

Programme d'appui à l'élaboration du processus d'exécution et suivi-évaluation du Budget Programme au Cameroun

Manuel d'exécution
et de pilotage du budget programme

Novembre 2012

Préface

Le présent guide, qui se veut essentiellement pratique, a pour principal objectif de servir d'outil de travail dans l'exécution du budget programme sur lequel est basée la loi n° 2007/006 du 26 décembre 2007 portant régime financier de l'Etat.

Sans prétendre se substituer à la réglementation et aux circulaires d'exécution, ce guide s'est efforcé de traiter les différents aspects des phases d'exécution des dépenses publiques en s'appuyant notamment sur la loi portant régime financier de l'Etat et de la circulaire n° 0001/MINFI du 10 janvier 2012 portant instructions relatives à l'exécution, au suivi et au contrôle de l'exécution du budget de l'Etat, des Etablissements Publics Administratifs, des Collectivités Territoriales Décentralisées et des Organismes Subventionnés pour l'exercice 2012.

Ce guide tient compte également des critères de convergence régionale qui s'appliquent dans la zone CEMAC en s'appuyant notamment sur la Directive n°1/11-UEAC-190-CM-22 relative aux lois de finances dans les pays membres de la CEMAC et la Directive n° 02/11-UEAC-190-CM-22 relative au règlement général de la comptabilité publiques dans les pays membres de la CEMAC

Le présent guide s'adresse en priorité aux intervenants dans la chaîne de dépense : Ordonnateurs, Comptables, Contrôleurs financiers, Gestionnaires de Ressources, Régisseurs, Responsables de Programmes, Responsables d'Unités Administratives, Gestionnaires d'Activité, et Personnes Responsables des Marchés Publics.

Il est également susceptible de répondre aux attentes de ceux qui sont concernés plus ou moins directement par la gestion des dépenses publiques ou par ceux qui désirent acquérir des connaissances ou les compléter en un minimum de temps.

Table des matières

PRÉFACE

LISTE DES ABRÉVIATIONS ET DES ACRONYMES

1.	APERÇU GÉNÉRAL.....	1
1.1	LA LRFE : VECTEUR D'UN MANAGEMENT PUBLIC RÉNOVÉ	1
1.2	PLACE DU BUDGET PROGRAMME DANS LE DISPOSITIF DE GESTION BUDGÉTAIRE	2
1.3	CADRE JURIDIQUE DU BUDGET PROGRAMME	3
2.	PILOTAGE DU BUDGET PROGRAMME AXÉ SUR LA PERFORMANCE	5
2.1	LES ACTEURS DE LA PERFORMANCE	7
2.1.1	Le responsable de programme	7
2.1.2	Le responsable de l'unité administrative	9
2.1.3	Le responsable d'activité	9
2.1.4	Le contrôleur de gestion	9
2.2	LE DISPOSITIF DE PILOTAGE STRATÉGIQUE.....	10
2.2.1	Déclinaison des objectif du programme	11
2.2.2	Identification des leviers d'action	14
2.2.3	Le dialogue de gestion	14
2.2.4	Formalisation du dialogue de gestion.....	21
2.2.5	La contractualisation.....	22
2.2.6	La cartographie du programme.....	24
2.3	LE DISPOSITIF DE CONTRÔLE DE GESTION	25
2.4	LE DISPOSITIF DE PILOTAGE OPÉRATIONNEL.....	27
2.4.1	Le processus de planification opérationnelle	29
2.4.2	Le processus de mise en œuvre.....	30
2.4.3	Le processus de suivi.....	31
2.4.4	Le processus de reporting et d'action	34
3.	EXÉCUTION OPÉRATIONS BUDGÉTAIRES ET REPORTING FINANCIER..	37
3.1	CADRE TECHNIQUE DE L'EXÉCUTION DES OPÉRATIONS BUDGÉTAIRES	37
3.2	LA NOMENCLATURE D'EXÉCUTION DES OPÉRATIONS BUDGÉTAIRES.....	38
3.3	LES ACTEURS DE LA CHAÎNE DE LA DÉPENSE	39
3.3.1	Les ordonnateurs.....	39
3.3.2	Les gestionnaires de ressources.....	40
3.3.3	Les comptables matières	41
3.3.4	Les comptables publics	42
3.3.5	Les contrôleurs financiers	42
3.3.6	Les régisseurs d'avances	43
3.4	LA MISE À DISPOSITION DES CRÉDITS.....	43
3.4.1	La délégation des crédits	43
3.4.2	Les accréditations budgétaires.....	44

3.5	LES PROCÉDURES D'EXÉCUTION DES DÉPENSES PUBLIQUES	44
3.5.1	La procédure normale	44
3.5.2	La procédure simplifiée	45
3.5.3	La procédure sans ordonnancement préalable	46
3.5.4	Les avances.....	46
3.6	RÈGLES D'EXÉCUTION DU BUDGET EN AE ET EN CP.....	46
3.7	MODALITÉS D'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN AE ET EN CP	48
3.7.1	Règles générales de consommation des AE et des CP.....	48
3.7.2	Règles spécifiques de consommation des AE et des CP selon la catégorie de la dépense.....	50
3.7.3	Règles de consommation des AE et des CP dans les marchés publics.....	51
3.7.4	Le cas particulier des contrats de partenariats public-privé (PPP).....	53
3.8	LES MODIFICATIONS BUDGÉTAIRES	54
3.8.1	Les virements de crédits.....	54
3.8.2	Les reports de crédits.....	55
3.8.3	Les retraits d'engagements.....	56
3.8.4	Les annulations budgétaires.....	56
3.9	L'ENREGISTREMENT DES OPÉRATIONS ET LE REPORTING FINANCIER.....	56
3.9.1	L'enregistrement des dépenses en AE et en CP.....	56
3.9.2	Le reporting financier.....	58
4.	MAITRISE DES OPÉRATIONS BUDGÉTAIRES ET DES PROCESSUS DE GESTION	65
4.1	ORGANISATION DU CONTRÔLE INTERNE ET DU CONTRÔLE EXTERNE.....	65
4.2	LE DISPOSITIF DE CONTRÔLE INTERNE À L'EXÉCUTIF	67
4.2.1	Le Contrôle Interne Ministériel, un dispositif de maîtrise du risque.....	68
4.2.2	Autres modalités du contrôle interne à l'exécutif.....	73
4.3	LE DISPOSITIF DE CONTRÔLE EXTERNE À L'EXÉCUTIF	76
4.3.1	Le contrôle juridictionnel.....	77
4.3.2	Le contrôle citoyen	77
ANNEXES		
ANNEXE 1 :	MATRICE DU CADRE LOGIQUE	81
ANNEXE 2 :	TABLEAU SYNOPTIQUE DES OBJECTIFS DU PROGRAMME	83
ANNEXE 3 :	TABLEAU SYNOPTIQUE DES OBJECTIFS DU PROGRAMME (ILLUSTRATION)	85
ANNEXE 4 :	TABLEAU SYNOPTIQUE DES MOYENS DU PROGRAMME	87
ANNEXE 5 :	TABLEAU SYNOPTIQUE DE SUIVI DES MOYENS.....	89
ANNEXE 6 :	PLANNING DE RÉALISATION DES OBJECTIFS DU PROGRAMME	91
ANNEXE 7 :	PLANNING DE RÉALISATION DES ACTIVITÉS ET DES TÂCHES.....	93
ANNEXE 8 :	CANEVAS DE PLAN DE TRAVAIL ANNUEL.....	95
ANNEXE 9 :	CANEVAS DE PLAN DE CONSOMMATION DES CRÉDITS	97

ANNEXE10 : CANEVAS DE PLAN DE PASSATION DES MARCHÉS	99
ANNEXE 11 : CANEVAS DE TABLEAU TRIMESTRIEL DE SUIVI	101
ANNEXE 12 : MODÈLE DE « RAPPORT D'ACTIVITÉ »	103
ANNEXE 13 : MODÈLE DE « RAPPORT D'ACTIVITÉS CONSOLIDÉ».....	105
ANNEXE 14 : MODÈLE SIMPLIFIÉ DE RAPPORT ANNUEL DE PERFORMANCE D'UN PROGRAMME	107
GLOSSAIRE DE TERMES UTILISÉS.....	109

LISTE DES TABLEAUX

TABLEAU 1: LES PHASES D'EXÉCUTION DE LA DÉPENSE	45
TABLEAU 2: CALIBRAGE DES AE ET DES CP	46
TABLEAU 3: RÈGLES DE CONSOMMATION DES AE ET DES CP POUR LES PPP	54
TABLEAU 4: INSPECTION, AUDIT ET CONTRÔLE INTERNE.....	67

LISTE DES FIGURES

FIGURE 1: PROGRAMME SUPPORT ET PROGRAMMES OPÉRATIONNELS.....	6
FIGURE 2: ÉLÉMENTS DU PROGRAMME	7
FIGURE 3: ÉLÉMENTS DU DISPOSITIF DE PILOTAGE STRATÉGIQUE.....	11
FIGURE 4: DÉCLINAISON DU OBJECTIFS DU PROGRAMME.....	12
FIGURE 5: PROCESSUS DE DIALOGUE DE GESTION.....	15
FIGURE 6: DYNAMIQUE DE PILOTAGE DU BPA (SCHÉMA DÉTAILLÉ)	27
FIGURE 7: LA CHAÎNE DE REPORTING.....	34
FIGURE 8: MISE EN JEU DES AE ET DES CP	49
FIGURE 9: CHAMP DE LA COMPTABILITÉ BUDGÉTAIRE.....	57

Liste des abréviations et des acronymes

AE	Autorisation d'Engagement
ACCT	Agent comptable centralisateur du Trésor
ANTILOPE	Application Nationale pour le Traitement Informatique et Logistique du Personnel de l'Etat
ARMP	Autorité de régulation des marchés publics
BOP	Budget opérationnel de programme
BP	Budget Programme
CAA	Compte administratif annuel
CADRE	Comptabilité auxiliaire des dépenses et recettes de l'Etat
CC	Chambre des Comptes
CDMT	Cadre de Dépenses à Moyen Terme
CEMAC	Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale
CF	Contrôleur financier
CFAP	Classification des fonctions des administrations publiques
CG	Compte de gestion
CGE	Compte général de l'Etat
CGM	Compte général matières
CIB	Contrôle interne budgétaire
CIBC	Contrôle interne budgétaire et comptable
CDMT	Cadre de dépenses à moyen terme
CIC	Contrôle interne comptable
CIEP	Comité interministériel d'examen des programmes
CP	Crédit de Paiement
CSE	Contrôle supérieur d'Etat
DEPMI	Dépenses de matériels sur la mercuriale informatisée
DSCE	Document de stratégie pour la croissance et l'emploi
ECOFI	Base de données économiques et financières
EJ	Engagement juridique
EPA	Etablissement Public à caractère Administratif

FCFA	Franc CFA
GER	Gestionnaire de ressources
IBIS	Informatisation du budget, de l'intendance et des services
LdF	Loi de finances
LdR	Loi de règlement
LRFE	Loi portant régime financier de l'Etat
MINFI	Ministère des Finances
MP	Marchés publics
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
PATRIOT	Programme appliqué au traitement informatique des opérations du Trésor
PIP	Programme d'investissement public
PCC	Plan de consommation des crédits
PPA	Projet de Performance des Administrations
PPM	Plan de passation des marchés
PTA	Plan de travail annuel
PTG	Plan de travail global
PREBIC	Préparation du budget sur infocentre
PREPABIC	Préparation du budget d'investissement public
RAP	Rapport Annuel de Performance
RFE	Régime Financier de l'Etat
SG	Secrétaire Général
SIGEFI	Système intégré de gestion des finances publiques
TBS	Tableau de bord stratégique
TG	Trésorerie Générale
TPG	Trésorier payeur général

1. Aperçu Général

1.1 LA LRFE : vecteur d'un management public renouvelé

La République du Cameroun s'est engagée depuis plusieurs années dans un vaste processus de réforme de la Gestion des Finances Publiques couronné par l'adoption de la loi n° 2007/006 du 26 Décembre 2007 portant régime financier de l'Etat (LRFE) qui entre en vigueur le 01/01/2013.

L'ambition de la LRFE est de procéder à une modernisation du processus de préparation, d'exécution et du suivi du budget, et à l'intégration de la gestion axée sur la performance dans l'administration à travers la budgétisation.

Désormais à partir du 01/1/01/2013, le budget de l'Etat est préparé est exécuté par programmes qui traduisent les politiques publiques, et auxquels sont associées des objectifs assortis d'indicateurs de résultats.

Au-delà de la restructuration du budget par programmes, la LRFE vise particulièrement à assurer une meilleure lisibilité des politiques publiques, à améliorer la performance opérationnelle, à renforcer le rôle du Parlement en matière d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, et à adapter le régime budgétaire et comptable camerounais aux normes et pratiques régionales et internationales d'exécution budgétaire.

La LRFE vient non seulement conforter les principes classiques de gestion des finances publiques qui visent la conformité et la régularité des opérations, mais également consacrer les nouveaux principes qui sont plus ou moins adoptés dans les pays de l'OCDE et quelques pays de la sous région.

La LRFE consacre de nouveaux principes (voir encadré ci-après) visant le renforcement de la crédibilité du budget et le lien entre le budget et les objectifs de politiques publiques, l'autoévaluation, la transparence et la reddition des comptes.

Par ailleurs, la LRFE conduit à la rénovation du rôle des acteurs de la dépense publique et à l'émergence de nouveaux acteurs responsables des résultats en contrepartie d'une meilleure marge de manœuvre dans l'exécution des budgets alloués à leurs programmes

Les principes budgétaires

L'autorité : pour chacun des stades de la procédure budgétaire, on précise à qui appartient le pouvoir de décision. La suprématie du législateur en matière de finances publiques fait partie intégrante de ce principe.

Principes classiques

L'annualité : l'autorisation budgétaire est donnée pour une période de douze mois.

L'unité : la loi de finances présente les dépenses et recettes dans un document unique.

L'universalité : (i) les recettes et dépenses sont inscrites dans le budget pour leur montant brut, sans compensation entre elles ; et (ii) les recettes ne sont pas affectées à une dépense prédéterminée.

La spécialité : les crédits sont affectés à des dépenses déterminées.

L'équilibre : les dépenses sont équilibrées par des recettes et emprunts, le besoin de financement de l'État et ses modalités de couverture sont décrits.

Principes modernes

La sincérité : exhaustivité, cohérence et exactitude des informations financières fournies par l'État. Ce principe est inspiré du droit comptable privé.

La performance : efficacité et efficacie dans la gestion du budget.

La transparence : les fonctions des différents organes de l'État sont clairement établies. Des informations budgétaires à caractère financier et non financier sont publiquement disponibles en temps utile. La terminologie budgétaire est bien expliquée.

La stabilité : on assigne au budget et à la dette publique des objectifs qui s'inscrivent dans un cadre financier à moyen terme périodiquement mis à jour, ou d'engagements internationaux, comme les pactes de convergence. Les taux et l'assiette des impôts et autres prélèvements restent relativement stables.

Source : Gestion des dépenses publiques dans les pays en développement – Daniel Tommasi – AFD – Août 2010

1.2 Place du budget programme dans le dispositif de gestion budgétaire

Le budget de l'Etat recouvre l'ensemble des moyens d'intervention financière de l'Administration Publique qui recouvre plusieurs entités concourant à l'atteinte des objectifs de l'Etat. La délimitation du champ d'intervention de l'Administration Publique peut se faire sur la base de la nomenclature fonctionnelle CFAP qui classe les dépenses par finalité de l'action publiques.

Au niveau du budget de chaque chapitre (ministère) les crédits sont présentés par sections, programmes, actions, articles et paragraphes.

Le programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même chapitre et auquel sont associés des objectifs précis. Le programme constitue l'unité de spécialisation des crédits (article 10, alinéa 1 de la LRFE) et le niveau limitatif de l'autorisation de la dépense, en engagements et en paiements. Le programme constitue, par ailleurs, le cadre de pilotage opérationnel des politiques publiques.

Pour des raisons de pilotage opérationnel, les programmes correspondent à des regroupements de directions, de divisions et/ou de services clairement identifiés dans la chaîne des résultats qui permettent une meilleure coordination. Ce regroupement doit apparaître dans la cartographie de chaque programme (voir section correspondante).

L'action, en tant composante élémentaire d'un programme et à laquelle sont associés des objectifs précis, explicites et mesurables par des indicateurs de performance, permet de démontrer comment est ce que l'administration envisage la réalisation du programme.

Illustration :

Ministère des travaux publics	Modes opératoires
Programme : Construction du réseau routier	Action 1. Le bitumage du réseau structurant Action 2. La construction des ouvrages d'art Action 3. Le bitumage du réseau non structurant et du réseau rural Action 4. Ouverture des voies de desserte

1.3 Cadre juridique du budget programme

L'exécution de la loi de finances est encadrée par plusieurs textes juridiques. Au titre de ces textes, on relève en premier lieu la Constitution. Les dispositions de la Constitution sur la gestion des ressources publiques sont complétées par d'autres textes plus spécifiques qui concernent exclusivement les finances publiques. Parmi ces textes juridiques on cite particulièrement la Loi N°2007/006 du 26 décembre 2007 portant régime financier de l'état qui constitue la pierre angulaire de la mise en place de la budgétisation par programme axée sur la performance qui entre en vigueur à partir du 01 janvier 2013.

La mise en place de la budgétisation par programme axée sur la performance, objet de la loi sus visée, est également encadrée par les directives du cadre harmonisé de gestion des finances publiques de la CEMAC inspiré à son tour des bonnes pratiques internationales en la matière.

2. Pilotage du Budget Programme axé sur la performance

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

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

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

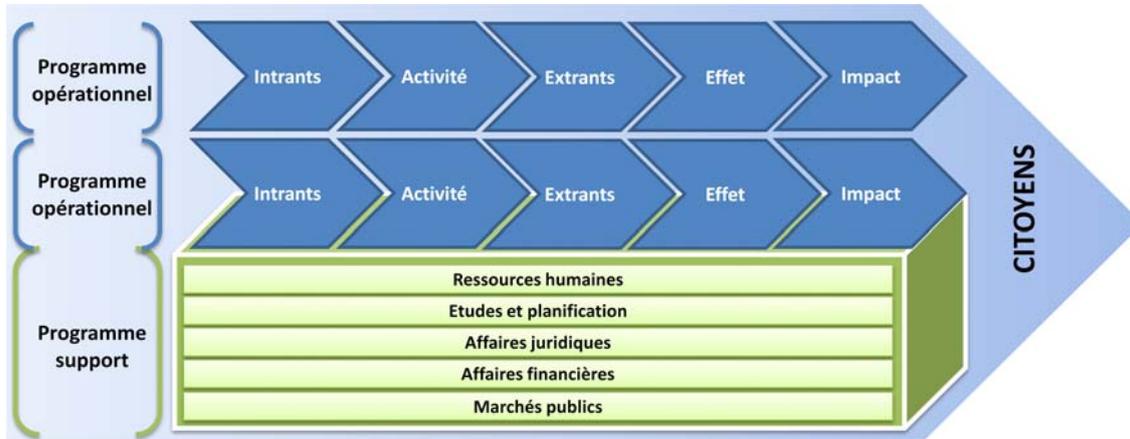
Partant de ce processus global de la budgétisation par programme axée sur la performance, la gestion, le suivi et le pilotage des programmes doit s'articuler autour de cette même logique d'intervention et d'amélioration continue.

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

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

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

Figure 1: Programme support et programmes opérationnels



Comme le montre la figure 5, les programmes opérationnels sont orientés vers la réalisation de résultats qui permettent la satisfaction des citoyens, et les programmes support sont orientés vers les programmes opérationnels à travers la mise à leur disposition du savoir faire technique qui leur permet de mobiliser à temps les intrants et les activités afin d'atteindre leurs objectifs.

Programme et projet !

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

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

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

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

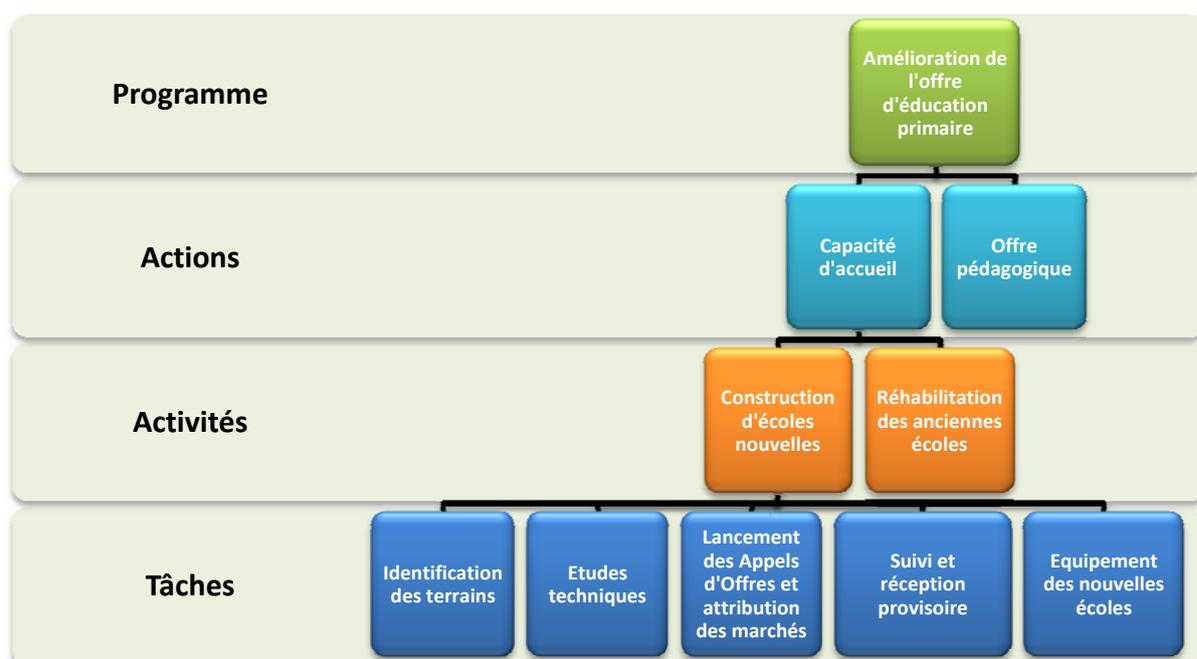
Source : Assurer la mise en œuvre du nouveau régime financier de l'Etat et la convergence avec le futur système régional de gestion des finances publiques – Xavier rame, Maximilien Queyranne et Marine Camiade – FMI – Février 2012

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

unité administrative, chef de file, qui sera responsable, vis-à-vis du responsable de programmes, de la réalisation des objectifs de l'action et de la mise en œuvre des activités qui en relèvent.

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

Figure 2: Eléments du programme



2.1 Les acteurs de la performance

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

2.1.1 Le responsable de programme

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

Pour des besoins opérationnels, le Ministre désigne un responsable pour la coordination des actions, des activités et des tâches de chaque programme. Ce responsable, en l'occurrence le

responsable de programme, joue un rôle de pilotage et de coordination de l'ensemble du programme.

Le responsable de programme :

- Assure la formulation du programme ;
- Participe à l'élaboration de la stratégie du programme ;
- Appuie la définition du cadre institutionnel de mise en œuvre du programme ;
- Veille à l'adéquation des moyens aux objectifs du programme ;
- Prépare les différents rapports à produire dans le cadre du programme.

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

Concrètement, le responsable de programme est responsable notamment de :

- L'élaboration de la stratégie du programme, des objectifs, des indicateurs de performance ;
- La sélection et de la mise en cohérence des activités du programme ;
- La finalisation du programme pour son intégration dans le PPA ;
- La coordination et de l'animation du programme.

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

- Mettre en place un dispositif de pilotage opérationnel ;
- Assurer le suivi des actions, activités et des tâches ;
- Collecter et traiter les données du programme pour la production de tableaux de bord ;
- Préparer le protocole de gestion au niveau du programme ;
- Produire les rapports de suivi et les RAP dans ses aspects liés au programme ;
- D'identifier au sein de son équipe de mise en œuvre, des acteurs pour la coordination de certaines actions ou un ensemble d'activités.

Sous la responsabilité du ministre, la pyramide hiérarchique, au sens de la gestion en mode budget programme, comprend le responsable de programme, le responsable de l'unité administrative, et le responsable d'activité. Selon ce nouveau mode de budgétisation, ce sont les responsables de programmes qui sont responsables de la programmation, de l'exécution et du suivi des objectifs et des réalisations, et à ce titre ils doivent être ordonnateurs (délégués) des budgets de leurs programmes.

Responsable de programme et ordonnancement

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

2.1.2 Le responsable de l'unité administrative

Le responsable d'unité administrative est responsable d'une ou plusieurs actions du programme et rend compte des résultats au responsable de programme. Une unité administrative est le service bénéficiaire de la dépense. En fonction de son habilitation, deux types d'unité administrative se dégagent :

- L'unité administrative destinataire de la dépense, mais qui n'intervient pas dans l'engagement de la dépense ;
- L'unité de gestion destinataire de la dépense et disposant de l'initiative de l'engagement de la dépense. Dans ce cas, le responsable de l'unité administrative devient un gestionnaire de crédit bénéficiant d'une accréditation budgétaire.

2.1.3 Le responsable d'activité

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

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

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

2.1.4 Le contrôleur de gestion

Le contrôleur de gestion est un acteur clef dans le dispositif de pilotage de la performance. C'est un acteur central dans le processus de gestion du budget programme axé sur la performance. Les activités du contrôleur de gestion sont aussi bien importantes dans la phase de préparation que d'exécution du Budget programme.

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

- La cohérence des objectifs avec les finalités de politiques publiques ;
- La pertinence des indicateurs par rapport aux objectifs et leurs capacités à rendre compte des évolutions vers les résultats des programmes ;
- La qualité des activités par rapport aux objectifs des programmes et actions ;

- La pertinence des résultats attendus de chaque activité dans la perspective de suivi des performances des unités administratives ;
- L'homogénéité de l'évaluation des coûts des activités et la qualité des imputations budgétaires.

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

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

- Centraliser tous les tableaux de bord opérationnels des programmes ;
- Synthétiser les différents tableaux de bord pour en faire un outil de pilotage stratégique ;
- Collecter, traiter et commenter les données de mise en œuvre des programmes ;
- Evaluer les écarts et risques de non performance et proposer des mesures correctives ;
- Tenir une comptabilité analytique dans l'optique d'évaluation du coût des programmes ;
- Produire les Rapports annuels de performance (RAP) en étroite collaboration avec les responsables de programme.

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

2.2 Le dispositif de pilotage stratégique

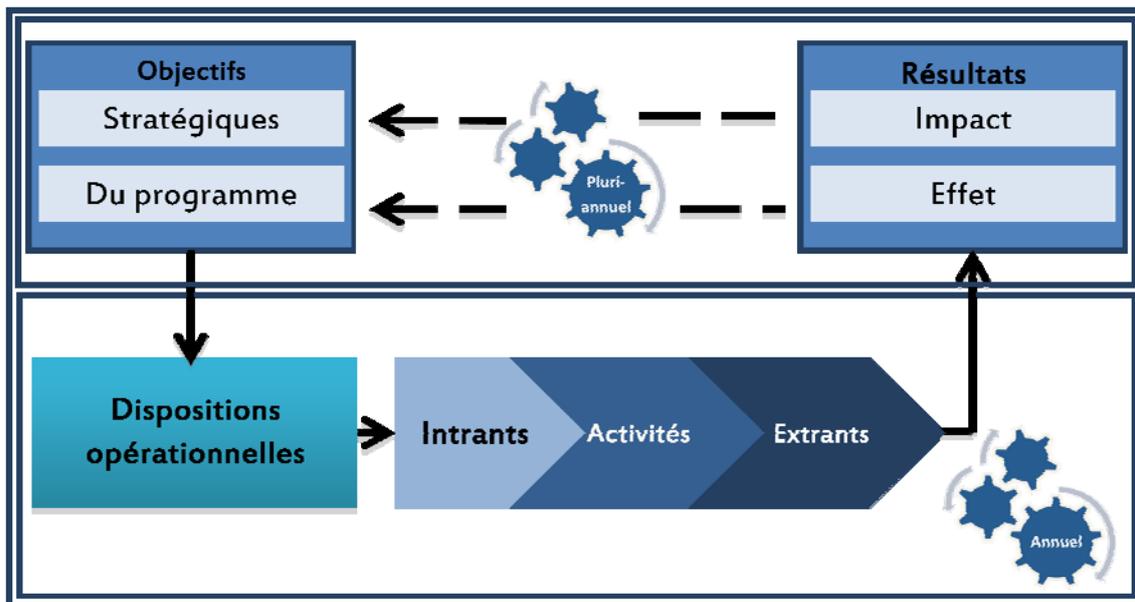
Le pilotage stratégique est un dispositif de suivi mis en place par chaque responsable de programme afin de s'assurer que le programme relevant de sa responsabilité est mis en œuvre de façon efficace et efficiente en vue de réaliser l'objectif stratégique du ministère. Le dispositif de suivi n'a pas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

Le schéma global dans lequel s'intègre la logique d'intervention du programme dicte qu'à partir des objectifs globaux et spécifiques, le responsable de programme doit prendre les dispositions opérationnelles afin de planifier les intrants en terme de moyens généraux (ressources humaines et matérielles) afin d'organiser les tâches et activités nécessaires à la

production d'extrants (produits) qui produisent des effets (résultats intermédiaires) et par conséquent un impact (résultats finaux) d'ordre économique et social.

Le dispositif de pilotage stratégique s'inscrit dans une démarche de déclinaison des objectifs de performance au niveau opérationnel afin de s'assurer que les opérations sont réalisées de manière ordonnée, d'alerter sur les écarts, et d'engager les mesures correctives selon une organisation de l'information qui soit cohérente.

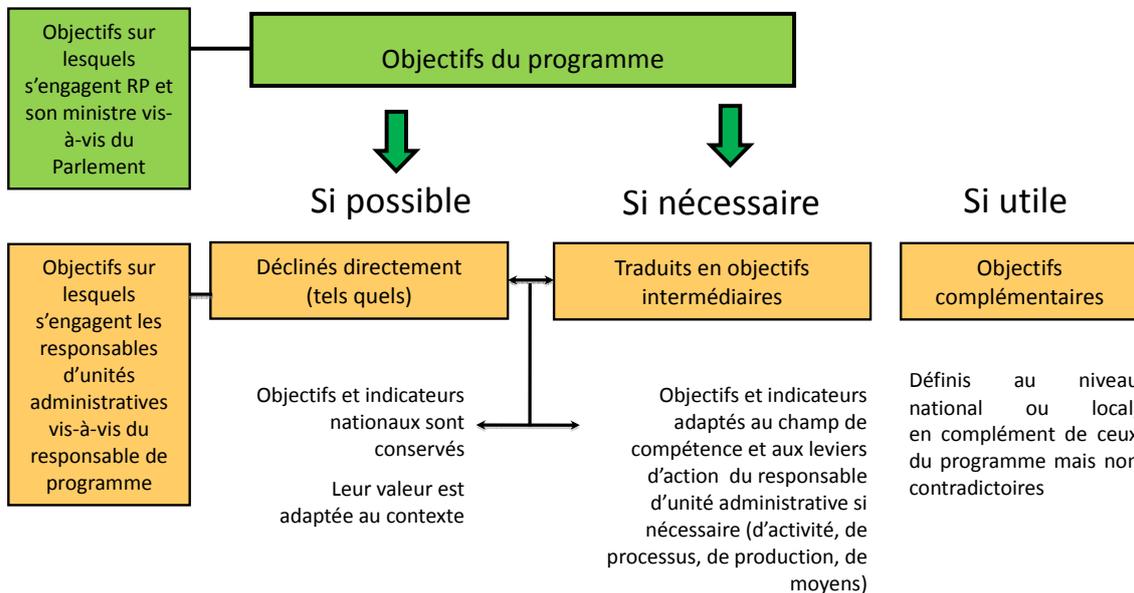
Figure 3: Eléments du dispositif de pilotage stratégique



2.2.1 Déclinaison des objectif du programme

Les objectifs déclinés au niveau opérationnel (objectifs intermédiaires ou objectifs complémentaires) doivent obligatoirement contribuer à la réalisation des objectifs du programme et par conséquent les objectifs stratégiques. Les objectifs opérationnels se sont les objectifs sur lesquels s'engagent les responsables opérationnels (responsable d'unité administrative et responsable de services opérationnels) vis-à-vis du responsable de programme.

Figure 4 : Déclinaison du objectifs du programme



Source : Adapté, d'après le guide pratique de la déclinaison des programmes, MEFI, janvier 2005

Illustration :

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

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

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

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

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

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

Objectifs du programme traduits en objectifs intermédiaires

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

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

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

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

- Augmenter la fréquence d'entretien des routes.

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

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

- Réduire les délais de commande des travaux sous traités.

Le pilotage stratégique repose sur l'articulation des objectifs et les leviers d'actions, et, à ce titre le responsable de programme doit s'appuyer sur un nombre de tableaux de bord qui permettent d'intégrer les leviers d'actions dans une chaîne de causes à effets selon un schéma de type cadre logique.

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

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

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

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

2.2.2 Identification des leviers d'action

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

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

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

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

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

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

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

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

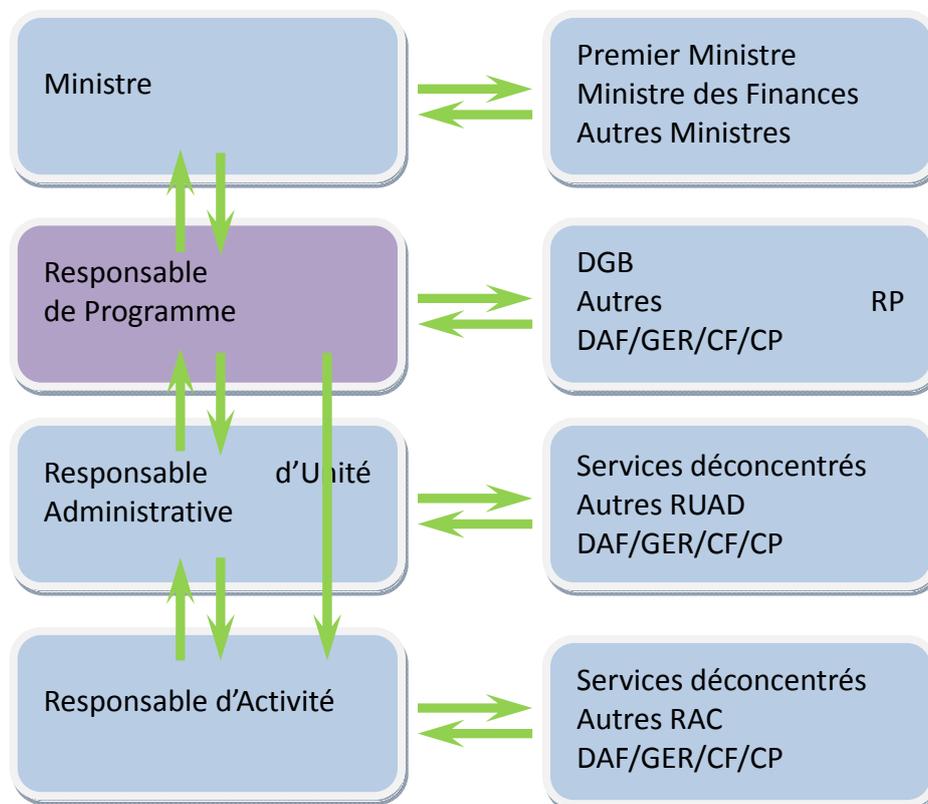
2.2.3 Le dialogue de gestion

Le dialogue de gestion est un dispositif de concertation permanente mis en place dans le cadre d'un programme afin de s'assurer que les activités mises en œuvre par les différents intervenants du programme concourent à la réalisation des résultats escomptés. Le dispositif mis en place vise à fluidifier la communication entre les différents acteurs pour amenuiser les lourdeurs bureaucratiques et faciliter une meilleure participation des parties prenantes dans la réalisation de son objectif.

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

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

Figure 5: Processus de dialogue de gestion



De quoi s'agit-il ?

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

Organisation du dialogue de gestion

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

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

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

Le responsable de programme est la personne clé du budget programme axé sur la performance et constitue le garant vis-à-vis du Ministre de la mise en œuvre et de la réalisation au niveau opérationnel des objectifs du programme. A ce titre, **il doit disposer d'une certaine autonomie et des prérogatives pour affecter les moyens généraux mis à la disposition du programme.**

La gestion du programme doit être déléguée respectivement aux responsables d'unités administratives et aux responsables de services opérationnels qui jouent un rôle d'animation de partie du programme qui lui sont attribuée et rendent compte au responsable de programme de la partie du programme dont ils sont responsables.

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

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

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

Les conditions de réussite du dialogue de gestion

Une chaîne de responsabilité resserrée:

Cette démarche est reproduite à chaque niveau de responsabilité. Une telle chaîne de responsabilité suppose un nombre réduit d'échelons pour bien fonctionner.

Un dispositif de contrôle de gestion:

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

Un exercice de comparaison des performances:

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

L'association des personnels:

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

Source:

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

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

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

Organisation du dialogue de gestion au ministère de l'agriculture en France : Le rôle clé du Secrétaire Général, responsable du programme « support »

« Pour structurer son dialogue de gestion, le ministère de l'agriculture utilise, de manière originale, les objectifs et indicateurs de performance du programme « support », lesquels sont discutés avec les responsables des autres programmes de manière à bien prendre en compte leurs attentes.

Le Secrétaire général du ministère, responsable du programme « support », pilote donc le dialogue de gestion, sous l'angle de l'efficacité du ministère. Cette évolution a été accompagnée par un déploiement volontariste du contrôle de gestion au niveau régional et départemental (avec des créations de poste)

Les modalités et le calendrier du dialogue de gestion ont été ainsi définis :

- Le premier semestre est consacré aux échanges ministériels pour l'allocation des moyens aux programmes ;
- A partir de septembre, le dialogue avec les responsables de BOP se précise sur la base d'une pré-notification d'enveloppes (en octobre) et de l'élaboration (obligatoire) d'une programmation des activités ;
- Après validation de la programmation locale des activités, la notification définitive de moyens est arrêtée (fin novembre).

Tout en laissant se développer un dialogue bilatéral entre chaque responsable de programme et chaque directeur régional de l'agriculture (responsable des BOP territoriaux), le Secrétaire Général du ministère organise des rencontres formalisées entre les acteurs de terrain et l'ensemble des responsables de programme, sous deux formes :

- Une rencontre en juin entre l'ensemble des responsables de programmes, deux représentants des directions régionales et deux représentants d'Unités ; opérationnelles, pour tirer les enseignements de la gestion précédente et préparer les BOP de l'année suivante ;
- Une rencontre en septembre entre l'ensemble des responsables de programmes et l'ensemble des responsables de BOP (notamment tous les directeurs régionaux) pour préciser les modalités d'élaboration des budgets de l'exercice suivant ».

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

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

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

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

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

Les actions qui contribuent à l'objectif 1 sont :

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

Les activités de l'action 1 sont les suivantes :

- Contrôle et visa des dépenses : qui a pour objectif (niveau II.i) de réduire le nombre d'irrégularités ;
- Mise en paiement des dépenses : qui a pour objectif (niveau II.ii) de définir un délai de paiement propre au comptable ;
- Etablissement des comptes de gestion : qui pour objectif (niveau II.iii) de confectionner des comptes fiables ;
- Création des trésoreries ministérielles : qui a pour objectif (niveau II.iv) de créer cinq trésoreries ministérielles opérationnelles.

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

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

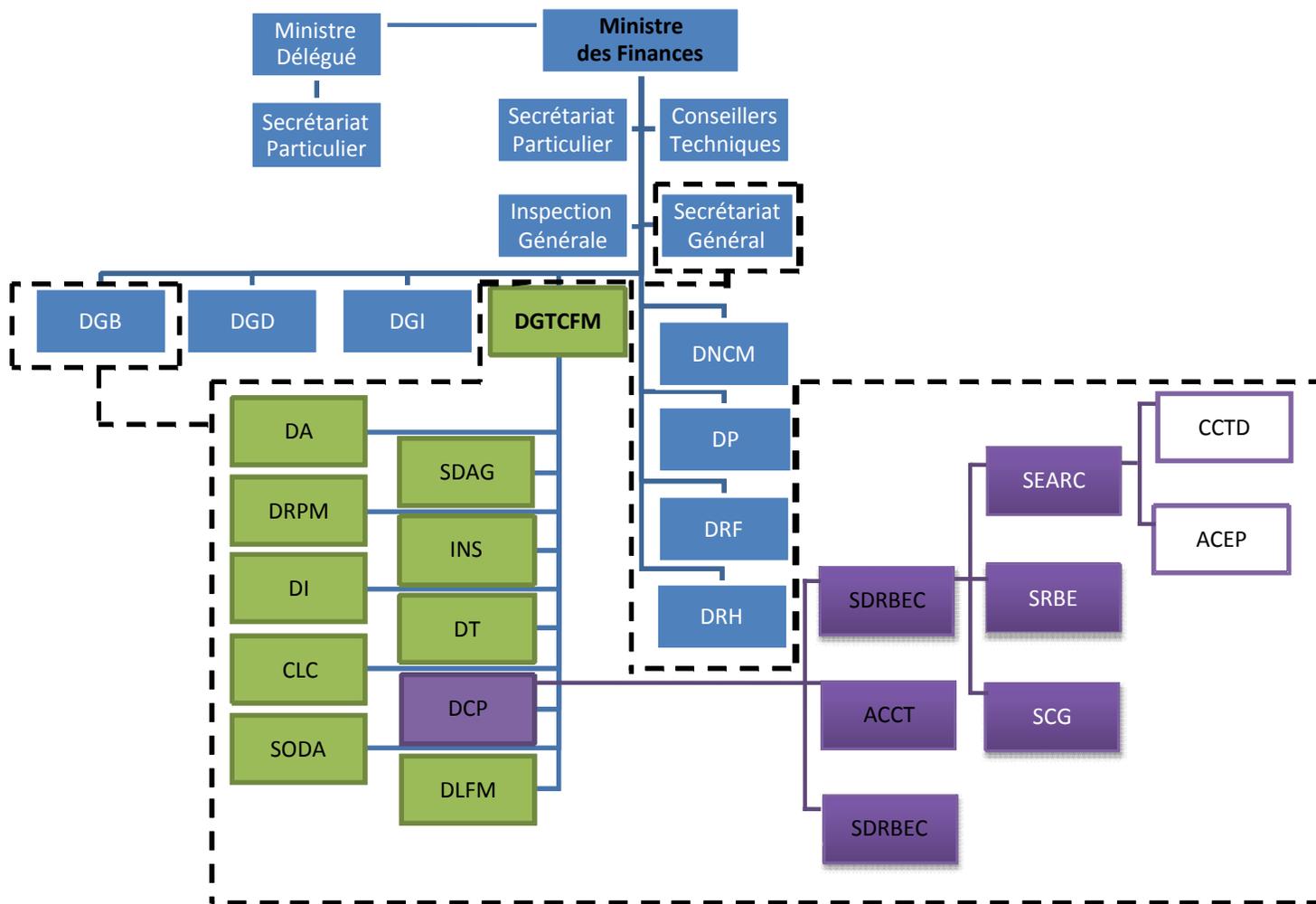
Nous remarquons clairement la déclinaison, selon une approche descendante, au niveau de la chaîne des résultats et de la chaîne des responsabilités des objectifs du programme. La réalisation de ces objectifs dépend de la mise en œuvre, des actions, des activités et des tâches au niveau opérationnel.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

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

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

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

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



— — Périmètre du dialogue de gestion

2.2.4 Formalisation du dialogue de gestion

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

La charte ministérielle de gestion

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

Quelques éléments constitutifs de la charte ministérielle de gestion

Présentation des principes de la nouvelle gestion

La répartition précise des rôles et des responsabilités

- Les acteurs de la performance
- Les acteurs fonctionnels

Le calendrier de gestion

- Etapas et calendriers budgétaires et de la performance
- Les livrables et les échéances

Le pilotage de la performance

- Les modalités et le calendrier d'élaboration du PPA
- L'organisation du dialogue de gestion
- Les modalités d'élaboration des documents de la performance
- Les modalités et les canaux de circulation de l'information
- Les modalités de contrôle de gestion
- Les modalités d'élaboration du RAP et du compte administratif

Les règles de gestion et de reporting financier

- Les modalités et le calendrier d'élaboration du budget programme
- Les mécanismes et les acteurs du contrôle interne

Les mécanismes de coordination au sein du ministère

- Les mécanismes de coordination verticale
- Les mécanismes de coordination transversale

Annexes

- Annuaire des ROP/RUAD/RSO/etc.
- Annuaire des acteurs fonctionnels (GER/CP/CF/etc.)
- Procédures de révision de la charte de gestion

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

Le protocole de gestion

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

Le « protocole de gestion » est un document qui organise, à l'intérieur du programme, le processus de planification opérationnelle, les actions, les activités, les moyens, les circuits de communication, et le processus de suivi et de reporting. Le protocole de gestion, à élaborer au niveau de chaque programme, organise le dialogue de gestion à l'intérieur du programme et sert comme support de communication et d'harmonisation des processus de travail.

Le protocole de gestion permet d'explicitier, à l'intérieur du programme, les règles du jeu et les responsabilités entre les différents acteurs, précise l'autonomie de chaque acteur et détermine les règles de diffusion et de circulation de l'information.

2.2.5 La contractualisation

Les établissements publics et les entreprises publiques, notamment ceux qui reçoivent des dotations du budget de l'Etat, constituent des opérateurs qui contribuent de manière directe ou indirecte à la réalisation des objectifs des programmes ministériels.

La contractualisation aboutit à la conclusion de contrat d'objectif et de moyens (ou autre) entre le responsables de programme et les opérateurs en charge de sa mise en œuvre.

Caractéristiques :

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

A ce titre, en contrepartie des dotations qui lui sont attribuées, des contrats de performance formalisés peuvent être passés entre le responsable de programme et ces opérateurs afin de convenir des ressources à mobiliser à moyen terme (sur trois ans) en contrepartie des résultats à atteindre.

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

Pourquoi contractualiser ?

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

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

Le contrat à signer doit avoir une portée pluriannuelle (moyen terme) et ceci afin de donner le temps à l'opérateur de réaliser les objectifs attendus. La pluri annualité sous entendue ici est de trois ans, ce qui va permettre à l'opérateur de prévoir les ressources mobilisables dans le cadre de dépenses à moyen terme du secteur.

Eléments d'un contrat de performance triennal

Contexte général

Fondements du contrat pluriannuel de performance

Diagnostic et état des lieux

Objet du contrat

Axe 1 :

Objectif 1.1 :

Objectif 1.2 :

Axe 2 :

Objectif 2.1 :

Objectif 2.2 :

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

Engagements de l'opérateur

Le budget triennal

Les ressources propres

Les dotations sur le budget de l'Etat

Le programme d'action triennal

Le dispositif de suivi et évaluation

Les indicateurs de réalisation

Le dispositif d'ajustement

Annexes

Les anciens contrats

Les textes réglementaires

Les plans d'actions, etc.

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

Les ingrédients d'un bon contrat.

Les objectifs :

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

Les moyens :

Pour atteindre des objectifs, il faut des moyens.

Le contrôle de gestion :

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

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

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

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

2.2.6 La cartographie du programme

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

Exemple de cartographie de programme

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

Programme : programme support

Responsable de programme : le Secrétaire Général

Services d'État-major

Les secrétariats particuliers

Les conseillers techniques

Services communs

Inspection générale

Division des affaires juridiques

Division de la promotion des relations publiques et de la communication

Division informatique

Division de suivi et de la relance

Cellule de la traduction

Sous direction de la documentation et des archives

Division des affaires générales

Services déconcentrés

Les délégations régionales

Les délégations départementales

Les établissements et organismes rattachés

Institut National de la Statistique

Comité technique de préparation et de suivi du PAS

2.3 Le dispositif de contrôle de gestion

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

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

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

Le contrôle de gestion est placé auprès du responsable de programmes afin de faciliter le pilotage stratégique des programmes.

Caractéristiques :

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

Le contrôle de gestion

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

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

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

Positionnement du contrôle de gestion

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

L'équipe est composée de cadres de haut niveau ayant des compétences confirmées dans les métiers au cœur du ministère. L'équipe doit également comporter des compétences en matière de gestion financière pour l'évaluation des coûts des programmes. L'opérationnalisation du contrôle de gestion requiert la mise en place d'un système de planification opérationnel basé sur le suivi d'indicateurs et d'analyse des coûts résultant de la comptabilité publique (comptabilité budgétaire, générale et analytique). Sa mise en œuvre est facilitée par la contractualisation et le dispositif de dialogue de gestion.

2.4 Le dispositif de pilotage opérationnel

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

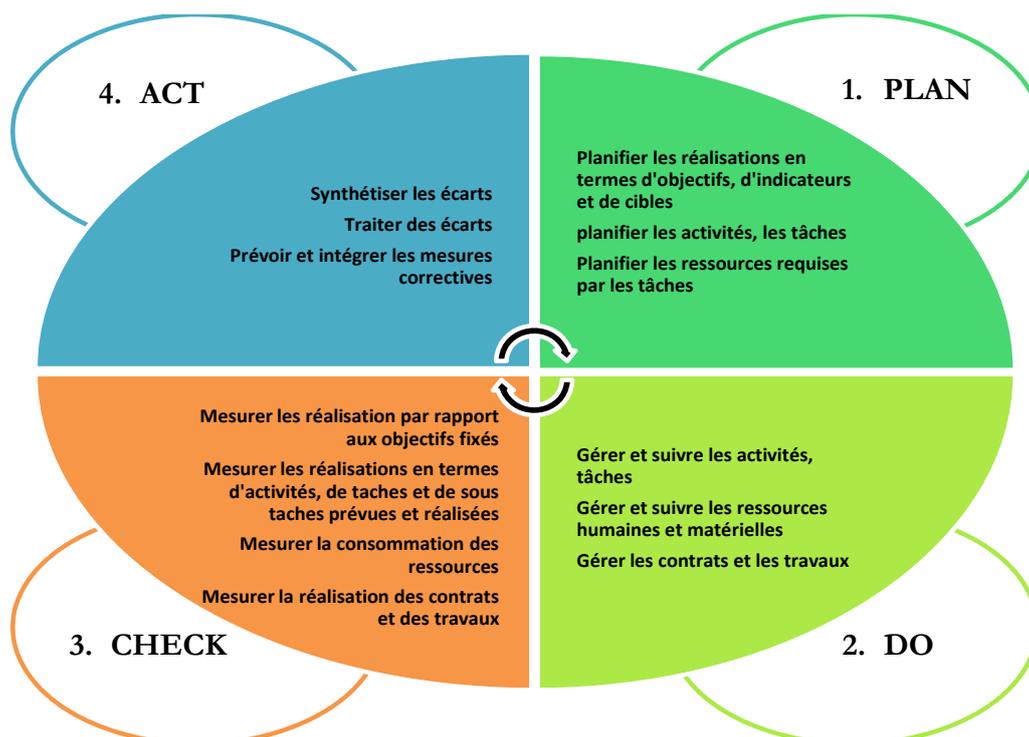
- Un dispositif de pilotage stratégique du programme relevant de la compétence d'un ministère ou institution afin de garantir l'atteinte de l'objectif stratégique ;
- Un dispositif de contrôle de gestion pour faciliter le suivi stratégique des programmes ;
- Un dispositif de pilotage opérationnel capable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

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

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

Par ailleurs, le dispositif de planification implique également l'élaboration d'un autre tableau de bord qui retrace les moyens mis à la disposition du programme, actions, activités et tâches. A ce titre, le tableau synoptique des moyens (voir annexe IV) opère une répartition trimestrielle des autorisations d'engagement et des crédits de paiement qui permet en cours d'année de suivre leur consommation.

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



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

Fiche récapitulative d'un programme

Ministère :

Fiche récapitulative du programme

Présentation sommaire de la stratégie du programme :

Matrice du cadre logique :

	IOV	Source de vérification	H&R
Objectif global			
Objectifs spécifiques			
Résultats attendus			
Activités			
Taches			
Total des moyens :..... Milliers de FCFA			

Tableau des moyens par action

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

Tableau des indicateurs

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

En termes de suivi, ce tableau des moyens va être alimenté de manière comptable ou extra comptable des consommations de crédits opérés par activité, ce qui permet de prévenir, à temps, les possibles mouvements de virement, de report, de retrait ou d'annulation de crédits. Cet exercice permet par conséquent de faire ressortir au niveau du programme les crédits (en AE ou en CP) virer (en + ou en -), reporter, retirer ou annuler.

Bien entendu, l'alimentation du tableau de suivi des moyens (voir annexe V) se fera sur la base d'une remontée de l'information du bas vers le haut à travers les états et les tableaux fournis respectivement par les responsables d'activités et les responsables d'unités administratives.

Une fois que le responsable de programme a une vision d'ensemble sur le programme, les actions, les activités et les tâches, ainsi que les objectifs et les moyens de les atteindre, il procède (avec la collaboration du responsable d'unité administrative et du responsable d'activité et avec l'appui du contrôleur de gestion) à la planification opérationnelle des objectifs et des indicateurs (voir annexe VI). Ce tableau va permettre de suivre la réalisation des indicateurs tout au long de l'année et corriger d'éventuels retards constatés.

Le responsable de programme procède également à la synthèse des plans de travail annuels des différents responsables d'activités en un plan de travail global (PTG) qui permet le suivi de la mise en œuvre des tâches (voir annexe VII). Le PTG est présenté sous forme de chronogramme de tâches et sert comme moyen de recoupement des tâches décrites dans les différents PTA et également de vérification de la cohérence de l'ensemble des tâches (toutes activités confondues). Ceci va permettre, in fine, d'éviter les doublons.

La mise en œuvre des activités d'un programme est tributaire de la définition sans équivoque des produits (extrants) attendus, du réexamen des crédits budgétaires associés à l'activité du point de vue des natures économiques de la dépense et de l'organisation du travail à mettre en place et de son déroulement.

2.4.1 Le processus de planification opérationnelle

Le processus de planification opérationnelle s'engage à partir du vote de la LdF. De manière concrète, le travail consiste à décliner les actions en activités et les activités en tâches.

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

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

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

Le Plan de Travail Annuel

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

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

Le Plan de Consommation des Crédits

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

Le Plan de Passation des Marchés

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

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

2.4.2 Le processus de mise en œuvre

De quoi s'agit-il ?

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

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

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

La mise en œuvre consiste à suivre les activités, les tâches, les ressources, les contrats et travaux. Le responsable d'activité est à ce niveau le premier responsable de la bonne exécution des activités et des tâches. Il doit, à cet effet, tenir des tableaux de suivi quotidien

des tâches, des contrats et des travaux à réaliser (suivi des échéances, des livraisons, etc.). Il doit également veiller à la mobilisation des ressources et des moyens humains et matériels nécessaires à la bonne exécution des tâches.

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

Par ailleurs, lorsqu'une même unité administrative bénéficie de plusieurs crédits budgétaires repartis entre différents programmes, l'enjeu pour chaque unité administrative est d'utiliser l'ensemble de ses crédits et rendre compte de ses résultats à chaque programme dans lequel il intervient : au sein de l'unité administrative, on a une fongibilité des moyens, mais une spécialité des résultats.

2.4.3 Le processus de suivi

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

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

Caractéristiques :

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

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

Le suivi

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

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

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

Pour ce qui concerne les procédures et outils de mise en œuvre, ils sont tous orientés sur la production et l'analyse d'un tableau de bord stratégique (TBS). Le tableau de bord stratégique est la résultante de l'ensemble des tableaux de bord produits dans le cadre du suivi des programmes, actions et activités.

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

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

Le tableau de bord de suivi est utile à tous les niveaux (niveau des responsables de programmes, niveau des responsables d'unités administratives et niveau des responsables d'activités) comme il est utile au niveau de l'administration centrale que déconcentrée. Ce tableau peut également servir aux entités responsables de projets figurant dans le PIP.

Questions clés à poser au cours du suivi

1. Le résultat a-t-il été obtenu partiellement ou complètement ? (Réalizations exprimées en terme d'indicateurs de performance, de référence s'y référant et de base de départ).
2. La mise en œuvre est-elle en bonne voie ou faut-il prendre des mesures correctives ?
3. Quels sont les produits (outputs) générés jusqu'ici ? Le sont-ils comme prévu et de façon efficiente ? De quelle manière ont-ils favorisé l'obtention du résultat ?
4. Qu'en est-il des partenaires ? Participent-ils comme prévu à la mise en œuvre ? A-t-on travaillé avec de nouveaux partenaires ? Y-a-t-il des partenaires avec lesquels on n'a pas travaillé alors que cela était prévu ?
5. Quels sont les défis ou risques rencontrés au cours de la mise en œuvre ? De quelle façon ont-ils influé sur la mise en œuvre de l'activité ? Quelles mesures peut-on prendre pour faire face à ces défis ou risques ou pour les surmonter ?
6. Les questions et problèmes identifiés, ont-ils été adressés ?
7. Qui bénéficie effectivement de la mise en œuvre ? Les bénéficiaires sont-ils ceux qui étaient prévus ? Sont-ils impliqués comme prévu à la mise en œuvre ?
8. A-t-on rencontré des difficultés lors de la collecte des données sur les indicateurs de performance retenus pour apprécier le progrès du (des) résultat(s) à atteindre ?
9. Quel est le montant des dépenses ? Correspond-il aux prévisions ? Davantage de ressources sont-elles nécessaires ?
10. Les membres de l'équipe sont-ils assez nombreux pour assurer la mise en œuvre ? Des recrutements s'imposent-ils ?
11. Des opportunités ont-elles facilité la mise en œuvre ?
12. Quels sont les enseignements tirés ? Comment ceux-ci peuvent-ils être pris en compte à l'avenir ?
13. De quelle manière les résultats obtenus ont-ils contribué à l'obtention de(s) résultat(s) du niveau supérieur/de la priorité globale Afrique/de la priorité globale Égalité des sexes/de la plateforme intersectorielle indiqué(s) lors de la programmation ? Les résultats attendus restent-ils pertinents et efficaces pour obtenir les résultats du niveau supérieur ?
14. Si pertinent, l'activité/le projet a-t-il contribué à un document de programmation conjoint au niveau des pays comme prévu ? Si oui, le(s)quel(s) et comment ?
15. Si pertinent, le(s) résultat(s) aurai(en)t il(s) pu être obtenus(s) plus efficacement avec une autre approche de la mise en œuvre ? (Coût-efficient.)
16. Si pertinent, quelles sont les conditions requises pour réaliser ou maintenir les bénéfices du programme/de l'activité/du projet une fois que l'assistance de l'Organisation aura cessé ? (Durabilité)

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

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

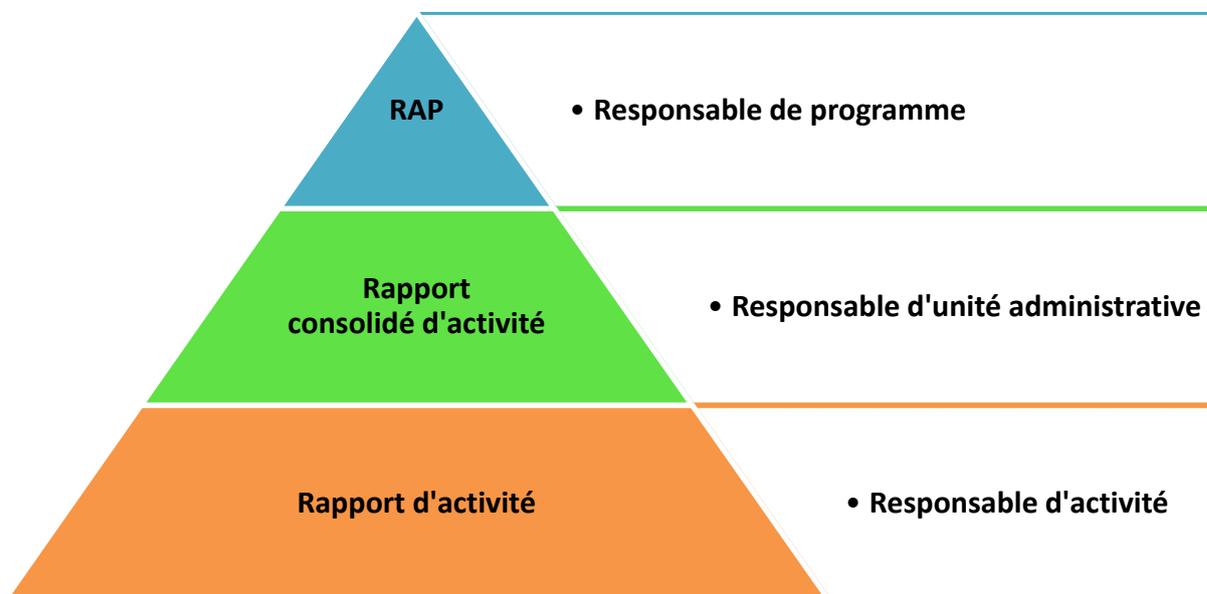
2.4.4 Le processus de reporting et d'action

Le reporting consiste à rendre compte, en élaborant un rapport d'activité (voir annexe XII), des réalisations par rapport aux intentions. L'utilité du reporting est de pouvoir démontrer à quel point les résultats obtenus ne sont pas conformes aux résultats prévus, de dégager les écarts et de proposer les mesures correctrices, et ceci afin d'évincer le risque de non atteinte des objectifs.

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

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

Figure 7: la chaîne de reporting



Le Rapport Annuel de Performance

Le RAP (voir annexe XIV) du ministère, partie intégrante du Compte Administratif Annuel, est un document qui rend compte des résultats de l'exécution des programmes figurant dans les PPA. Pour mieux rendre compte des résultats de la mise en œuvre des programmes, et dans le souci de transparence, le RAP du ministère est produit selon une structure similaire à celui du PPA.

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

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

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

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

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

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

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

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

Questions clés à se poser par le responsable de programme

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

Adapté, d'après BEHN (2003)

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

3. Exécution opérations budgétaires et reporting financier

3.1 Cadre technique de l'exécution des opérations budgétaires

La préparation, l'exécution, et la reddition des comptes sur la gestion des dépenses publiques s'opère, de point de vue technique, sur un certain nombre d'applications informatiques qui prend en charge chacune une phase spécifique.

La préparation du budget (y compris le budget programme) se fait sur les deux applications à savoir PREBIC (préparation du budget sur infocentre) pour le budget de fonctionnement et PREPABIP (préparation du budget d'investissement public) pour le budget d'investissement. Ces deux applications permettent la saisie informatique des projets de budgets et d'éditer la liste de contrôle. Lors de l'adoption de la LdF, les fichiers sont extraits de ces applications afin de renseigner la base de données centrales au niveau d'IBIS (Informatisation du budget, de l'intendance et des services).

IBIS constitue l'application centrale en matière d'exécution des dépenses, elle couvre de manière fonctionnelle les étapes de l'engagement, de la liquidation et l'ordonnancement. Elle permet également d'émettre les titres d'engagement, de règlement, ainsi que les bordereaux associés. IBIS permet, par ailleurs, de traiter les virements et les délégations de crédits, elle constitue une application centrale en matière de suivi de l'exécution du budget grâce aux situations budgétaires qui y sont produites et sur lesquelles s'articule l'étape de paiement. IBIS est une application développée dans le contexte d'un circuit de la dépense avec une optique très centralisée. L'intervention des ordonnateurs et des gestionnaires de crédits se limite aux documents imprimés. Les contrôleurs financiers, quant à eux, effectuent l'essentiel de leur intervention sur DEPMI (Dépenses de matériel sur la mercuriale informatisée).

DEPMI est conçue afin de pallier aux insuffisances d'IBIS en fournissant en particulier l'extension vers les contrôleurs financiers au niveau central et décentralisé. DEPMI est constitué de trois modules à savoir un module pour le suivi des dossiers dans les bureaux, un module dédié au contrôle et au suivi des dépenses et un dernier module pour le suivi des caisses d'avances. Au niveau central, le fonctionnement de DEPMI dépend d'IBIS pour la validation et l'édition des documents les plus importants de la phase administrative de la dépense notamment le TCC. Au niveau décentralisé, DEPMI fonctionne de manière autonome sur la base des fichiers contenant les crédits délégués fournis en amont par IBIS.

En ce qui concerne les opérations de gestion budgétaire de la solde, son contrôle, sa liquidation et l'établissement des documents de la paie, elles sont assurées par l'application ANTILOPE. Par contre la gestion de l'immatriculation et de la carrière des agents de l'Etat se font sur SIGIPES.

SIGIPES produit ainsi les informations relatives à l'immatriculation et à la carrière des agents pour ANTILOPE. En ce qui concerne les informations et les éléments non liés à la carrière ils sont gérés directement par ANTILOPE de même que les agents relevant de statuts particuliers.

Sur le plan comptable, la tenue des comptabilités auxiliaires et de la comptabilité générale se fait respectivement sur CADRE (Comptabilités auxiliaires des dépenses et recettes de l'Etat) et sur PATRIOT (programme appliqué au traitement informatique des opérations du Trésor).

Les Avis de Crédit issus d'IBIS sont assignés au PGT qui en assure la prise en charge à l'issue du contrôle comptable. Les paiements par virements bancaires sont centralisés et effectués par l'ACCT. Quant aux dépenses effectuées par Bon de Caisse, celles-ci sont payées par les TG (Dans le cas particulier de Yaoundé, la TG sert les Bons de Caisse pour le compte de la PGT).

Mise en exploitation depuis avril 2002 au niveau central et depuis juin de la même année au niveau décentralisé, CADRE comporte deux interfaces. La première, en amont avec IBIS par des transferts de fichiers, et la seconde en aval avec PATRIOT également à travers des transferts de fichiers. L'interfaçage par transferts de fichiers, à la différence de l'interfaçage direct, entraîne de grandes incohérences notamment entre les montants ordonnancés dans IBIS et les situations comptabilisées issues de CADRE. L'interfaçage par transferts de fichiers rend quasiment impossible la répercussion de l'information de CADRE vers IBIS notamment lorsqu'il faut retraiter un ordonnancement rejeté par les services comptables avant la prise en charge.

A l'instar de CADRE, PATRIOT qui se trouve au bout de la chaîne se décline également en deux versions, l'une exploitée au niveau central et l'autre au niveau décentralisé. PATRIOT sert à la tenue de la comptabilité générale et permet, après un certain nombre de retraitements, de produire la balance générale du Trésor. La qualité de la tenue de la comptabilité générale est fortement tributaire de la cohérence des applications se trouvant en amont de la chaîne, notamment en ce qui concerne le périmètre de DEPMI, d'IBIS et de CADRE.

Le constat global est le morcellement du système d'information d'où le projet SIGEFI (système intégré de gestion des finances publiques) qui a pour finalité l'intégration des données économiques et financières dans une base de données unique (ECOFI) ce qui permettra d'améliorer notamment la transparence, l'efficacité dans la gestion des finances publiques ainsi que le reporting financier.

3.2 La nomenclature d'exécution des opérations budgétaires

La nomenclature budgétaire instituée par Décret n° 2003/011/PM du 09 janvier 2003 prévoit une classification de la dépense selon l'exercice budgétaire (année budgétaire), la destination de la dépense (chapitre/article), la classification économique (nature économique de la dépense), et la classification fonctionnelle (fonction de destination).

Avec l'introduction du Budget programme la fonction de destination a été étendue pour prendre en charge la classification programmatique (programme et actions). La nomenclature budgétaire se trouve ainsi étendue à 22 positions au lieu de 17 et composée, à part l'année budgétaire, de trois segments à savoir la classification de destination de la dépense (administrative et programmatique), la classification par nature économique, et la classification fonctionnelle (secondaire).

Exercice	Classification de destination				Nature économique	Classification fonctionnelle
	Administrative	Programmatique		Administrative		
Année budgétaire	Chapitre	Programme	Action	Article	Paragraphe	Section

Illustration : l'imputation budgétaire en 22 positions pour l'opération d'acquisition de matériel informatique pour la Division de Contrôle des Opérations Budgétaires durant l'exercice 2013 porte la codification ci-après :

Exercice 2013 : année budgétaire 47 Ministère des Finances : chapitre 20

Programme 210 : amélioration de la dépense publique

Action 02 : exécution du budget programme

Article 330013 : division du contrôle des opérations budgétaires

Paragraphe 6102 (plan comptable) : achat de matériel informatique

Section (subdivision de la nomenclature fonctionnelle) exécution du budget : 333

Exercice	Classification de destination				Nature économique	Classification fonctionnelle
	Administrative	Programmatique		Administrative		
Année budgétaire	Chapitre	Programme	Action	Article	Paragraphe	Section
4 7	2 0	2 1 0	0 2	3 3 0 0 1 3	6 1 0 2	3 3 3

3.3 Les acteurs de la chaîne de la dépense

3.3.1 Les ordonnateurs

L'ordonnateur principal

L'ordonnateur est un agent public ayant pouvoir de décision et de direction dans la gestion du budget de l'Etat et des organismes publics.

Chaque ordonnateur principal est, politiquement, seul responsable de l'atteinte des objectifs des programmes relevant de sa compétence. Cette responsabilité n'est nullement partagée. Pour faire face à ses responsabilités, l'Ordonnateur doit s'appuyer sur une équipe dynamique pilotée par l'acteur central de la performance à savoir le responsable de programme. L'ordonnateur principal doit veiller à ce que la responsable de programme mette en place un processus de gestion adapté aux réalités de chaque programme.

Le groupe d'ordonnateurs principaux comprend les Ministres ou assimilés, et les Présidents d'un organe constitutionnel. En leur qualité, ils sont responsables (politiquement) des programmes relevant de la compétence de leurs structures respectives et répondent devant le Gouvernement et le Parlement de la mise en œuvre des programmes et des performances atteints.

En définitive, chaque ordonnateur principal est seul responsable (politiquement) de l'atteinte des objectifs des programmes relevant de sa compétence. De point de vue managérial, chaque ordonnateur principal doit s'appuyer sur une équipe dynamique de collaborateurs pour atteindre les objectifs des programmes.

En termes d'obligations de rendre compte, l'ordonnateur principal est astreint à la production d'un Compte Annuel Administratif retraçant ses actes de gestion et d'un Rapport Annuel de Performance qui rend compte des résultats de l'exécution des programmes qui sont sous sa responsabilité.

Les ordonnateurs secondaires et délégués

Les ordonnateurs secondaires et délégués viennent en appui à la gestion des ordonnateurs principaux, et afin d'assurer une mise en œuvre efficace des programmes, l'ordonnateur principal désigne également le responsable de programme qui est sous sa responsabilité.

Les ordonnateurs secondaires sont les responsables des services déconcentrés de l'Etat qui reçoivent les autorisations de dépenses des ordonnateurs principaux. Les ordonnateurs délégués sont les responsables désignés par les ordonnateurs principaux ou secondaires pour les matières expressément définies. Cette délégation prend la forme d'un acte administratif de l'ordonnateur principal ou secondaire.

En ce qui concerne les responsables de programmes, chargés d'assurer le pilotage des programmes et leur mise en œuvre opérationnelle, ceux-ci doivent être accrédités en matière de dépenses publiques afin de leur accorder la souplesse dans le pilotage des programmes. Ceci demeure une condition indispensable pour la mise en œuvre du budget programme et du pilotage du programme. Les responsables de programmes doivent disposer des crédits de leurs programmes, décider de leurs réaffectation à l'intérieur des programmes et une certaine souplesse doit leur être octroyée en contrepartie des responsabilités qui leur incombent.

3.3.2 Les gestionnaires de ressources

Dans chaque institution ou département ministériel, il est créé une structure ou service spécialement chargé d'organiser la gestion financière. Appelée structure de moyens, celle-ci exerce les rôles principaux suivants:

- la préparation et l'exécution du budget ;
- l'exécution de certaines dépenses communes ;
- la gestion des ressources matérielles et financières ;
- l'entretien des bâtiments et de la maintenance des équipements ;
- l'organisation matérielle des cérémonies.

A la tête de ces structures devraient être désignés des gestionnaires de métier dont le rôle est de répondre à toute sollicitation de l'ordonnateur principal concernant l'élaboration, l'exécution et le suivi financier du budget.

Le gestionnaire des ressources intervient dans la mise en œuvre technique des programmes et veille à ce que les programmes disposent, au moment opportun, des moyens nécessaires pour leur mise en œuvre. Il ne s'agit pas pour lui de s'interférer dans l'opportunité de la dépense, mais de veiller à la régularité et à l'efficacité de la dépense. Sur la base de la fonction de veille de régularité et d'efficacité de la dépense, les responsabilités du gestionnaire de ressources consiste à :

- Appuyer les gestionnaires de crédit dans l'exécution de la dépense ;
- Poser les lignes budgétaires devant faire l'objet d'accréditation spécifique (regroupement de lignes budgétaire) dans un souci d'efficacité ;
- Tenir une comptabilité budgétaire et générale qui rend compte de la mise en œuvre des programmes ;
- Produire le CAA de l'ordonnateur ;
- Produire les aspects liés à l'exécution financière des programmes dans les tableaux de bord ;
- Tenir les pièces justificatives des dépenses à archiver par l'ordonnateur ;
- Préparer l'ordonnancement des dépenses ;
- Veiller au respect des opérations de virement de crédits par rapport aux prescriptions de la loi portant régime financier de l'Etat.

3.3.3 Les comptables matières

Le comptable matières, quant à lui, est un agent public chargé des opérations d'acquisition, de maniement et d'aliénation des biens meubles et immeubles acquis par l'Etat, les collectivités territoriales décentralisées et les établissements publics. Il réceptionne par conséquent les différentes fournitures et prestations réalisées à la suite de conventions conclues avec les fournisseurs, prestataires, cédants et donateurs, les conserve dans un local approprié afin de les distribuer aux services bénéficiaires sur ordre de l'ordonnateur.

Assurant la garde des biens, l'agent chargé de la comptabilité matières en assure la sécurité et l'entretien et lorsque les biens deviennent vétustes ou dépassés, il les propose à la réforme. Il est également un teneur de livres comptables.

Avant l'avènement du régime financier du 26 décembre 2007, cet agent relevait du Ministre des finances, l'évolution l'a placé aux côtés de l'ordonnateur dont il est désormais le collaborateur. Et conformément à la loi susmentionnée, il est tenu de produire un compte en matières annexé au compte administratif de l'ordonnateur.

3.3.4 Les comptables publics

L'Article 58 al.2 de la LRFE stipule que « *Les comptables publics sont des agents publics régulièrement préposés aux comptes et/ou chargés du recouvrement, de la garde et du maniement des fonds et valeurs* ». Les comptables publics ont une responsabilité personnelle et pécuniaire sur :

- Les deniers et les valeurs dont ils ont la charge ;
- Les recouvrements des titres de perception pris en charge ;
- Les paiements effectués ;
- L'exactitude des écritures qu'ils tiennent.

Les comptables publics sont astreints à la production annuelle d'un compte de gestion qui est soumis à la certification du juge des comptes.

Les catégories de comptables publics

On distingue deux grandes catégories de comptables publics :

Les comptables directs du trésor et des administrations financières : qui exécutent sous l'autorité directe du ministre en charge des finances, toutes les opérations de recettes ou de dépenses du Budget général de l'Etat, des Budgets annexes, des Comptes spéciaux du trésor et des budgets des organismes publics. Cette catégorie de comptables publics est différenciée selon champ de compétence au niveau territorial :

- Au niveau central, cette fonction est exercée par le payeur général
- Dans la région, la fonction est assurée par un TPG
- Au niveau départemental, c'est un receveur des finances qui assure la fonction
- Dans l'arrondissement, le percepteur joue le rôle de comptable public

Les comptables des collectivités territoriales décentralisées et les agents comptables d'établissements publics : Ils exécutent toutes les opérations de recettes et de dépenses du budget de l'organisme public auprès duquel ils sont affectés, ainsi que toutes opérations de trésorerie

3.3.5 Les contrôleurs financiers

Le contrôleur financier est un agent du Ministère des finances placé auprès d'un ordonnateur dans le but de faciliter l'exécution de dépense publique dans l'optique de la déconcentration de la gestion financière de l'Etat. Le contrôleur financier veille à la régularité et soutenabilité budgétaire des opérations d'engagement et d'ordonnancement.

Le contrôleur financier intervient dans toute la phase administrative de la dépense où il:

- Contrôle l'accréditation des différents ordonnateurs ;
- Assure le contrôle concomitant de la légalité et de la régularité des dépenses publiques au stade de l'engagement et de la liquidation ;
- Examine la régularité des décomptes sur les marchés ;
- Assure le suivi et l'apurement des régies d'avance.

Dans le cadre du budget programme axé sur la performance, une nouvelle fonction est affectée au contrôleur financier, dans le sens d'assurer un appui conseil auprès de l'ordonnateur dans l'élaboration et de l'exécution du budget.

3.3.6 Les régisseurs d'avances

Les régies d'avance sont des structures créées auprès de certaines administrations en vue de faciliter le règlement définitif de certaines catégories de dépenses à caractère spécial et urgent, dont le paiement ne peut être soumis aux procédures ordinaires d'exécution.

Le régisseur est désigné lors de la création ou de la réouverture d'une caisse par arrêté du ministre en charge du budget à la demande du Chef de département ministériel intéressé.

Le régisseur est chargé pour le compte du comptable public d'opérations d'encaissement et de paiement. Il procède au règlement des dépenses autorisées par le gestionnaire en contrepartie des pièces justificatives suffisantes et régulières qui lui sont nécessaires pour la tenue de sa comptabilité. Il produit à cet effet une comptabilité trimestrielle.

3.4 La mise à disposition des crédits

L'adoption de la loi de finances par le Parlement ne permet pas son exécution automatique. Certaines dispositions importantes doivent être prises par le pouvoir exécutif avant la consommation des crédits budgétaires.

A l'instar des autres lois votées par le Parlement, un décret doit être pris par le Chef de l'Etat sur la promulgation de la loi des finances. Le décret du Chef de l'Etat est complété par une Circulaire précisant les modalités d'exécution de la Loi de finances de l'année.

Au plan opérationnel, des dispositions d'ordre technique sont également prises par les Ministères des Finances et du Plan pour assurer une bonne exécution du budget notamment le chargement du budget, la mise à disposition des fascicules budgétaires, la mise à disposition des pré-imprimés, la prise en charge des accréditations, etc.

Outre ces préalables, d'autres dispositions non moins importantes doivent être prises par les ministères sectoriels notamment sur les délégations de crédit et les accréditations budgétaires.

3.4.1 La délégation des crédits

En effet, afin de permettre aux ordonnateurs secondaires de disposer à temps des crédits qui leurs sont alloués et d'engager au plus tôt leur utilisation, ceux-ci sont automatiquement délégués dès la mise en place du budget de fonctionnement et du budget d'investissement.

Par ailleurs, en ce qui concerne les délégations ponctuelles, elles doivent être effectuées avec diligence, dans les délais impartis par le MINFI à travers la circulaire portant instruction sur l'exécution du budget, tant en ce qui concerne les dépenses d'investissement que les dépenses de fonctionnement. Au-delà de ce délai une autorisation du MINFI est formellement requise.

3.4.2 Les accréditations budgétaires

L'accréditation budgétaire est la désignation par l'ordonnateur principal ou secondaire des agents publics habilités à opérer des opérations dans le circuit de la dépense. L'accréditation entérine la reconnaissance de l'agent public auprès du Ministre en charge des finances pour effectuer des actes administratifs dans le cadre de l'exécution de la dépense publique

L'accréditation budgétaire a un impact important d'une part sur la qualité de la gestion budgétaire et d'autre part sur la consommation des crédits. Elle permet en effet de préciser les responsabilités des acteurs dans la chaîne de la dépense et par conséquent d'engager la consommation des crédits. L'accréditation budgétaire permet également d'établir clairement quels sont les agents publics de l'Etat qui sont habilités à mener des opérations dans le circuit de la dépense, à titre de gestionnaire de crédit ou d'ordonnateur délégué.

En résumé, chaque chef de département ministériel ou responsable d'organisme bénéficiaire des subventions et contributions de l'Etat doit faire déposer dans les services financiers et comptables, dès l'ouverture de l'exercice budgétaire, les spécimens de signature et les matricules des agents publics désignés pour chacune des lignes budgétaires intéressant le département ou l'organisme concerné et ce, dans les délais par fixés la circulaire sur l'exécution du budget.

En ce qui concerne les ordonnateurs secondaires, leurs accréditations sont données par les chefs de circonscriptions administratives territorialement compétents dans le même délai.

3.5 Les procédures d'exécution des dépenses publiques

La procédure générique d'exécution de la dépense publique commence avec l'expression des besoins formulée par l'ordonnateur délégué et s'achève avec le paiement de la dépense par le comptable public.

3.5.1 La procédure normale

Cette procédure d'exécution de la dépense publique s'articule autour de quatre étapes ayant chacune un objet différent. Les trois premières étapes à savoir : **l'engagement**, la **liquidation** et **l'ordonnancement** constituent la phase administrative. La dernière étape qui est celle de **paiement** constitue la phase comptable.

La procédure d'exécution de la dépense constitue une organisation mis en place en vue d'exécuter efficacement la dépense publique conformément aux dispositions juridiques en vigueur. Ces dispositions juridiques résultent principalement de la loi portant régime financier de l'Etat, le décret sur la comptabilité publique, et les différentes lois de finances.

Tableau 1: Les phases d'exécution de la dépense

L'engagement	C'est la phase de l'initiative de la dépense qui consiste à créer ou à constater une obligation mettant une dépense à la charge du Trésor Public. Dans la pratique, l'engagement d'une dépense est créé lorsqu'une commande ou un marché est passé. L'engagement d'une dépense suppose que des biens seront livrés ou des services rendus et qu'une facture devra être acquittée ultérieurement. La phase d'engagement est entreprise par les gestionnaires de crédits et ce dans les limites des délégations de crédits qui leur sont accordés.
La liquidation	La liquidation suppose que les biens ont été livrés en tout ou partie conformément au marché passé ou la prestation de services a été assurée et la facture reçue. Pour cela le gestionnaire de crédit a une grande responsabilité financière et administrative de vérifier la facture et ses annexes. Il procède à la pré-liquidation de la dépense à travers la vérification de la conformité de la commande avec la livraison ainsi que la facture déposée par le fournisseur. La liquidation finale de la dépense est faite par le service financier compétent de l'ordonnateur
L'ordonnancement	L'ordonnancement est l'action d'ordonner le paiement après vérification de la régularité de l'opération par le comptable public. Dans la perspective d'une autonomisation et responsabilisation accrue des ordonnateurs, l'ordonnancement de la dépense se fait directement fait par ce dernier après vérification de la conformité et de la régularité de la dépense par les services compétents. Après l'ordonnancement de la dépense, le service financier transmet le dossier complet au Comptable assignataire pour paiement.
Le paiement	C'est la phase qui libère l'administration de son obligation financière vis-à-vis de son créancier. Après avoir vérifié le dossier complet de la dépense, le comptable public procède au paiement effectif de la dépense : il procède à la vérification des mandats de paiement et des pièces justificatives de l'engagement et de la liquidation de la dépense, il appose son visa sur le mandat de paiement ; ce visa vaut admission en paiement de la dépense.

3.5.2 La procédure simplifiée

La procédure simplifiée diffère de la procédure normale en ce sens que les quatre étapes s'effectuent en une seule phase.

Dans la procédure simplifiée les phases d'exécution des dépenses sont concomitantes. Cette procédure est aménagée pour résoudre des cas de dépenses ayant un caractère particulier tel est le cas des dépenses des frais de missions, les fluides, les subventions, etc.

3.5.3 La procédure sans ordonnancement préalable

Il s'agit de la procédure où la chaîne de la dépense se résume au paiement lui-même. Cette procédure permet alors de réduire fortement le délai d'exécution de la dépense, mais exige une régularisation de la dépense au terme de l'exercice budgétaire. Il s'agit particulièrement du cas des dépenses de personnel.

3.5.4 Les avances

Les avances de trésorerie concernent particulièrement les dépenses effectuées dans les circonstances exceptionnelles. Le déblocage des avances est subordonné à la présentation d'une décision du Ministre des Finances assortie d'une attestation de disponibilité des crédits qui indique clairement l'imputation budgétaire de la dépense.

3.6 Règles d'exécution du budget en AE et en CP

Les autorisations budgétaires distinguent d'une part l'engagement de la dépense basé sur les autorisations d'engagement (AE) et le paiement de la dépense basé sur les crédits de paiement (CP) (article 15 alinéa 1) à l'exception des dépenses à caractère évaluatif et dont le montant ne peut être connu à l'avance et qui sont donc budgétisés en dotations (les intérêts de la dette, les réparations civiles, les garanties accordées par l'Etat, les catastrophes et calamités naturelles).

Tableau 2: Calibrage des AE et des CP

Mode de budgétisation	Nature de la dépense	Calibrage des AE et des CP
En AE et en CP	Dépenses de fonctionnement	AE = CP
En dotations	Intérêts de la dette Réparations civiles Garanties accordées par l'Etat Catastrophes naturelles	
En AE et en CP	Dépenses d'investissement	AE = CP AE > CP AE < CP

La budgétisation des investissements doit être faite en prenant en compte la nécessité pour les AE de couvrir un ensemble cohérent et de nature à être mis en service ou exécuté sans adjonction. Pour ce faire, la budgétisation en AE des investissements doit couvrir l'ensemble du financement correspondant à une tranche fonctionnelle. Par tranche fonctionnelle, on entend le niveau minimum de réalisation nécessaire pour que l'investissement soit utile. Il faut éviter de stocker les AE inutilement par ce que les AE non consommés devraient être annulé.

Ce qu'il faut retenir

Les AE sont nécessaires à la couverture des engagements juridiques de l'Etat et permettent de les mesurer tandis que les CP correspondent à la couverture des besoins de trésorerie et de paiements des dépenses déjà engagées. Il est important d'opérer un découplage entre ces deux mécanismes qui ont des finalités différentes.

Chaque année des crédits sont alloués en engagement pour faire face aux engagements juridiques (EJ) de l'Etat et en paiement pour faire face aux obligations de paiements nées des autorisations d'engagement qui découlent de l'engagement juridique.

L'engagement juridique

« L'engagement juridique est un acte par lequel un organisme public crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle il résultera une charge ». Il est pris par un responsable habilité à créer une telle obligation (ordonnateur principal, délégué ou secondaire), et a un impact financier (bon de commande, marché, etc.). C'est l'acte fondateur de la dépense et de la qualité des comptes »

Les AE retracent les dépenses que l'Etat compte exécuter pendant la période, permettant ainsi, au stade du vote de la LdF de clarifier la portée de l'autorisation parlementaire des engagements financiers de l'Etat et de donner plus de viabilité à ceux-ci.

La pluri annualité du budget s'exerce à travers les CDMT¹ qui peuvent contenir des tableaux de projection des AE et des CP sur trois ans. Le cadre de l'exécution du budget demeure quant à lui annuel et permet à travers le mécanisme des AE de gérer la pluri annualité de certaines dépenses notamment les dépenses d'investissement.

Illustration : Projet de construction d'une centrale électrique – Marché de 550 MFCFA – Exécution prévue sur cinq années – L'année N+1 sera consacrée aux études (100 MFCFA) – Les années N+2 à N+4 seront consacrés aux travaux (350 MFCFA) – L'année N+5 pour les équipements (100 MFCFA)

	N+1	N+2	N+3	N+4	N+5	Total
AE	100	350	0	0	100	550
CP	100	100	150	100	100	550

Ainsi, les AE de 350 (en N+2) servent à suivre l'engagement ferme de l'Etat matérialisés par le marché conclu en (N+2) avec l'entreprise qui va réaliser les travaux, et les restes à ordonnancer et à payer suivant le rythme d'exécution (100 l'année N+2 – 150 l'année N+3 – 100 l'année N+4) pour les CP. Les AE consommés pendant l'année N+2 couvrent l'engagement juridique (marché des travaux) de l'Etat, et ont une portée pluriannuelle étant donné qu'ils couvrent les CP qui seront ordonnancés et payés pendant les années N+2 à N+4.

Ce mécanisme n'est possible que pour les dépenses d'investissement notamment pour les projets dont l'exécution dépasse l'année budgétaire. Par ailleurs, supposons que nous sommes à l'année N+2 et que nous sommes en train de préparer le projet de budget de l'année N+3, les crédits à inscrire pour l'année N+3 sont AE=0 et CP=150. Les CP à consommer en N+3 sont couverts par les AE consommés en N+2 et qui sont de l'ordre de 350 MFCFA.

Les AE sont notamment utiles dans le cas où l'engagement juridique s'étale sur plusieurs exercices mais ils sont également utiles pour les engagements dont la durée est inférieure ou égale à l'année civile mais dont une partie des CP sera payée sur l'année suivante à cause des contraintes de trésorerie par exemple. Quant aux CP, ils correspondent aux besoins de trésorerie de l'exercice concerné compte tenu du rythme de réalisation des engagements juridiques actés (que ces engagements juridiques aient été pris l'année de l'exercice ou les années antérieures).

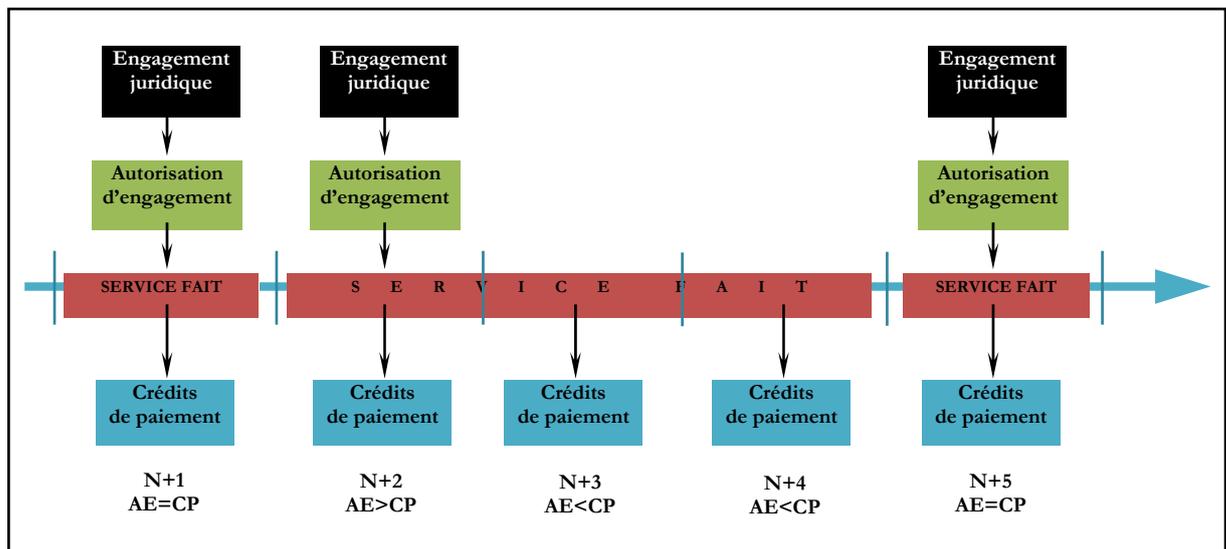
3.7 Modalités d'exécution budgétaire en AE et en CP

3.7.1 Règles générales de consommation des AE et des CP

Comme indiqué plus haut, c'est l'EJ (signature d'un marché public, décision de recrutement, etc.) qui consomme les AE. L'EJ constitue le fait générateur de la consommation des AE, et qui se distingue de l'engagement comptable des CP (qui dans la pratique actuelle constitue une réservation de CP sans consommation).

Sous réserves des traitements particuliers (voir infra) l'EJ est l'acte fondateur de la dépense et c'est l'AE qui permet de couvrir l'EJ pris par les ordonnateurs sur l'année ou sur plusieurs années. Le montant à retenir en AE pour la couverture des EJ est la tranche ferme, c'est-à-dire le montant minimum auquel l'organisme public s'est engagé.

Figure 8 : Mise en jeu des AE et des CP



De point de vue des prévisions, le montant à inscrire au titre des AE est celui des estimations de l'administration corrigées le cas échéant des éventuelles révisions des prix, ou pour tenir compte de l'inflation, etc. Au stade des prévisions, les AE constituent le support de l'EJ et par lequel naît la dépense. Au stade de l'exécution, l'organisme public ne peut s'engager juridiquement que si des AE ont été voté et inscrites au budget (sous réserve des traitements particuliers)

De point de vue de l'exécution, la consommation des AE s'opère au moment où l'ordonnateur contracte l'EJ ferme et c'est à ce stade que le contrôle de la disponibilité budgétaire et de la régularité des actes vont s'opérer de la part du contrôleur financier. Ceci dit, et préalablement à la réalisation effective de l'EJ le contrôleur financier délivre à l'ordonnateur un certificat d'engagement qui atteste de la disponibilité des AE nécessaires.

Les CP sont également rattachés au principe de l'annualité budgétaire. Les CP sont mis en place à chaque exercice budgétaire pour une durée de validité d'une année (sous réserve des reports de crédits). La budgétisation en CP est faite exclusivement selon la logique de gestion de trésorerie c'est-à-dire compte tenu du rythme de réalisation des engagements juridiques. De ce fait, à chaque exercice budgétaire, l'inscription d'un CP n'est pas automatique, et est soumise aux différentes étapes des arbitrages budgétaires.

Les CP constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées et ordonnancées durant l'exercice pour la couverture des engagements contractés (article 15 alinéa 3 de la LRFE). Ainsi, les dépenses peuvent être engagées dans la limite des AE ouvertes et payés dans la limite des CP ouverts. Les CP sont réputés consommés au moment où le comptable opère tous les contrôles, prend en charge la dépense et appose le visa « vu bon à payer » sur l'acte de la dépense.

Par ailleurs, la consommation des AE est limitée au 30 novembre de chaque année et celle de l'ordonnancement au 31/12 de chaque année (article 50 de la LRFE aliéas 1 et 2) sauf, bien évidemment, en période complémentaire lors du traitement de certains cas particuliers.

En effet, c'est en procédure simplifiée ou lors de la régularisation d'une avance qu'il peut y avoir une consommation d'AE et de CP en période complémentaire. Ceci étant dit, il n'est pas possible de consommer les AE en période complémentaire en procédure normale.

Ce qu'il faut retenir !

La consommation des AE se fait lors de la validation de l'EJ et la consommation des CP s'opère au moment du paiement (prise en charge par le comptable et visa « bon à payer »).

3.7.2 Règles spécifiques de consommation des AE et des CP selon la catégorie de la dépense

Les salaires et autres dépenses de personnel

Les dépenses de personnel sont payées sans ordonnancement préalable et sont encadrés de point de vue budgétaire par les paiements. A ce titre, ces dépenses ne sont pas, préalablement, couvertes par les AE. Les AE, dans ce cas particulier, ne couvrent que les paiements de l'année et sont consommées à hauteur des paiements effectués. Les AE et les CP sont budgétisés et consommés en AE=CP.

La consommation des biens et services

Deux procédures sont envisageables lors de la consommation des bien et services : la procédure du bon de commande et/ou la procédure de marchés publics. La consommation des AE intervient au moment de l'émission du bon de commande administratif ou au moment de la signature du marché public. Les CP sont consommés au moment du paiement. Au cours de l'exercice budgétaire, si le paiement de la dépense n'est pas pris en charge par le comptable public (notamment en cas de service partiellement fait) on abouti à une consommation en AE≠CP.

Les transferts courants et subventions de fonctionnement

En procédure simplifiée, les dépenses de transferts courants et de subventions de fonctionnement sont budgétisées en AE=CP et sont généralement consommées en AE=CP. Lorsqu'elles suivent la procédure normale d'exécution des dépenses, les règles de consommation des AE et CP suivent les règles de base de l'exécution du budget en AE et en CP.

Les dépenses d'investissement

Les dépenses d'investissement sont constituées par :

- Les immobilisations de l'Etat,
- Les subventions d'investissement,
- Les achats d'actions et les prises de participations.

Le principe pour ce type de dépenses est que la budgétisation des AE doit couvrir le financement d'une opération correspondant à un engagement juridique ferme et non pas l'intégralité du projet, c'est-à-dire ce qui est financièrement quantifié de manière certaine dans l'acte d'engagement et ce qu'il faudra à minima payer (sauf résiliation de la prestation).

A titre d'illustration, l'exemple exposé plus haut, les études techniques à réaliser pendant l'année N+1, les travaux à réaliser durant les années N+2 à N+4, et les équipements prévus à l'année N+5 constituent trois engagements juridiques fermes qui seront pris respectivement à N+1, à N+2, et à N+5.

Les CP permettent de couvrir les AE et suivent le rythme d'exécution du marché. En effet, et selon ce même exemple, les CP prévus en N+1 permettent de couvrir les AE de la même année et seront consommés en intégralité vu que le service sera fait durant l'année. On voit bien, par contre, que les CP prévus durant les années N+2 à N+4 suivent le rythme d'exécution qui connaît sa vitesse de croisière durant l'année N+3.

3.7.3 Règles de consommation des AE et des CP dans les marchés publics

Pour les marchés publics, ce qu'il faut retenir c'est le montant ferme, c'est-à-dire celui qu'il faudra payer « quoi qu'il arrive ». Lorsque le marché public donne lieu à un engagement pluriannuel, l'AE est consommée dès la première année pour la mise en exécution de ce marché et les CP sont consommés au fur et à mesure de l'exécution dudit marché.

Pour les marchés qui prévoient des clauses de reconduction, les AE sont consommés la première année à hauteur des paiements de l'année, la durée de l'engagement initial n'inclut pas d'éventuelles reconductions mais les révisions de prix et reconductions seront couvertes par des engagements complémentaires en tant que besoin. Les marchés publics répartis en plusieurs lots, l'AE est consommée à l'occasion de l'engagement de chacun des lots par la signature du contrat.

S'agissant des marchés publics à prix unitaires, marchés cadres reconductibles ou non et des marchés à bons de commandes, les AE sont consommés au fur et à mesure de la prise des ordres de service ou bons de commande émis et les CP lors du règlement des factures.

En ce qui concerne les marchés ordinaires reconductibles annuellement, les AE sont consommés à hauteur du montant engagé pour la durée minimale hors reconduction et les CP au fur et à mesure des paiements de l'année. Lors de la reconduction de ces marchés, les AE seront consommés à hauteur du montant engagé pour la durée de la reconduction avec la prise en compte éventuelle de l'impact de la variation de prix.

Enfin, dans le cas des marchés à tranches fermes et conditionnelles, les AE consommés correspondent, initialement, au montant de la tranche ferme plus le montant éventuel de l'indemnité de dédit ; les CP sont consommés à hauteur des paiements à effectuer dans l'année. L'affermissement d'une tranche conditionnelle donne lieu à une consommation d'AE complémentaire à hauteur de l'engagement juridique relatif à cette tranche conditionnelle diminuée du montant du dédit éventuel.

Par ailleurs, pour les grands projets d'investissement, les AE doivent couvrir un ensemble cohérent et de nature à être mis en service ou exécuté sans adjonction. Il est donc impératif de prévoir et de programmer les AE qui sont nécessaires à la couverture de la tranche fonctionnelle afin d'en garantir la réalisation. Afin d'assurer la continuité de la tranche fonctionnelle, les AE affectés à de tels investissements bénéficieront du report à titre prioritaire.

Illustration : Supposons, un projet de construction d'un Centre Hospitalier Universitaire, composé comme suit:

- Hall d'accueil et admission
- Consultations et hospitalisation
- Bloc opératoire et service de réanimation
- Service d'urgence et de chirurgie ambulatoire
- Pharmacie
- Laboratoire d'analyses et d'imagerie médicales
- Institut de recherche en virologie

Sont considéré comme tranches fonctionnelles les composantes suivantes :

- 1^{ère} tranche fonctionnelle composée du Hall d'accueil et admission, des consultations et hospitalisation, de la pharmacie, du laboratoire d'analyses et d'imagerie médicale ;
- 2^{ème} tranche fonctionnelle composée du bloc opératoire et du service de réanimation ;
- 3^{ème} tranche fonctionnelle composée du service d'urgence et de chirurgie ambulatoire ;
- 4^{ème} tranche fonctionnelle composée de l'institut de recherche en virologie.

Il faut préciser toutefois que pour les projets ou les tranches fonctionnelles dont la période d'exécution dépasse les trois ans, il y a lieu de passer un contrat ou un marché qui ne dépasse pas la limite des trois ans prévus pour la réservation des AE lors de la programmation budgétaire (article 15 alinéa 2 de la LRFE).

Type d'acte	Montant d'AE consommées
Marchés reconductibles	AE consommées la première année à hauteur des paiements de l'année, la durée de l'engagement initial n'inclut pas d'éventuelles reconductions Les révisions de prix et reconductions seront couvertes par des engagements complémentaires.
Marchés par lots	AE consommée lors de l'engagement de chacun des lots
Marchés à prix unitaire, marchés cadres reconductibles ou non et marchés à bons de commandes	AE consommées au fur et à mesure de la prise des ordres de service ou bons de commande émis et les CP lors du règlement des factures
Marchés ordinaires reconductibles annuellement	AE consommées à hauteur du montant engagé pour la durée minimale hors reconduction et les CP au fur et à mesure des paiements de l'année. Lors de la reconduction, les AE consommées à hauteur du montant engagé pour la durée de la reconduction avec la prise en compte de l'impact de la variation de prix
Marchés à tranches fermes et conditionnelles	AE consommées correspondent au montant de la tranche ferme plus le montant éventuel de l'indemnité de dédit ; les CP sont consommés à hauteur des paiements à effectuer dans l'année. L'affermissement d'une tranche conditionnelle donne lieu à consommation d'AE complémentaire à hauteur de l'engagement juridique relatif à cette tranche conditionnelle diminuée du montant du dédit éventuel.

3.7.4 Le cas particulier des contrats de partenariats public-privé (PPP)

Les contrats de partenariat sont des contrats administratifs souscrits pour une période relativement longue (couvrant généralement la durée d'amortissement de l'ouvrage ou de l'équipement objet du contrat) par lesquels des entités publiques confient à un tiers une mission globale relative à (au) :

- La construction d'ouvrages ou d'équipements ou à leur transformation ;
- Leur entretien, leur maintenance, leur exploitation ou leur gestion ;
- D'autres prestations de service concourant à l'exercice de la mission de service public ;
- Financement d'investissements immatériels, d'ouvrages ou d'équipements dont elle s'acquitte par un paiement différé et étalé dans le temps.

Le regroupement des prestations confiées à un seul candidat (ou à un groupement de candidats) réglementé par la loi 2006/012 du 29 décembre 2006, relève de montages spécifiquement prévus et entraîne le paiement d'un loyer par l'entité publique qui se compose d' :

- Un «loyer» correspondant aux investissements : son montant distingue, d'une part, l'amortissement des investissements (coût de construction de l'actif) et, d'autre part, les intérêts intercalaires. Les divers éléments composant le coût des investissements sont précisés par le contrat.
- Un «loyer» relatif aux dépenses de fonctionnement (maintenance, exploitation),
- Un «loyer» relatif au financement mis en place par le partenaire privé.

Le contrat de PPP permettent à l'administration de disposer de constructions ou d'équipements ou de services rapidement sans accroître le besoin de trésorerie et ceci à travers le lissage de la charge budgétaire sur une longue période.

Le contrat de PPP opère un partage de risque entre l'administration et le partenaire privé, et se traduit lors de l'élaboration du contrat par des coûts liés à l'investissement, au fonctionnement et au financement de l'opération.

La durée d'étalement des paiements correspondant aux investissements initiaux ne devrait pas excéder la durée de vie économique du bien. Quant à l'amortissement financier de l'opération, il se traduit par des annuités constantes de manière à ne pas reporter un volume important de remboursement en fin de période.

De manière générale, les contrats de PPP se traduisent sur le plan budgétaire par le versement de loyers même s'ils correspondent en tout ou en partie à des opérations d'investissement. Les AE afférentes aux loyers correspondants couvrent la totalité de l'EJ dès l'année où le contrat est conclu.

Dans le cas où le contrat de PPP renferme une tranche ferme et des tranches conditionnelles, les AE correspondantes doivent couvrir le montant de la tranche ferme en plus du montant des éventuelles indemnités et des montants de dédit de non affermissement sur tranches conditionnelles.

L'affermissement d'une tranche rend obligatoire la couverture en AE de la tranche affermie diminuée du montant du dédit de non affermissement correspondant.

Pour le cas des loyers correspondants aux dépenses de fonctionnement et ceux relatifs au financement mis en place par le partenaire privé, les AE doivent couvrir le montant des annuités à verser dans l'année.

Tableau 3 : Règles de consommation des AE et des CP pour les PPP

Type de mission	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement
	La première année	Chaque année	Chaque année
Investissement	Coût complet	Néant	Rythme d'exécution
Fonctionnement	Quote-part de l'annuité liée au fonctionnement		Montant de l'annuité
Financement	Quote-part de l'annuité liée au financement		Montant de l'annuité
Dédit	Montant contractuel du dédit	Néant	Montant du dédit

3.8 Les modifications budgétaires

3.8.1 Les virements de crédits

Les virements de crédit autorisés par l'article 53 de la LRFE vise à introduire plus de flexibilité dans la gestion budgétaire. Quatre importantes contraintes limitatives ont été fixées à la fongibilité des crédits dans le même article :

- La limite de 15% dans les virements de crédit au sein d'un programme : « *Des virements de crédits peuvent être effectués à l'intérieur des programmes par arrêté du Ministre concerné, dans la limite de 15% de la dotation initiale* »
- La limite globale de 5% du montant cumulé des virements de crédit toute situation confondue : « *Le montant cumulé, au cours d'une même année, des crédits ayant fait l'objet de virements, ne doit pas dépasser 5% des crédits ouverts par la loi de finances de l'année pour chacune des sections* »
- Les dépenses de personnel ne peuvent venir en diminution en faveur d'autres dépenses: « *Sauf disposition d'une loi de finances, aucun mouvement de crédits ne peut être effectué à partir des dépenses de personnel au profit d'une dépense d'une autre nature.* »
- L'information préalable du Ministre en charge des finances à tout virement de crédit : « *A peine de nullité, aucun mouvement de crédits ne peut être effectué sans que le Ministre en charge des finances en soit préalablement informé* ».

Les virements de crédit n'altèrent en rien l'équilibre initial de la loi de finances. Il s'agit concrètement d'un jeu d'écritures consistant à prendre un montant d'une ligne budgétaire pour le transférer à une autre ligne.

La flexibilité de gestion accordée par le Législateur à l'Exécutif conduit à une fongibilité partielle des crédits ouverts dans la loi de finances. L'article 53 de la LRFE autorise des mouvements de crédit d'un chapitre à un autre chapitre, d'un programme à un autre programme, et enfin à l'intérieur d'un même programme.

3.8.2 Les reports de crédits

Tout comme le virement de crédit qui constitue un fléchissement du principe de la spécialité budgétaire, le report de crédit permet d'atténuer le principe de l'annualité budgétaire, en donnant plus de flexibilité de gestion aux responsables des programmes. Ainsi, aux termes de ladite loi, l'article 15 al. 4 stipule que : « *Les crédits de paiement peuvent être reportés sur l'exercice suivant, dans les conditions fixées à l'article 56 de la présente loi* ».

Ce fléchissement du principe de l'annualité budgétaire n'est pas sans risque sur la qualité de la gestion des finances publiques. C'est pourquoi le législateur a tenu à réaffirmer le principe de l'annualité de la loi de finances à travers l'article 56 (alinéas 1 et 2) qui précise que : « *Sous réserve des dispositions concernant les autorisations d'engagement, les crédits ouverts au titre d'une année ne créent aucun droit au titre des années suivantes. Les autorisations d'engagement disponibles en fin de période sur un programme ne peuvent être reportées* ». Il en va de même pour les CP initialement prévus pour couvrir les paiements correspondants aux dites AE.

Mais la LRFE prévoit la possibilité de report des CP sous certaines conditions. En effet, selon l'article 56 :

- Alinéa 3 : « *les dépenses de personnel ne peuvent bénéficier de crédits reportés* »
- Alinéa 4 : « *les crédits de paiement ouverts sur un programme et disponibles, à la fin de l'année sont reportés sur le même programme ou à défaut sur un programme poursuivant les mêmes objectifs. Le montant des crédits ainsi reportés s'inscrit dans le cadre d'une provision constituée à cet effet dans le loi de finances* »
- Alinéa 5 : « *les crédits ouverts sur une section au titre d'un fond de concours et disponibles à la fin de l'année sont reportés sur la même section dans une limite égale à la différence entre les recettes et les dépenses concernées* »

Lorsqu'une dépense a été engagée mais non payée (qu'elle ait été liquidée ou non, ordonnancée ou non), les CP disponibles, ouverts comme support du paiement de cette dépense, peuvent être reportés.

Ces reports prennent la forme d'une provision constituée dans la loi de finances de l'année suivante. Il est précisé que les dépenses liquidées (pour lesquelles le service a été fait) non payées sont prioritaires en matière de reports de crédits.

Concernant la dépense engagée mais non payée au cours d'un exercice (qu'elle ait donné lieu ou non à inscription d'un report de CP par le mécanisme de la provision en loi de finances), la chaîne de la dépense se poursuit sur l'exercice suivant sans qu'il soit besoin de procéder à un nouvel engagement.

3.8.3 Les retraits d'engagements

L'exécution budgétaire des AE est impactée par les opérations de retraits d'engagement. En effet, un retrait (partiel ou total) d'engagement peut être réalisé pour :

- Ajuster l'engagement juridique à la réalité de la dépense ;
- Clôturer l'engagement en raison d'une impossibilité d'achever l'opération (pour cause d'incapacité du fournisseur à assurer la prestation par exemple) ;
- Rectifier une erreur d'imputation budgétaire de l'engagement juridique.

Dans ce cadre, il convient de distinguer : les retraits effectués sur des engagements de l'année en cours, qui ont pour conséquence de rétablir des AE disponibles pour un autre engagement des retraits effectués sur des engagements des années antérieures qui ne doivent pas aboutir à une augmentation des AE disponibles pour engagement de l'année en vertu du principe de l'annualité budgétaire des AE votées par le Parlement.

3.8.4 Les annulations budgétaires

Les annulations budgétaires consistent en la suppression définitive des crédits dans le but de préserver l'équilibre budgétaire (à cause de la chute des recettes par rapport aux prévisions) tel que défini par la LdF afférente à l'année concernée ou tout simplement parce que les crédits objet de l'annulation sont devenus sans objet (article 55 de la LRFE alinéa 1). Il est à souligner que le montant total des crédits annulés ne peut dépasser 5% des crédits ouverts par l'ensemble des LdF (article 55 de la LRFE alinéa 3).

3.9 L'enregistrement des opérations et le reporting financier

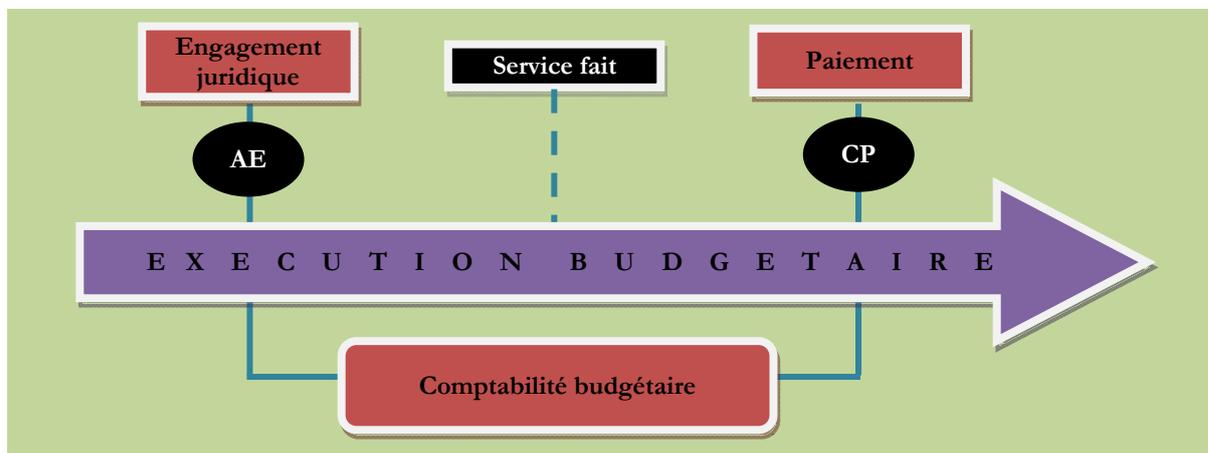
3.9.1 L'enregistrement des dépenses en AE et en CP

La LRFE institue trois types de comptabilité : une comptabilité budgétaire des recettes et des dépenses, une comptabilité générale et une comptabilité analytique. L'article 62 de cette loi précise que la comptabilité budgétaire est respectivement tenue par l'ordonnateur et le comptable, et décline ses différentes phases qui portent respectivement les opérations de recettes et de dépenses.

La comptabilité budgétaire des dépenses est tenue conjointement chez l'ordonnateur et chez le comptable. La présentation de la comptabilité budgétaire des dépenses est déterminée par la structure du budget dont elle doit retracer l'exécution.

Les crédits étant spécialisés au sein de chaque chapitre par section, par programme, par action, par article, par paragraphes et par activité tel qu'il ressort aux articles 9 et 10 de la LRFE, la comptabilité budgétaire restitue à la fois par chapitre, par section, par programme, par action, par article, par paragraphe et par activité, les données relatives à la consommation des crédits en AE et en CP.

Figure 9 : Champ de la comptabilité budgétaire



La dualité des autorisations budgétaires, en AE et en CP implique de les retracer les unes et les autres dans la comptabilité budgétaire : ouvertures autorisées par les lois de finances à la fois en AE et en CP d'une part, consommations des AE et des CP d'autre part. Ce dispositif permet de vérifier le respect de l'autorisation parlementaire et d'assurer la mise en cohérence entre la comptabilité générale et la comptabilité budgétaire.

La comptabilité des AE retrace l'ouverture des AE prévues au budget et leur consommation lors de la notification des actes juridiques qui engagent l'État, à hauteur du montant ferme de l'engagement. Ce sont en effet les EJ qui, sauf exception, consomment les AE. Ils matérialisent la naissance de l'obligation de l'État, de laquelle il résultera une dépense (tout acte fondateur d'un engagement et non la date de livraison).

Concrètement, la comptabilité des AE va restituer par chapitre, section, programme, action, article, paragraphe et activité les AE prévues en loi de finances ainsi que les différentes modifications opérées au cours de l'année.

La comptabilité des AE permet de déterminer, à l'issue d'un exercice budgétaire, par rapprochement avec les paiements, les restes à payer, à savoir les AE consommées et non soldées par un paiement. Les restes à payer permettent ainsi l'évaluation précise des paiements qui devront intervenir sur un exercice ultérieur et qui s'imputeront sur l'exécution des budgets futurs.

La consommation des CP est, quant à elle, enregistrée en comptabilité budgétaire au moment où le comptable public procède au paiement de la dépense. Ceci permet de retracer les paiements associés aux EJ qui ont fait l'objet d'un service fait (livraison, achèvement d'une prestation ou de travaux, date d'échéance d'une subvention) et dont il résulte en conséquence une charge. Dans le cas d'un EJ s'exécutant sur plusieurs exercices, la consommation des CP est échelonnée de même sur plusieurs exercices budgétaires.

La mise en place de la comptabilité budgétaire nécessite une remontée de l'information particulièrement en ce qui concerne les paiements. La comptabilisation des AE se fait actuellement sur l'application information DEPMI et celle des CP sur l'application

informatique CADRE. Pour assurer un meilleur suivi des CP, il faut une remontée de l'information de la consommation des CP de CADRE vers DEPMI de manière automatique ou de manière extra comptable.

3.9.2 Le reporting financier

Les acteurs impliqués dans la chaîne d'exécution du budget sont tenus de rendre compte des opérations effectuées à travers la production de comptes rendu de l'exécution budgétaire produits par les différents acteurs qui interviennent dans la chaîne en l'occurrence le Ministre des finances, les ordonnateurs et les comptables.

La Loi de Règlement

La loi de règlement (LdR) est une loi distincte de la loi de finance de l'année. A ce titre, elle fait l'objet d'un vote séparé de celui de la LdF. La LdR constate l'exécution de la dernière loi de finance afin de rendre fidèlement compte de l'exécution des différentes autorisations, il s'agit d'une loi de constatation. Selon l'article 20 de la LRFE, la LdR :

- *« Ratifie les modifications apportées par décret d'avance aux crédits ouverts par la dernière loi de finances ;*
- *Arrête le montant définitif des recettes et des dépenses du budget auquel elle se rattache ainsi que le résultat qui en découle ;*
- *Arrête le montant définitif des ressources et des charges de trésorerie ayant concouru à la réalisation de l'équilibre financier de l'année correspondante ;*
- *Constate les écarts dans la mise en œuvre des programmes sur la base des objectifs et des indicateurs correspondants ;*
- *Constate le compte de résultat de l'exercice établi à partir des ressources et des charges visées à l'article 12 ci-dessus ;*
- *Affecte le résultat comptable de l'exercice ;*
- *le cas échéant la loi de règlement*
- *Comporte toutes les dispositions relatives à l'information au contrôle du parlement sur la gestion des finances publiques, à la comptabilité de l'Etat et au régime de responsabilité pécuniaire des agents des services publics ;*
- *arrête le cas échéant, les soldes des comptes spéciaux non reportés à l'exercice suivant ».*

Le projet de LdR et ses annexes doivent être déposés au parlement au plus tard le 30 septembre de l'année suivant celle de l'exercice auquel il se rapporte et fait l'objet d'un examen et d'un vote de la part du parlement, ensuite elle est promulguée par décret.

Format de la loi de règlement

Première partie : Exposé de motifs

L'exposé de motifs est alimenté par les données socio - politiques, économiques et financières qui présentent respectivement le contexte international, régional et interne dans lequel a été exécutée la loi de finance de l'année concernée. De façon générale, cette partie donne un bref aperçu :

- des autorisations et des performances budgétaires en recettes, en dépenses et en opérations de trésorerie,
- du solde budgétaire obtenu,
- des incidents intervenus en cours d'année (modification des crédits ouverts);
- des programmes mis en places au titre de l'année concernée,
- Etc....

Deuxième partie : le corps de la loi de règlement

Le corps du projet de loi de règlement est constitué d'un ensemble d'articles qui retracent toutes les informations devant figurer dans le projet de loi de règlement. Ces derniers se présentent tel qu'il suit :

- **Article 1^{er}** : il porte ratification des modifications apportées par décret d'avance aux crédits ouverts par la dernière loi de finances;
- **article 2^{ème}** : les recettes : présentées sous le même format que la loi de finances, elles dégagent par imputation budgétaire, les dotations, les encaissements ainsi que le taux des encaissements réalisé respectivement par ligne et le taux général ;
- **Article 3^{ème}** : les dépenses : présentées sous le même format que la loi de finance, elles dégagent les dotations initiales, les virements, les dotations finales, les engagements, les liquidations, les ordonnancements ainsi que le taux d'exécution respectivement par ligne et le taux général ;
- **Article 5^{ème}** : les dépenses : présentées par secteurs d'activités, elles intègrent les dotations initiales, les virements, les dotations finales, les engagements, les liquidations, les ordonnancements, les paiements et le taux d'exécution.
- **Article 6^{ème}** : le solde budgétaire obtenu par différence entre les recettes et les dépenses ;
- **Article 7^{ème}** : les flux de trésorerie obtenu par différence entre les ressources de trésorerie et les charges de trésorerie ;
- **Article 8^{ème}** : le compte de résultat obtenu par différence entre les charges (classe 6) et les produits (classe 7) ;
- **Article 9^{ème}** : affectation du résultat comptable.

Troisième partie : les annexes

Elles comportent 06 composantes et sont produites par diverses administrations impliquées dans la chaîne d'exécution du budget. Il s'agit respectivement :

- **Annexe 1** : annexe explicative des recettes budgétaires
- **Annexe 2** : annexe explicative des dépenses budgétaires
- **Annexe 3** : état des dépenses par programme
- **Annexe 4** : les rapports annuels de performances des administrations
- **Annexe 5** : annexe explicative par budget annexe et par compte spécial
- **Annexe 6** : état de réalisation des projets d'investissement par administration et par région.
- **Annexe 7** : le compte de résultat de l'exercice établi à partir des charges et des ressources.

Le Compte Général de l'Etat

Le Ministre des Finances, à travers le réseau des comptables publics dont il a la charge, est astreint à la production en fin d'année, du Compte Général de l'Etat (CGE) qui décrit toute la comptabilité patrimoniale de l'Etat telle que retracée pour le compte d'un exercice déterminé.

Le CGE est un ensemble d'états de synthèse produit en fin d'année et issus de la comptabilité générale. Ces états qui décrivent l'ensemble des opérations passées en comptabilité générale au titre d'une année permettent, au delà de la régularité et de la sincérité des comptes, de restituer avec fidélité, l'image du patrimoine de l'Etat et de sa situation financière. Le CGE, produit en fin d'année, vise à décrire l'ensemble de la comptabilité patrimoniale de l'Etat se rattachant à l'année considérée.

Le CGE est constitué de la balance générale des comptes, du bilan de l'Etat, du tableau des flux de trésorerie, du compte de résultat et de l'état annexe. Le CGE accompagne le projet de loi de règlement. Par conséquent, il est soumis au même délai de dépôt c'est-à-dire au plus tard le 30 septembre de l'année de son l'exercice. Avant son dépôt au parlement, le CGE qui est joint au projet de loi de règlement, fait l'objet d'un contrôle par la de la Chambre des Comptes de la Cour Suprême au même titre que le projet de loi de règlement.

Alors que le contrôle de la loi de règlement par la Chambre des Comptes porte sur les aspects relatifs à la comptabilité budgétaire et à la comptabilité analytique, le contrôle du CGE porte sur la variante comptabilité générale de l'Etat.

Le CGE ne peut pas faire l'objet d'un jugement par la Chambre des Comptes à l'instar du jugement effectué sur les comptes de gestion produits par les divers comptables principaux de l'Etat et ceci pour au moins trois (03) raisons :

- Le CGE est simplement un ensemble d'états financiers consolidés issus des comptes des divers comptables principaux dont les comptes de gestion sont jugés par la Chambre des Comptes ;
- Le CGE est produit non pas par un comptable principal responsable personnellement et pécuniairement, mais par le Ministre des Finances à travers ses services techniques compétents ;
- Le CGE ne présente que les données chiffrées de la comptabilité patrimoniale, il ne comporte aucune pièce justificative.

La certification est effectuée par la Chambre des Comptes qui agit comme le certificateur des comptes de l'Etat. Ainsi, à l'issue des divers contrôles, trois types de décisions peuvent être rendues par la Chambre des Comptes :

- La certification du CGE sans réserves : dans ce cas, il ne subsiste aucun désaccord ou alors les désaccords relevés ne sont pas significatifs à l'issue des vérifications effectuées ; la certification n'a pas été limitée dans ses vérifications.
- La certification du CGE avec réserves : dans ce cas, le certificateur à savoir la Chambre des Comptes a identifié des limites ou des désaccords ; mais ceux – ci ne sont pas suffisants pour l'empêcher d'émettre une opinion ou remettre en cause la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes.
- Le refus de certification du CGE : dans ce cas, les limites et les désaccords sont tels qu'ils entachent la sincérité, la régularité et l'image fidèle des comptes de l'Etat.

Le Compte Administratif Annuel

L'ordonnateur est astreint à la production d'un compte administratif annuel (CAA) retraçant ses actes de gestion et d'un rapport de performance des programmes dont il a la charge. Le CAA constitue le compte rendu de la gestion de l'ordonnateur pour l'exercice écoulé. Il retrace les crédits tels que ouverts par programme dans la loi de finance en début d'exercice d'une part, et les réalisations effectuées par l'ordonnateur en fin d'exercice d'autre part.

Le CAA constitue le compte rendu de la gestion de l'ordonnateur pour l'exercice écoulé. Il retrace les crédits tels que ouverts par programme dans la loi de finance en début d'exercice d'une part, et les réalisations effectuées par l'ordonnateur en fin d'exercice d'autre part. Le compte administratif est composé de deux parties à savoir le rapport qui retrace les actes de gestion d'une part et le rapport de performance des programmes d'autre part.

Le compte administratif produit par l'ordonnateur accompagne le Compte de Gestion produit par le comptable assignataire. Si un comptable public principal est assignataire des comptes administratifs de plusieurs ordonnateurs principaux, secondaires et délégués, ces derniers accompagnent tous le compte de gestion du comptable concerné.

L'obligation d'annexer le compte administratif au compte de gestion vise à permettre au juge des comptes d'avoir une vue d'ensemble sur la gestion budgétaire et comptable ; allant ainsi au-delà du simple contrôle de la régularité des comptes, de vérifier la cohérence qui doit être de mise entre le compte administratif et le compte de gestion, de s'interroger sur le respect par les deux intervenants majeurs dans la chaîne que sont l'ordonnateur et le comptable, du respect des règles et procédures relatives à la commande publique, etc.

Le CAA est produit en fin d'année et est constitué de deux (02) composantes : un rapport de gestion retraçant les actes de gestion d'une part et un rapport de performance des programmes (voir supra rapport annuel de performance) dont il a la charge.

Le rapport de gestion présente l'environnement international et interne dans lequel a été exécuté le budget. Il y est fait un exposé des règles et des procédures qui ont été utilisées tout au long de l'année afin d'illustrer que le budget a été bel et bien exécuté dans le strict respect de l'orthodoxie budgétaire. Par la suite, il est ressorti de façon sommaire en grandes masses et en grandes rubriques les performances réalisées par rapport aux autorisations de la loi de finances telles que présentées par programme.

Le CAA produit par l'ordonnateur accompagne le compte de gestion produit par le comptable assignataire. Si un comptable public principal est assignataire des comptes administratifs de plusieurs ordonnateurs principaux, secondaires et délégués, ces derniers accompagnent tout le compte de gestion du comptable concerné.

L'obligation d'annexer le compte administratif au compte de gestion vise à permettre au juge des comptes d'avoir une vue d'ensemble sur la gestion budgétaire et comptable ; allant ainsi au-delà du simple contrôle de la régularité des comptes, à vérifier la cohérence entre le CAA et le compte de gestion, et à vérifier le respect par les deux intervenants majeurs dans la chaîne le respect des règles et procédures relatives à la commande publique.

Les irrégularités et /ou les incohérences constatées dans les CAA lors du jugement des comptes de gestion par la Chambre des Comptes sont portées à l'attention du Conseil de Discipline Budgétaire et Financière.

Au CAA de l'ordonnateur principal, est joint le Compte de Gestion Matières (CGM) produit en fin d'année par l'ordonnateur principal, secondaire ou délégué.

Etabli au 31 décembre de l'année le CGM marque la fin de l'exercice budgétaire. Le dossier du CGM est constitué de (des) :

- la copie de l'Inventaire Général de Base (IGB) approuvé par le chef de la structure (ordonnateur principal de la structure concernée);
- l'état appréciatif dans lequel sont présentés par numéros de la nomenclature sommaire, le montant de chaque opération à charge (une entrée) et à décharge (une sortie) ;
- états appréciatifs établis pour les comptes du premier semestre (01 janvier au 30 juin) et second semestre (01 juillet au 31 décembre) ;
- pièces justificatives appuyant l'état appréciatif (ordre d'entrée, PV de réception, bordereau de livraison, ordre de sortie, etc.), du compte de gestion qui retrace uniquement en valeur, et, de l'inventaire ;
- compte de gestion qui retrace uniquement en valeur, l'existant au 31 décembre de l'année antérieure et celui au 31 décembre de l'année en cours obtenu à travers une différence entre les entrées et les sorties ;
- l'inventaire qui donne au 31 décembre, l'existant du matériel durable en service et en attente (c'est-à-dire non encore affecté) en approvisionnement avec des prix de l'unité et des valeurs.

Le Compte de Gestion

Le compte de gestion (CG) est un ensemble de documents qui rendent compte des opérations effectuées par un comptable principal pour le compte d'un exercice budgétaire et déposé à la Chambre des Comptes de la Cour Suprême.

Le CG produit par le comptable principal de l'Etat sont composés de trois parties distinctes (Instruction ministérielle N° 00001451/MINFI/CAB du 10 avril 2008). Il s'agit respectivement :

- des pièces générales qui fournissent une information d'ordre général sur le compte de gestion qui est soumis au juge des comptes pour jugement. La liste exhaustive des pièces générale est contenue dans l'instruction ministérielle sus citée. Elles se subdivisent entre les pièces permanentes et les pièces annuelles ;
- le compte sur chiffres qui est composé des données chiffrées (contenues dans les quatre états de synthèses qui composent le compte sur chiffres) qui représentent les flux retracés en comptabilité au cours de l'année concernée. Ces données chiffrées sont contenues dans les 04 états de synthèses qui composent le compte sur chiffres à savoir : la balance générale annuelle des comptes, l'état de développement des recettes budgétaires, l'état de développement des dépenses budgétaires, et les annexes (la liste des annexes est contenue dans l'instruction ministérielle) ;
- le compte sur pièces qui est composé des différentes pièces justificatives des données chiffrées contenues dans le compte sur chiffres. Une concordance absolue est exigée entre le compte sur chiffres et le compte sur pièces. Le compte sur pièces comprend l'état récapitulatif des recettes budgétaires, les pièces justificatives des

recettes budgétaires, l'état récapitulatif des dépenses des budgétaires, et les pièces justificatives des dépenses budgétaires.

Les éléments constitutifs de chacune de ces parties ainsi que la contexture de chacune d'entre elles sont contenues dans l'instruction ministérielle sur les comptes de gestion sus visée.

Le compte de gestion doit être déposé à la chambre des comptes dans les trois mois qui suivent la clôture de l'exercice budgétaire (article 26 alinéa de la loi N°2003/005 du 21 avril 2003 fixant les attributions, l'organisation et le fonctionnement de la Chambre des Comptes de la Cour Suprême). Compte tenu de la période complémentaire qui peut aller jusqu'au 28 février de l'exercice n+1 (et qu'il va falloir la réduire au maximum) les 03 mois correspondent donc au 01er juin de l'exercice N+1. Le défaut de production dans les formes et les délais prescrits du CG entraîne une condamnation pécuniaire.

Trois types d'arrêts peuvent être rendus à l'issue du jugement des CG. Il peut s'agir d'un arrêt de décharge ou de quitus (la décharge définitive des comptables), un arrêt de débit (la Chambre constitue le comptable débiteur), ou un arrêt d'avance (la chambre sursoit à la décharge des comptables dans l'attente d'une régularisation prévue au cours du mois suivant).

4. Maitrise des opérations budgétaires et des processus de gestion

La finalité du nouveau dispositif de budgétisation par programmes est d'assurer une meilleure gouvernance du budget fondée sur une plus grande liberté des acteurs de la chaîne de la dépense en contrepartie d'une responsabilisation accrue et d'une reddition des comptes sur les résultats.

La fonction de contrôle est une fonction cruciale dans le processus de mise en place de la budgétisation par programme. La fonction traditionnelle du contrôle, qui demeure importante, veille à ce que les opérations sont exécutées conformément à la législation en vigueur.

A cette fonction traditionnelle du contrôle (contrôle de régularité et de conformité) s'ajoute de nouveaux dispositifs, nécessités par la modernisation de la gestion publique et par l'introduction du budget programme, notamment le contrôle de gestion (voir plus haut) et le contrôle interne.

Ainsi, l'introduction de la budgétisation par programme axée sur la performance dont l'objectif est la recherche de l'efficacité et l'efficience de l'action publique conduit au renouveau du contrôle de régularité et à l'intégration du contrôle interne dont l'objectif est la maîtrise des processus en vue de réaliser les objectifs des politiques publiques.

On distingue deux formes de contrôle: dans la gestion traditionnelle, le contrôle repose sur l'affectation des dépenses, les méthodes comptables et les rapports financiers, c'est-à-dire sur la régularité et sur son contrôle strict, tandis que dans la gestion moderne, le contrôle est centré sur trois objectifs que sont la conformité, l'efficacité et la sécurité des opérations.

Par « contrôle » on entend ici le sens qui est le sien en anglais, à savoir « maîtrise » ainsi le contrôle fait partie du dispositif global de maîtrise des risques.

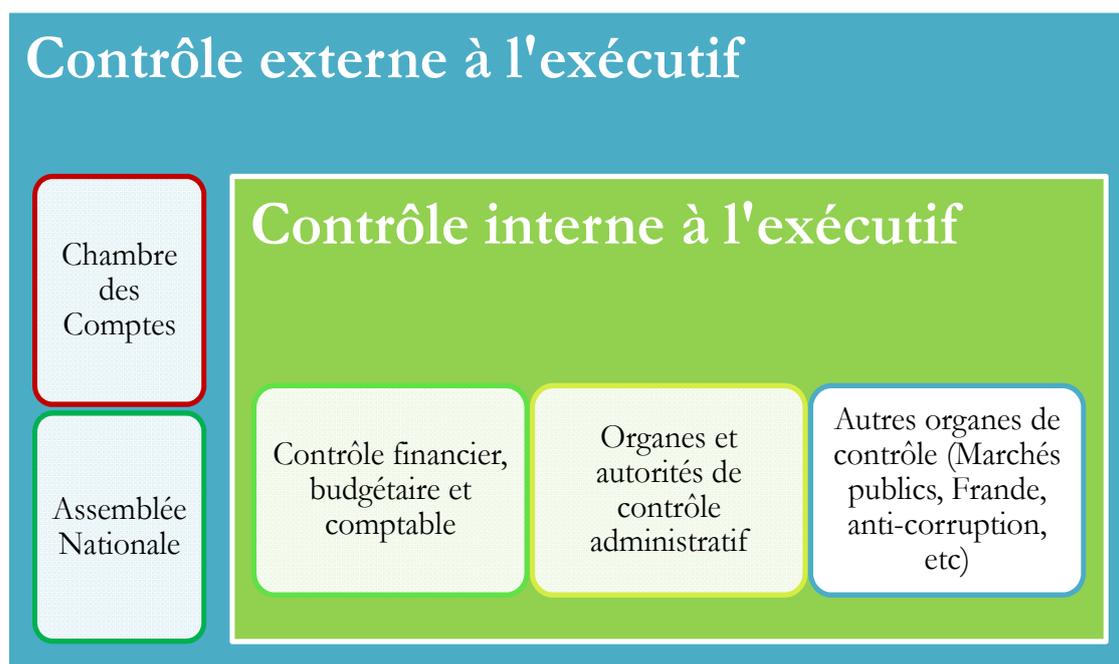
4.1 Organisation du contrôle interne et du contrôle externe

A l'instar de plusieurs pays, le système camerounais de gestion des finances publiques se caractérise par de nombreux dispositifs de contrôle qui comprennent des contrôles administratifs relevant de la sphère de l'exécutif, et des contrôles externes réalisés par la Chambre des Comptes et par l'Assemblée Nationale.

Le dispositif de contrôle se décompose en contrôle a priori, concomitant, et à posteriori. Ces contrôles se présentent essentiellement comme des contrôles de régularité et sont constitués :

- Des contrôles a priori et concomitants traditionnels de l'exécution du budget (contrôle de l'engagement des dépenses assuré par le contrôleur financier, le

- contrôle comptable de l'ordonnement assuré par les comptables publics), le contrôle budgétaire assuré par la **Direction Générale du Budget**,
- Auxquels il faut rajouter les contrôles effectués par les organes et les autorités de contrôle à savoir les inspections générales, les services du Contrôle Supérieur de l'Etat, et le Ministère des Marchés Publics.
 - D'autres aspects du contrôle impliquent d'autres institutions à savoir la commission nationale anti-corruption, et l'agence nationale d'investigation financière



Ce dispositif constitué d'organes et d'autorités diverses mérite d'être explicité en faisant ressortir les attributions et les missions de chaque corps de contrôle, ainsi que sa place dans le dispositif de contrôle interne qui vise la maîtrise et la prévention des risques.

Pour ce faire, il est nécessaire de relire le système camerounais de contrôle, non pas en termes de structures mais plutôt, en terme de fonctions. Delà on distingue trois fonctions essentielles du contrôle interne à l'exécutif à savoir le contrôle interne, l'audit, et l'inspection.

Le contrôle interne est l'ensemble des moyens mis en œuvre par un manager pour atteindre ses objectifs. Les contrôles (budgétaire et comptable) ou le contrôle de gestion, n'en sont qu'une partie et au moins aussi importants que, par exemple, l'établissement de procédures, l'agencement d'une gouvernance ou le pilotage de la performance

L'audit interne n'est pas non plus un contrôle mais l'évaluation une équipe pluridisciplinaire de l'efficacité du système de contrôle interne mis en place et son amélioration par des recommandations.

L'inspection, qui a une vocation ministérielle et parfois interministérielle, effectue des missions de contrôle sur place et sur pièces, afin de vérifier la gestion des deniers publics et

de contrôler les organismes recevant des fonds publics. Son pouvoirs est étendu, et ses fonctions doivent être progressivement élargies : ainsi, ils peuvent procéder à des audits, à des missions d'évaluation de politiques publiques, et à l'harmonisation du dispositif de contrôle interne à l'exécutif

Tableau 4 : Inspection, audit et contrôle interne

	Inspection	Audit	Contrôle Interne
1. – Périodicité	Ponctuelle, voire improvisée (secret)	Périodique & systématique (plan accepté)	Permanente
2. – Position	Extérieure au service, voire supérieure	Interne	Intégrée
3. – Objet	Opérations personnelles	Système (MCS) Résultats	Gestion de risques
4. – But (préoccupation majeure)	Régularité (voire découvrir des irrégularités)	Efficacité	Maitrise
5. – Méthodologie	Guides	Standards	Référentiels de CI (piste d'audit, PA)
6. – Conséquences	Sanctions	Recommandations	Régularisations (plan d'actions)
7. – Responsabilité	Garantie	Opinion, assurance raisonnable	Accountability
8. – Métiers	Policier	Consultant	Chef d'entreprise

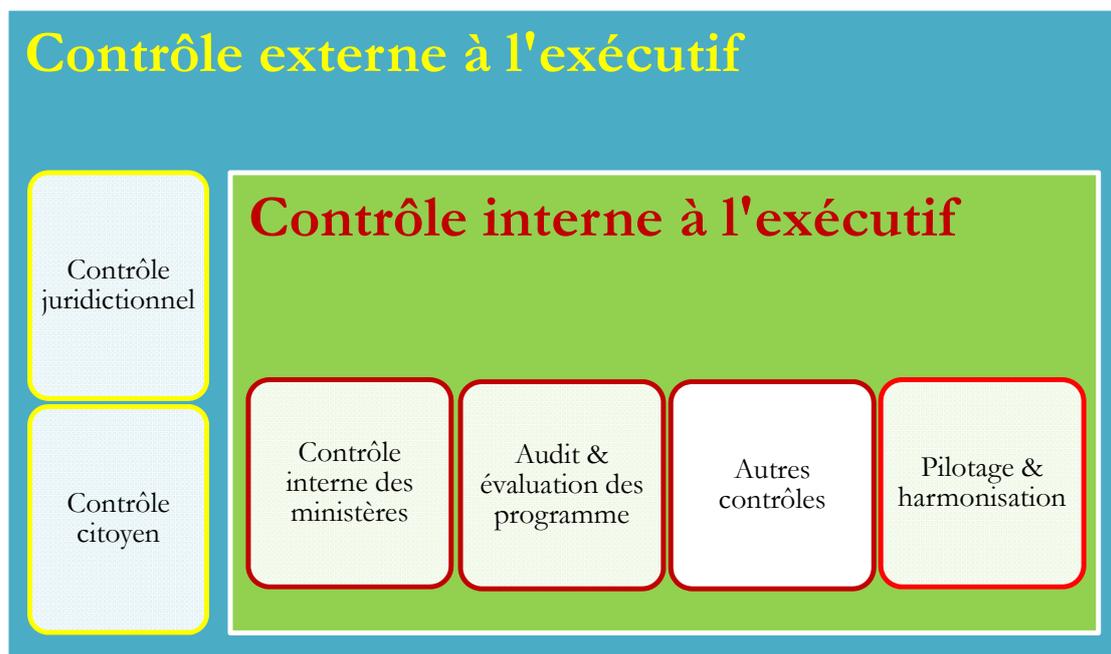
Source : Alain-Gérard Cohen, « Une nouvelle façon de gérer l'Etat et l'Administration : contrôle interne et audit publics »

En ce qui concerne le contrôle externe à l'exécutif, ce dernier distingue entre le contrôle juridictionnel effectué par la Chambre des Comptes et le contrôle « citoyen » opéré par ses représentants des citoyens à l'Assemblée Nationale. Ainsi, notre dispositif sera représenté ainsi :

4.2 Le dispositif de contrôle interne à l'exécutif

Le contrôle interne à l'exécutif est constitué par l'ensemble des processus de contrôle et de vérification qui ont pour finalité de s'assurer que l'appareil étatique exerce ses activités, dans le cadre juridique et normatif, et qu'elle atteint les objectifs de sa mission.

Ces processus de contrôle s'organisent autour de trois principales missions à savoir le contrôle interne, l'audit interne et l'inspection qui sont dévolues à un certain nombre d'entités et d'organes, qu'il s'avère nécessaire d'en préciser à ce niveau le contenu de leurs attributions.



4.2.1 Le Contrôle Interne Ministériel, un dispositif de maîtrise du risque

Le nouveau cadre de gestion budgétaire (la spécialisation des crédits au niveau des programmes, la fongibilité, le suivi de la performance, etc.) fait que la chaîne de responsabilité soit fondée sur une logique de résultat qui se substitue à la logique de moyens qui est particulièrement déresponsabilisante pour les gestionnaires publics.

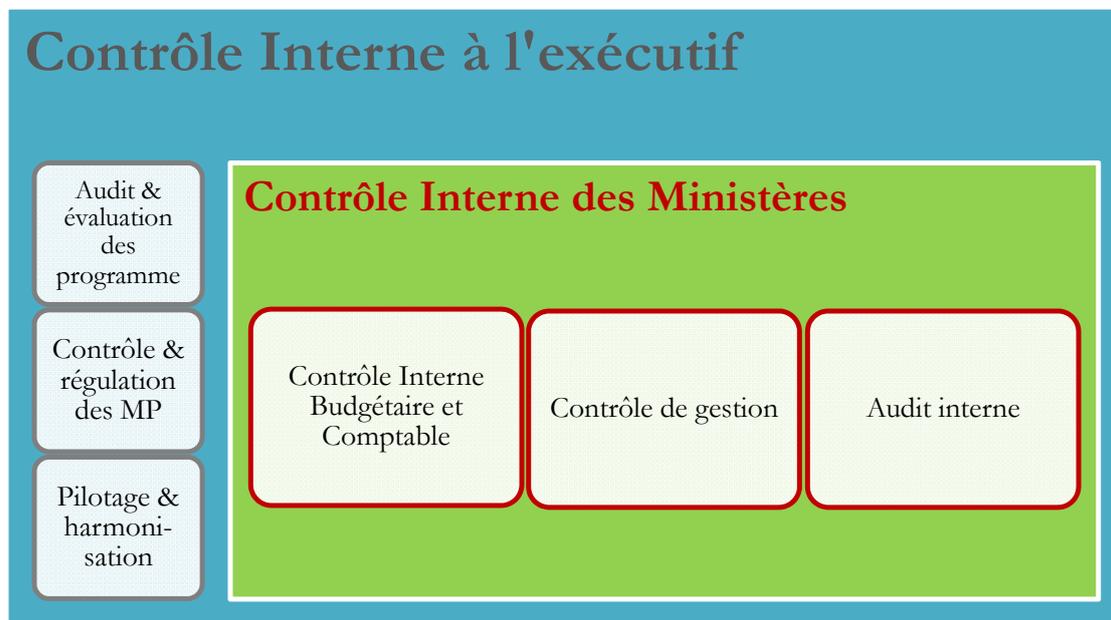
Cette logique responsabilisante des acteurs de la performance et notamment le responsable de programme implique une réadaptation des contrôles à travers la mise en place du contrôle interne qui vise à «*s'assurer qu'une organisation exerce ses activités dans le cadre juridique de sa compétence et qu'elle atteint les objectifs de sa mission*» (OCDE, 2005, p. 1).

Le contrôle interne est un dispositif managérial et structuré à mettre en place à l'intérieur de chaque institution (ministère, établissement public, collectivité territoriale décentralisée) qui se traduit par la mise en place d'un processus intégré mis en œuvre par les responsables d'une institution et destiné à traiter les risques et à fournir une assurance raisonnable quant à la réalisation, dans le cadre de la mission de l'institution, de (des) :

- Objectifs généraux d'exécution d'opérations ordonnées, éthiques, économiques, efficaces et efficaces;
- Respect des obligations de rendre compte ;
- Conformité aux lois et réglementations en vigueur; et
- Protection des ressources contre les pertes, les mauvais usages et les dommages.

Le Contrôle Interne des Ministères doit comprendre notamment l'examen des systèmes de suivi et de gestion des finances publiques (contrôle interne budgétaire et comptable). Il comprend également le suivi de la performance, l'examen procédures et documents écrits

organisant les activités en particulier les documents de planification, de suivi et de reporting (contrôle de gestion), et l'audit interne.



Le processus de contrôle de gestion est traité plus haut dans la partie pilotage du budget programme axée sur la performance, et on s'intéresse à ce niveau particulièrement au processus de contrôle interne budgétaire et comptable et l'audit interne.

Le Contrôle Interne Budgétaire et Comptable

Par contrôle interne budgétaire et comptable (CIBC) il faut entendre le dispositif qui regroupe les procédures et les processus institutionnels et formalisés internes qui sont destinés à fournir une assurance raisonnable quant à la réalisation des opérations, à la fiabilité des informations financières (budgétaires et comptables) et au respect de la réglementation.

Intégré au niveau de chaque ministère et placé sous sa responsabilité, le CIBC est mis en œuvre par les responsables pour le fonctionnement de leurs activités. Sur le plan budgétaire, il a vocation à s'assurer de la qualité de la comptabilité budgétaire, de la soutenabilité budgétaire de la programmation, et de la gestion et de l'exécution budgétaire. Sur le plan comptable, ce contrôle a vocation à s'assurer de la qualité comptable de la comptabilité générale et de la qualité des comptes.

Le Contrôle Interne Budgétaire

Définition du contrôle interne budgétaire

Le contrôle interne budgétaire est l'ensemble des dispositifs formalisés et permanents décidés par chaque ministère et mis en œuvre par les responsables de tous les niveaux pour maîtriser le fonctionnement de leurs activités en vue de fournir une assurance raisonnable de la qualité des informations de comptabilité budgétaire et de la soutenabilité budgétaire.

Objectifs du contrôle interne budgétaire

Le contrôle interne budgétaire vise à donner une assurance raisonnable quant à l'atteinte des objectifs suivants :

- 1-la qualité de la comptabilité budgétaire, dans ses différentes composantes telles que définies par le référentiel de comptabilité budgétaire (autorisations en AE, CP, emplois, évaluations de recettes, consommations en AE, CP, ETPT, recettes, tranches fonctionnelles, états financiers), laquelle se décline selon des critères opérationnels analogues à ceux qui s'appliquent en matière de qualité comptable ;
- 2-la soutenabilité budgétaire, depuis la qualité de la programmation budgétaire en début de gestion, de son suivi et de son actualisation en gestion jusqu'à la soutenabilité de la gestion proprement dite.

Source : LOLF France – le dispositif de contrôle interne budgétaire – cadre de référence ministériel – juin 2011

Organisé, piloté, et mis en œuvre par la Direction Générale du Budget, le contrôle interne budgétaire (sous ensemble du CIBC) vise particulièrement à donner une assurance raisonnable quant à l'atteinte de deux objectifs de qualité de la comptabilité budgétaire et de la soutenabilité budgétaire.

Sur le plan de la qualité de la comptabilité budgétaire, il s'agit d'apprécier la qualité des inscriptions budgétaires en AE et en CP ainsi que leurs consommations, les modalités d'enregistrement des recettes, et la qualité des états financiers.

La qualité de la comptabilité budgétaire s'apprécie selon les critères suivants :

- La régularité des opérations financières qui conduisent à des enregistrements conformément aux lois et aux règlements en vigueur ;
- L'exactitude c'est-à-dire l'évaluation correcte des engagements, des paiements, et des encaissements et leurs consommations ;
- L'exhaustivité en s'assurant que tous les engagements, paiements, encaissements sont enregistrés sans contraction ;
- L'imputation correcte et régulière des opérations en dépenses et en recettes ;
- Le rattachement des opérations au bon budget, au bon exercice et au bon engagement juridique ; et enfin
- La sincérité qui s'apprécie par le degré de traduction de la réalité et de l'importance des éléments comptabilisés.

Sur le plan de la soutenabilité budgétaire, celle-ci est évaluée à travers la qualité de la programmation initiale, son suivi, son actualisation en cours de gestion et la soutenabilité de la gestion à proprement dit.

La soutenabilité budgétaire s'apprécie selon les critères suivants :

- La qualité de la programmation budgétaire afin d'apprécier si celle-ci est fondée sur des hypothèses réalistes et si elle tient compte des objectifs stratégiques et des objectifs des programmes et cadrage pluriannuel traduit dans les CDMT ;
- La qualité du suivi et des modifications budgétaires en cours de gestion à travers l'appréciation de la mise en cohérence de la programmation avec les actes de gestion et avec les modifications budgétaires au cours de la gestion, ainsi que par l'appréciation de la qualité des plans de consommation des crédits ;
- La soutenabilité de la gestion en termes de mesure de la capacité de couverture des dépenses obligatoires, des engagements juridiques à moyen terme ainsi que de l'impact des engagements antérieurs sur les années ultérieures.

Le déploiement du contrôle interne budgétaire appelle le développement des fonctions de contrôle financier dans le sens d'un allègement du contrôle à priori et de son recentrage sur les rubriques représentant des enjeux financiers majeurs. Les fonctions des contrôleurs financiers doivent également évoluer vers des fonctions de conseil et d'assistance aux ordonnateurs.

Organisé, piloté, et mis en œuvre par la Direction de la Comptabilité Publique, le Contrôle Interne Comptable (sous ensemble du CIBC) vise particulièrement à donner une assurance raisonnable quant à la qualité des comptes de l'Etat.

La qualité des comptes de l'Etat s'apprécie par l'image fidèle de ces comptes. Plusieurs critères contribuent à donner une image fidèle des comptes de l'Etat. En effet, l'image fidèle s'apprécie par :

- La régularité c'est-à-dire la conformité des opérations financières conduisant à des enregistrements comptables conformes aux lois et aux règlements en vigueur ;
- La sincérité des règles afin de traduire la connaissance des responsables de l'établissement des comptes de la réalité et de l'importance relative des éléments comptabilisés (cas des calculs et évaluation à partir d'éléments externes à la comptabilité) ;
- L'exactitude à travers l'évaluation chiffrée et correcte des actifs et des passifs, des engagements, ainsi que des charges et des produits, enregistrés en comptabilité ;
- L'exhaustivité des enregistrements comptables qui doivent détailler la totalité des droits et des obligations de l'institution ;
- L'imputation des droits et des obligations de l'Etat à la subdivision adéquate du plan de comptes ou de l'annexe ;
- Le rattachement des opérations au bon exercice.

Le CIC se formalise par des référentiels qui s'appliquent sur l'ensemble de la chaîne de la dépense et de la comptabilisation. Ces référentiels doivent être adossés à une cartographie des risques comptables tenue à jour par les responsables concernés.

Directives pour l'élaboration des normes de contrôle interne

L'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI) a publié un ensemble de normes générales et détaillées qui définissent les conditions minimum à remplir pour qu'un système de contrôle interne soit acceptable.

Normes générales

- Des objectifs de contrôle spécifiques doivent être identifiés pour chaque activité de l'organisme et doivent être appropriés, exhaustifs, raisonnables et intégrés aux objectifs généraux de l'organisme.
- Les organes directeurs et les agents doivent maintenir à tout moment une attitude d'adhésion aux contrôles internes et faire preuve d'intégrité et de compétences suffisantes pour s'y conformer. Le système doit garantir dans une mesure raisonnable la réalisation des objectifs du contrôle interne.
- Les organes de direction doivent vérifier constamment leurs opérations et prendre sans délai les mesures correctrices nécessaires.

Normes détaillées

- Une documentation complète sur toutes les transactions et sur le système de contrôle proprement dit doit être fournie.
- Les transactions et les événements doivent être promptement enregistrés et bien répertoriés.
- L'exécution des transactions et des actions doit être dûment autorisée.
- Les principales responsabilités aux différents stades d'une transaction doivent être confiées à plusieurs personnes.
- Une surveillance compétente doit être assurée pour veiller à la réalisation des objectifs du contrôle.
- L'accès aux ressources et aux dossiers doit être limité aux personnes autorisées qui ont la responsabilité de leur garde ou de leur utilisation.

Source. FMI. Manuel sur la transparence des finances publiques, p. 109

La mise en place du CIBC implique un recentrage de la fonction de contrôle financier vers le contrôle de la disponibilité des AE, une disponibilité à juger en fonction de la programmation initiale. Ce recentrage se fait également vers le contrôle de consommation des AE limité aux enjeux et aux postes de dépenses représentant des enjeux financiers majeurs et sur les postes de dépenses jugés à risques.

Par ailleurs, le contrôle de régularité de la dépense opéré par le comptable public au stade de paiement n'est pas remis en cause, et doit être recentré également sur les principaux risques et enjeux financiers.

La mise en place du CIBC requiert également la conception de normes de contrôle interne et d'une cartographie des risques dans l'institution. En l'absence de ces deux éléments, l'auditeur interne ne peut formuler des recommandations suivies d'effets.

L'audit interne

L'audit interne est une activité exercée de manière indépendante et objective qui donne à chaque institution une assurance sur le degré de maîtrise de ses opérations et lui apporte ses conseils pour l'améliorer. L'audit interne s'assure aussi que le dispositif de CIBC est efficace.

Etant donnée qu'il doit être confiée à des acteurs propres aux institutions, l'audit interne doit être confié clairement aux inspections générales des ministères. En effet, en plus des fonctions d'inspection des services, la fonction d'audit interne doit être clairement identifiée dans les attributions de ces corps de contrôle.

L'audit interne

«L'audit interne est une activité indépendante et objective qui donne à une organisation une assurance sur le degré de maîtrise de ses opérations, lui apporte ses conseils pour les améliorer, et contribue à créer de la valeur ajoutée. Il aide cette organisation à atteindre ses objectifs en évaluant, par une approche systématique et méthodique, ses processus de management des risques, de contrôle, et de pilotage, et en faisant des propositions pour renforcer leur efficacité».

Source IFACI (institut français de l'audit et du contrôle interne)

L'audit interne à promouvoir couvre plusieurs fonctions (financière et comptable, GRH, institutionnel, juridique, etc.) et s'articule autour des trois types d'audit :

- L'audit de régularité (ou de conformité)
- L'audit des processus (y compris le processus de contrôle interne)
- L'audit de la performance des programmes (appréciation des résultats)

Les missions d'audit répondent à un ou plusieurs des objectifs suivants :

- Un objectif de régularité afin de vérifier que les objets audités sont conformes aux lois, règlements et instructions en vigueur ou aux modalités, procédures et modes opératoires prévus à leur égard ;
- Un objectif d'efficacité afin d'évaluer les performances des processus et des activités au regard des objectifs qui sont assignés aux programmes ;
- Un objectif stratégique afin d'apprécier l'adéquation des moyens et résultats des programmes par rapport aux objectifs stratégiques;

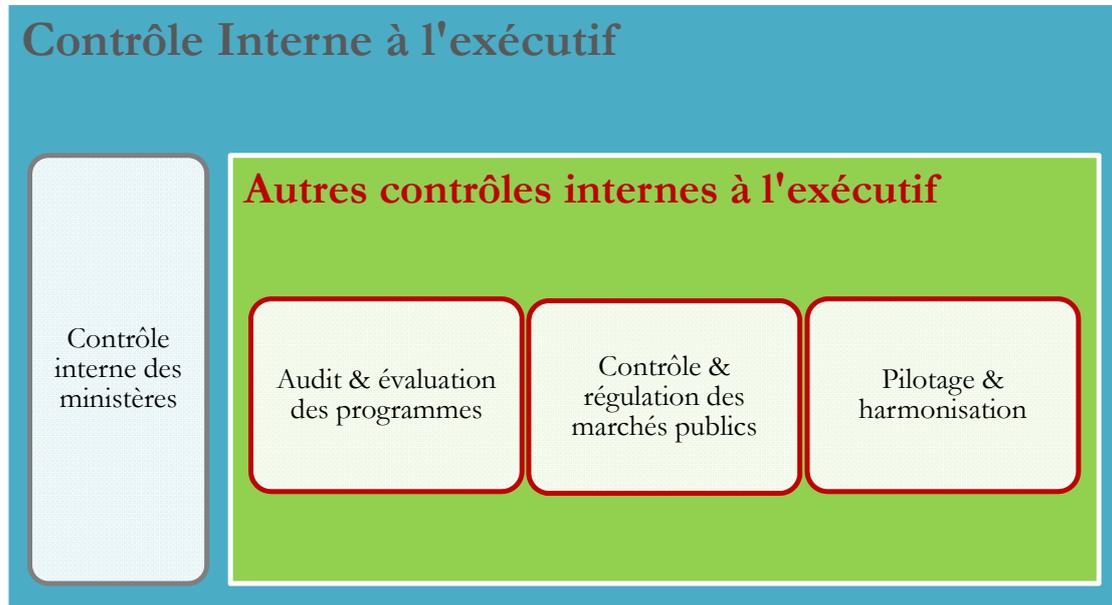
Les fonctions actuelles des inspections générales comprennent des similitudes avec l'activité d'audit, et sont les plus proches de l'audit de la performance avec lequel elles partagent de nombreux outils et méthodes. L'audit interne, et particulièrement l'audit de la performance doit leur être confié expressément en plus de leur attributions traditionnelles d'inspection.

4.2.2 Autres modalités du contrôle interne à l'exécutif

Le contrôle interne à l'exécutif se partage entre plusieurs organes et autorités de contrôle en dehors du Ministère des Finances qui agissent chacune dans un domaine particulier sans aucune harmonisation.

Les attributions de ces organes induisent parfois des chevauchements coûteux en termes de moyens ou une déperdition en termes d'efficacité. Dans un but de comprendre le paysage du contrôle interne à l'exécutif il est nécessaire de repositionner ces organes et autorités de contrôle en termes de fonctions.

A ce titre, et hormis le CIBC, on distingue trois principales fonctions de contrôle interne à l'exécutif: une fonction d'audit et d'évaluation des programmes, une fonction de contrôle et de régulation des marchés publics, et une fonctions de pilotage et d'harmonisation



Audit et évaluation des programmes

Les programmes jouent un rôle central dans la nouvelle gestion des finances publiques. Les programmes constituent un élément important de l'information parlementaire, leur confection est une prérogative qui engage la responsabilité du gouvernement, et enfin ils constituent l'unité de spécialisation des crédits qui s'impose aux ministères.

Ce caractère central des programmes implique qu'ils doivent répondre lors de leur mise en place à des critères de qualité incontestables. Par ailleurs, l'examen des conditions de leur réalisation doit s'effectuer dans un contexte d'objectivité, de neutralité et de fiabilité.

Partant de ce constat, il s'avère vital d'opérer un audit et une évaluation permanentes des programmes. Cette fonction de contrôle doit être confiée à un comité interministériel composée de compétences pluridisciplinaires et disposant de hautes qualités d'analyse et une expérience pertinente en la matière.

Ce comité opère deux types d'audit

- Des audits dits « initiaux » qui interviennent au moment de la présentation du projet de programmes et ensuite à chaque fois qu'un nouveau programme sera mis en place ou substantiellement modifié. La finalité de ce type d'audit est de vérifier la mise en œuvre des critères de qualité d'un programme.
- Les audits de réalisation annuelle des programmes qui s'effectue au vu des PPA et des RAP. Il s'agira d'attester de la fiabilité des résultats chiffrés et de garantir que les commentaires au regard des écarts constatés entre les objectifs et les réalisations sont impartiaux et prennent bien en compte tous les éléments d'analyse de la réalité.

Le comité évalue également la cohérence des programmes avec les objectifs de politiques publiques, avec les grands instruments stratégiques de l'Etat, notamment le Document de Stratégie pour la Croissance et l'Emploi (DSCE), et avec le principes posés par la LRFE sur la base d'un référentiel de validation des programmes.

Ainsi, c'est dans le cadre du Comité Interministériel d'Examen des Programmes (CIEP) que peuvent être réalisées ces missions d'audit et d'évaluation. Pour ce faire, il est nécessaire de d'élargir la composition de ce comité et précier les missions d'audit et d'évaluation dévolues au CIEP.

La dimension interministérielle du CIEP est déterminante et permet de porter une appréciation homogène sur les programmes audités, quels que soient les ministères concernés.

Le CIEP peut ne pas avoir des moyens d'audit auquel cas il fonctionne avec des auditeurs mis à disposition par les inspections générales ou par les services du contrôle supérieur de l'Etat pour la durée des missions.

Enfin pour garantir la rigueur et l'homogénéité de ses interventions, le CIEP doit élaborer référentiel d'audit et d'évaluation des programmes afin de garantir une meilleure transparence à l'égard des services audités.

Contrôle et régulation des marchés publics

Les marchés publics constituent une des importantes modalités d'exécution des dépenses. Le contrôle et la régulation des marchés publics est confiée à l'Agence de Régulation des Marchés Publics (ARMP) qui a pour mission le suivi et l'évaluation du système des marchés publics et d'élaborer un référentiel d'assurance qualité pour les agences d'exécution des marchés publics.

L'ARMP est également chargée « *d'effectuer des enquêtes et de faire conduire des audits spécifiques et autres investigations sur la passation, l'exécution et le contrôle des marchés publics. Dans ce cadre, elle :*

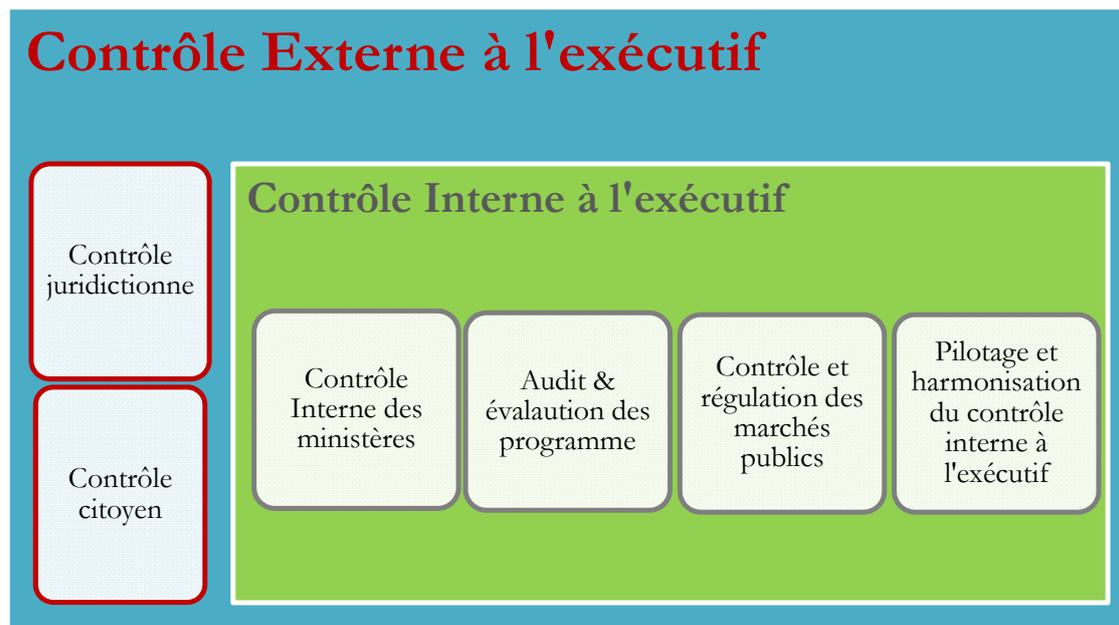
- *Commande, à la fin de chaque exercice budgétaire, un audit indépendant sur un échantillon aléatoire de marchés ;*
- *Transmet aux autorités compétentes les cas de violations constatées sur les dispositions réglementaires relatives aux marchés publics ;*
- *Établit des rapports périodiques sur l'exécution des marchés sur la base des enquêtes et audits réalisés et les adresses aux autorités compétentes ;*
- *Adresse au Président de la République, un rapport annuel sur l'efficacité et la fiabilité du système de passation, d'exécution et de contrôle des marchés publics. Ce rapport est assorti de toute proposition susceptible d'améliorer ledit système »*

Par ailleurs l'ARMP joue, par ailleurs, un rôle de suivi, de régulation et d'évaluation du système de gestion des marchés publics par le renforcement des capacités des acteurs, l'informatisation qui constitue un outil de facilitation et de transparence, ainsi que l'information, l'éducation et la communication.

Pilotage et harmonisation du contrôle interne à l'exécutif

La mise en place du contrôle interne public requiert la création d'une unité d'harmonisation, de coordination et de pilotage du processus de contrôle, d'audit, et d'évaluation à l'intérieur de l'exécutif

L'unité d'harmonisation définit, pilote et développe les normes et la méthodologie. Elle identifie les décisions financières et les opérations soumises au contrôle financier, a priori obligatoire, ainsi que les procédures et principes de contrôle, assure la coordination entre les services administratifs, et mutualise les bonnes pratiques.



Placée à haut niveau de point de vue hiérarchique, l'unité d'harmonisation détermine les normes de contrôle et d'audit, ainsi que le code de déontologie, elle prépare et développe les guides des procédures de l'audit, et développe les méthodes d'évaluation par le risque.

Les fonctions de pilotage et l'harmonisation du contrôle interne à l'exécutif sont du ressort des services du Contrôle Supérieur d'Etat. Ses attributions sont, entre autres :

- La vérification, au niveau le plus élevé, des services publics, des collectivités territoriales décentralisées, des entreprises publiques et parapubliques, ainsi que des organismes, établissements et associations confessionnels ou laïcs bénéficiant des concours financiers, avals ou garanties de l'Etat ou des autres personnes morales publiques, sur les plans administratif, financier et comptable ;
- Le contrôle de l'exécution du budget de l'Etat en exerçant le contrôle de conformité et de régularité, le contrôle financier, le contrôle de performance, l'évaluation des programmes, le contrôle de l'environnement, et les contrôles spécifiques

Les services de Contrôle Supérieur d'Etat sont à même de jouer un rôle de promotion de la transparence, de conseil et d'appui à la gestion, et de pilotage et d'harmonisation du processus de contrôle interne. Ces fonctions doivent apparaître clairement dans leurs attributions et dans les textes qui portent leur organisation.

4.3 Le dispositif de contrôle externe à l'exécutif

Le dispositif de contrôle externe à l'exécutif comprend le contrôle juridictionnel assuré par la Chambre des Comptes relevant de la Cour Suprême et le contrôle citoyen assuré par l'Assemblée Nationale.

4.3.1 Le contrôle juridictionnel

Selon l'article 41 de la loi constitutionnelle du 18 janvier 1996: « *La Chambre des Comptes est compétente pour contrôler et statuer sur les comptes publics et ceux des entreprises publiques et parapubliques. Elle statue souverainement sur les décisions rendues en premier et dernier ressort par les juridictions inférieures des comptes. Elle connaît de toute autre matière qui lui est expressément attribuée par la loi* »

Le contrôle juridictionnel et le jugement de la Chambre des Comptes (CC) porte sur les comptes des comptables publics. Le CC déclare et apure les comptabilités de fait, prononce des condamnations à l'amende et statue souverainement en cassation sur les recours formés contre les jugements définitifs des juridictions inférieures des comptes.

La nouvelle approche du budget programme conduit à une évolution de la fonction de contrôle juridictionnel de la CC vers :

- L'audit financier;
- Le contrôle de la performance comportant l'audit (externe) de performance et l'audit des RAP produits par l'exécutif;
- Une mission d'assistance à l'Assemblée Nationale pour analyser la fiabilité de l'information contenue dans les documents budgétaires et notamment pour certifier le respect ou non de l'autorisation parlementaire lors de l'exécution du budget.

Par ailleurs, les attributions de la CC évolueront vers la certification des comptes de l'Etat. La certification des comptes est une mission d'audit externe des comptes qui consiste à émettre un avis sur la conformité des comptes au référentiel comptable qui leur est applicable. Cet avis ne se limite pas à la régularité des comptes, mais va au delà pour se prononcer sur leur sincérité. Ceci donne à l'Assemblée Nationale une assurance supplémentaire quant à la qualité des comptes de l'Etat.

4.3.2 Le contrôle citoyen

Le contrôle citoyen effectué par l'Assemblée Nationale est un contrôle à postériori qui s'effectue notamment lors du vote du projet de LdR qui constate le montant définitif des encaissements de recettes et des ordonnancements de dépenses se rapportant à une même année budgétaire et arrête le compte de résultat de l'année.

La LdR permet à l'Assemblée Nationale d'être informée sur la réalité d'exécution du budget et de la comparer aux crédits initiaux pour vérifier si l'exécution n'est pas trop différente des autorisations données, l'Assemblée Nationale pourrait alors engager la responsabilité du gouvernement.

Par la mise en place du budget programme, le contrôle de l'Assemblée Nationale se trouve renoué étant donné qu'il dépasse l'examen des chiffres contenus dans la LdR pour examiner et évaluer la performance des administrations. Ce contrôle s'opère sur le document de la performance (PPA) et notamment sur le RAP soumis par le pouvoir exécutif.

Le RAP constitue une reddition des comptes des résultats réalisés en comparaison avec les objectifs prévus et sur la base desquels le pouvoir législatif a autorisé les crédits.

L'évolution du rôle du Parlement en matière d'examen et de vote de la LdF et la LdR à travers l'examen des PPA et des RAP exige un renforcement des liens entre cette institution et la CC fondés sur une coopération de conseil et d'assistance.

ANNEXES

Annexe 1 : Matrice du Cadre Logique

Niveau	Intitulé de	Indicateurs objectivement vérifiables	Sources de vérification	Données de référence	Données cibles	Hypothèses et risques
1	Objectif global					
1.1	Objectif spécifique 1.1					
1.1.1	Résultat attendu 1.1.1					
1.1.2	Résultat attendu 1.1.2					
1.2	Objectif spécifique 1.2					
1.2.1	<i>Résultat attendu 1.2.1</i>					
1.2.1.1	Activité 1.2.1.1					
1.2.1.1.1	Tache 1.2.1.1.1					
1.2.1.2	Activité 1.2.1.2					
1.2.1.2.1	Tache 1.2.1.2.1					
1.2.1.2.2	Tache 1.2.1.2.2					
Moyens généraux						

Annexe 2 : Tableau synoptique des objectifs du programme

Niveau stratégique			Niveau opérationnel					
Ministère	Objectifs du programme	Indicateurs de performance	Actions	Objectifs opérationnel niveau I	Indicateurs de performance	Activité	Objectifs opérationnels niveau II	Indicateurs de performance
Programme k	Objectif 1	IP 1.1	Action XY Personne responsable :	Objectif opérationnel 2.1	IP 2.1.1 IP 2.1.2	Activité FCD Personne responsable :	Objectif opérationnel 1.1.2	IP 1.1.2.1 IP 1.1.2.2
				Objectif opérationnel 2.2.1			IP 2.2.1.1 IP 2.2.1.2	
		IP 1.2		Objectif opérationnel 1.1	IP 1.1.1 IP 1.1.2	Activité NGU Personne responsable :	Objectif opérationnel 1.1.1	IP 1.1.1.1 IP 1.1.1.2
				Objectif opérationnel 2.1.2			IP 2.1.2.1 IP 2.1.2.2	
	Objectif 2	IP 2.1	Action ZEF Personne responsable :	Objectif opérationnel 2.2	IP 2.2.1 IP 2.2.2	Activité OVE Personne responsable :	Objectif opérationnel 1.2.1	IP 1.2.1.1 IP 1.2.1.2
				Objectif opérationnel 2.1.1			IP 2.1.1.1 IP 2.1.1.2	
		IP 2.2		Objectif opérationnel 1.2	IP 1.2.1 IP 1.2.2	Activité KLM Personne responsable :	Objectif opérationnel 1.2.2	IP 1.2.2.1 IP 1.2.2.2
				Objectif opérationnel 2.2.2			IP 2.2.2.1 IP 2.2.2.2	

Annexe 3: Tableau synoptique des objectifs du programme (illustration)

Niveau stratégique			Niveau opérationnel					
Programme	Objectifs du programme	Indicateurs de performance	Actions	Objectifs opérationnel niveau I	Indicateurs de performance	Activité	Objectifs opérationnels niveau II	Indicateurs de performance
Education primaire Responsable Opérationnel de Programme :	Améliorer le taux de scolarisation Objectif XYZ	Nombre d'élèves scolarisés	Capacités d'accueil RAUD :	Amélioration de la capacité d'accueil des élèves	Taux des écoles respectant la norme EQF	Construction et réhabilitation des écoles RAC :	Résorption des disparités régionales	Taux des écoles construites en zones rurales
					Nombre d'école disposant d'un module de cinq salles fonctionnelles			Equipements des écoles RAC :
					Taux des écoles dotées des matériels de base			
		Taux de rupture de scolarisation	Offre pédagogique RAUD :	Améliorer la qualité d'enseignement primaire	Taux des écoles dotés de matériel d'activité nécessaire	Mobilisation du corps enseignant RAC :	Amélioration du système de programmation et de recrutement	Taux d'encadrement pédagogique
					Taux de redoublement de classes			Adaptation du contenu pédagogique RAC :
					Taux de redoublement de classes	Rénovation des programmes et des outils pédagogiques	Taux du volume horaire enseignement / apprentissage Taux d'intrant pédagogiques dotés dans les délais	

Annexe4 : Tableau synoptique des moyens du programme

	Crédits votés		Poids CP	Calendrier prévisionnel de consommation des crédits							
				T 1		T 2		T 3		T 4	
	AE	CP	%	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action 1											
Activité 1.1											
Tâche 1.1.1											
Sous total activité 1.1											
Activité 1.2											
Tâche 1.2.1											
Tâche 1.2.2											
Sous total activité 1.2											
Total action 1											
Action 2											
Activité 2.1											
Tâche 2.1.1											
Tâche 2.1.2											
Sous total activité 1.1											
Total action 2											
Total Programme											

Annexe 5 : Tableau synoptique de suivi des moyens

	Crédits votés		Etat trimestriel des crédits votés et consommés															
			T 1				T 2				T 3				T 4			
	AE	CP	AE		CP		AE		CP		AE		CP		AE		CP	
			P	C	P	C	P	C	P	C	P	C	P	C	P	C		
Action 1																		
Activité 1.1																		
Activité 1.2																		
Sous total action 1																		
Virement +/-																		
Report																		
Retrait/annulation																		
Dégagement																		
Action 2																		
Activité 2.1																		
Activité 2.2																		
Sous total action 2																		
Virement +/-																		
Report																		
Retrait/annulation																		
Dégagement																		
Programme																		
Virement +/-																		
Report																		
Retrait/annulation																		
Dégagement																		

P : prévus C : consommés

Annexe 6 : Planning de réalisation des objectifs du programme

Objectifs/Indicateurs	Unité	Planning de réalisation											
		J	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D
Objectif du programme													
Indicateur 1													
Indicateur 2													
Objectif opérationnel niveau I-1													
Indicateur 1													
Indicateur 2													
Objectif opérationnel niveau I-2													
Indicateur 1													
Indicateur 2													
Objectif opérationnel niveau II-1													
Indicateur 1													
Indicateur 2													
Objectif opérationnel niveau II-2													
Indicateur 1													
Indicateur 2													

Annexe 7 : Planning de réalisation des activités et des tâches

Action/Activité/Tâche	Personne responsable	Planning de réalisation											
		J	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D
Action 1													
Activité 1.1													
Tâche 1.1.1													
Tâche 1.1.2													
Action 2													
Activité 2.1													
Tâche 2.1.1													
Tâche 2.1.2													
Tâche 2.1.3													
Activité 2.2													
Tâche 2.2.1													
Tâche 2.2.2													
Action 3													
Activité 3.1													
Tâche 3.1.1													
Tâche 3.1.2													
Tâche 3.1.3													

Annexe 8 : Canevas de Plan de Travail Annuel

Intitulé du programme :

Code	Actions/Activité/Taches	Indicateur de suivi	Financement (en millions de FCFA)		Calendrier d'exécution												Poids (%)	Service responsable	Mode d'exécution ²
			Montant	Source (BN/FE) 1	J	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D			
1	Intitulé de l'action 1																		
1.1	Intitulé de l'activité 1																		
1.1.1	Intitulé de la tâche 1																		
1.1.2	Intitulé de la tâche 2																		
1.1.3	Intitulé de la tâche 3																		
1.1.4	Intitulé de la tâche 4																		

1. BN : Budget National – FE : Financement Extérieur
2. Mode d'exécution : marchés publics / bon de commande / débloccage / etc. ...

Annexe 9 : Canevas de Plan de Consommation des Crédits

Intitulé du programme :

Code	Actions/Activité	Source (BE/FE)	Prévisions (en milliers de FCFA)				Plan d'engagements/décaissements												Observations	
			PER ¹	BS ¹	TR ¹	INV ¹	J	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D		
1	Intitulé de l'action 1																			
1.1	Intitulé de l'activité 1.1																			
1.2	Intitulé de l'activité 1.2																			
1.3	Intitulé de l'activité 1.3																			
1.4	Intitulé de l'activité 1.4																			
2	Intitulé de l'action 2																			
2.1	Intitulé de l'activité 2.1																			
2.2	Intitulé de l'activité 2.2																			
2.3	Intitulé de l'activité 2.3																			
2.4	Intitulé de l'activité 2.4																			

1. PER : Personnel – BS : Biens et services – TR : Transferts – INV : Investissement

Annexe10 : Canevas de Plan de Passation des Marchés

Intitulé du programme :

Code	Réalizations envisagées	Montant estimatif (en milliers de FCFA)	Source de finan.	Type de marché	Mode de passation	Phases de passation										Observations	
						Ap Pré	Pré. DAO	Tra. CM	Ap. CM	Lan. AO	Evl. Tec	Evl. Fin	Tra. CM	Ap. CM	Sig. Ct.		
1	Intitulé de l'action																
1.1.	Réhabilitation ...																
1.2	Construction ...																
1.3	Fournitures ...																
1.4	Etudes de																

AP. Pré : approbation préalable – Pré.DAO : préparation DAO – Tra.CM : transmission à la commission des marchés – Ap.CM : approbation de la commission des marchés – Lan.AO : lancement de l'Appel d'Offres – Evl.tec : évaluation technique – Sig.Ct. : Signature du contrat

Annexe 11 : Canevas de tableau trimestriel de suivi

Intitulé du programme :

Code	Actions/Activité/Taches	Service responsable	Indicateur de suivi	Niveau d'avancement atteint au cours de la période		Niveau de décaissement		Raisons et justification des écarts	Proposition de mesures et délais de mise en œuvre
				Quantitatif (%)	Qualitatif	Prévu	Réalisé		
1	Intitulé de l'action 1	X	X	X	X	X	X	X	X
1.1	Intitulé de l'activité 1	X	X	X	X	X	X	X	X
1.1.1	Intitulé de la tâche 1								
1.1.2	Intitulé de la tâche 2	X	X	X	X	-	-	X	X
1.1.3	Intitulé de la tâche 3								
1.1.4	Intitulé de la tâche 4								

Annexe 12 : Modèle de « rapport d'activité »

Intitulé de l'activité :

Nom et prénom du responsable d'activité :

I. Présentation de l'activité

II. Description des tâches

III. Moyens et ressources mis à la disposition de l'activité

Désignation des moyens et des ressources/tâche	Valeur			Commentaires
	Prévision	Réalisation	Ecart	
Tâche ...				
Tâche ...				

Explication des écarts

IV. Situer l'activité par rapport aux autres activités

V. Synthèse des objectifs poursuivis et des indicateurs

VI. Tableau des taches

Tâches	Valeur			Commentaires
	Prévision	Réalisation	Ecart	

Explication des écarts

VII. Problèmes rencontrés et solutions proposées

Tâches	Problème		Proposition de solution
	Nature du problème	Description du problème	
	Environnement		
	Matériel		
	Méthodes		
	Main d'œuvre, etc.		

Explication des solutions proposées

VIII. Autres recommandations

Annexes

Annexe 13 : Modèle de « rapport d'activités consolidé »

Intitulé de l'action:

Nom et prénom du responsable de l'unité administrative :

I. Présentation de l'action

II. Présentation des objectifs et des indicateurs

III. Description des activités et de taches

III. Moyens et ressources mis à la disposition de l'action

Désignation des moyens et des ressources/activité	Valeur			Commentaires
	Prévision	Réalisation	Ecart	
Activité ...				
Activité ...				
Activité ...				

Explication des écarts

IV. Situer l'action par rapport aux autres actions

V. Synthèse des objectifs poursuivis et des indicateurs

VI. Tableau des taches

Activités	Valeur			Commentaires
	Prévision	Réalisation	Ecart	

Explication des écarts

VII. Problèmes rencontrés et solutions proposées

Activités	Problème		Proposition de solution
	Nature du problème	Description du problème	
	Environnement		
	Matériel		
	Méthodes		
	Main d'œuvre, etc.		

Explication des solutions proposées

VIII. Autres recommandations

Annexes

Annexe 14 : Modèle simplifié de rapport annuel de performance d'un programme

Intitulé du programme:

Nom et prénom du responsable de programme :

I. Présentation de programme

II. Présentation des crédits et des dépenses fiscales

III. Bilan stratégique du programme

Analyse sommaire et explication des résultats

IV. Tableaux détaillés des objectifs et des indicateurs (objectif par objectif)

Objectif

Indicateurs	Valeur cible (N-1)	Réalizations			Proj.	cibles			Ecart (VC N-1 vs REAL N)	Commentaires et Propositions
		N-3	N-2	N-1	N	N+1	N+2	N+3		
Indicateur ...										
Indicateur ...										

Analyse détaillée des écarts et explication des mesures correctives

V. Description des actions

VI. Tableaux des objectifs et indicateurs par action

(Même modèle que celui utilisé pour le programme)

VII. Tableau de financement du programme (par action et par nature économique de la dépense)

Action/crédits	Prévisions		Réalizations		Ecart (+/-)		Commentaires
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	
Action ...							
Personnel							
Biens et services							
Transferts							
Investissement							
Action ...							
Total							

Explication des écarts et proposition de report/annulation ...

VIII. Tableau des emplois

Action	Effectif Fin n-2	LdF n-1		Changement n-1		Commentaires
		Autorisation	Réalisation	+	-	
Action ...						
Agents d'encadrement						
Agents de maîtrise						
Ouvriers						
Action ...						
Total						

Explication des écarts et propositions (redéploiement/recrutement)

IX. Analyse des hypothèses et des risques

Annexes

Glossaire de termes utilisés

Action	L'action est la composante élémentaire d'un programme, à laquelle sont associés des objectifs précis, explicites et mesurables par des indicateurs de performance. Dans la hiérarchie des objectifs, l'Action vise la réalisation d'un objectif intermédiaire du programme (objectif opérationnel niveau I) dont elle est partie constitutive. En termes de contenu, elle est un ensemble cohérent d'activités nécessitant des ressources humaines et financières pour la production de biens ou services.
Activité	L'activité est un ensemble cohérent de tâches nécessitant des ressources humaines, financières et matérielles pour la production d'un bien ou d'un service. L'activité doit être confiée à une seule unité administrative qui devient responsable de sa réalisation. Par contre, une unité administrative peut être responsable de plusieurs activités.
Annualité	Principe de droit budgétaire fixant à une année la durée de l'exercice budgétaire (autorisations de dépenses, prévisions des recettes et exécution du budget de l'Etat)
Article	L'article détermine l'unité administrative destinataire de la recette ou de la dépense
Audit	Revue et examen indépendants des comptes et des activités d'une organisation pour évaluer la conformité aux politiques et aux procédures établies, l'adéquation entre les dépenses et les objectifs et pour recommander les changements nécessaires.
Autorisation d'engagement	Les autorisations d'engagement (AE) constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées au cours d'une période n'excédant pas trois ans. Les AE au-delà de l'exercice budgétaire interviennent généralement dans la budgétisation des dépenses d'investissement. Toutefois, il y a lieu de relever que toutes les dépenses d'investissement ne sont pas l'objet systématique d'AE au-delà de l'exercice budgétaire. Le montant des AE au titre des dépenses courantes hors intérêts de la dette, est égal au montant des CP ouverts. Les AE sont accordées pour des actions spécifiques à l'intérieur d'un programme.
Budget de fonctionnement	Portion du budget global affectée aux dépenses autres que celle d'investissement. (ex : charges de personnel, charges locatives, matériel et fournitures, charges diverses : bail, eau, électricité, téléphone, Internet, etc.)

Budget d'investissement	<p>C'est généralement la tranche annuelle du programme d'investissement public. Il devrait inclure tous les projets, quels que soient leurs financements (interne, externes, dons ou prêts)</p>
Budget de moyens	<p>Sa logique est la dotation des moyens aux administrations selon l'expression de leurs besoins, c'est-à-dire la dotation d'un crédit minimum pour assurer le fonctionnement de chaque structure indépendamment du niveau d'activités de chacune d'elles (Services votés/mesures nouvelles). Il se caractérise par une présentation du budget par destination administrative et par nature économique de la dépense (salaires, fourniture, etc.) ;</p> <p>Il présente plusieurs limites : faible articulation entre le budget et les priorités nationales ; prise en compte insuffisante des besoins des populations à la base ; difficulté de percevoir les finalités des dépenses dans le Budget ; faiblesse des renseignements sur la qualité de la dépense publique ; difficulté de mesurer l'impact de la dépense publique ; absence d'une exigence de performance ; reconduction automatique des moyens d'une année à l'autre ; etc.</p>
Budget-programme	<p>Le budget-programme (BP) est un outil de gestion des finances publiques consistant à élaborer et exécuter la loi de finances sur la base de programmes. Le BP organise les choix budgétaires autour des politiques publiques en comparant les coûts et les résultats des programmes pour retenir et mettre en œuvre les plus efficaces et les plus efficaces par rapport aux priorités nationales. La combinaison de l'efficacité et de l'efficience prônée par le BP permet d'accroître la performance dans la réalisation des objectifs de politique publique.</p>
Cadre des Dépenses à Moyen Terme central	<p>Le CDMT central identifie les ressources à moyen terme de l'Etat (ressources internes dérivées de la croissance et de la politique fiscale, ressources PPTE, C2D, ressources externes, etc.) qui concourent à financer le Tableau des Opérations Financières de l'Etat (TOFE), et détermine pour chaque ministère et institution les ressources nécessaires à moyen terme pour le fonctionnement et l'investissement en fonction de leurs besoins respectifs, mais aussi des priorités affichées par le gouvernement et la disponibilité des crédits budgétaires.</p> <p>Le Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) est un instrument d'allocation de ressources aux différents secteurs d'interventions de l'État, compatible avec le cadrage budgétaire et représentant un ensemble de priorités du pays à moyen terme. Il est à la fois global ou sectoriel, et permet notamment : (i) de concilier stratégies, politiques et budgets par l'arbitrage de l'élément coût ; (ii) de gérer efficacement les contraintes de ressources ; (iii) d'associer fonctionnement et investissement ; (iv) de dépasser la vision du budget comme un instrument de financement et en faire un outil de politique économique ; (v) de faciliter la gestion des conflits</p>

d'allocation de ressources budgétaires ; (vi) de faciliter la recherche de financements en rapport avec les besoins ciblés.

**Cadres de
Dépenses à
Moyen Terme
ministériel**

Outil de programmation pluriannuelle (3 ans) des dépenses au niveau ministériel. Il tient compte des indications de ressources communiquées par le CBMT et propose une ventilation à moyen terme des ressources entre les programmes, les actions et les activités en vue d'atteindre des objectifs définis. Cette allocation intra ministérielle tient compte des priorités des programmes et actions dans la stratégie du ministère

**Chaîne des
résultats**

Suite de relations de cause à effet qui mènent d'une action de développement aux résultats escomptés. La chaîne des résultats commence par la mise à disposition des ressources (intrants) se poursuit par les activités et leurs extrants. Elle conduit aux effets et aux impacts et aboutit à une rétroaction.

Chapitre

Le chapitre représente un Ministère, un organe constitutionnel, un groupe homogène de services ou d'unités administratives mettant en œuvre des programmes ou un ensemble d'opérations de nature spécifique

Cible

Énoncé de ce qu'une organisation prévoit atteindre dans une période donnée. La cible est précise, mesurable et réaliste. Elle est élaborée sur la base d'un indicateur retenu dans la formulation de l'objectif auquel elle se réfère. La cible est une valeur ou un état de l'indicateur mesurant le niveau de la performance dans le cadre d'un programme. La cible est formulée comme un résultat à atteindre dans une période définie : c'est le résultat attendu dans le cadre de la mise en œuvre d'un programme ou une action.

**Crédit de
paiement**

Le crédit de paiement (CP) est la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées et ordonnancées durant un exercice budgétaire pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des AE. Chaque année des crédits sont alloués pour faire face aux obligations de paiement. Le CP constitue en principe, la tranche annuelle de l'AE.

Effet

Résultat à moyen terme permettant d'apprécier le changement sur les populations cibles et leur environnement, directement ou indirectement, attribuable au programme mis en œuvre. Il s'agit des changements tangibles sur les plans comportemental, institutionnel et social qui surviennent sur une période de trois à dix ans, généralement à la suite d'investissement coordonnés à court terme faits dans le renforcement des capacités individuelles et organisationnelles des principaux acteurs.

Efficacité	<p>C'est la mesure consensuelle et optimale selon laquelle les objectifs d'un programme, d'une action ou d'une activité sont atteints. La mesure de l'efficacité est étroitement liée à la mesurabilité de l'objectif (cf. caractéristique de l'objectif dans le Manuel de préparation). Ainsi, l'efficacité ne peut être appréciée que par rapport à un objectif qui peut être quantifiable ou qualifiable sous forme d'indicateur de résultat. La notion d'efficacité couvre quelquefois celle de l'efficience à laquelle elle ne doit pas cependant être confondue.</p>
Efficience	<p>C'est la mesure de la capacité à atteindre des objectifs au coût d'une consommation optimale des ressources (humaines, matérielles, et financières.). La notion d'efficience implique donc la mesure de la productivité et du rendement. La productivité fait le rapport entre les résultats réalisés et les ressources utilisées, tandis que le rendement établit le lien ces résultats réalisés et leurs délais de production.</p>
Engagement	<p>L'engagement d'une dépense consiste pour le gestionnaire des crédits titulaire ou son délégué à créer et à constater à l'encontre du Trésor Public une obligation de laquelle résultera une charge.</p> <p>La phase de l'engagement commence par l'initiative de la dépense à la suite de laquelle l'obligation de payer prendra naissance. Dans la pratique, l'engagement d'une dépense est créé lorsqu'une commande ou un marché est passé. L'engagement d'une dépense suppose que des biens seront livrés ou des services rendus et qu'une facture devra être acquittée ultérieurement. Elle s'achève par la production d'une pièce administrative constatant l'engagement juridique de l'Etat</p>
Evaluation	<p>L'évaluation est une appréciation périodique d'un projet programme en terme d'efficacité, d'efficience, d'impact, de viabilité, et de pertinence dans les objectifs fixés. Elle se fait généralement comme analyse indépendante portant sur le contexte, les objectifs, les résultats, les activités et les moyens déployés en vue de tirer les leçons susceptibles d'orienter la prise de décision. En plus elle est un exercice limité dans le temps (période), qui vise à apprécier systématiquement et objectivement, l'efficacité, la pertinence et l'impact des interventions dues au programme, projet etc. en cours ou achevé.</p>
Extrant	<p>C'est un produit tangible ou un service direct résultant d'une activité, action ou actions du programme. Dans la logique de construction du programme Amélioration de l'offre d'éducation primaire (schéma 8) par exemple, l'extrant sera : 250 nouvelles écoles fonctionnelles ; l'effet : 120000 enfants scolarisés et l'impact : augmentation du taux de croissance et pauvreté en baisse.</p>

Fonction	Ensemble d'activités répondant aux besoins collectifs fondamentaux de la nation dans les différents domaines d'intervention de l'Etat
Gestion Axée sur les Résultats	Démarche de gestion de l'Etat qui met la finalité sur la réalisation des objectifs et des résultats attendus des politiques publiques, une allocation efficiente des ressources, la responsabilité, la reddition des comptes, la prise en compte des risques et des leçons tirées de l'expérience
Impact	Résultat à long terme qui caractérise les changements observés suite à la mise en œuvre d'un projet/programme et d'autres actions connexes.
Indicateur	Un indicateur est une variable quantitative ou qualitative permettant d'évaluer et d'apprécier le niveau, l'ampleur ou le changement d'une situation ou de l'état d'un phénomène. Un indicateur doit être objectivement vérifiable (IOV). On distingue en général quatre types d'indicateurs : les indicateurs d'intrant, les indicateurs d'extrants (ou de produit), les indicateurs de résultat et les indicateurs d'impact.
Liquidation	<p>C'est l'opération consistant à arrêter le montant exact d'une charge à payer, après constatation du service fait conformément aux clauses de l'engagement juridique et au vu des documents établissant les droits acquis les créanciers. Elle suppose que les biens ont été partiellement ou en totalité livrés ou que la prestation de services a été assurée.</p> <p>La liquidation d'une dépense publique réunit donc deux opérations distinctes et complémentaires : d'une part, la vérification de la réalité de la dette, c.à.d. la constatation du service fait et d'autre part, la détermination du montant exact de la dépense.</p> <p>La liquidation est faite entièrement sous la responsabilité du Gestionnaire des crédits ou de son délégué qui vérifie la livraison conformément aux clauses contractuelles et arrête le montant définitif de la facture à payer. La phase de la liquidation s'achève par l'apposition de la mention du service fait et du montant définitif de la facture.</p>
Matrice du Cadre Logique	La Matrice du Cadre Logique (MCL) est un schéma conceptuel qui permet d'arriver à une formulation précise et une compréhension uniforme d'un programme/projet et/ou d'une stratégie de développement. La MCL procède à la réalisation d'un diagnostic, de la définition des objectifs globaux, stratégiques et spécifiques et de l'élaboration d'une stratégie déclinée en programme et actions pour atteindre les résultats attendus. Il s'agit d'un outil visant à améliorer la conception des actions, le plus souvent au niveau des projets. Il permet de ressortir les éléments stratégiques (ressources, extrants, effets, impacts) et leurs relations causales, les indicateurs, ainsi que

	les facteurs extérieurs (risques) qui
Nomenclature budgétaire	Structure de classification des recettes et des dépenses par année budgétaire, et nature économique
Objectif	Un objectif est un énoncé écrit décrivant selon le cas l'effet ou le résultat que l'on veut atteindre. Les objectifs stratégiques (ou globaux) traduisent les effets (résultats) que l'on veut atteindre à moyen ou long termes. Les objectifs spécifiques (ou tactiques) décrivent les résultats ou produits intermédiaires dont la réalisation conduit à celle des objectifs stratégiques. Les objectifs opérationnels ou des activités, se rapportent au processus devant aboutir à l'atteinte des objectifs spécifiques. Les objectifs doivent être formulés de façon SMART (S=spécifique ; M=mesurable ; A = accessible (réalisable) ; R=réaliste ; T=limité dans temps (une date butoir)
Objectif global	Objectif que l'on se fixe par rapport au résultat escompté à long terme (impact) et ce pour l'ensemble du projet/programme ou de la stratégie
Ordonnancement	L'ordonnancement est l'acte administratif donnant conformément aux résultats de la liquidation, l'ordre donné au Comptable public de payer la dette de la personne publique. L'ordonnancement est sous la responsabilité de l'ordonnateur principal ou délégué. Il doit par conséquent s'assurer de la régularité de toutes les opérations réalisées par le gestionnaire de crédit et procéder à l'ordre de paiement. Cet ordre de paiement peut prendre la forme d'une ordonnance ou d'un mandat. On parle d'ordonnance lorsque l'acte d'ordonnancement émane d'un ordonnateur principal, et de mandat pour les autres cas, notamment pour les ordonnateurs secondaires ou délégués.
Paiement	C'est l'acte par lequel l'Etat se libère de son obligation financière vis à vis de son créancier. Cette phase est mise en œuvre par le Comptable public qui procède à la vérification ultime de la dépense et effectue le paiement de la dépense en s'assurant du caractère libératoire de l'instrument de paiement. Cet instrument de paiement se matérialise sous la forme d'espèces, de chèques, ou de virement électronique.
Paragraphe	Le paragraphe correspond à la nature économique de la recette ou de la dépense
Performance	La performance est une notion synthétique mesurant à la fois l'atteinte des objectifs programmés et la qualité du processus de production des résultats réalisés. Cette mesure est par nature

complexe, car dans la pratique il est difficile de trouver une variable qui rende compte à la fois de l'atteinte des objectifs et de la qualité du processus de production.

Pour ce faire, la performance de la gestion publique est évaluée selon trois principaux axes :

- L'efficacité : mesure de l'impact ou résultat final par rapport à l'objectif ;
- L'efficience : mesure du rapport entre les ressources utilisées et les résultats obtenus ;
- La qualité du service rendu à l'utilisateur du service public.

L'analyse combinée de ces trois niveaux de mesure permet d'évaluer la performance d'une organisation dans la gestion publique.

Plan d'action

Un plan d'action est un regroupement fonctionnel d'un nombre limité de programmes.

L'ensemble des objectifs globaux et spécifiques ne peuvent être atteints qu'à travers la réalisation d'un certain nombre de programmes et projets et de mesures institutionnelles.

Le plan d'action est une matrice qui décrit de façon prévisionnelle le processus et le calendrier de réalisation de ces programmes, projets et mesures. Il est assorti de la définition d'un budget et de la désignation d'un responsable pour chaque programme, projet ou mesure. Il peut être sectoriel, régional/local, ou par acteur.

Planification

La planification consiste à projeter dans l'avenir des évolutions possibles du développement socioéconomique de la Nation à un horizon donné et à élaborer un cadre d'action global.

Planification stratégique

L'idée de planification stratégique met l'accent sur l'analyse des stratégies (options) possibles à soumettre à la décision des autorités compétentes. La planification stratégique aide ainsi les autorités à choisir la « bonne » stratégie. L'adjectif « bonne » renvoie aux questions d'équilibre entre les ressources disponibles et la stratégie à réaliser, à l'adéquation entre les objectifs poursuivis aux besoins changeant de l'environnement. Ce processus fait partie intégrante de la planification par objectif. Par abus de langage, la planification stratégique est souvent utilisée pour désigner la planification par objectif.

Planification opérationnelle

Elle permet la mise en œuvre d'une stratégie de développement, à travers les projets qui en découlent. Elle s'intéresse aux aspects de forme et de détail concernant chacun desdits projets : (i) la définition des objectifs opérationnels et l'élaboration de leurs critères d'évaluation ; (ii) la détermination des différentes activités et opérations à mener ; (iii) l'établissement des calendriers d'activités définissant l'enchaînement logique des opérations ainsi que leur durée d'exécution ; (iii) l'affectation des ressources

nécessaires à la réalisation des activités/ opérations ; (iv) le suivi et l'évaluation continue des activités et des ressources, ainsi que des hypothèses de réalisation ; et (v) la définition des responsabilités en termes de réalisation des activités/ opérations.

Politique publique

Intervention d'une autorité investie de puissance publique et de légitimité gouvernementale sur un domaine spécifique de la société ou du territoire

Une politique publique vise à résoudre un problème sociétal spécifique ou plus global précis faisant partie du domaine de compétence de l'Etat et cadrant avec le modèle économique en vigueur. Dans ce cadre, l'Etat développe un contenu à l'intervention publique avec une stratégie, des actions et des résultats sur la base de l'objectif poursuivi; il met aussi en place une stratégie de financement de ladite politique.

Avant sa mise en œuvre, l'action de l'Etat doit au préalable être approuvée par la représentation nationale qui lui donne mandat pour agir (i.e. Parlement).

La politique publique est mise en œuvre sous le contrôle de l'Etat avec l'appui éventuel d'autres acteurs (sociaux, collectifs, individuels, privés, extérieurs, etc.).

Programmation

Fractionnement voire décomposition et ordonnancement des actions selon le

chronogramme de leur mise en œuvre, ce chronogramme étant établi en fonction de la disponibilité des ressources financières et de la durée de mise en œuvre des actions.

Programme

Le programme est un ensemble d'actions à mettre en œuvre au sein d'une administration pour la génération de résultats déterminés dans le cadre d'une fonction. Le programme regroupe des crédits destinés à mettre en œuvre un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère ou institution, et auquel sont associés des objectifs précis

Projet de Performance des Administrations

Avant projet de budget déposé par les ministères et institutions et comportant des informations harmonisées pour la confection du projet de loi de finances. Le PPA au projet de loi de finances présenté au Parlement lors de la session budgétaire. Présenté suivant un plan type, il comprend notamment : (1) les objectifs, les programmes et actions résultant des documents de stratégie ; (2) la déclinaison des actions en activités avec leurs coûts évalués et programmés dans le cadre des CDMT ministériels ; (3) la budgétisation des actions sur la base de la nomenclature budgétaire.

Résultat

Le résultat est un changement concret consécutif à la mise en œuvre

d'actions permettant d'apprécier la réalisation de l'objectif d'un programme. Il y a trois niveaux de résultats :

- les résultats à court terme qui sont des extrants en termes de produits tangibles ou de services directs résultant des actions du programme ;
- les effets qui sont des résultats à moyen terme permettant d'apprécier le changement directement ou indirectement attribuable au programme ;
- les impacts sont des résultats à long terme qui caractérisent les changements généralement structurels suite à la mise en œuvre du programme et d'autres actions connexes.

Reporting	le reporting est un ensemble d'indicateurs de résultat, construits a posteriori, de façon périodique, afin d'informer la hiérarchie des performances d'une unité. dans le cadre d'une gestion décentralisée, le reporting permet de vérifier que les centres de responsabilité respectent leurs engagements contractuels.
Section	La destination fonctionnelle de la dépense
Service fait	La certification du service fait est la constatation par l'Administration de l'exécution des travaux, de la livraison des biens, des fournitures, de la prestation des services commandés par le Gestionnaire des crédits compétent et sanctionné par l'établissement d'une pièce administrative certifiant le service fait.
Stratégie	Une stratégie est un énoncé des voies par lesquels les objectifs seront atteints. Exemple : Pour l'objectif « assurer l'approvisionnement durable du village « V » en eau potable, les stratégies (qui se complètent) pourraient être : la réalisation des puits et des forages ; l'organisation de la communauté en vue de la gestion des ouvrages ; le renforcement des capacités locales en vue de la maintenance des ouvrages ; la communication en vue de promouvoir l'appropriation du projet par les populations locales, etc.
Suivi	C'est un processus continu de collecte et de traitement des renseignements pour repérer les anomalies en cours d'exécution et apporter des corrections. Le suivi évaluation est une composante intégrale du processus de planification stratégique. Autrement dit, c'est est une activité interne au programme/action. Voir aussi évaluation.
Tableau de bord	Outil de pilotage des programmes, des actions ou des activités sous forme d'un tableau synoptique renfermant les principaux indicateurs, les engagements, les échéances et les évènements permettant d'en assurer le suivi.

Tâche La tâche est la composante opérationnelle élémentaire d'une activité dans un programme. La tâche doit être immédiatement évaluable et rattachée à une seule nature économique de la dépense conformément à la nomenclature budgétaire. La définition de la tâche marque la dernière étape de la programmation.

Unité administrative C'est le service destinataire de la dépense, c'est-à-dire le bénéficiaire des travaux, prestations, fournitures, équipements, financés par des crédits budgétaires.