sur les résultats »	Ordonnateur	<ul style="list-style-type: none"> • RFFIM; • CGPROG; • DRH ; • DPS; • CF; • CB. 	<ul style="list-style-type: none"> • Bilan gestion année N-1 (DPP, DPGCH et DPGECP) validé; • Documents prévisionnels de gestion année N (DPP, DPGCH et DPGECP) validés. 	Dialogue de gestion horizontal
Tâche 4 : Préparer l'avant-projet de RAP année N-1	Ordonnateur	<ul style="list-style-type: none"> • RFFIM; • RPROG; • RBOP; • CGPROG; • CGBOP. 	<ul style="list-style-type: none"> • Avant-projet de RAP année N-1 	Dialogue de gestion global

4.1. Préparation des documents de la réunion de dialogue de gestion sur la performance

A la suite des avis motivés des Contrôleurs Financiers et Budgétaires sur les DPGCHP et les DPGCEP de l'année N, ainsi que sur les comptes rendus d'exécution au 4^{ème} trimestre des DPGCHP et des DPGCEP de l'année N-1 (année achevée), ces documents de gestion sont transmis par les RBOP au RPROG. Ce dernier les consolide par l'intermédiaire du CGPROG, en un document unifié constituant le DPGCHP et le DPGCEP année N du programme et le compte rendu d'exécution au 4^{ème} trimestre du DPGCHP et du DPGCEP année N-1 du même programme.

A la suite des avis motivés des Contrôleurs Financiers et Budgétaires sur le DPP de l'année N et sur les comptes rendus au 4^{ème} trimestre du DPP de l'année N-1, ces documents sont transmis par les RBOP au RPROG. Ce dernier les consolide via le CGPROG, en un document unifié constituant le compte rendu au 4^{ème} trimestre du DPP de l'année N-1 du programme et le DPP de l'année N du même programme.

Sur instruction du RPROG, le CGPROG transmet au RFFIM, les documents de rapportage du programme au titre de la gestion N-1 ainsi que les documents prévisionnels de gestion de l'année N, en vue de la réunion de dialogue de gestion sur la performance.

4.2. Tenue de la réunion de dialogue de gestion sur la performance

Réunissant notamment le RFFIM (représentant l'Ordonnateur principal), les CGPROG, les CGBOP, le DPS, le DRH, le Directeur du patrimoine du Ministère et le DSIG, cette réunion de dialogue de gestion porte sur une double validation : le bilan de la gestion année N-1 et celle de la prévision de gestion année N.

Outre les exposés sur la méthodologie du bilan de la gestion année N-1 et de la prévision de gestion année N, toutes sortes de questions connexes au contrôle de gestion sont susceptibles d'être abordées, notamment :

- les enseignements tirés des causes des succès et des échecs de l'exercice terminé ;
- l'optimisation des prévisions de gestion de l'année N ;
- la mutualisation des bonnes pratiques ;
- le passage en revue du protocole de gestion en termes de points forts et points faibles ;
- l'alignement stratégique de la performance ;
- le pilotage par la performance ;
- l'aide au pilotage des ressources humaines ;
- la déclinaison des objectifs des programmes en indicateurs opérationnels ;
- le dialogue de gestion ;
- la programmation par activité, la comptabilité analytique et la maîtrise des coûts ;
- le système d'information de gestion ;
- les dispositifs voisins au contrôle de gestion (exemple du contrôle interne budgétaire) ;
- les réformes engagées par l'État.

La réunion de dialogue de gestion sur la performance sera aussi le lieu de discuter : (i) des indicateurs à abandonner (cibles arrivées à échéance ou indicateurs devenus caduc) ; (ii) des cibles à ajuster en fonction des valeurs réalisées pour les indicateurs en cours et (iii) des nouveaux indicateurs à intégrer relativement aux besoins nouveaux. Les échanges doivent permettre de trouver un bon équilibre entre l'amélioration continue de la performance et la stabilité des indicateurs nécessaires à sa mesure.

Par ailleurs, budgétairement, la réunion de dialogue de gestion sur la performance sera une occasion pour justifier les demandes de reports sur les autorisations d'engagement et les crédits de paiement non consommés. Elle a donc des conséquences immédiates sur la gestion en cours.

A l'issue de la réunion de dialogue de gestion sur la performance, le RFFIM et les CGPROG en collaboration avec les GCBOP, apportent les ajustements nécessaires aux documents de gestion (DPP, DPGCH et DPGECP) pour les années N-1 et N. Ces ajustements confèrent à ces documents de bilan année N-1 et de prévision année N, une pré-validation avant le « *Séminaire bilan et perspectives du contrôle de l'exécution budgétaire axée sur les résultats* ».

4.3. Participation du Ministère au « *Séminaire bilan et perspectives du contrôle de l'exécution budgétaire axée sur les résultats* »

Des courriers officiels du Ministre en charge du Budget sont adressés aux différents Ordonnateurs, les informant de la date de démarrage du « *Séminaire bilan et perspectives du contrôle de l'exécution budgétaire axée sur les résultats* ». Les TDR et l'agenda du séminaire sont annexés aux différents courriers officiels qui précisent, le délai maximum (au plus tard 5 jours ouvrables avant la date de lancement) requis pour la transmission des documents des Ministères à la DCF.

Au sein de chaque Ministère, donnant suite au courrier du Ministre en charge du Budget, le RFFIM procède d'une part, à la consolidation des documents de rapportage de la gestion au titre de l'année N-1 et d'autre part, à la consolidation des documents prévisionnels de gestion de l'année N. Puis, sur instruction de l'Ordonnateur principal, il transmet les documents consolidés à la DCF dans les délais requis, en vue de la participation du Ministère au séminaire.

En février de la nouvelle année, un séminaire bilan et perspectives est organisé notamment entre les Contrôleurs Financiers et Budgétaires, les RFFIM et les CGPROG. Elles servent d'une part, à trouver un maximum de consensus sur les performances présentées par les Ministères et d'autre part, à assurer la cohérence, la pertinence et la complémentarité des propositions d'interventions futures des programmes, dans la poursuite des objectifs prioritaires du Gouvernement.

Les Ministères se relaient dans les différentes commissions du séminaire bilan et perspectives, en fonction du chronogramme de passage établi à cet effet.

Les parties prenantes à chaque séance de commission sont notamment :

- pour l'équipe permanente du Ministère en charge du Budget :
 - ✓ le Contrôleur Financier désigné Président de commission ;
 - ✓ le Contrôleur Financier auprès du Ministère à l'ordre du jour ;
 - ✓ le ou les Contrôleurs Budgétaires du Ministère à l'ordre du jour ;
 - ✓ le Représentant de la Direction du Budget de l'Etat ;
 - ✓ le Représentant de la Direction de la Réforme Budgétaire et de la Modernisation de la Gestion Publique ;
 - ✓ le Représentant de la Direction de la Solde ;
 - ✓ le Représentant de la Direction Générale des Marchés Publics.
- pour l'équipe du Ministère sectoriel :
 - ✓ le Responsable de la Fonction Financière Ministérielle ;
 - ✓ les contrôleurs de gestion des programmes du Ministère ;
 - ✓ le Responsable en charge de la planification et des statistiques du Ministère ;
 - ✓ le Directeur des Ressources Humaines du Ministère.

A tour de rôle, les équipes des Ministères sectoriels participent aux séances du séminaire bilan et perspectives, qui se déroulent en deux (02) phases dont les contenues sont détaillées dans la feuille de route des différentes commissions.

Phase 1 : Validation participative a posteriori des données d'exécution de l'exercice budgétaire écoulé (année N-1) :

- 1) Validation participative des données d'exécution du DPGCHP année N-1 ;

- 2) Validation participative des données d'exécution du DPGCEP année N-1 ;
- 3) Validation participative des données du DPP année N-1.

Phase 2 : Validation participative a priori des données prévisionnelles de l'exercice budgétaire en cours :

- 1) Validation participative du DPGCHP année N ;
- 2) Validation participative du DPGCEP année N ;
- 3) Validation participative du DPP année N.

4.4. Préparation de l'avant-projet de RAP année N-1

Sur la base des conclusions du « Séminaire bilan et perspectives du contrôle de l'exécution budgétaire axée sur les résultats », le RFFIM et les CGPROG en collaboration avec les GCBOP, apportent les ajustements nécessaires aux documents de gestion (DPP, DPGCH et DPGCEP) pour le bilan de l'année N-1 et pour la prévision de l'année N. A cet effet, un bilan annuel du contrat d'objectifs de performance et des moyens est établi sur la base de ces ajustements, entre l'Ordonnateur principal et chacun des RPROG d'une part, et entre le RPROG et chacun des RBOP d'autre part.

Puis, sur la base des bilans annuels des contrats d'objectifs de performance et des moyens établis entre les différents Responsables de la gestion, le RFFIM prépare l'avant-projet de RAP année N-1 du Ministère. Ensuite, conformément à l'article 39 du *Décret n° 2019-222 du 13 mars 2019*, le RFFIM sur ordre de l'Ordonnateur, transmet l'avant-projet de RAP année N-1 au Contrôleur Financier pour avis.

4.5. Points de vigilance lors de l'évaluation de l'exécution du budget

Outre l'objectif de reddition des comptes, la phase de l'évaluation de l'exécution du budget s'inscrit dans la recherche de l'amélioration continue des performances. L'implication des acteurs extérieurs (CF, CB, DBE, DGMP, etc.) dans cette phase d'évaluation de l'exécution du budget permet de franchir le cadre de l'autoévaluation et de rassurer sur la crédibilité des données et informations qui en résultent. Toutefois, nous mentionnons quelques points de vigilance (non exhaustifs) dans le tableau ci-après.

Tableau 33: Points de contrôle lors de l'évaluation de l'exécution du budget

CONTROLEURS DE GESTION	TACHES DE L'EVALUATION DE L'EXECUTION DU BUDGET	POINTS DE VIGILANCE
RFFIM	Tâche 1 : Préparer les documents de la réunion de dialogue de gestion sur la performance.	<ul style="list-style-type: none"> • S'assurer de la véracité de l'information de performance des documents réceptionnés ; • Vérifier le respect de la méthodologie de traitement des données.
	Tâche 2 : Tenir la réunion de dialogue de gestion sur la performance.	<ul style="list-style-type: none"> • S'assurer de la qualité de l'interprétation et de la présentation des informations de performance ; • Vérifier le degré d'exploitation des informations du projet de RAP dans la prise de décision et la gestion orientée vers la performance ; • Vérifier le redimensionnement des valeurs cibles des indicateurs de performance du PAP année N, par rapport aux valeurs de références année N-1 fiabilisées ; • S'assurer du réalisme des valeurs cibles année N des indicateurs de performance, par rapport au volume des crédits octroyés.

ANNEXES

ANNEXE 1 : Liste des Ministères consultés

NOM ET PRENOMS	STRUCTURE	FONCTION	CONTACTS	E-MAIL
MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE Programme 1 : Administration Générale Date : 30 novembre 2022 / heure : 10h-11h				
Parfait KOUADIO	MINEDD	Dir Cab/ RPROG	07-08-85-43-88	akouparfait@yahoo.fr
MINISTERE DE L'INTERIEUR ET DE LA SECURITE Programme 2 : Sécurité Intérieure Date : 01 décembre 2022 / heure : 10h-12h				
KONE Daouda	DGPN	CHEF/ CAB	01-40-29-07-90	
SILUE S. Dramane	MIS/ DAF	DAF	07-08-17-63-74	
SOUMAHORO Mory	DGPN	Intendant	01-01-43-84-13	
DIARRASSOUBA Arouna	DAF / Assistant	Assistant	07-08-83-95-62	
MINISTERE DU COMMERCE, DE L'INDUSTRIE ET DE LA PROMOTION DES PME Programme 2 : Commerce Intérieur Date : 01 décembre 2022 / heure : 14h30mn-15h30 mn				
KOIZAN Kablan Aimé	Direction Générale du Commerce Intérieur	Directeur Général	07-09-40-00-18	aimekkoizan@yahoo.fr
KOFFI Sangaré. O	Direction Générale du Commerce Intérieur	Chargé d'Etudes		
MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE ET DE L'ALPHABETISATION Programme 2 : Enseignement préscolaire et primaire Date : 01 décembre 2022 / heure : 16h00mn-17h00 mn				
MAMADOU Fofana	DELC	Directeur	07-07-89-37-27	fofmadouss@gmail.com
KOUAME. K. Simone Epouse BAMBA	ECONOME	COMPTABLE	07-08-94-90-66	
ANOH Famié Serge Landry	CF/ MENA	Chef de Service	07-07-50-58-15	famieserge75@gmail.com
MINISTERE DE L'HYDRAULIQUE, DE L'ASSAINISSEMENT ET DE LA SALUBRITE Programme 1 : Administration Générale Date : 02 décembre 2022 / heure : 08h00mn-09h30 mn				
DIOMANDE Drissa	MINHAS	Directeur de Cabinet	07-07-59-29-08	ddiomande70@gmail.com
ADAYE K. Damase	MINHAS	DAF/ RFFIM	07-08-06-39-08	kadayedamase@yahoo.fr
DIOMANDE Souleymane	MINHAS	Chargé d'Etudes	07-09-08-05-89	diomande83@gmail.com
FOFANA Brihima	MINHAS	CT	07-07-00-91-32	brihimafafa@gmail.com
MINISTERE DE LA CONSTRUCTION, DU LOGEMENT ET DE L'URBANISME Programme 2 : Foncier et Urbain Date : 02 décembre 2022 / heure : 14h30mn-15h15 mn				
KRA Kouman	MCLU	DGUF	07-07-42-99-85	
HOURAGA Yves .D	MCLU	DGUF / DAF	01-01-10-05-96	
MINISTERE DES TRANSPORTS Programme 3 : Transport Terrestre Date : 02 décembre 2022 / heure : 15h30mn-16h00 mn				
TIESSE Lucien	MT / DGTTTC	DG	07-08-46-64-23	lucientiesse@yahoo.fr
MINISTERE D'ETAT, MINISTERE DE L'AGRICULTURE ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE Programme 2 : Production et Sécurité Alimentaire Programme 3 : Développement Rural Date : 06 décembre 2022 / heure : 09h00mn-10h30 mn				
Professeur ANGUI Pascal	MENINADER	DGPSA	07-07-97-89-25	pascalangui@yahoo.fr
N'GUESSAN Koffi	MENINADER	DGDR	07-07-73-25-50	ngoffiro@gmail.com

NOM ET PRENOMS	STRUCTURE	FONCTION	CONTACTS	E-MAIL
Rodrigue				
ADOU Arlette	DAF	Chef de Service	07-08-44-50-85	adouarlette@yahoo.fr
AMANY Evelyne	DPPF	Chef Service		evelyne.amanyl@gmail.com
FOFANA Moriféré	DEP	Assistant-Comptable		Fofmorifereb9@gmail.com
ANON Jean-Christ	DAF	Chargé d'Etudes	07-48-73-01-42	jeankristanon@yahoo.fr
COULIBALY Ramata	DCVSA	Directeur	07-49-56-30-21	Coulibalytenedja9@gmail.com

ANNEXE 2 : Définition des concepts clés du référentiel des emplois et des compétences.

CONCEPTS CLES	DEFINITION DES CONCEPTS CLES
Famille professionnelle	C'est un ensemble de métiers présentant une même finalité de service et une même culture professionnelle.
Métier	Le métier est un ensemble d'emplois liés entre eux par une même technicité ou par une forte proximité en matière d'activités et de compétences. L'individu qui maîtrise un métier possède un ensemble de savoir et de savoir-faire spécifiques, éprouvés par l'expérience.
Emploi	L'emploi correspond à un ensemble homogène de postes de travail. L'emploi rassemble donc plusieurs salariés qui occupent des postes assez similaires les uns des autres au vu des activités réalisées et des compétences mises en œuvre. L'emploi-référence est l'unité de base du répertoire interministériel, il regroupe des emplois suffisamment proches en termes de mission globale et d'activités pour être occupés par des personnes ayant une même posture professionnelle et des compétences de même nature. L'emploi-type est l'unité de base du répertoire ministériel. Il s'exerce au regard des spécificités du Ministère et constitue un regroupement de postes ayant entre eux, une proximité de contenu et d'exigences de compétences.
Code emploi	Le code comporte deux séquences, l'une désignant la famille tel que AH (Administration générale et ressources Humaines) et l'autre désignant le rang de l'emploi-type du Ministère considéré tel que E035MENA (Ministère de l'Education Nationale et de l'Alphabétisation). Le regroupement de ces deux conséquences donne le code AHE35MENA qui désigne l'emploi-type de « Responsable de ressources humaines » dudit Ministère.
Compétence	De façon générale, une compétence fait référence à un ensemble intégré de qualifications, de savoir-faire et de savoir-être qui se manifeste sous la forme d'un comportement au poste de travail. Il s'agit d'une prise de responsabilité de la personne sur des situations professionnelles auxquelles elle est confrontée.
Poste de travail	Un poste correspond à une situation individuelle de travail. Il s'agit de l'ensemble des activités et des tâches affectées à un individu en particulier au sein d'une unité opérationnelle donnée. Le poste de travail est défini par les paramètres suivants : <ul style="list-style-type: none"> • un contenu de travail ; • un lieu donné ; • une période de temps limitée ; • une rémunération. Généralement, il y a autant de postes de travail que d'agents dans une unité opérationnelle.

ANNEXE 3: Liste des données quantitatives sur les ressources humaines du Ministère

CATEGORIES D'INFORMATIONS QUANTITATIVES A RECHERCHER	DONNEES QUANTITATIVES A RECHERCHER
Informations relatives aux effectifs présents	<ul style="list-style-type: none"> - Connaissance des effectifs présents (exprimés en effectifs physiques et en ETPT) ; - Connaissance des données démographiques relatives aux effectifs physiques (pyramides des âges par statut et par corps, âge moyen...) ; - Connaissance des modalités de calcul du plafond d'emplois et de la masse salariale ; - Maîtrise des éléments de calcul du GVT positif (évolution de la

	rémunération des agents présents) et des autres éléments de calcul des rémunérations (indemnitaires, autres ...).
Informations relatives aux flux de personnels	<ul style="list-style-type: none"> - Connaissance des départs (retraites, fin de contrat, demandes de mutations, de détachements...); - Existence d'une projection statistique des sorties précédemment constatées par types de motifs : mutation, réussite de concours, etc...; - Connaissance des flux entrants prévisibles (sorties d'écoles, recrutements engagés, retours prévisionnels de détachement...); - Connaissance des incidences des plans de requalification engagés.
Diagnostic stratégique relatif aux données quantitatives	<ul style="list-style-type: none"> - Quelles sont les données que je considère comme les plus fiables ? - Quelles sont les données que je maîtrise le moins bien ? - Comment améliorer rapidement ma connaissance des éléments quantitatifs que j'ai cotés comme les moins fiables ?

ANNEXE 4 : Liste des données qualitatives sur le personnel du Ministère

CATEGORIES D'INFORMATIONS QUALITATIVES A RECHERCHER	DONNEES QUALITATIVES A RECHERCHER
Informations relatives aux missions et métiers du Ministère	<ul style="list-style-type: none"> - Existence d'un document d'orientations stratégiques claires fondé sur les missions du Ministère ; - Existence d'un référentiel ministériel des emplois ; - Connaissance des emplois / compétences dont le Ministère aura besoin à court et moyen termes, compte tenu de l'évolution de ses missions ; - Connaissance des compétences ou des emplois-types identifiés comme les plus «critiques » à pourvoir ; - Connaissance des postes à redéployer compte tenu de l'évolution des missions du Ministère, des réorganisations, des progrès technologiques prévisibles ou de réaménagements des procédures.
Informations relatives aux types de ressources humaines disponibles	<ul style="list-style-type: none"> - Recensement des agents en fonction d'un référentiel des emplois et compétences ; - Existence de fiches emplois-types établies sur la base d'un référentiel des emplois et compétences ; - Existence d'un plan de formation en fonction des besoins d'évolution des compétences des services ; - Pratique de l'entretien professionnel (évaluation annuelle) donnant lieu à des suites opérationnelles concrètes.
Diagnostic stratégique relatif aux données qualitatives	<p>Compte tenu des résultats enregistrés sur ce tableau, quelles actions entreprendre pour améliorer rapidement le niveau de connaissance de l'évolution des missions / emplois-types du Ministère ?</p> <p>Quelles sont les types de ressources humaines disponibles ?</p> <p>Compte tenu des résultats enregistrés dans ce tableau, quelles sont les ressources humaines facilement mobilisables ?</p>

GLOSSAIRE DES TERMINOLOGIES UTILISEES

MOT OU GROUPE DE MOTS	DEFINITIONS
Action	<p>Dans le programme, l'action est un ensemble d'activités qui regroupe des crédits correspondant à un service ou un mode particulier d'intervention de l'administration ou visant un public particulier d'usagers ou de bénéficiaires ou encore, au soutien de l'administration en charge du programme.</p> <p>Les actions doivent rester stables au cours d'un exercice budgétaire pour permettre d'assurer la comparaison entre l'autorisation parlementaire et l'exécution budgétaire. À titre exceptionnel, les actions peuvent être modifiées sur accord de la Direction Générale du Budget et des Finances.</p>
Activité	<p>Dans le budget-programme, l'activité est un ensemble cohérent de tâches nécessitant des ressources humaines, financières, matérielles et procéduriales pour la production d'un bien ou d'un service, au sein d'une administration. Elle permet de préciser plus finement la destination des crédits demandés, ouverts et exécutés.</p> <p>Dans le budget-programme, l'activité est généralement pluriannuelle sous diverses formes :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ une mission confiée à une unité administrative ; ▪ un projet entier ; ▪ une mesure sectorielle.
Budget Opérationnel de Programme	<p>Selon l'Article 16 du Décret 2019-222 du 13 mars 2019, « le Budget opérationnel de programme regroupe les crédits d'un programme mis à la disposition d'un responsable identifié pour un périmètre ou un territoire donné. ». Il peut renfermer une partie ou la totalité des crédits d'une seule ou de plusieurs actions du programme.</p> <p>Le Budget Opérationnel de Programme (BOP) comprend la déclinaison des objectifs et des indicateurs de performances du programme et un budget prévisionnel correspondant à la programmation des moyens ainsi que le schéma d'organisation financière détaillant les différents services appelés à le mettre en œuvre.</p> <p>Selon les critères fonctionnels, le BOP peut correspondre aux crédits d'une administration centrale, d'un établissement public national ou d'un projet d'envergure. Selon les critères territoriaux, le BOP correspond aux crédits des services déconcentrés d'une région administrative.</p>
Cadrage budgétaire	la représentation synthétique du budget qui se compose des grandes masses de dépenses de l'État (tenant compte des priorités économiques et sociales du Gouvernement, ainsi que des engagements extérieurs) d'une part, et d'autre part des grandes masses de ressources de l'État.
Cadre de résultats	un instrument de suivi définissant les objectifs et résultats de manière claire et chiffrée et renforçant l'obligation de rendre compte de la réalisation de ces résultats de court, moyen et long terme.
Centre de responsabilité	<p>Un centre de responsabilité peut être défini comme une unité organisationnelle dont le responsable s'engage à atteindre un certain niveau de performance en contrepartie d'une mise à disposition de moyens préalablement définis.</p> <p>La LOLF 2014 et ses textes subséquents déterminent les centres de responsabilité (Ordonnateur, RPROG, RFFIM, RBOP et RUOP) du contrôle de gestion, auxquels des moyens sont octroyés pour réaliser les objectifs qui leur ont été assignés.</p>
Chaîne programmatique	la relation existante entre différents éléments issues d'une programmation
charges en comptabilité	<p>Une charge représente la consommation d'une ressource par la structure au cours de son activité. En pratique, il s'agit de sommes versées en contrepartie :</p> <ul style="list-style-type: none"> - de marchandises, matières premières, produits, fourniture de consommables, etc. ; - de prestations de service (sous-traitance, honoraires, travaux, etc.) ; - d'impôts et de taxes non récupérables (taxes d'apprentissage, formations professionnelles, taxes sur les véhicules de société, taxes sur surfaces commerciales, impôts sur les bénéficiaires, etc.) ; - de prêts d'argent (AGIOS, intérêt sur prêt, intérêt sur escompte, etc.). <p>Par extension, la notion de charge désigne également les dépenses relatives aux biens de production (les investissements appelés « immobilisations ») dont la durée de vie excède un an et qui se déprécient avec le temps. Cette perte de valeur constitutive d'une charge est appelée</p>

	dotation aux amortissements.
Contrôle a posteriori	selon le guide "le Contrôleur Financier dans la réforme budgétaire", le contrôle a posteriori est exercé après exécution de la dépense. Il concerne le contrôle a posteriori pour l'évaluation de la performance et le contrôle a posteriori du patrimoine de l'Etat. Les comptes rendus de gestion des administrations contrôlées sont également concernés par le contrôle a posteriori.
Contrôle a priori	selon le guide "le Contrôleur Financier dans la réforme budgétaire", le contrôle a priori, exercé par le Contrôleur Financier, porte sur les opérations budgétaires. Il vérifie ainsi la régularité des dépenses de l'Etat ou des actes à incidence financière et des modifications budgétaires en cours d'exercice.
Contrôle de gestion	selon le Guide didactique de la Directive N° 06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant lois de finances au sein de l'UEMOA, le contrôle de gestion est l'ensemble des outils et processus visant à mieux connaître et à mieux maîtriser les activités, les coûts, les résultats et leurs liens mutuels permettant d'apprécier l'efficacité et l'efficience. Contrairement à ce que laisse penser ce mot, il ne s'agit pas d'un contrôle mais plutôt d'un élément du pilotage d'une institution ou d'un programme. Dans le cadre de la Gestion Budgétaire par Objectif, le contrôle de gestion a vocation à alimenter en données objectives le dialogue de gestion entre les différents niveaux de l'administration, en éclairant les enjeux de performance.
Contrôle financier	selon le guide didactique de la directive n° 06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant lois de finances au sein de l'UEMOA, le Contrôle Financier est chargé de veiller au caractère soutenable, tant des documents prévisionnels de gestion élaborés par les responsables de crédits que des actes de dépense les plus importants pris par les ordonnateurs. La prévention du risque budgétaire constitue donc le cœur du nouveau contrôle financier.
coût	Le coût représente le cumul des charges engagées en vue de la réalisation d'un objectif défini (un produit ou un service). <ul style="list-style-type: none"> - l'objet de coût correspond à tout élément pour lequel une mesure séparée du coût est jugée utile ; - le coût direct est l'ensemble des charges pouvant être affectées sans ambiguïté à un objet de coût, ensemble des charges directes par rapport à lui ; - le coût indirect est une ressource consommée par plusieurs objets de coût, charge qui n'est pas spécifiquement et uniquement associée à un objet de coût, charge qui n'est pas imputable, sans travaux ou hypothèses préalables, à un objet de coût particulier.
Document de programmation pluriannuelle des dépenses (DPPD)	selon le guide didactique de la directive n° 06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant lois de finances au sein de l'UEMOA, le Document de programmation pluriannuelle des dépenses est un instrument budgétaire sectoriel pluriannuel glissant et qui présente l'évolution budgétaire des programmes sur une période de trois ans. Tous les ministères, budgets annexes et comptes spéciaux présentent chacun un DPPD qui regroupe les programmes qui leurs sont associés. Ces documents constituent les supports de présentation pour : <ul style="list-style-type: none"> - les crédits des programmes du secteur : année du projet de loi de finances et années suivantes ; - les résultats « cibles » poursuivis par les objectifs et les indicateurs. Les DPPD sont ainsi le vecteur principal de la performance : à travers les programmes qui le composent, ils précisent les objectifs et les indicateurs retenus pour chacune des politiques publiques. C'est sur la base de la présentation retenue pour les DPPD que sont élaborés les rapports annuels de performance (RAP).
Efficacité	selon le guide didactique de la directive n° 06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant lois de finances au sein de l'UEMOA, l'efficacité décrit la capacité d'une personne, d'un groupe ou d'un système à arriver à ses buts ou aux buts qu'on lui a fixé. Être efficace consiste à produire des résultats escomptés et réaliser des objectifs fixés en terme de qualité, de rapidité et/ou de coûts. L'efficacité désigne aussi le rapport entre les résultats obtenus et les objectifs.
Efficience	selon le Guide didactique de la Directive N° 06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant lois de finances au sein de l'UEMOA, l'efficience désigne, à partir d'une situation de référence, la mesure de la quantité de service fournie/produite à niveau de ressource inchangé. Dans le cadre particulier des finances publiques, l'efficience met en relation les résultats atteints (nombre de salles de classes construites, de km de routes réalisées, de tonnes de produit distribuées, de personnes touchées...) avec les ressources financières utilisées. La recherche d'une plus grande efficience consiste à garantir un niveau de service équivalent au moindre coût. Elle désigne également le rapport entre les résultats obtenus et les moyens utilisés.
Engagement	Selon le guide "le Contrôleur Financier dans la réforme budgétaire", l'engagement de la dépense est de deux (2) ordres : l'engagement juridique et l'engagement comptable. L'engagement juridique de la dépense est l'acte par lequel l'Etat ou un organisme public crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle résultera une charge. L'engagement comptable de la

	dépense consiste à affecter des crédits au paiement de la dépense.
Evaluabilité	la capacité d'une activité ou d'un projet à pouvoir être évalué.
Evaluation	une appréciation systématique et objective d'un projet, d'un programme ou d'une politique, en cours ou terminé, de sa conception, de sa mise en œuvre et de ses résultats.
Evaluation ex ante	l'étude ou l'analyse de la situation initiale d'un plan, un programme ou projet, avant le démarrage. L'évaluation ex ante est nécessaire parce que: <ul style="list-style-type: none"> - elle permet d'apprécier de manière adéquate si le financement et les ressources proposés sont d'un niveau correspondant aux résultats et à l'incidence prévus; - la fiabilité de l'évaluation ex post et, partant, la responsabilité eu égard aux résultats et aux incidences, dépend en grande partie de la qualité de la préparation de l'intervention au départ.
Evaluation ex post	l'étude qui vise à tirer les enseignements rétrospectifs sur une politique parvenue à maturité. L'évaluation ex post est réalisée plusieurs années après l'achèvement d'un plan, programme ou projet, pour en apprécier pleinement les impacts qui sont les changements directs ou indirects, positifs ou négatifs, prévus ou imprévus.
Fiabilité	Le caractère d'une collecte d'informations vraies et de qualité.
Fongibilité asymétrique des crédits	selon le Guide didactique de la Directive N° 06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant lois de finances au sein de l'UEMOA, c'est la règle selon laquelle les ordonnateurs peuvent utiliser indifféremment les crédits relevant de plusieurs lignes budgétaires (paragraphe, articles voire chapitres actuels, au sein d'une même partie par exemple) figurant dans le périmètre de la fongibilité décrété. La fongibilité confère à l'ordonnateur d'importantes marges de manœuvre pour mobiliser et combiner des ressources et modes d'intervention qu'il juge les plus appropriés aux circonstances. Se trouvent ainsi allégées certaines contraintes traditionnelles du processus d'exécution de la dépense publique, telles que les règles et restrictions aux virements, ou les contraintes liées à la disponibilité des crédits et à la bonne imputation des dépenses. Des modalités d'encadrement allégées de la fongibilité peuvent néanmoins être édictées au niveau interministériel ou ministériel. En outre, la nomenclature budgétaire doit être adaptée pour assurer la cohérence des catégories de crédits, et les ordonnateurs comme les comptables doivent fournir les informations permettant un contrôle a posteriori.
Goulots d'étranglement	un goulot d'étranglement évoque la plupart du temps des contraintes pesant sur un projet ou un programme et constitue un facteur limitant pour l'atteinte des objectifs fixés et de la performance.
Infra annuel	une période inférieure à un an.
Liquidation	selon le guide "le Contrôleur Financier dans la réforme budgétaire", la liquidation est l'acte qui consiste à vérifier la réalité de la dette et à arrêter le montant exact de la dépense. La liquidation est faite sur la base des titres et des pièces qui justifient la preuve des droits acquis par les créanciers de l'Etat.
Logique de moyens	une logique d'intervention dans le cadre des activités d'une structure ou d'une institution et qui est basée essentiellement sur la définition des moyens utilisés pour mener lesdites activités. Dans cette logique, après la fixation des objectifs en fonction des besoins et priorités, il est procédé à la mobilisation des ressources nécessaires pour leur réalisation.
Logique de résultats	une logique d'intervention dans le cadre des activités d'une structure ou d'une institution et qui met l'accent sur la réalisation de résultats clairement définis dans les court, moyen et long termes. Dans le cadre de cette logique, après la fixation des résultats de développement en fonction des besoins et priorités, des ajustements des résultats sont opérés dans la limite des ressources disponibles ou mobilisables.
Objectif général	correspond à la finalité et au but. L'objectif général d'un projet ou programme renvoie à l'état final attendu, aux intentions explicites de son promoteur. Exemple: Améliorer (ou Amélioration) de l'état de santé des populations.
Objectifs spécifiques	les bénéfices majeurs qu'un projet ou programme veut réaliser pour ses bénéficiaires directs. Ils contribuent à la réalisation de l'objectif général.
Ordonnancement	selon le guide "le Contrôleur Financier dans la réforme budgétaire", l'ordonnancement est l'acte par lequel l'ordonnateur donne l'ordre au comptable assignataire de payer la dette de l'Etat ou celle d'un organisme public, conformément aux résultats de la liquidation. L'ordre de paiement, le mandat de paiement ou la délégation de crédits ne peuvent être présentés à la signature de l'ordonnateur qu'après avoir été soumis au visa préalable du Contrôleur Financier.
Ordonnateur	selon le Guide didactique de la Directive N° 06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant lois de finances au sein de l'UEMOA, l'ordonnateur est l'autorité qui a le pouvoir d'engager les dépenses

	d'une personne publique et donc de générer une dette pour la personne publique. Les fonctions d'ordonnateur sont incompatibles avec celles de comptable. Il faut distinguer les fonctions d'ordonnateur des recettes, qui incombent uniquement aux ministres des finances et les fonctions d'ordonnateur des dépenses qui relèvent des ministres sectoriels et des présidents d'institutions.
Output	produit, sortie de données dans un système ou biens et services issus de l'activité de production.
Paielement	selon le guide "le Contrôleur Financier dans la réforme budgétaire", le paiement est l'acte par lequel l'Etat se libère de sa dette vis-à-vis de ses créanciers. Le règlement de la dette de l'Etat est effectué par le comptable assignataire.
Plan d'engagement	Le plan d'engagement regroupe les actes de gestion prévisionnelle des dépenses de biens et services, de transferts courants et d'investissement hors projets avec Contrôleur Financier dédié. Il consolide les plans d'activités des unités opérationnelles du BOP et assure pour un exercice budgétaire, le calendrier d'exécution des activités inscrites dans ledit BOP.
Plan de Travail et de Budget Annuel (PTBA)	Le Plan de Travail et de Budget Annuel (PTBA) regroupe les actes de gestion prévisionnelle des dépenses d'investissement des projets cofinancés avec Contrôleur Financier dédié. C'est un outil de planification physique et financière, assurant que des étapes progressives sont franchies vers la réalisation des livrables d'un projet et servant de base au suivi-évaluation.
Projet	Dans le budget-programme, le projet prend la forme d'un processus unique qui consiste en un ensemble de sous activités coordonnées en vue d'un objectif défini et comportant des contraintes de coûts et de délais.
Programme	<p>Selon l'Article 15 de la Loi Organique N° 2014-336 du 5 juin 2014 relative aux Lois de finances, « Un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'une politique publique clairement définie dans une perspective de moyen terme ».</p> <p>Deux catégories de programmes sont à distinguer :</p> <ul style="list-style-type: none"> • les programmes supports (ou de soutien ou transversaux), qui assurent le pilotage et l'administration du Ministère ; • les programmes opérationnels qui visent la production de biens et/ou de services publics.
Reporting	l'expression anglophone de la communication de données. Il consiste en la présentation de rapports sur les activités et les résultats d'un projet ou programme ou de toute autre organisation. Le reporting est destiné à des personnes physiques ou morales ayant un intérêt à recevoir des informations sur la structure concernée.
Résultat	un changement, une transformation descriptible et mesurable qui découle d'une relation de cause à effet. Il constitue des retombées en termes de biens, de services, de développement économique, social ou culturel.
Soutenabilité	selon le Guide didactique de la Directive N° 06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant lois de finances au sein de l'UEMOA, la soutenabilité budgétaire désigne, dans le cadre des finances publiques, la capacité d'un Etat à conduire des actions sans mettre en danger sa capacité à honorer ses engagements financiers dans le futur, c'est-à-dire à rester solvable.
Système de contrôle de gestion	Un système de contrôle de gestion est un système qui recueille et utilise des informations pour évaluer la performance des différentes ressources organisationnelles telles que les ressources humaines, physiques, financières et aussi l'organisation dans son ensemble à la lumière des objectifs poursuivis.
Tableau de bord	selon le guide didactique de la directive n° 06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant lois de finances au sein de l'UEMOA, est un ensemble d'indicateurs, financiers ou non, qui se rapportent à une institution, qui ont été sélectionnés par le responsable de cette institution et qui lui sont destinés. Outil de lecture synthétique, global et rapide, le tableau de bord est utilisé à des fins de mesure et de maîtrise des grands processus de fonctionnement de cette institution et de sa performance ; il a vocation à aider le responsable à prendre des décisions ; il doit donc contenir des informations utiles à cette fin.
Valeur cible d'un indicateur	Une valeur qui traduit la projection finale souhaitée de l'indicateur.
Valeur référence d'un indicateur	une valeur qui quantifie ou qualifie le phénomène à la date du début de la mise de l'indicateur sous contrôle.

BIBLIOGRAPHIE

- REPUBLIQUE DE COTE D'IVOIRE, MINISTERE AUPRES DU PREMIER MINISTRE, CHARGE DU BUDGET ET DU PORTEFEUILLE DE L'ÉTAT, Direction de la Réforme Budgétaire et de la Modernisation de la Gestion Publique 2020 – *Guide du contrôle de gestion et de suivi de la performance des programmes*
- FREDERICK WINSLOW TAYLOR, 1910-*The Principles of SCIENTIFIC MANAGEMENT*
- HENRI FAYOL, 1916-*Administration Industrielle et Générale*
- ROBERT NEWTON ANTHONY, 1965-*Management Control Systems*
- DRISS HARRIZI et NOUREDDINE DAFI, 2013-*Vers une nouvelle culture managériale: Méthodologie de mise en place d'un système de contrôle de gestion dans un établissement Public–Cas d'une académie régionale d'éducation et de formation*
- SEYLINA VERGHESE, – *Le budget-programme axé sur les performances : L'expérience des Seychelles*
- REPUBLIQUE DU CAMEROUN, 2016 – *Manuel du Contrôle de Gestion : Aide au pilotage de la performance dans le cadre de la loi portant régime financier de l'Etat*
- GERARD NAULLEAU, 2003 – *La mise en œuvre du contrôle de gestion dans les organisations publiques : les facteurs de réussite*
- CONTRÔLE DE GESTION DES PROGRAMMES, 2006 – *Dossier documentaire : La mise en place des objectifs opérationnels dans le cadre du dialogue de gestion*
- COMITE DE COORDINATION DU CONTRÔLE DE GESTION, 2008 – *Le dispositif de contrôle de gestion : Cadre de référence pour les services de l'Etat et les opérateurs*
- PARTENARIATS PUBLIC-PRIVE, 2004 – *Contrats de performance : Guide pour les municipalités*
- REPUBLIQUE DU CAMEROUN, MINISTERE DES FINANCES, 2010 – *Manuel de préparation du budget programme : Document de référence*
- REPUBLIQUE DU CONGO, MINISTERE DU PLAN, DE LA STATISTIQUE ET DE L'INTEGRATION REGIONALE, 2018 – *Guide méthodologique d'élaboration et de suivi-évaluation des politiques publiques*
- REPUBLIQUE DU SENEGAL, MINISTERE DES FINANCES ET DU BUDGET, 2021 – *Stratégie de mise en place du contrôle de gestion dans l'administration publique*
- REPUBLIQUE DE TUNISIE, EXPERTISE FRANCE, 2021 – *Elaboration du guide sur le contrôle de gestion adapté au contexte tunisien et au diagnostic élaboré et appui à la mise en œuvre du contrôle de gestion*
- OCDE, 1996 – *Le contrôle de gestion dans les administrations publiques modernes : Etudes comparatives des pratiques*
- REPUBLIQUE DU CAMEROUN, BANQUE MONDIALE, 2014 – *Le contrôle de gestion comme outil du pilotage de la performance des programmes publique*
- REPUBLIQUE DU SENEGAL, DIRECTION GENERALE DU BUDGET, 2018 – *Guide d'élaboration du Budget Programme*
- REPUBLIQUE FRANCAISE, MINISTERE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE, 2005 – *Guide pratique de la déclinaison des programmes : Les budgets opérationnels de programme*
- REPUBLIQUE DE CÔTE D'IVOIRE, MINISTERE D'ETAT, MINISTERE DU PLAN ET DU DEVELOPPEMENT, 2015 – *Manuel des procédures d'élaboration des politiques sectorielles*
- REPUBLIQUE FRANCAISE, MINISTERE DES FINANCES ET DES COMPTES PUBLICS, 2012 – *Guide pratique du contrôle de gestion dans les services de l'Etat*
- REPUBLIQUE FRANCAISE, MINISTERE DE L'ECONOMIE et DES FINANCES, 2016 – *Guide de la performance*

- REPUBLIQUE FRANCAISE, MINISTERE D'ETAT, MINISTRE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE, 2004 – *La démarche de performance : stratégie, objectifs, indicateurs : Guide méthodologique pour l'application de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001*
- ROYAUME DU MAROC, MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES, – *Guide de la programmation budgétaire triennale*
- REPUBLIQUE FRANCAISE, MINISTERE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS, 2020 – *Guide de la performance*
- REPUBLIQUE DU BURUNDI, MINISTERE DE LA SANTE PUBLIQUE ET DE LA LUTTE CONTRE LE SIDA, 2016 – *Manuel des normes et procédures de gestion du Système national d'information sanitaire*
- MOEZ ESSID, 2009 – *Les mécanismes de contrôle de la performance globale : Le cas des indicateurs non financiers de la RSE*
- REPUBLIQUE DE TUNISIE, EXPERTISE FRANCE, 2019 – *Guide méthodologique du budget pluriannuel*
- LAURENT CABANES, 2018 – *La mise en place de la comptabilité analytique dans l'administration publique centrale française, entre utilité et obligation légale : le cas du ministère de la défense*
- F. ENGEL et F. KLETZ, 2005 – *Cours de comptabilité analytique*
- REPUBLIQUE FRANCAISE, MINISTERE DE LA FONCTION PUBLIQUE, 2016 – *La gestion prévisionnelle des ressources humaines dans les services de l'Etat : Guides pratiques*
- REPUBLIQUE D'HAÏTI, LA PRIMATURE, 2014 – *Manuel de politiques, normes et procédures de gestion des ressources humaines*
- ORGANISATION MONDIALE DES DOUANES, – *Guide pour la mise en place d'un système de gestion des ressources humaines basé sur des compétences*
- REPUBLIQUE DE TUNISIE, BANQUE MONDIALE, 2009 – *Dialogue de gestion et pilotage de la performance : Guide méthodologique*
- LORRAINE SIMARD, 2017 – *Développement d'un outil de mesure du dialogue de gestion*
- ROYAUME DU MAROC, MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES, EXPERTISE France, – *Guide du dialogue de gestion et du pilotage opérationnels*