



MANUEL DU CONTROLE DE GESTION

Aide au pilotage de la performance dans le cadre de la loi portant régime financier de l'Etat

Version de août 2016

SOMMAIRE

LISTE D'ABBREVIATION.....	3
INTRODUCTION	4
1 DEFINITION ET ENJEUX DU CONTROLE DE GESTION.....	5
1.1 Aider au pilotage et à la prise de décision.....	5
1.2 Rechercher l'optimum entre les objectifs, les moyens et les résultats	6
1.3 Maitriser les performances publiques.....	8
2 ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DU CONTRÔLE DE GESTION.....	11
2.1 Positionnement du contrôle de gestion dans l'administration publique camerounaise.....	11
2.2 Apport du contrôle de gestion dans le calendrier budgétaire et la chaîne PPBS.....	15
2.3 Principales activités et tâches du contrôleur de gestion	18
3 METHODES ET OUTILS DU CONTRÔLEUR DE GESTION.....	19
3.1 Démarche stratégique	19
3.2 Objectifs et Indicateurs.....	21
3.3 Tableau de bord	28
3.4 Dialogue de gestion	30
3.5 Rapportage infra-annuel et perspectives pluriannuelles.....	35
3.6 Programmation par activité	38
3.7 Connaissance des coûts	40
3.8 Systèmes d'information.....	42
3.9 Modèle de démarrage du contrôle de gestion.....	45
4 PROFESSIONALISATION.....	48
4.1 Référentiel métier	48
4.2 Formation technique et managériale	49
4.3 Animation et mise en réseau	50
ANNEXES	52
5.1. Circulaire 003/PM du 06 juillet 2015 relative au contrôle de gestion	52
5.2. Fiches métiers	57
5.3. Bibliographies	66
5.4. Question d'autocontrôle dans l'opérationnalisation du contrôle de gestion	67

LISTE D'ABBREVIATION

AE	Autorisation d'engagement
CAC	Comptabilité d'analyse des coûts
CDMT	Cadre de dépense à moyen terme
CIEP	Comité interministériel d'étude des programmes
CP	Crédit de paiement
DAF	Directeur des affaires financières
DSCE	Document de stratégie pour la croissance et l'emploi
GPEC	Gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences
LFI	Loi de finances initiale
LRFE	Loi portant régime financier de l'Etat
PCC	Plan de consommation des crédits
PLF	Projet de loi de finances
PM	Premier ministre ou primature
PPA	Projet de performances des administrations
PPBS	Programmation, planification, budgétisation et suivi
PPM	Plan de passation des marchés
PTA	Plan de travail annuel
RAP	Rapport annuel de performances
RH	Ressources humaines ou gestion des personnels
SI	Système d'information
SG	Secrétaire général

INTRODUCTION

Le Cameroun a posé les bases conceptuelles, législatives et réglementaires du management par la performance pour l'administration publique. Cela s'est notamment concrétisé par la loi n° 2007/006 du 26 décembre 2007 portant régime financier de l'Etat et par la préparation, le vote et l'exécution du budget en mode programme depuis le 1^{er} janvier 2013. Cette nouvelle « constitution » financière consacre la gestion axée sur les résultats et porte l'ambition d'assurer une meilleure lisibilité des politiques publiques, améliorer la performance opérationnelle, renforcer le rôle du Parlement et arrimer le régime budgétaire et comptable aux normes internationales et régionales.

La loi vise l'efficacité opérationnelle et quantifiable dans le respect du cadrage budgétaire et des ressources publiques. Cette obligation de performance sous contrainte budgétaire conduit collectivement les managers publics à la recherche de voies et moyens d'optimisation. La loi porte des modifications importantes dans la culture managériale au sein de l'Etat. La logique de résultat, avec la globalisation des ressources par programmes, induit : un dialogue de gestion continu, le principe de confiance et de subsidiarité envers les gestionnaires, la synergie des acteurs sur des objectifs communs. Cette logique dépasse le strict cloisonnement organique des administrations, mettant l'emphase plutôt sur le développement d'un travail collectif.

L'information sur les performances de l'Etat englobe le suivi de la consommation des moyens et du volume d'activité, et les met en relation ; mais, il dépasse largement ce cadre opérationnel. La logique de performance vise à démontrer comment, dans le cadre des moyens alloués par le Parlement, le responsable public s'est attaché à obtenir le meilleur effet de l'action publique en termes de résultats, de qualité de service et de coût. Le but de la réforme est de concentrer l'attention des ministres, responsables de programmes, décideurs et autres gestionnaires ou agents publics sur la conception même des politiques financées par l'Etat, ainsi que sur la façon d'améliorer les choix de gestion plutôt que sur des solutions consistant trop souvent à augmenter les moyens.

Dans cette optique, la réforme des finances publiques est un facteur clef de succès pour l'atteinte des objectifs stratégiques de l'Etat, tels qu'inscrits dans le Document de Stratégie pour la Croissance et l'Emploi du Cameroun. Elle se fonde sur une plus grande responsabilisation des gestionnaires, la modernisation de l'administration et un management par la performance. La loi de finances, qui est le support juridique de l'allocation des moyens aux politiques publiques par l'Etat, serait alors mise en œuvre plus efficacement.

C'est dans ce contexte que le responsable de programme devient la pierre angulaire de la gestion publique. Il lui revient en effet de savoir piloter, animer, déléguer, orienter les services pour que les objectifs soient atteints dans une démarche de progrès continu. L'ampleur et la complexité de cette nouvelle et lourde charge fait apparaître le besoin d'un appui spécifique au pilotage, ici dénommé « contrôle de gestion ». La circulaire n° 003/PM du 6 juillet 2015 relative au contrôle de gestion dans le cadre de l'élaboration et de l'exécution du budget de l'Etat définit le contrôle de gestion et en fixe les modalités d'application dans l'administration camerounaise. Le présent manuel a pour objet de donner des repères précis quant à la méthode et aux outils à mettre en œuvre pour aider au pilotage des programmes et de mettre en place le contrôle de gestion.

Dans la **première partie**, le contrôle de gestion est défini selon ses éléments constitutifs, en dégagant les principaux défis qui justifient son utilité. La **deuxième partie** décrit l'organisation et le fonctionnement du contrôle de gestion, pour clarifier où il est placé et à quel moment il intervient dans l'année. La **troisième partie** décrit les principales activités du contrôleur de gestion et ses outils. La **quatrième partie** introduit un modèle de démarrage dûment testé dans quelques administrations dont le MINFI pour la mise en place du contrôle de gestion, qui nécessite néanmoins des ajustements avec les autres outils présentés, sur la base des besoins de chaque administration. La **cinquième partie** traite de la professionnalisation du contrôle de gestion, donc des aspects de formation et réseautage destiné à en améliorer le fonctionnement. Dans les **annexes** se trouve la circulaire sur le contrôle de gestion, une bibliographie pour approfondir les sujets ainsi que les fiches métiers et outils de démarrage des contrôleurs de gestion de différents niveaux.

1 DEFINITION ET ENJEUX DU CONTROLE DE GESTION

Le contrôle de gestion est un dispositif d'aide au pilotage de la performance. Il est défini par la *Circulaire n° 003/PM du 06 juillet 2015*, qui en fixe également les modalités d'organisation dans le cadre de l'élaboration, de l'exécution et du suivi de l'exécution du budget de l'Etat, comme suit : « Le contrôle de gestion dans l'approche programme est un système de pilotage mis en œuvre au sein d'un département ministériel ou d'une administration, en vue d'améliorer le rapport entre les ressources (humaines, matérielle et financières) engagées et les résultats obtenus au titre de l'exécution d'un programme donné, sur la base d'objectifs préalablement définis et au terme d'une démarche de planification stratégique ».

Cette définition met en exergue trois principaux enjeux qui sont explicités ci-dessous relativement au pilotage et la décision, à l'optimisation des moyens pour les résultats et à la maîtrise des performances.

1.1 Aider au pilotage et à la prise de décision

Le dispositif de contrôle de gestion vise à proposer des aides au pilotage opérationnel et notamment pour améliorer la réactivité des prises de décision afin d'atteindre les objectifs fixés. Il permet d'optimiser l'efficacité, l'efficience et la qualité de service d'une entité publique. « Le contrôle de gestion s'inscrit dans le pilotage de la performance qui consiste dans la capacité d'un responsable de programme ou d'un responsable d'action de prendre une décision initiale ou corrective, en s'appuyant sur la connaissance des coûts, des activités, et des résultats » (*circulaire PM du 06 juillet 2015*). Ce dispositif, inhérent au pilotage stratégique permet de prévoir, suivre et analyser les réalisations et performances de chaque programme. C'est une démarche interne au profit des décideurs. Orienté vers le progrès continu, elle s'exerce en amont et en aval de l'action.

Considérant que « le contrôleur de gestion a pour mission principale d'appuyer le responsable de programme dans l'atteinte des objectifs qui lui sont assignés au titre de l'exécution de la loi de finances » (*circulaire PM du 06 juillet 2015, article 21*), son action sera principalement focalisée sur les objectifs inscrits dans le projet de performance des administrations (PPA), ceux dont le responsable de programme devra rendre compte devant la représentation nationale au travers du rapport annuel de performance (RAP).

La Loi portant régime financier de l'Etat a été conçue comme un levier de réforme et de modernisation de l'État. L'association à chaque programme d'objectifs assortis d'indicateurs de performance offre la possibilité de donner une nouvelle dimension au débat budgétaire. Le responsable de programme utilise les marges de manœuvre résultant d'un budget global (encadrée par la fongibilité des ressources et les libertés de gestion) pour piloter la gestion de la politique qui lui est confiée conformément aux objectifs retenus. Ce principe de responsabilisation définit la logique de résultat de la nouvelle gestion publique.

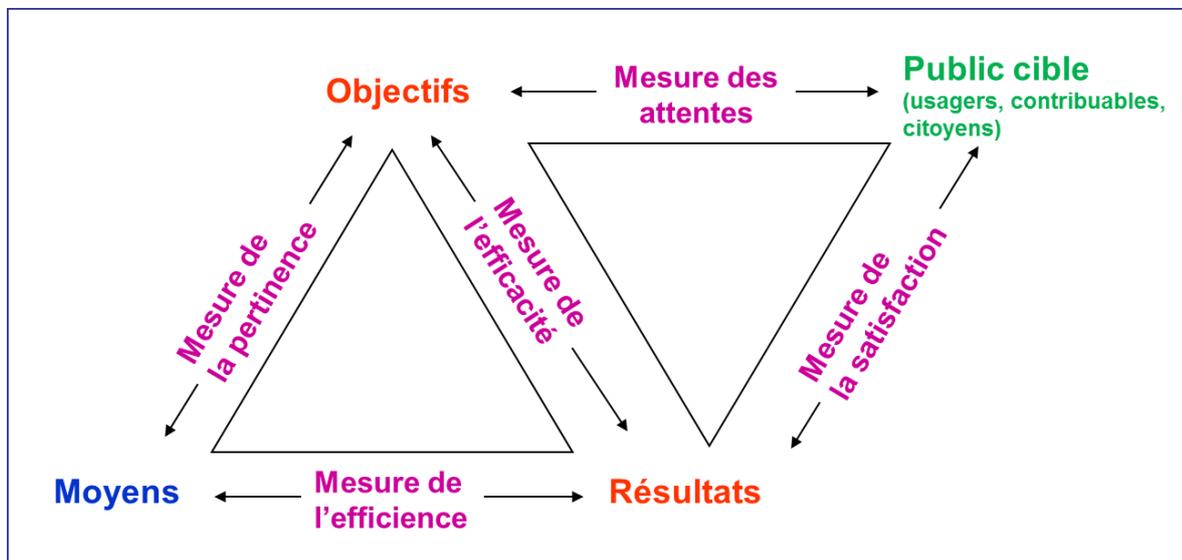
L'information sur les performances cherche à dépasser la description de la consommation des moyens et du volume d'activité ou du contrôle de régularité (logique de moyens), pour montrer comment, dans le cadre de ressources contraintes, l'effet des politiques ou la qualité des services publics peuvent être accrus au meilleur coût. C'est la volonté de « dépenser mieux ». C'est une très noble et importante mission confiée au contrôleur de gestion.

Les réalisations des services de l'État doivent répondre aux attentes :

- des usagers, en tant que bénéficiaires directs ou indirects de certaines prestations (scolarité, santé, sécurité, justice, etc.),
- des citoyens, puisque l'action des administrations publiques se situe dans le cadre de politiques publiques,
- des contribuables, puisque l'essentiel des ressources financières dont disposent ces administrations publiques provient de leurs contributions.

1.2 Rechercher l'optimum entre les objectifs, les moyens et les résultats

Le contrôle de gestion questionne en permanence la performance dans une recherche constante de l'optimum.



Titre : « Triangle du contrôle de gestion »

La spécificité du service public crée des particularités auxquelles doit s'adapter le contrôle de gestion :

- les finalités et les missions particulières (missions régaliennes, missions de service public),
- la notion d'intérêt général, de service public
- les principes fondamentaux du droit administratif (universalité du service public, égalité d'accès aux services publics, mutabilité du service public),
- les règles de gestion propres aux finances et à la comptabilité publiques, aux marchés publics, à la gestion des fonctionnaires, etc, dans le respect des normes et conventions internationales.

Etant donné que le contrôle de gestion est un concept issu du secteur privé avec comme focus le profit et la rentabilité, ce modèle de « triangle du contrôle de gestion » permet de prendre en compte les particularités du secteur public. Il ouvre ainsi la perspective de rendre utilisable le contrôle de gestion dans la sphère du management public, de sorte que les administrations soient aussi pilotées en fonction des résultats attendus des programmes

La logique de résultat voulue par la LRFE implique qu'en contrepartie des engagements sur les objectifs, une certaine liberté de gestion soit donnée aux gestionnaires quant à la manière de les atteindre. La programmation ne fixe pas le détail des activités à effectuer ou des crédits à consommer, elle garde plutôt un caractère indicatif. Il appartient aux administrations d'utiliser au mieux les marges de manœuvre liées à la globalisation des crédits, pour arrêter les modalités d'action les plus appropriées en vue d'atteindre les objectifs stratégiques.

Compte tenu de la longueur des chaînes de responsabilité au sein de l'État, des visions politiques de long termes et des résultats attendus de courts termes, le passage de témoin entre la responsabilité politique (Gouvernement, Parlement) qui s'exprime chaque année au travers des votes des lois de finances et la responsabilité de gestion revêt une importance cruciale. Le responsable de programme est à la charnière de ces deux niveaux de responsabilité, entre politique et administratif. Il concourt à l'élaboration des choix stratégiques, sous l'autorité du ministre compétent, et il est responsable de leur mise en œuvre opérationnelle par les administrations.

Dans ce cadre, le contrôle de gestion constitue une aide au pilotage des politiques ministérielles sur deux aspects majeurs :

1. le renforcement du pilotage stratégique (à long terme),
2. le développement du management opérationnel (utilisation optimale des ressources en cours d'exercice et pilotage infra annuel).

Le contrôle de gestion vient éclairer et alimenter les méthodes de répartition des moyens, sous contrainte de l'exigence de performance des programmes. [Néanmoins, le lien entre performance et allocation des moyens n'est pas systématique et dépend de la nature des missions considérées.]

Clarification de concept : Pilotage par la performance et budgétisation par la performance

Le budget de l'Etat est organisé par grandes politiques publiques déclinées en programmes. Ainsi, le budget est structuré selon une logique de destination des dépenses plutôt que par nature.

L'orientation de la gestion vers les résultats ne doit pas être confondue avec une budgétisation par objectif qui consisterait à fixer d'abord les objectifs et les valeurs cibles (ex : nombre d'écoles construites, nombre de rapports rédigés) souhaités, puis à déterminer les enveloppes de crédits nécessaires pour les réaliser. Cette démarche aurait pour conséquence directe une augmentation des dépenses de l'Etat.

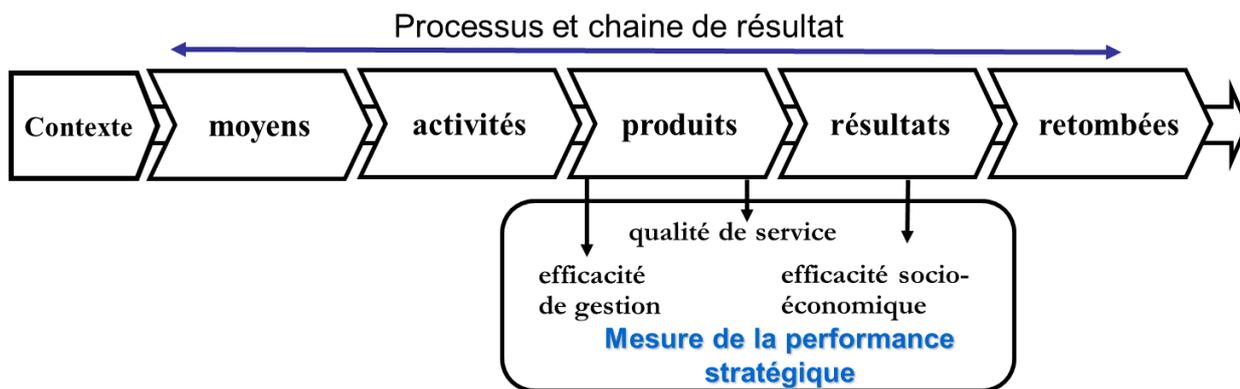
Une budgétisation par objectif n'est pas possible pour plusieurs raisons :

- le budget de l'État se construit sous contrainte d'enveloppe globale et selon les orientations politiques. C'est le Parlement qui vote annuellement le montant des ressources inscrites dans la loi de finances initiale. La répartition des enveloppes entre programmes se fait au sein d'un montant global déterminé en fonction de la situation des finances publiques et du contexte macro-économique.
- le lien entre une dotation budgétaire et des objectifs de performance n'est pas mécanique : une amélioration des résultats socio-économiques ou de la qualité de service peut, par exemple, être obtenue à moyens constants grâce à une amélioration des modalités de mise en œuvre des crédits ou grâce à une meilleure allocation des moyens (ie : recherche de l'efficacité).
- il existe des limites techniques : un résultat peut être bon ou mauvais pour de multiples raisons (responsabilité propre du manager mais aussi éléments de contexte, cas de force majeure, niveau de priorisation insuffisant par rapport aux moyens alloués). Il n'y a pas de conséquences financières mécaniques directes à tirer des résultats : de mauvais résultats ne peuvent conduire à réduire les moyens ou à les concentrer ; de même à moyens constants, les résultats peuvent être améliorés grâce à une révision des modalités de mise en œuvre de la politique ou de sa conception.

Seule une analyse des résultats constatés et des choix de gestion opérés peut orienter la décision. Ceci permet de rentrer dans une logique de progrès continu voulue par le législateur. Dans cette perspective, la performance vise à éclairer l'exercice de budgétisation en rendant compte de la performance.

1.3 Maitriser les performances publiques

Le contrôle de gestion s’inscrit dans une approche systémique et d’analyse des processus. Les processus de production, et donc les organisations qui les sous-tendent, doivent être alignés sur les objectifs. Certains processus sont critiques en tant qu’ils portent les activités à plus forts enjeux pour la réussite du programme. Chaque processus peut être évalué quant à sa performance (délais d’exécution, consommation de ressources, qualité du produit, adéquation à la demande du bénéficiaire, etc.). Nous pouvons formaliser comme suit la chaîne de résultat.

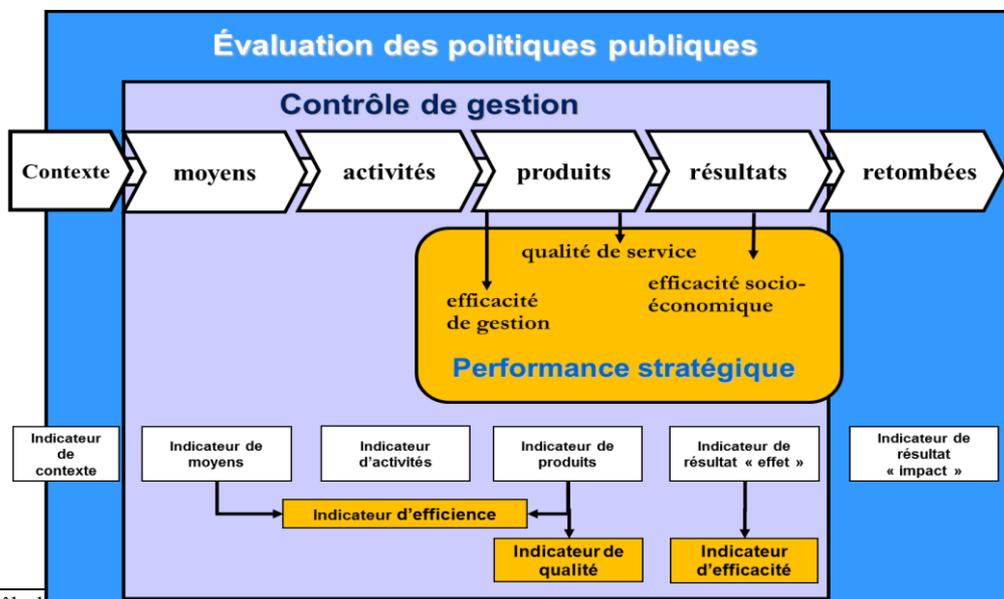


1.3.1 Trois axes de la performance publique

La mise sous contrôle des processus permet concrètement l'atteinte de la performance recherchée par la définition de cibles de réalisation et de progrès. Ces cibles sont fixées selon un ou plusieurs des trois axes ci-après :

- efficacité socio-économique de l’action publique (vue du citoyen),
- efficacité de la gestion, aussi appelée, efficacité dans l’emploi des ressources (vue du contribuable),
- qualité du service rendu (vue de l’usager).

Ces trois axes, qui forment les dimensions de la performance [stratégique] publique, sont structurantes et s’inscrivent obligatoirement dans une perspective pluriannuelle. Ainsi, on cherchera à conserver une stabilité des objectifs sur un cycle budgétaire de 3 ans. On notera que ces trois axes ne s’inscrivent pas dans la même temporalité. L’efficacité des services se mesure de façon infra-annuelle, alors que l’efficacité de l’action publique ne se perçoit souvent que sur plusieurs années. Il peut aussi exister un décalage entre les attentes des usagers, des citoyens et des contribuables et les objectifs d’intérêt général, tels que les perçoivent les responsables politiques. Les objectifs s’inscrivent sur la chaîne de résultats à différents niveaux stratégiques et opérationnels.



La nécessité d'une analyse stratégique est impérieuse pour la définition des objectifs et des axes stratégiques retenus. Exemple d'objectifs et d'indicateurs.

Point de vue	Catégorie d'objectif	Exemples d'objectifs	Exemples d'indicateurs *
Citoyen	efficacité socio-économique	Accroître l'insertion professionnelle des jeunes diplômés	% de diplômés ayant un emploi 6 mois après l'obtention de leur diplôme
Usager	qualité du service rendu	Assurer aux usagers un service réactif	% d'usagers recevant une réponse dans un délai inférieur au seuil défini
Contribuable	efficience de la gestion	Réduire le coût de gestion de l'impôt	Coût de collecte de l'impôt par redevable

* Indicateurs assortis d'une valeur cible pluriannuelle

1.3.2 Performance stratégique et performance opérationnelle

La **performance stratégique** précise des voies de progrès sur des processus critiques de l'organisation : efficacité, efficience, qualité (exemple : objectif de réduire les délais de production des logements sociaux). Elle fixe le but à atteindre en déclinaison directe des orientations de haut niveau. Elle détermine le sens de l'action à horizon pluriannuel mais avec un pilotage infra-annuel. Elle n'est pas strictement liée aux volumes de ressources (exemple : réduire le temps d'attente au guichet).

La **performance opérationnelle** est directement corrélée aux volumes de ressources, avec un suivi physico-budgétaire (exemple : nombre de dossiers traités, nombre de compte rendus produits), définie annuellement et quantifiée sur la base des ressources disponibles (exemple : nombre de logements construits / nombre de logements à construire), cohérente avec la stratégie et le contexte territorial (exemple : concentration des programmes d'école dans les zones prioritaires).

Dans le management par la performance, il est demandé au responsable de programme d'optimiser ses résultats sous contrainte de limitation des ressources, de rendre compte de la bonne gestion, d'apprécier et d'améliorer la dépense publique. Il s'agit de répondre à la question « comment dépenser mieux ! »

Clarification de concept : Stratégie

La stratégie est souvent confondue avec la priorité. La stratégie est la méthode (ou chemin, voie) définie pour arriver à l'objectif (cf. Manuel de pilotage et d'exécution du budget-programme, éditions 2012, p. 144). L'objectif est la priorité fixée parmi les différents choix possibles. Le plan stratégique ou « vision » fixe des orientations politiques à long terme. Sur cette vision se justifient des programmes, et la raison d'être des ministères qui les supportent. La stratégie est la méthode choisie pour atteindre l'objectif avec la plus grande efficience.

Logique pluriannuelle des ressources et des objectifs

La logique pluriannuelle inscrite dans la LRF (art 15 et 36, al 2), associée au DSCE, permet d'offrir une vision à long terme pour l'Etat et une certaine stabilité des moyens pour les responsables de programmes. On entend communément par moyens toutes les ressources budgétaires, humaines, matérielles et immatérielles disponibles pour contribuer à l'action publique. Notons que ces ressources sont autant internes (fiscalité, recettes non fiscales, etc.) qu'externes (fond de concours, emprunt, aide extérieure, etc.). La loi de

finances initiale est votée annuellement, mais elle s'inscrit dans une perspective pluriannuelle à 3 ans. Ainsi, le responsable de programme s'engage sur une stratégie justifiée à trois ans dont il devra rendre compte.

Fédération des acteurs de la gestion publique et formalisation

Le renfort des comptabilités budgétaire et générale inscrites dans la loi offre une meilleure lecture de la nature des dépenses, du patrimoine de l'Etat, des perspectives budgétaires et des flux de trésorerie. Pour autant, des spécificités propres au secteur public sont à prendre en compte dans la mise en œuvre du contrôle de gestion, à savoir :

- Les moyens ne sont pas nécessairement tous gérés et contrôlés par le responsable qui en a l'usage (exemples : les moyens en personnel, certains projets d'investissement, les aides extérieures, etc.),
- Le niveau de performance atteint n'est pas directement lié au volume des moyens alloués (qualité de service, efficacité, impact socio-économique).

Ces particularités justifient que le contrôle de gestion prête une attention particulière à :

- La définition et la justification des objectifs et des moyens dans un document de contractualisation : définition claire des périmètres de responsabilité, justification des budgets dès la première unité monétaire et par activité, etc. La contractualisation signifie la formalisation et l'engagement sur les objectifs sous contrainte de moyens, sur un délai établi entre plusieurs parties.
- le développement d'une approche partenariale afin de fédérer, sur les objectifs, des services et des moyens qui peuvent être attachés à d'autres organismes. Ce décloisonnement en vue d'atteindre des objectifs de service public pour le bien commun s'inscrit dans l'esprit du management par la performance voulu par la loi.

Un éclairage croisé entre la performance stratégique (les trois axes de la performance), le volume des ressources consommées, la quantité de production de l'administration sont dans le champ d'analyse du contrôle de gestion.

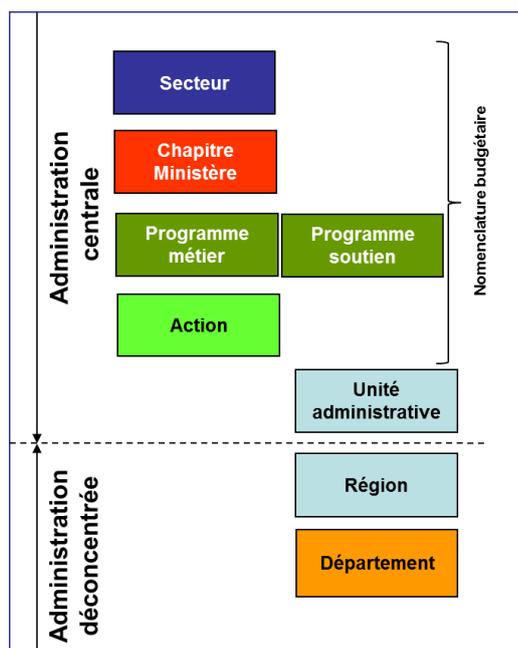
2 ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DU CONTRÔLE DE GESTION

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

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

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

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



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

2.1.1 Niveau central

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

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

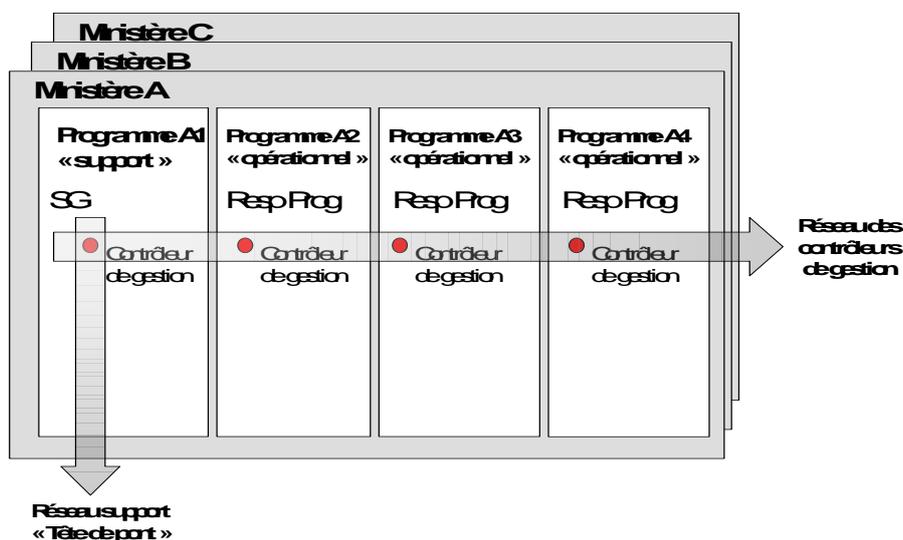
Ainsi, la fonction contrôle de gestion devra venir en soutien de l'action de ses deux responsables.

Coordination ministérielle

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

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

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



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

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

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

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

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

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

Pilotage de programme

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

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

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

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

2.1.2 Niveau déconcentré

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

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

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

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

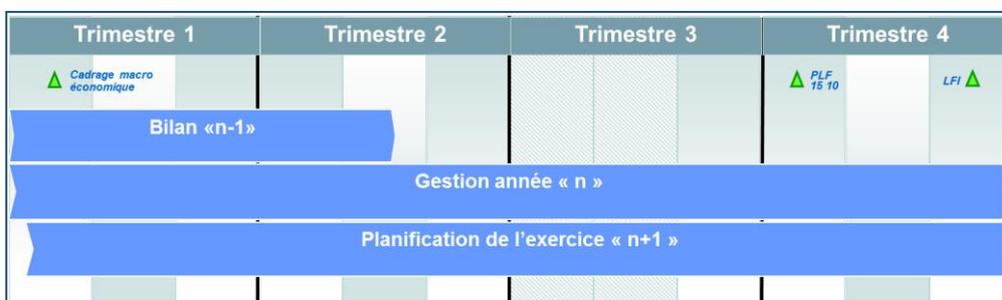
2.2 Apport du contrôle de gestion dans le calendrier budgétaire et la chaîne PPBS

2.2.1 Contrôle de gestion et calendrier budgétaire

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

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

Le contrôle de gestion vient en appui aux gestionnaires et décideurs dans les différentes phases de la chaîne « Préparation, programmation, budgétisation, Suivi,



exécution et évaluation » (PPBS). Il intervient sur toute la chaîne opérationnelle d'exécution des activités selon un calendrier défini et interministériel. (cf chapitre III de la circulaire PM du 6 juillet 2015).

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

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

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

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

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

2.2.2 Contrôle de gestion et chaîne PPBS

Préparation, Programmation et Budgétisation

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

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

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

Exécution, Suivi et Pilotage

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

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

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

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

Evaluation, Bilan et Améliorations

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

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

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

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

2.3 Principales activités et tâches du contrôleur de gestion

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3 METHODES ET OUTILS DU CONTRÔLEUR DE GESTION

Ce chapitre présente la mise en œuvre du contrôle de gestion dans les services selon une logique progressive et des outils associés. Ces outils, dont la mise en œuvre vise prioritairement l'aide au pilotage des programmes, n'ont pas vocation à être exhaustifs, directifs ou détaillés. Il revient aux acteurs de la réforme de définir, en collaboration avec les administrations, des maquettes et tableaux qui prennent en compte les exigences de performance à la fois interne aux administrations et compatible avec la logique interministérielle. Des repères précis sont donnés pour permettre d'une part leur construction dans une synergie entre les différentes administrations sectorielles et les administrations pilotes de la réforme des finances publiques (MINFI, MINEPAT, ...)¹, d'autre part un ajustement aux réalités et besoins de chaque administration ou de chaque secteur.

La déclinaison des méthodes et outils commence par la démarche stratégique et se termine par l'analyse des coûts, en passant par les objectifs et indicateurs, le tableau de bord, le dialogue de gestion, le rapportage infra-annuel et/ou pluriannuel, la programmation par activités et les systèmes d'information.

3.1 Démarche stratégique

La démarche stratégique est un préalable au management par la performance. Il s'agit, au regard des orientations sectorielles, présidentielles voire parlementaires des politiques publiques à mettre en œuvre, de déterminer les objectifs stratégiques qui devront être arrêtés et déclinés en autant d'objectifs à réaliser au sein de chacune des administrations contributrices pour mobiliser, canaliser et rythmer l'activité des services.

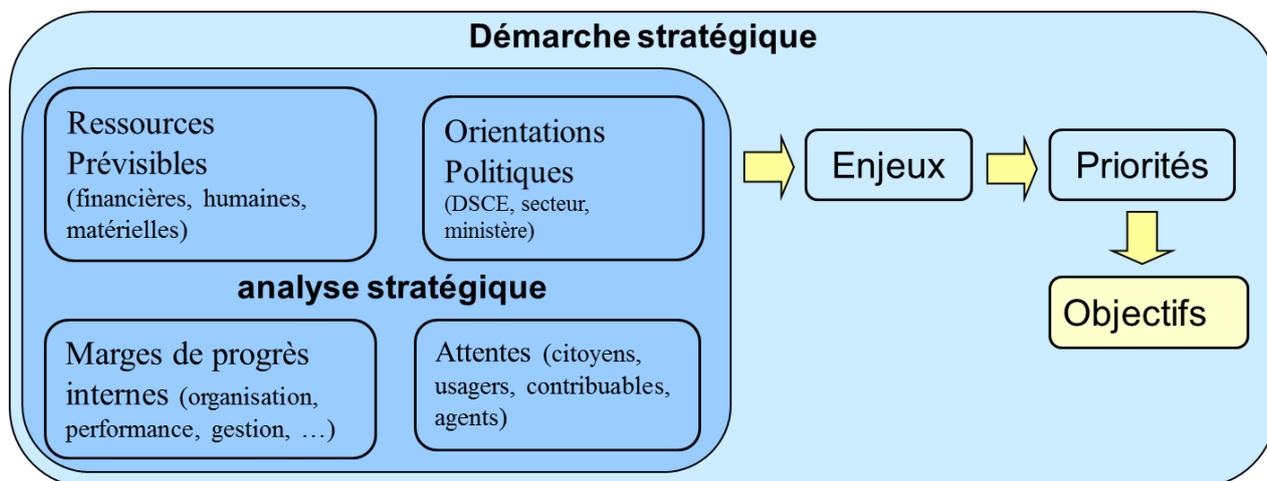
Une mauvaise analyse de l'intention politique (ou simplement du niveau supérieur) et une mauvaise définition des objectifs conduiront, malgré la plus grande exemplarité du service rendu par les administrations, à des résultats infructueux, ou du moins incohérents au regard de la volonté initiale exprimée. L'analyse stratégique permet aussi bien de définir les bons objectifs que de mobiliser les bons moyens pour les atteindre. La stratégie découle des orientations fixant la « vision » pour l'Etat et ses priorités, puis se décline sur les secteurs, les ministères, les programmes et sur le territoire.

La stratégie s'inscrit dans une perspective pluriannuelle et nécessite d'opérer des choix, de prendre des décisions. Aussi, une stratégie est structurante pour les politiques menées et les administrations concernées. Il est donc important que celle-ci soit relativement stable dans le temps afin de donner la possibilité aux acteurs de conduire les actions et d'en mesurer les effets. Au niveau des programmes, une stratégie s'inscrit dans une perspective de 3 à 5 ans.

En l'absence de réflexion stratégique, il est difficile de définir des priorités et donc de proposer un nombre limité d'objectifs pertinents. La présentation de la stratégie permet d'expliquer la cohérence globale des objectifs retenus et de justifier de leurs choix. La réflexion stratégique tient compte du contexte du programme au sein du ministère et du secteur. La cohérence d'ensemble des stratégies des programmes et leur compatibilité avec le cadre budgétaire sont assurées en premier lieu dans la phase d'élaboration du projet de loi de finances, puis lors de la discussion budgétaire au Parlement compte tenu de la stabilité offerte par le triennat.

En coordination avec le SG et les responsables de programmes, la démarche stratégique consistera, chaque année, à réapprécier la stratégie mise en œuvre au regard des résultats obtenus, du contexte et des changements intervenus lors de l'exercice budgétaire. Le Rapport annuel de performances sera un outil utile à cette fin. Les attentes des usagers, les orientations politiques, les performances obtenus tant sur les objectifs opérationnels que stratégiques (axes efficacité, qualité, impact socio-économique) que les ressources éventuelles seront revus.

¹ cf texte créant le comité de pilotage des réformes



La formalisation de la stratégie permet de voir et comprendre clairement comment l'objectif sera atteint. Un ensemble d'objectifs intermédiaires et d'objectifs opérationnels sera défini à cette fin. Certains objectifs intermédiaires cruciaux seront identifiés et mis sous tension car leur atteinte conditionne l'obtention du résultat final, l'effet final recherché (notion d'effet majeur ou de facteur clef de succès).

La présentation de la stratégie dans les projets de performances des administrations sera succincte. Elle fera apparaître le rappel des finalités d'intérêt général liées à la politique publique mise en œuvre par le ministère et le programme ; l'analyse des contraintes à prendre en compte (orientations politiques, résultats et marges de progrès internes, ressources disponibles et attentes des populations) ; la justification des choix opérés en matière d'axes stratégiques envisagés à court et moyen termes et d'outils de mesure de la performance (objectifs et indicateurs).

Exemple d'outil relatif à la rédaction de « l'intention stratégique » du décideur :

<p>En vue de parvenir à ... <i>[exprimer concrètement l'intention de niveau politique ou du niveau de responsabilité supérieur et la part contributrice à réaliser]</i></p> <p>fort du constat point de situation de la politique publique en question . contexte, contraintes extérieures et ministérielles . bilan interne et impératifs</p> <p>avec les moyens et les efforts suivants à consentir ...</p> <p>et pour répondre au final aux attentes suivantes ... <i>[suivant les 3 axes de performances : efficacité socio-économique, efficience et qualité]</i></p> <p>Je veux ... <i>[des verbes : réaliser, faire effort, mettre en œuvre, etc.]</i> 1. ... 2. ... 3. ...</p> <p>A cet effet, <i>[déroulement dans le temps de la contribution chiffrée attendue de tel ou tel service]</i></p>	<p>Exprimer les priorités Quantifier et inscrire dans le temps</p> <p>Bilan très opérationnel, très concret (toujours) . opportunités, menaces . forces et faiblesses</p> <p>Points d'impact visés de la politique publique</p> <p>Logiquement pas plus de 3 priorités majeures</p> <p>Expression des missions confiées à chacun des services tant en externe qu'en interne</p>
--	--

3.2 Objectifs et Indicateurs

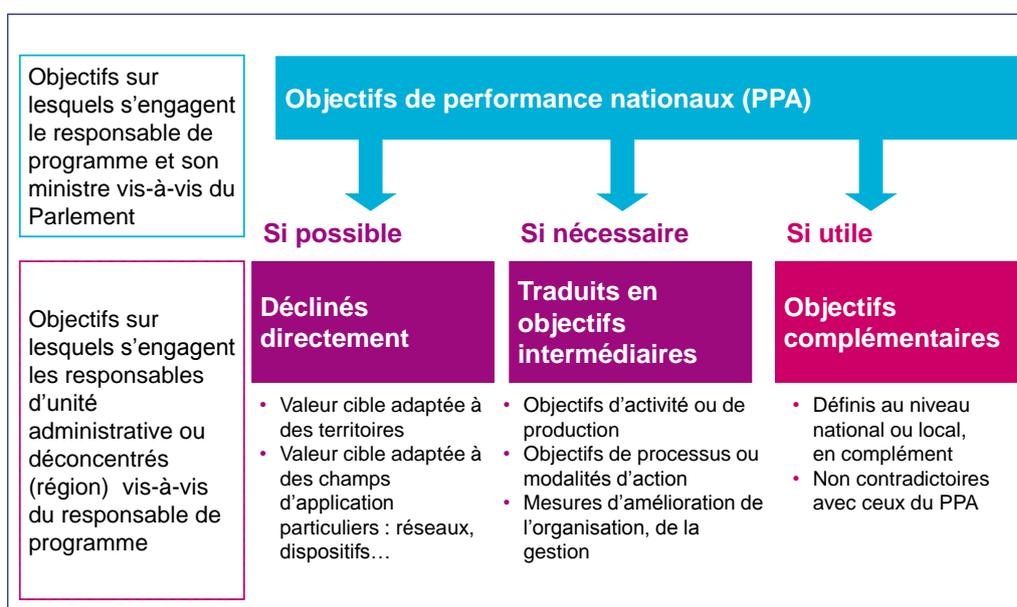
Les objectifs sont mesurés à travers les indicateurs. Un objectif exprime un changement positif souhaité. Un indicateur mesure un élément important de l'objectif.

Plus concrètement, un indicateur est une donnée permettant d'objectiver une situation et d'en rendre les caractéristiques interprétables. Les indicateurs aident les décideurs à faire le lien entre les facteurs clefs, les leviers actionnés et les résultats atteints. Un indicateur prend au moins deux valeurs remarquables : une cible que l'on se fixe et une valeur en fin d'exercice qui vient matérialiser la programmation. Sur la base de cette trajectoire, les résultats intermédiaires permettent une analyse d'écart et la décision de toute action corrective.

Sous l'égide de la LRFE, l'action de l'ensemble des services de l'État est gouvernée par la performance., qu'il s'agisse des responsables en charge de la performance des programmes (responsables de programmes, d'actions, d'activités ou de tâches) ou en poste dans la structure organique (services centraux, déconcentrés ou extérieurs). ou encore des responsables dirigeant des établissements publics concourant à la politique publique.

Le cadrage national du pilotage des administrations s'exprime via les projets de performances , mis en œuvre par programme au travers d'actions et de leur déclinaison opérationnelle sur le terrain. Cette déclinaison est l'aboutissement d'un dialogue de gestion entre les unités administratives et le niveau central. La formulation des objectifs opérationnels vient en déclinaison de la réflexion stratégique. Ces objectifs opérationnels sont traduits et exprimés sous forme d'indicateurs, qui constituent la colonne vertébrale du contrôle de gestion au sein des programmes. Le système de pilotage assure la cohérence des indicateurs opérationnels et permet de rendre compte du rapport entre les moyens engagés et l'activité développée.

Le pilotage assure la mutualisation et la mise en cohérence d'indicateurs répondant à des finalités multiples (stratégiques, budgétaires, opérationnelles).



La déclinaison des objectifs stratégiques en objectifs opérationnels s'effectue selon trois modalités :

- 1) soit les objectifs du projet de performances peuvent être déclinés directement car ils correspondent à un champ d'action et à un territoire déterminé. Cela permet la fixation d'une valeur cible précisée au terme du dialogue de gestion entre le responsable de programme et les référents territoriaux. C'est le mode préférable, à retenir lorsque tous les leviers d'action permettant l'atteinte des objectifs sont maîtrisés,

- 2) soit il s'avère nécessaire de définir des objectifs dits « intermédiaires » (portant sur les moyens, les activités, les productions, ...) représentant des leviers d'actions et concourant à l'atteinte des objectifs stratégiques du projet de performances,
- 3) soit les objectifs se situent au-delà des axes stratégiques des projets de performances, et doivent néanmoins faire l'objet d'un pilotage par la performance. Ces objectifs dits « complémentaires » peuvent être nationaux ou locaux.

3.2.1 Indicateurs de performance stratégique

Les indicateurs liés à la performance stratégique concernent en premier lieu

La qualité du service rendu (à/pour l'utilisateur)

Elle mesure la satisfaction du service à l'utilisateur. On l'exprime soit sous l'angle de la satisfaction des usagers, reflet des conditions dans lesquelles les résultats ont été obtenus (ex : taux d'anomalie, délais de réponse, ...), soit sous celui du niveau de respect des procédures préalablement déterminées, notamment des normes de service exigées. La modernisation de l'action publique encourage le développement de ces indicateurs.

Par exemple : délais d'attente, temps de réponse, taux d'erreur, niveau de satisfaction de l'utilisateur, etc.

Programme	Objectif	Indicateur
Affaires consulaires et sociales	Assurer un service consulaire de qualité	Délai moyen de délivrance des titres
Enseignement obligatoire	Fournir aux élèves un enseignement de qualité et un climat propice aux apprentissages	% de couverture des établissements du cycle primaire par les services de gardiennage et nettoyage
Conduite et pilotage du système de formation professionnelle	Améliorer la qualité de formation et la performance des opérateurs	Taux de satisfaction des entreprises

L'efficacité socio-économique (pour le citoyen)

Les indicateurs d'efficacité comparent le résultat obtenu à l'objectif poursuivi, fixé initialement sous contrainte des ressources. Ce sont par nature des ratios ou des taux de réalisation. Souvent appelés « indicateurs socio-économiques », ils restituent dans quelle mesure les bénéfices des politiques publiques attendus par le citoyen sont conformes aux objectifs énoncés sous contrainte des ressources allouées.

Exemple : taux d'hectares de forêt reboisés dans les zones prioritaires, réduction du taux d'accidents sur les réseaux routiers principaux.

Programme	Objectif	Indicateur
Aménagement et développement forestier	Reconstituer les écosystèmes forestiers	Superficie reboisée annuellement en zone prioritaire (Ha)
Enseignement obligatoire	Scolariser l'ensemble des élèves d'une génération jusqu'à la fin de l'école primaire et les conduire à la maîtrise des compétences	Proportion d'élèves atteignant les niveaux de compétences du primaire
Conduite et pilotage du système de formation professionnelle	Améliorer la qualité de formation et la performance des opérateurs	Taux d'insertion par mode de formation

L'efficience (pour le contribuable)

Ils mettent en rapport le résultat obtenu avec les moyens consacrés. À ce titre, ils mesurent la bonne utilisation des moyens (en matériel, en crédits ou en personnel) dans la réalisation des activités administratives (efficience de la gestion intéressant le contribuable). L'efficience constitue une dimension

fondamentale de la performance pour le pilotage, par le niveau national, des orientations ministérielles, voire gouvernementales.

Exemple : cout du m² réhabilité, cout du recouvrement fiscal, respect des délais de livraison des grands projets.

Programme	Objectif	Indicateur
<i>Affaires consulaires et sociales</i>	<i>Assurer un service consulaire de qualité</i>	<i>Nombre moyen de documents délivrés par agent par jour</i>
<i>programme pilotage et gouvernance (Département Education nationale,)</i>	<i>Améliorer la gestion des ressources humaines</i>	<i>% des enseignants réalisant leur taux de service</i>
<i>Conduite et pilotage du système de formation professionnelle</i>	<i>Améliorer la qualité de formation et la performance des opérateurs</i>	<i>Coût de la formation par opérateur</i>

Sur la chaîne de la valeur, d'autres indicateurs opérationnels sont indispensables à la maîtrise de la gestion pour éclairer la performance stratégique.

3.2.2 Indicateurs d'environnement ou de contexte

Ils rendent compte de l'évolution de l'environnement. Des indicateurs spécifiques décrivent le contexte dans lequel se place l'action des services, ou des politiques publiques. C'est le cas des caractéristiques géographiques, sociologiques et économiques du territoire et de sa population (ex : « taux de scolarité des enfants de 5 à 12 ans »).

- Les indicateurs d'effet se rapportent aux caractéristiques de milieu qui résultent principalement de l'activité des services (ex : taux d'accouchement en centre médicalisé).
- Les indicateurs d'impact se rapportent aux caractéristiques de milieu qui ne sont qu'en partie imputables à l'activité des services (ex : réduction du taux de nitrates dans les eaux).

Nota bene : l'activité d'un service peut être à l'origine de l'évolution du milieu sur lequel il agit. Cette question est au cœur du dialogue de gestion et de la contractualisation.

Déterminer ce dont les services sont comptables relève avant tout de la responsabilité stratégique des décideurs. Un travail de décloisonnement des organisations au travers des programmes est évidemment un axe d'effort induit par la réforme des finances publiques et le management par la performance ; c'est un axe d'effort des contrôleurs de gestion.

3.2.3 Indicateurs opérationnels de moyens, d'activité et de résultat

Ces indicateurs traduisent la disponibilité, l'affectation ou la consommation de ressources (moyens humains, matériels ou financiers) consacrés à une activité. Simples à construire, ils ont une dimension factuelle et sont conditionnés par le volume de ressources. Concernant la connaissance des coûts, ils nécessitent un système comptable adapté.

Ces indicateurs opérationnels sont essentiels pour éclairer la performance stratégique et informer sur les réalisations (effectivité des résultats en volume).

Les indicateurs de moyens visent à décrire le volume (unités physiques) ou les moyens valorisés (taux de consommation ou répartition, nombre d'agents, vacations, prestations de service, crédits, locaux, volume horaire, etc.) utilisés dans le processus de production de l'organisation (nombre d'agents/heure, quantité de ressources consommées, coûts des ressources, ...). Par exemple « nombre de postes pour 100 élèves en année n dans le premier degré », ou « nombre de visas délivrés en année n ». Leur finalité est essentiellement opérationnelle,

Les indicateurs de résultat mesurent l'activité (ex : « nombre d'heures de cours dispensées »), résultat direct (nombre d'actes, de compte-rendu, d'heures de travail, nombre de diplômés sortis du système éducatif, proportion de jeunes en difficulté de lecture, ...), la production elle-même ou l'activité (nombre de contrôles, nombre de km de route...).

Indicateurs d'activité ou de moyens (viennent éclairer la performance stratégique)	
Nombre d'aides attribuées	Taux d'infrastructures réhabilitées
Volume de subventions versées	Pourcentage du réseau bitumé réhabilité
Nombre de structures équipées de ...	Taux de réalisation des activités budgétisées
Pourcentage de la population bénéficiant d'un dispositif, d'une prestation ...	Taux d'exécution annuel des programmes
Nombre d'emplois créés / de personnes embauchées	Nombre de compte rendus réalisés

3.2.4 Indicateurs de fonctions supports et ratios budgétaires

Le Cameroun a systématisé un « programme support » par administration, ce qui conduit à l'établissement d'indicateurs transversaux communs. En effet, cette pratique favorise les comparaisons, l'échange de bonnes pratiques, la définition de standards et la prise en compte de spécificités sectorielles. Ces indicateurs portent sur les fonctions supports comme par exemple l'efficacité bureautique, l'efficacité de la gestion des ressources humaines, de la gestion immobilière ou de la fonction achat, du respect des coûts et des délais des grands projets (immobilier, informatique, ...).

Les méthodologies de calcul et le périmètre de ces indicateurs interministériels sont définis conjointement avec le comité (réseau) interministériel des contrôleurs de gestion. Ils alimentent le référentiel interministériel du contrôle de gestion.

Ces indicateurs sont aussi appelés ratios budgétaires et se définissent comme :

- la mise en perspective d'une variable financière et d'une grandeur physique telle que « les dépenses de fonctionnement/agent » ; « les dépenses d'entretien bâtiment/surface utile » ; « les dépenses loyers/surface utile de locaux loués », etc.
- la mise en relation de deux grandeurs physiques (exemples : surface utile des locaux/effectifs ; nombre de postes informatiques/agents);
- la mise en relation de deux grandeurs financières (exemple : dépenses de recouvrement d'un franc impôt correspondant aux recettes encaissées au titre de l'impôt/dépenses engagées pour le recouvrement de l'impôt).

Dans le cadre de la globalisation des crédits de fonctionnement des administrations centrales et des services déconcentrés de l'État, plusieurs ratios budgétaires doivent être définis afin de permettre aux gestionnaires :

- de disposer de repères pour connaître et suivre la répartition de la consommation de l'enveloppe globale de crédits du service en administration centrale ou en service déconcentré ;
- de suivre l'évolution de certaines dépenses critiques ;
- d'alerter sur certains dérapages possibles au regard du volume et de la nature de l'activité des services.

Exemple de ratios :

- Infrastructures : Coût nettoyage/m² ; Coût eau, gaz, électricité/m² ; Coût location/m² ; Superficie m²/personne.
- Consommables : Coût fournitures/personne ; Coût impression/activité ; Coût papier/activité ; Communication : Coût téléphone/personne ; Coût impression/activité ; Coût correspondance/activité
- Documentation : Coût abonnement/personne
- Fonctionnement : Coût fonctionnement/personne ; Fonctionnement/activité
- Gestion de projet : Délais et Cout (cf Annexe)
- Gestion des ressources humaines : ratio « gérés / gérant »

Les ratios budgétaires sont particulièrement utiles dans la phase de budgétisation pour analyser de façon rétrospective la structure des dépenses d'une entité en fonction de l'évolution de l'activité, des variations des effectifs, construire un budget de dépenses de fonctionnement sur des déterminants objectifs. En cours de gestion, ces ratios permettent de procéder à des comparaisons entre entités proches afin de disposer d'éléments objectifs d'arbitrage et d'allocation de ressources. Les ratios permettent également de réaliser des analyses d'écarts par rapport à une moyenne nationale ou à la moyenne d'une catégorie homogène d'entités et de faire ressortir des bonnes pratiques de gestion qui peuvent être mutualisées et adaptées à d'autres entités.

Démarche d'opérationnalisation des ratios budgétaires

- Évaluer les latitudes de gestion et les marges de manœuvre dont disposent les responsables des entités (exemples : volume de crédits, nature des dépenses, fongibilité des crédits, degré de déconcentration des achats, latitude pour le choix des fournisseurs...).
- Définir précisément les données à mettre « sous contrôle » (nature de dépense, grandeur physique...), en fonction de leur importance : postes de dépenses sensibles en raison des masses financières ou des enjeux (évolutions annuelles par exemple) qu'ils représentent.
- Établir, en collaboration avec les services concernés, la proposition de ratios budgétaires pertinents et vérifier leur disponibilité ou la difficulté de leur mesure.
- Rédiger les « fiches d'identité » des ratios en précisant pour chacun d'eux l'enjeu qu'il couvre, sa signification, l'interprétation qui pourra en être faite, sa méthode de calcul et la source de l'information nécessaire à son calcul, les leviers d'action.
- Arrêter le projet de maquette de dialogue de gestion avec les différents niveaux hiérarchiques (quelles données doivent remonter et à qui ? sous quelle forme ? avec quelle périodicité ?...).
- Définir les modalités pratiques de calcul et de mise en forme des ratios de la manière la plus automatique possible (application informatique, utilisation d'outils bureautiques...).
- Réaliser des actions d'accompagnement (formation, accompagnement des utilisateurs...) des services qui produiront l'information.

3.2.5 Opérationnalisation des indicateurs

Les indicateurs sont quantifiés car « on ne maîtrise bien que ce que nous pouvons mesurer » ou « seul ce qui est compté est géré ». Les données chiffrées permettent des retraitements (additionner, soustraire, multiplier, calculer des rapports, des taux), de bâtir des séries chronologiques, de construire des diagrammes et des graphiques. Ces éléments permettent de construire une fiche de documentation de chaque indicateur avant consolidation dans un tableau de bord.

Les indicateurs chiffrés sont des aides objectives à la décision : « Nous décidons mieux sur la base de ce que nous avons mesuré ». En permettant d'établir des comparaisons dans le temps et sur les différents échelons administratifs, ils permettent de se situer par rapport à un objectif. Mais, les données chiffrées n'ont de sens que si elles sont expliquées. C'est pourquoi le commentaire accompagnant la donnée chiffrée est pour le moins aussi important que la donnée elle-même.

La fiche de documentation de l'indicateur permet de documenter les indicateurs de programmes et d'actions et de s'assurer que tout ce qui est nécessaire à sa construction et à son pilotage est réuni. La fiche de description de l'indicateur renseigne sur : l'axe de performance, l'unité et la périodicité de mesure, la situation de référence, la cible, les informations à collecter, la méthode de calcul, les sources d'informations fiables, le détenteur de l'information, le responsable de la collecte, les modes d'interprétation, et toutes les informations utiles au pilotage comme les leviers d'actions et actions correctives éventuelles. Le renseignement de ces fiches est la base du travail de tout contrôleur de gestion.

Un levier d'action peut se définir comme tout ce qui permet d'influer directement sur la trajectoire d'un indicateur, donc son évolution dans le temps, en vue d'atteindre l'objectif. Il s'agit par exemple de réallouer des ressources permettant d'accroître le volume d'activités, de modifier les processus permettant d'en améliorer la qualité ou l'efficacité socio-économique.

4) Modalités d'interprétation de l'indicateur	
Limites et biais connus	- <i>Préciser les limites et biais connus des méthodes et outils de collecte et d'analyse.</i>
Modalités d'interprétation	- <i>Préciser la signification, les modalités de lecture et de compréhension de l'indicateur.</i> - <i>Préciser les aspects connexes à prendre en compte dans l'interprétation</i>
Gestion de risque	- <i>Identifier les causes possibles de sous-performance et les risques associés à cet indicateur</i>
Leviers d'action et actions correctives	- <i>Identifier et préciser les moyens utilisables et les leviers d'actions possibles pour infléchir sur les résultats de cet indicateur.</i>
5) Commentaires (le cas échéant)	
<ul style="list-style-type: none"> - Préciser les activités à réaliser afin d'assurer un renseignement fiable de l'indicateur (Description des activités prévues et leurs échéances) <ul style="list-style-type: none"> o <i>Information et préparation des sources de données</i> o <i>Élaboration des outils (conception et test)</i> o <i>Conception des supports de documentation des données ;</i> o <i>Information des acteurs de collecte</i> o <i>Formation éventuelle des acteurs de collecte.</i> - Préparer modalités d'analyse : <ul style="list-style-type: none"> o <i>Description des analyses à faire sur la base des besoins en information des décideurs</i> 	

Une attention est portée à la qualité de l'indicateur et aux leviers d'actions assurant son pilotage.

3.3 Tableau de bord

Un tableau de bord est une présentation synthétique des éléments à suivre pour le pilotage effectif du programme et toute sa déclinaison opérationnelle. Le tableau de bord donne à voir ce qui est piloté en priorité et alerte quant aux résultats obtenus et aux actions correctives possibles. Il offre un cadre pour développer une culture de la performance au sein des administrations et des programmes.

Centré sur les points-clefs à observer, le tableau de bord a vocation à être sélectif ; il ne prétend pas couvrir tous les champs d'activité d'un service ou d'une entité. C'est un outil d'aide à la décision et au pilotage, qui est conçu pour analyser la performance.

Les tableaux de bords servent de base au rapportage de l'administration centrale vers le ministre, du service déconcentré ou des opérateurs vers l'administration centrale, entre services déconcentrés et entre niveaux administratifs (responsable au niveau régional, départemental, dialogue de gestion...).

Un tableau de bord est composé des indicateurs destinés à rendre compte du niveau de performance et à alimenter de façon objective le dialogue de gestion. L'élaboration du tableau de bord résulte d'une collaboration étroite entre le contrôleur de gestion et le service métier ou gestionnaire opérationnel. Le tableau de bord est un support aux échanges et interactions et ne peut être utilisé seul.

3.3.1 Elaboration du tableau de bord

Un tableau de bord est une déclinaison stratégique des objectifs à chaque niveau de responsabilité. Il se construit au travers d'une démarche itérative avec les services afin de sélectionner les indicateurs les plus pertinents au pilotage, de confronter les données disponibles en fonction des systèmes d'information, de bâtir un format de présentation. Cette déclinaison crée un « emboîtement » des informations selon un système de pilotage qui part du niveau le plus opérationnel jusqu'au cabinet du ministre. Le mode d'élaboration du tableau de bord contribue au dialogue de gestion. C'est l'occasion d'explicitier les objectifs opérationnels et les axes stratégiques, puis de définir les priorités et leur mise en œuvre.

Une fois cette architecture d'information établie, il est impératif d'établir un calendrier afin d'analyser le tableau de bord régulièrement et de rendre compte au service des décisions prises afin d'entretenir une dynamique constructive. Seuls les retours d'informations prouvent l'utilité du dispositif !

3.3.2 Analyse des résultats et prise de décision

Sur la base du tableau de bord, il appartient aux responsables de déterminer si les objectifs peuvent être atteints. Différents moyens correctifs ou leviers d'action préalablement identifiés lors de la phase de construction des indicateurs sont alors mis à sa disposition : réallocation de moyens, optimisation des processus par une méthode d'amélioration continue ou discontinuée², réorientation.

Pour chaque levier d'action, les responsabilités de mise en œuvre sont identifiées. Ceci permet de structurer les tableaux de bord par pôle de responsabilité. Ce travail contribue directement à la programmation de la gestion (anticipation, gestion des risques, identification des mesures correctives). Il facilite aussi le pilotage en cours d'exercice. Chaque levier d'action est accompagné d'une analyse des effets (positifs et négatifs) permettant au décideur d'être éclairé quant aux résultats attendus. On notera qu'une décision implique toujours une prise de risque.

² Amélioration continue comme le management par la qualité totale des processus existants (lean management) ;
discontinue comme la réingénierie des processus

In fine, l'analyse se concrétise par des prises de décision et un relevé des actions permettant de s'assurer que l'intention d'amélioration sera mise en œuvre.

3.3.3 Information et justification des résultats

A tout tableau de bord sont associés les résultats quantifiés et des décisions prises. Il s'agit pour les gestionnaires d'être en mesure de rendre compte, de justifier les choix de gestion effectués et de définir les actions correctives. A cette fin, pour chaque indicateur est associée une feuille de résultats et de commentaires.

La feuille de résultats présente les écarts quantifiés au regard des prévisions sur la période. Puis, elle présente les justifications des écarts à la prévision, les mesures correctives préconisées en vue d'atteindre la cible. Les commentaires synthétiques sont rédigés par les contrôleurs de gestion en étroite collaboration avec les services métiers et, quand c'est le cas, avec les services producteurs des données comme par exemple la direction des affaires budgétaires, qui puisent les données directement dans le système d'information ou le service statistique ministériel ou institutionnel.

Ces commentaires participent à la sécurisation des informations de gestion et sont un élément du contrôle interne. Dans le cadre du pilotage de la performance, les tableaux de bord éclairent aussi bien la stratégie que les processus opérationnels.

3.3.4 Consolidation du niveau programme

Pour le contrôleur de gestion, le premier tableau de bord est constitué par la liste des objectifs et indicateurs inscrits dans le Projet de performances, qui représente la colonne vertébrale du pilotage. On veillera à ce que chaque programme ait un tableau de bord de synthèse comprenant les objectifs et indicateurs du PPA et que les informations puissent être extraites du système d'information.

Chaque objectif donne lieu à un tableau de bord comprenant un nombre limité d'indicateurs. Chaque indicateur est décliné au niveau opérationnel, souvent par région. Chaque échelon aura donc son tableau de bord à l'aune de sa contribution à la performance nationale. Chaque indicateur est rattaché à un processus sur la chaîne de la valeur. Une présentation de la cible et de la trajectoire de l'indicateur permet de réaliser trimestriellement une analyse des écarts. Les tendances sont formalisées au maximum par des pictogrammes visuels. Une synthèse des éléments fournis par la direction des affaires budgétaires du ministère ou institution donne l'information pertinente sur les ressources budgétaires et humaines disponibles pour agir.. Elle est assortie de commentaires permettant de justifier les choix et de suivre la mise en œuvre.

3.4 Dialogue de gestion

L'entrée en vigueur de la LRFE induit une délégation des responsabilités qui se formalise à la fois dans le chaînage managérial et le principe de subsidiarité (ordonnateurs principaux, secondaires et délégués). Les services de l'État adaptent alors leur pratique du management et instaurent un dialogue de gestion.

Le dialogue de gestion est un processus permanent d'échanges, le plus souvent formalisé, entre deux ou plusieurs acteurs représentant des niveaux de responsabilité distincts. Il permet de conduire de manière itérative et concertée des travaux relatifs :

- à l'appréciation des évolutions de l'environnement et du contexte,
- à l'adéquation entre les moyens mis à disposition et les objectifs assignés,
- au suivi permanent de l'état de réalisation de ces objectifs et le cas échéant, à la mise au point d'actions correctives.

Le dialogue de gestion nourrit un échange sur la base des résultats.

Exemple : Chainage managérial - charte de gestion des programmes du MINEPAT³ (Août 2015)

Le responsable de programme

Le responsable de programme assure le pilotage et la coordination de la mise en œuvre des actions du programme sous l'autorité du Ministre, assisté du Ministre Délégué et du Secrétaire Général. Il veille à la cohérence de la mise en œuvre de l'approche programme avec le cadre organique du département ministériel. De façon spécifique, le responsable de programme est chargé :

- ☞ d'élaborer la stratégie du programme y compris la définition de ses objectifs et ses indicateurs de performances ;
- ☞ d'assurer la cohérence des actions du programme ;
- ☞ de veiller à l'adéquation entre les moyens et les résultats attendus du programme ;
- ☞ de proposer le cadre institutionnel de mise en œuvre du programme ;
- ☞ de produire, dans son domaine de compétence, les documents techniques attendus de la chaîne PPBS (Cadre Stratégique de performances des programmes, CDMT, PPA, RAP, etc.).

Dans le cadre de l'animation du programme, le responsable programme veillera à :

- ☞ mettre en place un dispositif de suivi opérationnel ;
- ☞ formuler le protocole de gestion du programme ;
- ☞ coordonner la mise en œuvre et le suivi évaluation des actions, activités et tâches du programme ;
- ☞ accompagner la mise en place du contrôle de gestion et ses outils (tableau de bord du programme, fiche indicateur, fiche de suivi, cartographie du programme, etc.) ;
- ☞ produire chaque trimestre et mettre à la disposition du Secrétaire Général, au plus tard 15 jours après la fin de période, le rapport de suivi de la performance du programme.

Le responsable d'action assure le pilotage de l'action. A ce titre, Il est chargé :

- ☞ de définir les objectifs et indicateurs de performances de l'action ;
- ☞ d'assurer la cohérence d'ensemble des activités de l'action ;
- ☞ de définir le cadre logique de mise en œuvre de l'action ;
- ☞ de suivre et de rendre compte de la mise en œuvre des activités et tâches relevant de l'action ;
- ☞ de produire les rapports de performances relatifs à la mise en œuvre de l'action dont il a la charge.

Les **responsables des unités administratives** sont particuliers en ce qu'ils répondent des activités qui peuvent appartenir à des actions et même des programmes différents. A cet effet, ils sont tenus de produire des rapports d'activités consolidés présentés suivant les programmes et les actions où ils interviennent. Chaque responsable d'unité administrative veillera à :

- ☞ la coordination de l'ensemble des actions qui ont des pendants en activités ou en tâches dans leur territoire de compétence ;

³ Note de service n° 0249/MINEPAT/SG/DSR du 13 août 2013.

- ☞ la remontée des informations relatives à la préparation et à l'exécution des lois de finances au niveau central, en spécifiant les programmes et actions dans lesquelles rentrent les diverses activités.

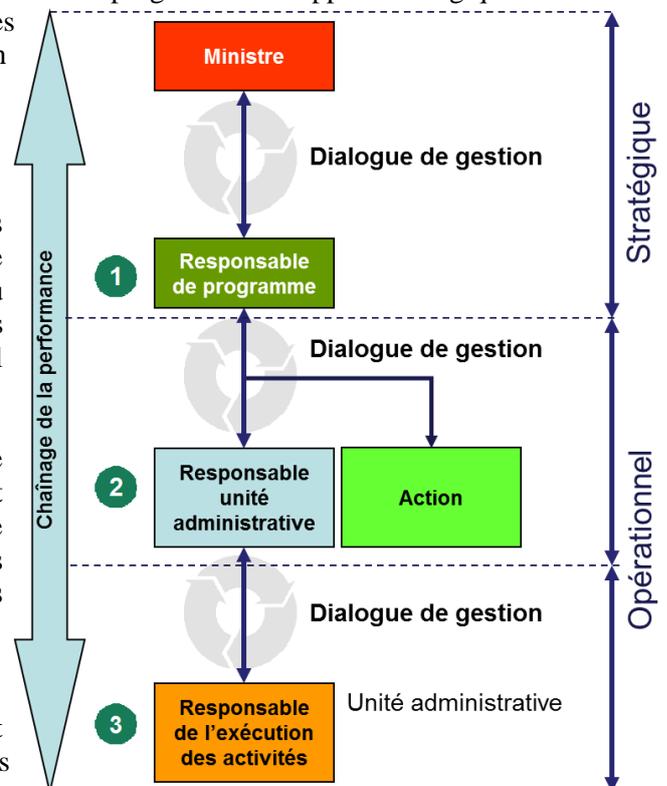
Par **responsable d'activité**, on entend le responsable de l'exécution de l'activité dans le Budget programme. Ce responsable répond de ses résultats selon le cas devant le responsable d'action ou de l'unité administrative. Il est à signaler que la fonction de responsable d'activité est dissociée de la fonction de gestionnaire de crédit. Le responsable d'activité doit veiller à :

- ☞ décliner les activités en tâches et en évaluer les coûts ;
- ☞ renseigner le planning de mise en œuvre de l'activité pour faciliter le suivi par le responsable de programme ;
- ☞ identifier les indicateurs de suivi de l'activité pour faciliter l'évaluation des progrès vers les résultats ;
- ☞ piloter la mise en œuvre de l'activité jusqu'à son terme ;
- ☞ produire toute information nécessaire aux rapports de mise en œuvre des programmes.

3.4.1 Acteurs et échelons

Le dialogue de gestion entre le ministre et les responsables de programme est appelé stratégique. Pour les ministères ayant un important réseau de services déconcentrés, le dialogue de gestion central désigne en premier lieu les discussions entre les directions d'administration centrale ; entre les responsables de programmes, les responsables d'actions, et les responsables du programme déclinés dans les services déconcentrés. Les discussions entre les acteurs territoriaux (lieu où se réalise concrètement la stratégie et se mesure la performance), généralement faites au sein des unités administratives en régions et dans les départements, constituent le dialogue de gestion local (opérationnel).

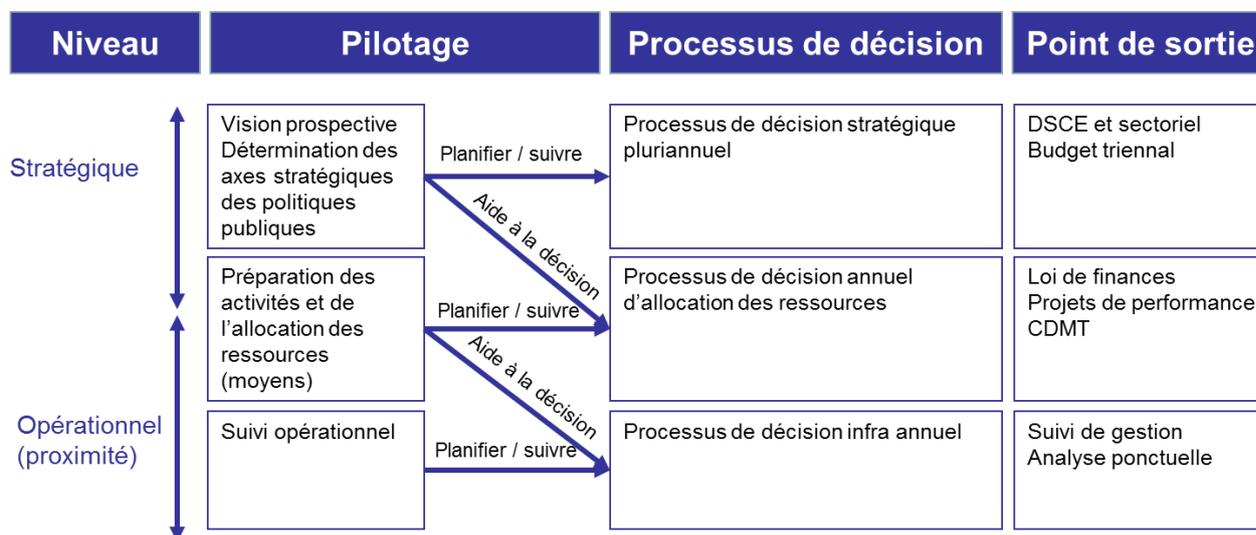
Dans la mesure où le dialogue de gestion se concrétise notamment par l'attribution de dotations budgétaires et afin de ne pas segmenter la gestion, il sera nécessaire de garantir des enveloppes budgétaires ouvrant des marges de manœuvre suffisantes aux échelons des unités administratives ou services déconcentrés. A cette fin, le dialogue de gestion sera conduit entre le responsable de programme et les 10 unités administratives de l'échelon régional. Ceci n'exclut pas un travail préparatoire et une supervision entre les responsables d'action en administration centrale et les unités administratives.



Selon le principe de subsidiarité et selon le contexte local, on évitera le pilotage direct par le responsable de programme ou le responsable d'action sur l'unité administrative en charge de l'exécution. En effet, la responsabilisation passe par une globalisation des crédits inscrite dans la programmation budgétaire au niveau du programme et sa déclinaison globale à l'échelon territorial. On évitera le ciblage des crédits qui consisterait à réduire les marges de manœuvre et à segmenter la gestion en ramenant les services à une logique de moyen (rôle d'exécution).

Chacun à leur échelon, les contrôleurs de gestion sont mobilisés pour préparer le dialogue de gestion, national et local avec un souci d'objectivation des échanges et d'une participation collaborative du « bas vers le haut » après un cadrage initial de la centrale (définition des règles, cadrage budgétaire et des moyens, direction quant à la stratégie).

Moment clé pour les services dans le partage de la déclinaison de la stratégie, le dialogue de gestion permet d'assurer la cohérence de cette déclinaison (contribution des territoires, participation des acteurs, prise en considération d'innovations et de propositions nouvelles), l'adéquation entre les missions et les moyens qui y sont alloués (pertinence des allocations, niveau des ressources objectivés par activités et justification des déterminants physiques de la dépense). Une synthèse par programme et par unité administrative est réalisée.



Conformément à la loi, au sein des ministères et des programmes, le dialogue de gestion peut aboutir à des réallocations de ressources en cours de gestion en vue de l'atteinte des résultats. Ces réallocations peuvent se faire au niveau du programme entre plusieurs échelons territoriaux ou entre plusieurs actions (art 53 LRFE).

3.4.2 Calendrier

Le dialogue de gestion s'inscrit dans le calendrier budgétaire dont les contours sont fixés par la loi portant régime financier de l'Etat et précisés chaque année par circulaire. Ce cadre fixe les échéances du pilotage et par voie de conséquence du contrôle de gestion. Le ministère des finances, qui coordonne la préparation des lois de finances (art 33 LRFE), est en charge du déploiement du contrôle de gestion (art 28 circulaire PM du 6 juillet 2015). Ce sont donc les procédures établies par le ministère des finances dans l'élaboration des lois de finances qui seront déterminantes pour la qualité de la programmation et des comptes rendus, le respect des calendriers.

Contraintes législatives sur le processus d'élaboration des lois de finances :

- L'article 2, alinéa 1 de la LRFE confirme l'annualité des crédits.
- L'art 4 définit une loi de finances initiale, une loi rectificative et une loi de règlement.
- L'article 21 précise que le dépôt du projet de loi de règlement et de ses annexes doit intervenir au plus tard le 30 septembre de l'année suivant celle de l'exercice auquel il se rapporte.
- L'article 34 précise que le Premier Ministre notifie les arbitrages aux ministères.
- L'article 39 précise que le PLF et ses annexes sont remis au Parlement 15 jours avant le début de la session.
- Par ailleurs sur l'exercice en cours, « l'exécution du budget de l'Etat à mi-parcours fait l'objet d'une information écrite fournie au Parlement par le Gouvernement au plus tard le 30 septembre de l'année courante ». Art 35 (2) LRFE

Macro calendrier budgétaire :

1	janvier à avril	Début de la gestion « n » Réalisation des rapports annuels de performances « n-1 »
2	Février à juin	Cycles des conférences budgétaires comprenant le volet performance « n+1 »

3	Juillet	Comité interministériel d'examen des programmes
4	Aout – septembre	Débat d'orientation budgétaire « n+1 » Loi de règlement « n »
5	Août à octobre	Finalisation des projets performances « n+1 »
6	Novembre à décembre	Dépôt du projet de loi de finances, débat parlementaire et loi de finances initiale

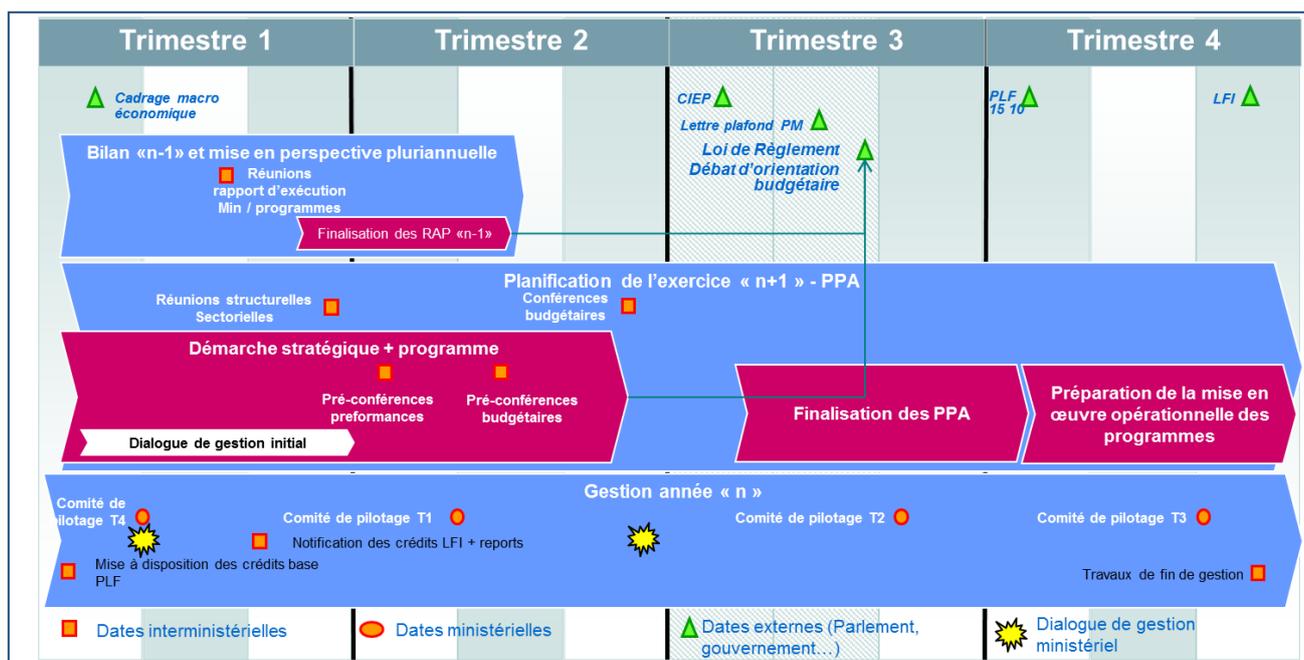
Dans le cadre du cycle de gestion et de budgétisation, le dialogue de gestion est continu, et se formalisera au niveau des programmes lors des réunions de pilotage mensuelles. Le ministère des finances, lors des procédures d'élaboration des lois de finances, éprouvera la qualité et la réalité du dialogue de gestion. Il s'agit en particulier des conférences de budgétisation et de performances qui permettent d'éclairer et de justifier les choix de gestion et d'allocation des ressources.

Au niveau du pilotage ministériel, le dialogue de gestion entre les responsables de programme en lien avec le Secrétaire général pourrait se tenir formellement au moins une fois par trimestre. C'est l'occasion de réaliser la synthèse ministérielle et d'envisager les actions correctives entre programmes au regard des résultats obtenus et des perspectives envisagées. Deux sessions auront un rôle particulier : janvier et juin.

La session de janvier portera entre autres sur les outils formels inscrits dans la loi : (i) pré-bilan de l'année écoulée en vue du rapport annuel de performances ; (ii) la déclinaison des objectifs de performances de l'exercice en cours à travers les Plans de Travail Annuel finalisés des programmes ; (iii) la finalisation du Plan de Consommation des Crédits issu de la programmation budgétaire inscrite dans les Projets de performances et du Plan de Passation des Marchés de l'exercice.

Le dialogue de gestion de juin permet de faire le point sur l'exécution à mi-parcours des programmes de manière à identifier et proposer les mesures correctives le cas échéant, en vue de la loi de règlement et du CIEP.

Au niveau du pilotage du programme, le dialogue entre le responsable de programme, les responsables d'action et des unités administratives de l'échelon régional sera organisé selon le protocole de gestion. Il se tiendra au moins une fois par trimestre en amont des réunions ministérielles. Le contrôle de gestion vient en support à la préparation et à l'animation du dialogue de gestion continu.



3.4.3 Formalisation

Le responsable de programme, en lien avec le secrétaire général, diffusera une circulaire à la chaîne managériale précisant le calendrier et les attendus de chaque niveau. Pour chaque réunion, un courrier d'invitation signé du responsable de programme permettra de fixer les exigences particulières. Un ordre du jour détaillé (déroulé par service, thèmes abordés, hiérarchisation des sujets et chronogramme) sera réalisé conjointement avec le contrôleur de gestion et le service budgétaire.

Pour ces réunions de gestion qui jalonnent l'année, le contrôleur de gestion s'assurera de la remontée effective des informations mensuelles et trimestrielles. Des entretiens avec les responsables métiers, dans un esprit partenarial, seront tenus pour analyser conjointement la performance, identifier les problèmes rencontrés et les actions correctives possibles (leviers), s'assurer que les services budgétaires ont leur consolidation budgétaire et comptable par action, s'assurer que les services peuvent rendre compte de l'activité et des résultats obtenus sur les actes les plus importants. Les entretiens prendront pour base les tableaux de bord.

Le contrôleur de gestion, rédigera une note de synthèse des résultats du programme qui servira de support à la réunion préalable avec le responsable de programme. Cette réunion a trois objectifs : prendre connaissance des résultats globaux du programme et demander des compléments si besoin, se focaliser sur les priorités lors de la réunion, favoriser les échanges entre le responsable de programme et son contrôleur de gestion (développer son rôle d'aide à la décision).

Tout au long de l'année, en tant que de besoin, des entretiens bilatéraux avec les responsables d'actions ou d'unités administratives seront organisés (selon les besoins exprimés par les unités, planifié ou aléatoire, en réaction à la performance). Les remontées mensuelles des tableaux d'activités et les programmes de contrôles externes viennent naturellement compléter le dispositif de pilotage.

3.5 Rapportage infra-annuel et perspectives pluriannuelles

Sur la base des tableaux de bord, le système de rapportage permet la remontée régulière des informations ordonnées et nécessaires au pilotage. Ce système s'inscrit dans un calendrier précis et institutionnalisé avec des comités et instances régulières.

La globalisation des ressources et la responsabilisation des gestionnaires, voulues par la loi organique, sont conditionnées par un système fiable et pertinent de remontée d'informations. En effet, les besoins de contrôle de l'instance délégante et de compte-rendu des activités déléguées sont au cœur de la démarche de dialogue de gestion et de prise décision. De ce fait, le système de rapportage suit la ligne managériale établie par la loi organique et utilisée pour le dialogue de gestion avec comme acteurs principaux les responsables de programme, les responsables d'action, les responsables territoriaux et les contrôleurs budgétaire et comptable.

Le rapportage infra annuel des performances est organisé à partir des outils de pilotage des unités et répond à trois finalités : anticiper pour décider, alimenter le dialogue de gestion, mesurer le dispositif de pilotage.

1/ Le pilotage infra annuel vise à anticiper les résultats à venir (analyse des trajectoires et des tendances dans l'évolution des indicateurs et l'atteinte des objectifs). Des rythmes de rapportage peuvent être retenus en fonction du risque perçu ou encore des caractéristiques de la gestion des unités mais des réunions mensuelles ou trimestrielles semblent requises. Si les objectifs ne sont pas atteints, le dialogue porte sur l'adéquation des leviers d'action mis en œuvre, par rapport à la stratégie du programme, si le choix des leviers d'action n'est pas en cause, le dialogue porte sur la conduite des plans d'action et sur le détail des actions. Un lien entre la réalisation des actions, la consommation des ressources et la performance est établi.

Exemple : « Le "nombre de dossiers traités" est de 10 719 pour le trimestre 1. Ce chiffre est stable par rapport au trimestre 1 de l'année précédente et conforme aux prévisions. Nous pouvons considérer que la cible annuelle de 44 000 dossiers devrait être atteinte. Cependant, le "délai de traitement d'un dossier" est de 12 jours. La cible de 9 jours pour cette année ne sera pas atteinte. Cette dégradation de l'efficacité de la gestion s'explique par l'augmentation importante du nombre de dossiers complexes qui nécessitent une plus grande expertise et des délais. Actions correctives envisagées : concentrer les flux de dossiers complexes sur une équipe experte qui traitera plus rapidement ces dossiers.

2/ Les tableaux de bord de pilotage sont alimentés par des données extraites des tableaux de bord des échelons inférieurs (consolidation en « poupée russe »). Ceci alimente le dialogue de gestion sans entraver l'autonomie de gestion du niveau n-1, le contrôle portant avant tout sur le résultat pour répondre aux besoins de pilotage infra annuel propres au niveau n. Notons bien que le pilotage ne porte pas sur l'intégralité des indicateurs de niveau n-1 (sélectivité sur les enjeux) et que le contrôle est modulé en fonction des résultats constatés, des règles mises en place (ie : contrôle hiérarchisé, etc.) et du risque perçu. Le pilotage infra annuel est fondamental pour le pilotage des unités opérationnelles (lieu de l'exécution et de consommation des ressources pour la réalisation des activités).

3/ Les critères d'efficacité du rapportage portent notamment sur les délais de réalisation des remontées, leur fiabilité, leur utilité réelle, la pertinence des indicateurs et des alertes correspondantes. Les critères d'efficacité portent notamment sur la maîtrise du coût des processus, rapporté aux enjeux, c'est-à-dire aux risques de non réalisation des objectifs fixés.

Exemple : Le taux de satisfaction des usagers se fera par enquête auprès d'un échantillon représentatif. Il n'est pas question de rechercher une exhaustivité mais bien un baromètre indicatif d'une tendance. Le coût de l'enquête terrain sera identifié et rapporté au système de pilotage du programme.

L'ensemble du pilotage se comprend dans une perspective pluriannuelle de trois à cinq ans.

3.5.1 Analyse de gestion mensuelle et trimestrielle

A chaque échelon de l'administration et du programme, selon un rythme mensuel, une analyse succincte de la gestion est effectuée. Concrètement, il s'agit de remonter chaque indicateur avec des commentaires afin de dépasser le caractère éventuellement imparfait des indicateurs bruts et de s'attacher à la réalité de la performance. Élaborés par rapport à des objectifs, les commentaires de gestion analysent l'écart entre des réalisations et des données attendues à la date de la mesure. Ils nécessitent de décliner dans le temps les valeurs cibles des objectifs et comportent trois niveaux d'analyse : la recherche de l'origine de l'écart (ex : la consommation de telle ressource), l'explication de l'écart identifié (ses causes), la mise en perspective de l'écart (son impact prévisible sur la performance finale, trajectoire tendancielle). Une note de synthèse portant sur un ensemble d'indicateurs attire l'attention de la direction sur les enjeux majeurs de la prise de décision.

Les commentaires de gestion participent à la sécurisation des informations de gestion, à ce titre, ils sont un élément clef du contrôle interne. Ils sont rédigés dans le cadre d'une collaboration étroite entre le contrôleur de gestion et les services métiers.

Sur la base de ces analyses succinctes, une note de pilotage trimestrielle est élaborée. C'est une note de portée plus générale qui fait la synthèse du tableau de bord pour les niveaux supérieurs de direction (ministère, programme). Cette note fait le point sur la performance attendue et sur les ressources consommées à l'échelon du programme. La rédaction des commentaires est assurée par le contrôle de gestion de l'unité en lien avec les divers responsables opérationnels (chacun pour les indicateurs relevant de ses compétences propres).

3.5.2 Rapport d'activité intermédiaire

Le rapport d'activité intermédiaire est une synthèse des actions, des activités menées au cours d'un trimestre ou d'un semestre. Il présente les résultats obtenus d'un programme.

Ce rapport consolide les résultats issus du tableau de bord du programme et se focalise sur les actions prioritaires et à enjeux. Le lien entre les éléments de contexte, la justification des résultats, la consommation des ressources alimente ce rapport d'activité et prépare le rapport annuel de performances.

Le tableau de bord du programme sera mis en annexe du rapport d'activité. Il s'achève par des perspectives formulées sous la forme de recommandations permettant d'améliorer les performances de la période suivante. A noter que ce document sert au rendez-vous de gestion avec le contrôleur financier (ou contrôleur budgétaire et comptable en charge de l'évaluation de la soutenabilité budgétaire) et au dialogue de gestion.

La nouvelle gestion publique fait appel à une dynamique d'échange et de décloisonnement entre les services au profit de la performance. Un écueil serait de fixer un cadre de gestion trop lourd et d'en exploiter les informations sur « dossier ». Il est plus profitable de privilégier les échanges, qui permettront de développer la culture de la performance. Un équilibre est à trouver dans des échanges formels et informels entre services.

3.5.3 Plan d'action et suivi effectif des décisions

Le plan d'action accompagne tout compte rendu des instances de pilotage afin de mettre sous contrôle le dispositif de suivi et d'assurer sa réalisation. Ce dispositif est similaire au pilotage de projet qui, par nature, intègre le suivi des décisions de pilotage prises en continu. Un plan d'action est un tableau qui recense les actions attribuées pour réalisation. C'est un outil de suivi et de planification tout au long de la gestion. C'est donc un document partagé qui sera utilisé au long des réunions de pilotage au niveau de chaque tableau de bord. Le plan d'action sert d'outil de relance par le contrôleur de gestion auprès des acteurs.

Le plan est structuré par les différentes composantes du projet (ex : systèmes d'information, communication, budgétaire, performance opérationnelle, pilotage) et les acteurs (ex : responsable d'action, d'activité, contrôleur de gestion)

Les descriptions des actions peuvent être complétées et revues au fil du temps, mais en conservant l'historique. Les dates de réalisation sont ajustées tout en gardant la trace de la date prévue initialement pour conserver les écarts constatés. Les actions sont au statut « ouvert » ou « en cours », puis, si l'action est réalisée (ou qu'elle ne sera jamais réalisée) elle vient au statut « fermé ». Un historique des actions est conservé.

Id	Thèmes / actions	Acteurs	date de création	Date de fin prévue	Statut
1	<u>Communication</u> • Transmettre le plan de formation aux responsable de programme	M. H. Bang G. Henry	15/11/15	12/12/15	En cours
2	<u>Pilotage</u> • Signer les invitation aux réunions de janvier • Réaliser l'indicateur de la fonction immobilière	M. M. Hibm P. Gordiola C. Metay	28/11/15	04/01/16	
3				

Enfin le système de décision est formalisé, permettant de clairement d'établir qui est en charge de mettre en œuvre l'action, qui est responsable de consolider les informations sur les résultats, qui doit être informé, qui a un rôle de conseil et de préconisation, qui décide des actions correctives, qui est responsable du résultat global.

3.6 Programmation par activité

Les programmes constituent le cadre budgétaire globalisé orienté sur les résultats. Chaque année, le programme formalise son projet sous forme d'un « projet de performances » qui regroupe la présentation stratégique, les objectifs et indicateurs de performances, la justification des crédits ainsi que les déterminants de la dépense et un échéancier des crédits de paiement associés aux autorisations d'engagement, les principaux acteurs associés aux programmes, les coûts complets par action. Enfin, la justification budgétaire s'appuie sur le cadre de dépenses à moyen terme, qui est basé sur les activités physico-budgétaires à mener à bien.

Au sein du programme, une activité représente le lien entre la destination des ressources (le programme et les actions) et la nature des moyens budgétaires (titres et catégories). L'activité est le segment de base de la programmation des moyens budgétaires (ex : recensement triennal ; entretien des matériels ; tenue de conférences). C'est l'objet qui consomme les ressources pour réaliser un bien ou un service par les acteurs métiers. Ce sont ces activités qui permettent concrètement d'atteindre les objectifs fixés et la performance du programme.

Les activités, définies au sein de chaque ministère et de chaque programme, permettront d'identifier une consommation prévue en ressources budgétaires (Titre budgétaire) et une imputation de la dépense sur une action. Les dépenses rattachées à une activité seront majoritairement imputables sur un seul titre budgétaire et permettront d'offrir une dimension supplémentaire, au-delà de celle déjà amenée par la tenue des comptes du plan comptable général (comptabilité générale).

3.6.1 Outil du pilotage opérationnel

Un référentiel d'activités sera utilisé dans le cycle de budgétisation pour la constitution du programme et la justification budgétaire dès le premier franc inscrit dans les projets de performances de l'administration. Tout en conservant une exhaustivité de la prévision budgétaire, il est important de noter que la justification et la budgétisation se concentreront sur les activités à plus forts enjeux. Les activités seront étroitement liées aux règles définies pour la justification au premier franc et notamment, selon que les crédits sont majoritairement d'investissement, d'intervention, de fonctions supports ou de subvention pour charges de service public.

Il s'agit pour les managers d'avoir une liste des activités principales à conduire permettant d'objectiver la programmation, dimensionner le budget, améliorer la connaissance des coûts des activités, suivre et analyser les réalisations des activités et actions du programme. La programmation et le suivi d'exécution par activité constituent un outil d'appréciation de la soutenabilité budgétaire, qui sera partagé par les gestionnaires et les ministères financiers. Le référentiel sera utilisé dans le cadre du contrôle de gestion dans un souci d'optimisation de la gestion en amont, mais surtout en cours d'exercice dans le cadre des arbitrages et des réallocations éventuelles.

Chaque activité doit être justifiée sur le fond : étude de son opportunité et exposé des motifs, mais aussi sur une analyse de ses effets attendus. Pour chaque activité, sera exposé le contexte, l'ensemble des tâches réalisées, les problèmes à résoudre et la performance à atteindre, les éléments nécessaires à sa mise en œuvre tels les ressources budgétaires, les facteurs de succès, le calendrier. Au travers de cette présentation, il doit être possible de comprendre les éléments qui ont conduit la réflexion approfondie sur la nécessité de mettre en œuvre l'activité et sur le fait que l'activité constitue la meilleure réponse possible aux problèmes soulevés et aux objectifs poursuivis.

3.6.2 Justification budgétaire

Dans son principe général, une activité doit être justifiée quant à son budget. Dans la mesure où l'activité consomme de la ressource en vue de produire un résultat, elle peut être justifiée dès le premier franc. Le volume des ressources présenté permet de comprendre la soutenabilité et la sincérité de l'activité. Cette démarche s'inscrit dans un management par la performance. En effet, il ne s'agit pas d'une budgétisation par objectif, ce qui aurait pour effet d'augmenter le niveau de consommation des ressources (s'abstraire de la contrainte financière) mais au contraire d'une recherche d'efficacité de la dépense (recherche de l'optimisation à l'aune des contraintes). Ex : activité : jugement au tribunal administratif. Justification des crédits : nombre d'affaires traitées par magistrat * coût moyen d'une affaire comprenant la masse salariale.

3.6.3 Construction d'un référentiel

Le référentiel d'activités a pour objet de faciliter la gestion dans la phase de préparation et d'exécution. Il est construit de façon à ce que chaque dépense puisse être rattachée à une activité, une action et à un titre budgétaire. Ainsi l'activité établit le lien entre la politique publique (la destination) et la nature de la dépense (le budgétaire). Des regroupements d'activités peuvent être opérés, formant ainsi des opérations (projets immobilier par exemple).

Ce référentiel sera construit progressivement, ministère par ministère, administration par administration, avec l'appui du MINFI et MINEPAT.

La simplification de la gestion conduit à avoir un nombre limité d'activités qui remplissent les critères suivants : portent des enjeux significatifs en montant budgétaire ou en pourcentage du programme et en termes de résultat pour la politique publique ; sont imputables à un titre budgétaire en majorité et à une action ; sont stables ou récurrentes pour le programme.

Dans ce processus d'élaboration progressif, il sera recherché une concentration des efforts sur les enjeux prioritaires. Ainsi, le nombre d'activités sera volontairement limité par action.

3.7 Connaissance des coûts

Historiquement, le contrôle de gestion s'est développé afin d'améliorer la maîtrise des coûts. En effet, la connaissance des coûts et leur comparaison dans le temps et dans l'espace font apparaître des écarts dont l'analyse et l'interprétation peuvent être la source d'actions d'amélioration. Ils permettent aussi d'éclairer la décision sur les modalités de réalisation des prestations, sur les activités à privilégier, sur la structure de coûts de l'organisation. Quel que soit le contexte budgétaire, cette connaissance des dépenses, des structures de coûts des services et produits est nécessaire au pilotage des politiques. Elle permet d'objectiver les démarches d'optimisation des processus, des organisations et d'investir sur les leviers les plus créateurs d'efficacité.

3.7.1 Notions de coûts et de comptabilités

La connaissance des coûts pour une organisation permet, à partir d'une exploitation fine des données de comptabilité générale, d'analyser la structure de coûts de l'organisation, autrement dit la manière dont les ressources sont consommées sur le plan comptable. En fonction de l'objectif recherché et du domaine travaillé, il faudra mobiliser telle ou telle notion de coût au détriment d'autres.

Pour sa part, la comptabilité analytique consiste à renforcer les analyses en matière de pilotage des coûts pour aboutir à des décisions de gestion en améliorant la connaissance sur les niveaux de consommation ou d'exécution des ressources (budget, moyens physiques) ; en permettant aux gestionnaires de disposer d'informations structurées, auditables et représentatives des activités réalisées en matière de coûts constatés ; en alimentant le dialogue de gestion interne aux administrations ; en contribuant éventuellement à la valorisation de la facturation (ex : justification d'un timbre fiscal).

Les destinations analytiques peuvent constituer des mailles de regroupement. Par exemple un axe « structure » (répartition des charges et des produits par organisme et entité) ou par « activité » (consolidation des coûts par activité pouvant recouper des fonctions, des dispositifs d'interventions, des prestations). Ces modalités d'étude des coûts nécessitent la maîtrise des éléments de comptabilité générale et, en tout état de cause, la mise à disposition de systèmes d'information permettant l'obtention, le stockage, le retraitement et la mise à disposition d'une masse d'informations considérable.

3.7.2 Comptabilité d'analyse des coûts par programme et actions

La loi organique instaure « une comptabilité analytique, auprès des ordonnateurs, qui permet d'analyser les coûts détaillés des différents programmes engagés dans le cadre du budget de l'état ». Cette définition du coût des programmes se déclinera en action et projets. On notera la complémentarité de cet outil aux comptabilités budgétaire, générale et analytique. La comptabilité d'analyse des coûts complète l'information du Parlement en fournissant une mesure de l'ensemble des moyens budgétaires affectés, directement ou indirectement, à la réalisation de chacune des actions des programmes. Elle contribue à la mesure de la performance des administrations.

Les dépenses des programmes et actions de soutien sont alors réparties par programme et action de politique publique. Il en est de même des actions portant des services polyvalents (programmes ayant des dépenses de soutien et de politique). Des règles et un schéma de déversement indiquent les liens entre les actions d'un programme et d'autres programmes pour définir l'affectation réelle de la dépense et fournir une claire information sur la destination de la dépense. Il s'agit de savoir combien coûte réellement une action ou un projet après avoir intégré les dépenses de soutien et les contributions extérieures. Des règles de déversement homogènes sont à définir pour l'Etat.

La création de programmes support au sein de chaque ministère répond à une logique d'optimisation des fonctions de soutien (logistique, management, affaires budgétaires, ressources humaines, communication,

affaires juridiques, achat, immobilier.). En réintégrant les crédits supportés par ces programmes support aux programmes et actions de politique publique, la comptabilité d'analyse des coûts restitue au Parlement, aux managers publics et aux citoyens une lecture immédiate et homogène de l'ensemble des moyens consommés par politique publique.

La CAC s'appuie sur 2 axes d'analyse : les programmes et les actions. Elle met en place une norme de reconstitution des dépenses et des coûts complets partagée par l'ensemble des gestionnaires. Elle permet la mise en cohérence des pratiques au sein des fonctions de soutien et la comparaison inter-programmes. En favorisant une meilleure connaissance des coûts et des déterminants de la dépense, la CAC souligne la cohérence des choix opérés en matière de répartition des crédits indirects (soutien). Elle illustre ainsi l'efficacité de la gestion publique et contribue pleinement à la démarche de performance.

Les éléments constitutifs de la CAC sont les suivants :

1. un schéma de déversement qui montre l'affectation des dépenses entre actions au sein d'un même programme, entre programmes d'un même ministère, et éventuellement à l'extérieur du ministère.
2. une fiche explicative de chaque déversement, qui explique les déversements et précise les règles de calcul du déversement.
3. un tableau chiffré des déversements, qui quantifie le coût des actions.

Pour le contrôleur de gestion, acteur principal de la construction et de l'animation de la comptabilité d'analyse des coûts, c'est un outil d'aide à l'objectivation du dialogue de gestion, de comparaison entre programmes, d'alimentation de ratios budgétaires, pour favoriser l'optimisation de la gestion publique.

3.8 Systèmes d'information

Un système d'information (SI) désigne toute organisation s'appuyant sur des moyens humains et informatiques (personnels, matériels, logiciels) organisés pour collecter, traiter et communiquer les informations. Le système d'information se matérialise par un flux de données. Il contribue directement à la coordination des activités de l'organisation. La collecte et le traitement de l'information sont au cœur des problématiques de pilotage et donc du contrôle de gestion. Le dialogue de gestion et le système de rapportage sont des composantes du système d'information budgétaire, comptable et de performance.

On distingue dans les systèmes d'information deux grandes typologies : les systèmes d'information transactionnels et les systèmes d'information décisionnels.

Les SI transactionnels portent les processus métiers et fonctionnels des administrations. Ils peuvent concerner plusieurs domaines : systèmes d'information financiers qui peuvent être interministériels (ex PROBMIS), systèmes de gestion des ressources humaines (SIGIPES II), système de délivrance des cartes d'immatriculation des véhicules, etc ... Pour faciliter l'exploitation des données issues des SI transactionnels, des infocentres ont été progressivement mis en place.

Les systèmes décisionnels se mettent en place progressivement dans les administrations et forment un enjeu stratégique. Ils permettent l'entrepôt des données publiques et des croisements multiples afin de donner des éléments chiffrés pour aider à la prise de décision. Mis en place, les infocentres et les SI décisionnels fournissent au contrôle de gestion des données et restitutions nécessaires à ses activités régulières. Ils permettent une analyse des informations produites et constituent un socle du contrôle de gestion.

Dans un premier temps, les systèmes de remontées de données (cf tableau de bord, suivi de l'exécution des cadres logiques par activité et tâches) permettent des restitutions figées de données. Un retraitement dans un système décisionnel permet de pousser plus loin les analyses. C'est pourquoi, en l'absence d'un système d'information intégré avec les données budgétaires et des activités, il est impératif de ne pas suivre l'exhaustivité des activités mais de se concentrer sur les plus critiques. A défaut, outre la charge de travail considérable, il y a le risque d'une information parcellaire, erronée et de ne pouvoir utilement aider au pilotage sur le terrain.

L'industrialisation du processus (retraitement automatisé des données, consolidations, ...) procure un gain d'efficacité, de fiabilité et de charge de travail, dégageant plus d'investissement pour l'analyse (écarts, tendance, simulation prévisionnelle,...).

3.8.1 SI décisionnel comme outil du contrôle de gestion

Le contrôle de gestion, par sa dimension transverse, est dépendant des données issues du terrain et des systèmes d'information. Il produit des indicateurs, tableaux de bord, rapports de gestion et autres outils de décision pertinents à disposition de la chaîne de management, au premier rang de laquelle se trouvent le ministre et les responsables de programme. Plus ces étapes de production de données sont automatisées dans une chaîne intégrée et plus le travail est facilité. Le temps gagné lors de la collecte permet au contrôleur de gestion de se concentrer sur ce qui a le plus de valeur, à savoir l'analyse des résultats et la recherche des actions correctives pertinentes.

Le contrôleur de gestion est partie prenante de la construction du système d'information afin d'intégrer les données utiles au pilotage avec des données en lien avec les indicateurs stratégiques, des données fidèles et fiables relatives à :

- l'activité des services (production, relations avec les usagers, la clientèle ou les fournisseurs, ...),
- l'environnement (physique, social ou économique),
- les moyens physiques et financiers engagés (personnel, patrimoine, recettes, dépenses, ...).

Le contrôleur de gestion considérera deux enjeux principaux : la mise en œuvre d'une gouvernance des données et la fourniture de données fiables et de qualité.

3.8.2 Mise en œuvre d'une gouvernance des données

La gouvernance des données consiste à mettre en place un dispositif assurant le contrôle des données, la sécurisation de leur conservation, ainsi que la maîtrise de leur fiabilité, leur régularité, leur pérennité, et leur traçabilité. La documentation associée aux données s'inscrit dans ce processus de gouvernance. La définition des éléments portés par le système d'information décisionnel (SID) est formalisée et partagée par l'ensemble des intervenants, et ne prête pas à interprétation divergente. Ainsi, un dictionnaire des données participe de la bonne gouvernance des données.

On entend par dictionnaire des données le fait de référencer les informations disponibles. On parlera par exemple de banque de données des indicateurs qui est une base de données qui regroupe, sur les processus bien identifiés, l'ensemble des indicateurs disponibles selon la nature de l'information recherchée : économie, efficacité, efficience, qualité, activité, contexte, production, impact. Pour chaque indicateurs l'ensemble des éléments le définissant sont disponibles (fiches descriptive de l'indicateurs, leviers d'action). Il ne s'agit en aucun cas de choisir des indicateurs « tout fait » sans analyse stratégique préalable. Il faut plutôt montrer au contrôleur de gestion les informations existantes sans qu'il ait besoin de créer de nouveaux indicateurs pour réaliser ses analyses. Ces banques de données se mettent en œuvre progressivement.

Dans le cadre des programmes, les axes de cloisonnements des informations sont : axe destination de la dépense (chapitre / programme / action / activité) ; axe géographique (services centraux, services déconcentrés en région, département, arrondissement) ; axe nature de la dépense (par titre en comptabilité budgétaire et en comptabilité d'exercice) ; axe source de financement (interne, externe) ; axe temporel (historique annuel sur les exercices budgétaires) ; axe administratif (organisation des services de l'administration / direction / services). Exemple : ce type d'axe permet d'avoir le taux de consommation en crédits de paiement par action et région au sein d'un programme et de le comparer aux années antérieures.

3.8.3 Qualité et fiabilité des données

La qualité et la fiabilité des données (ie : nombre des engagements juridiques ; délais de traitement, crédits de paiement consommés par action, etc.) sont un facteur essentiel pour la crédibilité des analyses confiées au contrôle de gestion. Le système d'information est garant de cette qualité des données ; il doit respecter un certain nombre de principes qui permettront aux utilisateurs de se libérer d'une partie du travail de contrôle et de ressaisie des informations. Les règles du système d'information contribuent au contrôle interne.

Un principe important est celui de la traçabilité des données et des intervenants. Cette information participe de l'auditabilité. L'importance stratégique des informations (historiques, données chiffrées) nécessite que soient mis en place à la fois des traceurs sur l'origine des données (service) dans le système, mais également sur les acteurs qui les manipulent. On notera que la qualité des données contribue directement à la qualité du service rendu aux usagers.

Les tableaux de bord sont alimentés par les différents systèmes d'information, informatisés ou non. Des interfaces permettent d'industrialiser des traitements de données issues de plusieurs sources (systèmes d'information, enquêtes utilisateurs, rapports, éléments statistiques, ...) et de différentes natures de données (budgétaires, RH, logistique, métier, ...). Des éléments de contexte social, territorial et d'environnement peuvent être utilisés à des fins de mise en perspective budgétaire. Le contrôleur de gestion a un rôle dans la cohérence de la construction d'ensemble des SI.

Facteurs à prendre en compte dans la mise en œuvre des SI

1. Chercher à récupérer les informations déjà existantes dans les SI, afin de ne pas exiger de nouvelles actions aux gestionnaires. Animer des groupes de travail avec les responsables et utilisateurs des applications sources pour faire prendre en compte les nouveaux besoins (ie : relatif aux objectifs et indicateurs des programmes).
2. Stabiliser un référentiel pluriannuel d'indicateurs. Quand bien même il serait imparfait, les indicateurs se valorisent avec le temps (l'analyse des tendances sur le long terme est porteuse de grands enseignements). Pour cela, chercher à stabiliser des indicateurs dont le cycle d'évaluation annuel est déjà en place et notamment ceux des PPA.
3. Veiller à posséder des indicateurs sur les trois axes de la performance stratégique et notamment sur la qualité de services. Cet indicateur nécessite parfois des enquêtes qualitatives qu'il faut intégrer au SI.
4. Travailler à la définition des besoins d'information en comité restreint mais avec des acteurs métiers, techniques, responsables des SI. Mesurer en permanence le rapport coût/opportunité d'ouverture de nouvelle alimentation ou d'un nouveau service (ex : interface entre l'outil budgétaire et l'outil de gestion RH afin de connaître le coût des actions).
5. Les informations seront extraites des données saisies par les gestionnaires dans le cadre de leurs activités courantes (ex : extrait de PROBMIS, CADRE) sans nécessiter un travail de saisie complémentaire (ex : saisie d'un tableau de réalisation d'activités) afin de ne pas peser sur la gestion.

L'optimum pour le contrôle de gestion est de ne pas peser sur les gestionnaires, mais au contraire d'apporter des informations utiles et mises en forme pour l'aider à la décision. Toute information demandée par le contrôleur de gestion devra être utile pour le gestionnaire et une information qualifiée sera fournie en retour. Enfin, un critère de réussite pour contrôleur de gestion est d'être sollicité par les gestionnaires pour les aider dans la résolution de problèmes et l'atteinte de la performance.

3.9 Modèle de démarrage du contrôle de gestion

La mise en place du contrôle de gestion a commencé au MINFI et au MINEPAT en 2014. Bien que le modèle soit en constante amélioration et évolution, il est suffisamment simple et montre des résultats dans la pratique. Il est donc recommandé aux administrations de l'appliquer, ce qui n'empêche pas de s'inspirer d'autres outils et méthodes pour l'approfondir et le compléter au fur et à mesure, selon les besoins de pilotage spécifiques des programmes et des administrations. Ce modèle vise d'abord à assurer que le plan de travail annuel est exécuté et les extrants sont produits non seulement comme prévus, mais avec un regard sur les coûts.

La mise en place du modèle de démarrage consiste essentiellement en trois grandes étapes :

- Institutionnaliser le contrôle de gestion au sein d'une administration ;
- Identifier et élaborer les outils de collecte d'analyse et de synthèse des données ;
- Utiliser les outils et partager l'expérience.

Ces étapes sont détaillées ci-dessous.

3.9.1 Institutionnalisation du contrôle de gestion au sein d'une administration

L'institutionnalisation du contrôle de gestion englobe également plusieurs étapes. La première étape est la condition sine qua non pour démarrer. La deuxième étape peut être accomplie au fur et à mesure, elle ne devrait en aucun cas bloquer l'avancement de la mise en place du contrôle de gestion.

1) Nommer les contrôleurs de gestion

Pour cette première étape, des fiches de postes sont disponibles auprès du MINFI pour les contrôleurs de gestion et leurs référents. Ces derniers aident à collecter, centraliser et traiter les données. Une fois les agents nommés selon les profils appropriés, ils peuvent se mettre au travail.

2) Formaliser un protocole de gestion

Pour chaque programme, le **protocole de gestion** identifie les principes de gestion, l'organisation du programme avec ses acteurs, la répartition des rôles et responsabilités. Il clarifie le pilotage stratégique et opérationnel avec les objectifs et indicateurs du programme et de l'ensemble de ses actions, y compris le tableau de bord. Il précise également les rendez-vous de gestion, avec le dialogue de gestion et le calendrier de gestion. Son contenu spécifie aussi les acteurs et leurs rôles. Des formats sont également disponibles au niveau du MINFI et du MINEPAT pour le protocole de gestion.

La formalisation du protocole de gestion est un processus de clarification et de discussion entre les acteurs. Il se déroule en parallèle avec l'ensemble des étapes de la mise en place du modèle de démarrage du contrôle de gestion. Ce qui est important est moins le document à produire que le processus de clarification, dont le protocole est juste la forme visible et le terme. Il est primordial de ne pas bloquer l'identification et l'élaboration des outils expliqués ci-après par la non-existence de ce document.

3.9.2 Identification et élaboration des outils de collecte, d'analyse et de synthèse des données

Une fois que les aspects plus formels sont clarifiés, il s'agit d'élaborer et commencer à utiliser des outils de collecte, d'analyse et de synthèse des données.

1) Outils de préparation et de collecte

Pour la préparation et la collecte des données, il s'agit d'opérationnaliser les indicateurs à travers les **fiche de documentation** (voir dans le chapitre « activités, outil et méthodes » le sous-chapitre « indicateurs »).

Ces fiches permettent d'identifier les données à collecter, les méthodes et outils à développer pour le faire et les acteurs à impliquer. Ce travail est à faire pour chaque indicateur, mais uniquement une fois. Par contre, la fiche est à utiliser tout au long de la vie de l'indicateur.

Cette fiche est exigée comme élément de contenu dans les PPA. De plus, elle permet de corriger des indicateurs qui ne sont pas assez précis, pour obtenir des données comparables et utiles pour le pilotage. Si la fiche est bien remplie, elle permet également d'identifier les acteurs à impliquer et les outils encore à élaborer, donc d'organiser le système de suivi. Ce travail est alors utile à plusieurs niveaux.

Ensuite il faudrait élaborer, pour le suivi des activités, une **nomenclature de pièces justificatives** action par action. Cela permet d'identifier l'ensemble des pièces éligibles pour rendre compte de la mise en œuvre conforme d'une activité ou d'une tâche. Ceci facilite également le travail des référents et augmente la transparence et la sincérité des données collectées.

Une **matrice** sous forme de tableau Excel pourrait ensuite faciliter le travail de **suivi des activités et tâches avec un calendrier**. C'est la base pour rédiger les lettres de mission que les responsables d'action signent avec le responsable de programme, afin de formaliser les engagements en termes de performance pour l'année. Celles-ci constituent elles-mêmes la base pour l'évaluation mensuelle et les relances en cas de nécessité.

Une **fiche de présentation du programme** sous forme de tableau permet alors de rendre visible le programme avec ses actions, les services rattachés, leurs objectifs et indicateurs et le type d'indicateur. Elle est un outil important pour le responsable de programme et les acteurs qui font partie du programme, pour ne pas perdre de vue l'essentiel du programme et pour pouvoir le défendre dans le cycle budgétaire (chaîne PPBS, conférences sectorielles, CDMT, pré-conférences budgétaires, CIEP, conférences budgétaires, etc.).

2) Outils d'analyse

Les outils d'analyse peuvent être élaborés pour le programme, pour chaque action et pour les activités. Ils servent à visualiser les résultats attendus et réalisés, puis leur écart. Ils invitent naturellement à une explication et/ou justification des résultats obtenus. Ils reprennent les données collectées à travers les outils présentés, identifiés, remplis et utilisés ci-avant.

L'outil principal est le **tableau de bord**. Il simplifie d'avantage les informations, pour permettre au responsable de voir rapidement les tendances dans le programme afin de pouvoir identifier les éventuels risques de contre-performance. Pour tous ces outils, des modèles sont déjà en utilisation au sein du MINFI et du MINEPAT. Ils sont à ajuster selon les besoins des différents Ministères et institutions et de leurs responsables.

3) Outils de synthèse

On distingue deux types différents d'outils de synthèse et de rapportage.

Les **rapports d'activités périodiques** qui retracent les actions et activités du programme menées au cours d'une période et en présente les résultats. Ces rapports analysent également la gestion budgétaire de la période et formulent des perspectives sous forme de recommandations.

Ces rapports seront pris en compte dans le **rapport annuel de performance (RAP)**. Le RAP fait le point de manière plus exhaustive sur l'exécution globale du programme, les résultats obtenus et la mise en œuvre et la performance des différentes actions du programme. Il se termine par des recommandations pour améliorer la performance, en identifiant les axes de progrès que les responsables ont à leur disposition.

Il est important dans ce rapportage de centrer la réflexion autour de l'objectif et ses indicateurs. La logique de la performance vise à mettre en relation ce qu'on a fait et ce qu'on a dépensé avec ce qu'on a obtenu comme résultats ou comme avancées vers l'atteinte des objectifs fixés. Les recommandations formulées

devraient ainsi, sur la base d'une analyse de la situation et de son évaluation, proposer ce qu'il faudrait soit continuer à faire, soit changer ou encore ajouter pour atteindre les objectifs.

3.9.3 Utilisation des outils et partage d'expérience

La mise en place du contrôle de gestion est un processus qui nécessite des ajustements sur la base de l'expérience. Parfois, les acteurs peuvent se rendre compte que les outils ne captent pas l'ensemble des informations nécessaires pour le pilotage, parfois ces outils peuvent être trop lourds à entretenir ou à renseigner, voire exploiter. Donc l'expérimentation avec les outils est un passage obligé sur le cheminement vers un contrôle de gestion de qualité. Ce chapitre donne quelques orientations et conseils dans ce sens.

1) Pratiquer le contrôle de gestion

Aucun outil n'est parfait. La mise en place du contrôle de gestion nécessite donc une expérimentation, au-delà de la compréhension de base du concept et de ses outils. Il est important de ne pas se faire décourager par des problèmes qui se posent en chemin. Aller rapidement vers un test pratique des outils de collecte, d'analyse et de synthèse des données est une très bonne chose.

Il faudrait bien se préparer, mais ne pas mettre trop de temps dans la préparation pour en avoir suffisamment pour le test et les corrections. Ceci permet de rapidement rectifier ou combler les failles dans la conception et l'opérationnalisation. En même temps, il est clair que ce manuel donne quelques astuces et outils, mais que c'est aux besoins de chaque administration et chaque responsable qu'il faudrait ajuster les outils et le fonctionnement du contrôle de gestion.

La pratique implique des réunions régulières, constitutives du dialogue de gestion dans le cadre du programme, afin de discuter la réalisation des tâches et activités, les dépenses et le lien avec les résultats et la performance, ceci dans le souci d'éviter les contre-performances.

2) Partager l'expérience

La circulaire du Premier Ministre relative au contrôle de gestion, stipule que le MINFI va faciliter l'échange entre praticiens afin d'améliorer la pratique du contrôle de gestion au sein de l'administration publique camerounaise. Cet échange a un double objectif : d'une part permettre à aux différentes administrations d'apprendre entre elles surtout de celle qui sont les plus avancées, d'autre part éviter que les mêmes erreurs dans la mise en place du contrôle de gestion ne se répètent d'une administration à l'autre.

Il est possible d'avancer plus rapidement en s'inspirant de l'expérience de ses pairs (les contrôleurs de gestion dans une administration, dans un secteur et avec ceux du MINFI/MINEPAT). Le contrôleur de gestion responsable de la cellule de suivi, rattaché au Secrétaire général, aura un rôle particulier à jouer dans la coordination du processus de mise en place, la mobilisation de l'expertise et la facilitation des échanges entre les contrôleurs de gestion des différents programmes au sein du Ministère ou de l'institution. Son action de partage de l'expérience avec ses pairs constitue donc l'axe fort du réseautage interinstitutionnel et intersectoriel pour l'avènement du contrôle de gestion de qualité évoqué plus haut.

4 PROFESSIONALISATION

La professionnalisation consiste à améliorer la pratique du contrôle de gestion à travers les formations et le réseautage entre praticiens pour quelle couvre les activités, tâches, outils et méthodes tel que prévu dans ce manuel.

La fonction de contrôle de gestion investit naturellement les compétences, les métiers et au final impactent les filières d'emploi de l'Etat conformément à la Circulaire N°003/PM du 06 juillet 2015 relative au Contrôle de gestion dans le cadre de l'élaboration et de l'exécution du budget de l'Etat. Le caractère transversal de cette fonction au sein des services de l'Etat ne permet pas de constituer un seul et unique profil d'emploi mais permet néanmoins de définir une fiche métier regroupant des compétences et des activités génériques.

Le contrôle de gestion n'est donc pas une filière avec une trajectoire de carrière arrêtée, il s'agit plutôt d'une compétence supplémentaire intégrée dans des filières existantes. Le contrôleur de gestion peut être rattaché, avec une dominante budgétaire et financière : à l'aide au pilotage et management général, au conseil interne et gestion de projet et, aux fonctions de soutien. Il n'y a pas de corps administratif de contrôle de gestion.

Le référentiel métier permet d'élaborer un corpus de formation à la fois technique et managérial. Son dispositif pose également les bases de l'animation d'un réseau de praticiens.

4.1 Référentiel métier

La définition d'une fiche métier permet de clarifier les rôles, compétences et attributions dévolus à cette nouvelle fonction au sein de l'Etat, et de poser la base d'un premier référentiel qui devra être décliné au niveau de chaque administration, au sein des programmes et dans les services déconcentrés.

La **mission du contrôleur de gestion ministériel** est de concevoir et animer un dispositif de pilotage de la performance intégrant l'ensemble des programmes mis en œuvre par le département ministériel ou l'institution. La finalité du dispositif est d'améliorer le rapport entre les ressources (humaines, matérielles et financières) engagées et les résultats obtenus au titre de l'exécution de l'ensemble des programmes du ministère ou de l'institution. Le rôle fondamental de coordination du réseau (interne) des contrôleurs de gestion du département ministériel ou de l'institution repose sur une animation fonctionnelle.

Basé au niveau central selon l'organisation de chaque administration, le contrôleur de gestion coordonnateur est amené à gérer des équipes dans les services centraux et/ou déconcentrés de l'Etat, notamment de 3 par sa qualité de responsable de la division ou cellule de suivi placée auprès du SG.

Le contrôle de gestion est une fonction de mission qui nécessite la disponibilité, l'esprit de service et de conseil, et un fonctionnement dans une logique de résultat. Les horaires sont adaptés aux enjeux dans le respect du cadre légal. Le rythme des travaux du contrôleur de gestion se conforme aux contraintes fixées par le calendrier de gestion interministériel et intersectoriel. Ce calendrier comprend concomitamment la préparation budgétaire qui aboutit au PLF (année n+1), l'exécution budgétaire de l'exercice en cours (année n) et l'évaluation de l'exercice précédent qui aboutit à la loi de règlement (année n-1). Le suivi et la consolidation des rendez-vous de pilotages mensuels des responsables de programme rythment les travaux du contrôle de gestion. Le contrôleur de gestion est responsable de la mise à jour mensuelle du système de suivi et d'évaluation de la performance des programmes pour le département ministériel.

4.2 Formation technique et managériale

4.2.1 Formations au management par la performance

Considérant que le développement du contrôle de gestion est lié à une nouvelle culture administrative fondée sur le pilotage de la performance collective et des activités des services, la démarche passe par une formation de tous les responsables sur la chaîne de performances en sus des contrôleurs eux-mêmes. Ces formations générales au management visent le développement du leadership et la mise en œuvre du management par la performance.

Si le contrôleur de gestion a pour mission principale d'appuyer le responsable de programme dans l'atteinte des objectifs qui lui sont assignés au titre de l'exécution de la loi de finances. Les managers publics, en l'occurrence les responsables de programme, doivent appréhender les composantes de cette nouvelle compétence à leur service. Ils doivent également être formés en conséquence.

Les formations au pilotage de la performance pour les managers abordent, comme thèmes : le management par la performance et les concepts de performances publiques, les outils de pilotage et de gouvernance, les méthodes de résolutions de problème et de conduite du changement. L'objectif est de développer une culture homogène sur toute la chaîne managériale des programmes, et d'accroître la maturité managériale des cadres. Cette méthode devrait permettre à la hiérarchie de comprendre et d'utiliser au mieux ce nouvel outil qu'est le contrôle de gestion pour optimiser sa performance au bénéfice de l'utilisateur, du contribuable, du citoyen et de l'agent de l'Etat.

Ces formations permettront aux managers publics d'appréhender les principes de subsidiarité, de confiance et de délégation encadrés par des objectifs à atteindre et des règles préalablement définies. Elles leur permettront aussi de s'approprier la nécessité d'intégrer un dialogue participatif, au-delà même du dialogue de gestion institutionnalisé, dans le processus budgétaire afin de motiver et d'impliquer les agents dans la définition des objectifs et la recherche des meilleures voies pour l'exécution.

Les formations présenteront la place et le rôle des référentiels du contrôle de gestion dans le pilotage des activités, l'objectivation du lien entre mission et moyen et l'analyse des coûts. Ces formations devront aussi contribuer à fidéliser et valoriser cette fonction, qui allie une grande technicité et une capacité managériale éprouvée.

4.2.2 Formation au contrôle de gestion

Pour les contrôleurs de gestion, des formations spécifiques permettent, selon leurs positionnement et responsabilités, d'appréhender leurs fonctions dans les services publics.

On y retrouvera des sessions de sensibilisation à la réforme et des modules d'expertises. Dans tous les cas, les notions suivantes sont abordées : concepts de performances publiques et de management par la performance ; démarche stratégique ; objectifs, indicateurs et tableau de bord ; lien entre performance, résultat et consommation des ressources ; mise sous tension d'un domaine de responsabilité ; approche par les processus ; identification des dysfonctionnements, des marges de progrès et résolution de problèmes opérationnels ; revue des principes de la gestion de projet ; approche managériale et aide au pilotage ; notions sur les comptabilités, comptabilité analytique et maîtrise des coûts. Les contrôleurs devront maîtriser ce que leurs managers sont en droit d'attendre d'eux.

Des modules de spécialisation seront réalisés sur les domaines fonctionnels propres (ex : ressources humaines, achat, gestion budgétaire, immobilier, SI, etc.) ou sectoriels (éducation nationale, défense, agriculture, etc.).

4.3 Animation et mise en réseau

La circulaire signée du Premier ministre du 6 juillet 2015 en son article 27 précise que chaque « département ministériel ou institution procède à la désignation d'un contrôleur de gestion auprès de chaque responsable de programme ». De plus « le contrôle de gestion est assuré par les Divisions ou Cellules de Suivi des Secrétariats Généraux des Ministères ou Institutions. Ces structures pilotent le travail des contrôleurs de gestion désignés et placés auprès des responsables de programmes. Un réseau de contrôleurs de gestion se met en place dans tous les ministères pour assurer le pilotage de la performance publique et professionnaliser la fonction. » Ces dispositions permettent l'émergence d'un réseau de contrôleurs de gestion et la professionnalisation de la fonction et du métier.

Sous l'égide du Ministère des Finances, une animation interministérielle du contrôle de gestion est assurée afin de fournir un cadre de développement à la fonction. Il s'agit de traiter, au travers d'échanges entre pairs, de l'émergence d'un référentiel de l'Etat notamment autour du pilotage de la performance en lien avec les PPA et RAP ; de favoriser le benchmarking (parangonnage) et la mise en commun des bonnes pratiques ; de décloisonner et favoriser les mises en relation entre ministères ; de faire émerger une culture du contrôle de gestion dans les services de l'État et faciliter la reconnaissance de la fonction ; d'apporter des données pertinentes quant aux fonctionnalités des systèmes d'information relevant du contrôle de gestion et de mettre à disposition une documentation générale et utile.

Comité interministériel du contrôle de gestion	Réunion périodique au moins trimestrielle Janvier, mars, juin, septembre. Pilotage interministériel avec les contrôleurs de gestion « chef de file ».
Comité interministériel du contrôle de gestion des programmes	Réunion biannuelle (2/an). Comité interministériel regroupant les contrôleurs de gestion des programmes
Comité CG	Réunion bimensuelle (6/an). Réunion ministérielle du contrôle de gestion. Déploiement dans les programmes

Le calendrier des contrôleurs de gestion est articulé autour de deux grandes échéances : le dialogue de gestion de janvier à l'issue de la LFI (cf. conférence annuelle de janvier qui rassemble les directeurs des ministères) ; le dialogue de gestion de juin avant la restitution des rapports de performances, des rapports d'exécution à mi-parcours (fin du 1^{er} semestre) et du débat d'orientation budgétaire.

4.3.1 Comité interministériel de coordination du contrôle de gestion

Ce premier niveau de réseautage est constitué par les coordonnateurs/chef de file du contrôle de gestion institutionnel. Les représentants des administrations ici sont le plus souvent responsables d'une « cellule de suivi » placée auprès du secrétaire général. Ils assurent le rôle de coordinateur du contrôle de gestion dans leur administration, et dans certains cas aussi celui de contrôleur de gestion du « programme support », surtout si le SG est le responsable de ce programme.

La réunion trimestrielles (4 par an) de ces contrôleurs de gestion – coordonnateurs institutionnels forme un comité interministériel qui pilote et réalise des travaux visant à répondre aux besoins de développement de la doctrine et des supports de déploiement pour toutes les administrations. Outre les exposés sur l'état de la fonction de contrôle de gestion dans les différents ministères sectoriels, toutes sortes de questions connexes peuvent y être soulevées. On y trouvera par exemple : la maîtrise des coûts ; le pilotage par la performance ; l'aide au pilotage ; l'application aux RH (ressources humaines) et à la GPEC (gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences) ; le pilotage des achats ; la déclinaison des objectifs en indicateurs opérationnels ; la simplification et l'optimisation des processus ; la méthode de résolution de problèmes ; l'alignement stratégique des organisations et des processus ; l'organisation du dialogue de gestion ; les interactions avec les autres formes de contrôle connexes comme le contrôle interne budgétaire ; l'intégration des différents contrôles partenariaux et le développement de la confiance dans les processus ; la programmation par activité ; la comptabilité analytique, le pilotage de projet ; le bilan des campagnes de

réalisation des PPA, RAP et autres documents liés à la performance publique ; l'analyse des coûts ; le développement du métier de contrôleur de gestion ; les systèmes d'information transactionnels et décisionnels en lien avec les SI de gestion financière et comptables ; la communication et les formations ; etc.

Le comité est aussi en charge de développer des outils d'auto-évaluation au profit des ministères. Il applique cette capacité d'évaluation à son propre dispositif de contrôle de gestion dans les ministères : coût, qualité, efficacité, utilité, simplification de la gestion. Le comité suivra l'avancement du déploiement du contrôle de gestion dans les ministères. En tant que de besoin, des groupes de travail peuvent être mis en place afin d'établir une doctrine sur tel ou tel aspect spécifique. Ces groupes aboutissent à des publications qui alimentent la capitalisation des connaissances pour l'Etat.

Des réunions se tiendront en amont de la réunion de dialogue de gestion de janvier (validation des fiches par indicateur, relevé d'activité et des résultats, bilan sur la complétude et la qualité des informations, leviers d'action). Chaque tête de file anime le contrôle de gestion dans son ministère ou institution propre.

4.3.2 Comité (Réseau) interministériel des contrôleurs de gestion (des programmes)

Un deuxième niveau est constitué par l'ensemble des contrôleurs de gestion des programmes (en administration centrale de fait). Ce réseau constitue une instance de communication, d'échange d'expériences, de bonnes pratiques, ainsi que de réflexions communes sur l'amélioration de l'efficacité de la gestion publique. Il permet d'identifier des sujets à traiter en priorité et à connaître l'état d'avancement du contrôle de gestion dans l'administration publique camerounaise. Le partage des difficultés et des expérimentations permet à chacun de se situer et d'envisager des pistes d'amélioration.

Au cours des réunions annuelles ou semestrielles, peuvent être évoquées différentes thématiques comme par exemple le rôle du contrôle de gestion dans la modernisation de l'État, la déclinaison des objectifs et le pilotage infra-annuel, la place du contrôleur de gestion dans une organisation matricielle, la délégation, les contrats d'objectifs, le parangonnage, le pilotage de la masse salariale, l'analyse de la valeur (aide à la décision), la maîtrise des coûts, les besoins en formation et supports, les difficultés et réussites, etc. Ce réseau réalisera une évaluation du déploiement dans les programmes selon une fréquence donnée.

4.3.3 Comité ministériel du contrôle de gestion

Sous l'égide du secrétaire général et du contrôleur de gestion « chef de file ministériel », il revient à chaque ministère ou institution de développer son propre réseau de contrôle de gestion, selon des modalités propres. Les différences proviennent essentiellement de l'organisation même du ministère (services centraux, services déconcentrés ou extérieurs, établissements sous tutelle, opérateurs), mais aussi de la « culture » sectorielle.

En premier lieu, le contrôleur de gestion « chef de file » veillera à redescendre les informations aux différents contrôleurs de gestion des programmes pour un déploiement effectif des méthodes et outils mais aussi pour remonter les difficultés et enjeux. L'animation de réseau constitue pour le chef de file l'une de ses activités majeures au travers de réunions bimensuelles (séminaires réguliers, ateliers thématiques, « clubs » métiers, ...), des outils de communication (lettres électroniques, fiches, guides, ...), des outils informatiques (intranet dédié, ...).

Ce réseau est constitué des contrôleurs de gestion de chaque programme en administration centrale en associant les référents des services déconcentrés, extérieurs ou sous-tutelle. Il est noté que les référents en services déconcentrés (région, département) sont le plus souvent en charge de réaliser la synthèse pour plusieurs programmes, ce qui accentue l'intérêt d'animer un réseau ministériel. L'objectif de ce réseau est d'assurer un déploiement et un pilotage de la performance dans chaque programme et dans chaque administration.

ANNEXES

5.1. Circulaire 003/PM du 06 juillet 2015 relative au contrôle de gestion

REPUBLICQUE DU CAMEROUN PAIX - TRAVAIL - PATRIE	REPUBLIC OF CAMEROON PEACE - WORK - FATHERLAND
CIRCULAIRE N° 003 /PM du 06 JUL 2015 relative au contrôle de gestion dans le cadre de l'élaboration et de l'exécution du budget de l'Etat.	
LE PREMIER MINISTRE, CHEF DU GOUVERNEMENT,	
A	
MESDAMES ET MESSIEURS LES ORDONNATEURS PRINCIPAUX DU BUDGET DE L'ETAT.	
<p>1. Les bases juridiques de la gestion par la performance dans notre Administration ont été posées par l'adoption de la loi n° 2007/006 du 26 décembre 2007 portant régime financier de l'Etat et les directives de la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC) du 19 décembre 2011 en matière financière et budgétaire.</p> <p>2. Depuis l'exercice budgétaire 2013, tous les départements ministériels, les organes constitutionnels et les autres institutions se sont arrimés à cette nouvelle donne. Ils élaborent et exécutent leur budget suivant cette nouvelle approche managériale, sous-tendue par la budgétisation par programme.</p> <p>3. Toutefois, il m'a été donné de constater que les programmes élaborés et mis en œuvre dans les différentes administrations n'ont pas encore la qualité technique requise : les objectifs et les indicateurs manquent souvent de précision, le pilotage des programmes reste à améliorer, tandis que la pluri-annualité, indispensable au budget programme, est quelque fois perdue de vue.</p> <p>4. Pour pallier les faiblesses relevées ci-dessus, il est indispensable de mettre en place le contrôle de gestion en tant que dispositif de pilotage de la performance dans l'Administration.</p> <p>5. Dans l'attente de la mise en place d'un dispositif juridique spécifique, la présente circulaire fixe les modalités d'organisation du contrôle de gestion dans le cadre de l'élaboration et du suivi de l'exécution du budget de l'Etat.</p> <p style="padding-left: 40px;">I. Le cadre général de la gestion par la performance dans le contexte de la réforme budgétaire</p> <p>6. L'esprit de la loi portant régime financier de l'Etat suggère une organisation centrée sur des responsables qui élaborent et exécutent des programmes inscrits dans le budget de l'Etat.</p>	

7. En tant qu'ordonnateurs principaux du budget de l'Etat, les Chefs de département ministériel ou d'institution ont la responsabilité de la bonne exécution des programmes, et de la production du Rapport annuel de performance (RAP). A ce titre, ils sont comptables de l'atteinte des résultats, ce qui suppose un engagement personnel de leur part dans la coordination de l'ensemble de la chaîne de management au sein des structures dont ils ont la charge.

8. Sur le plan opérationnel, les ministres et chefs d'institutions disposent de collaborateurs désignés, responsables de programmes. Ils sont des gestionnaires publics qui exécutent et rendent compte de la composante de la politique publique qui leur est confiée.

9. Les responsables de programmes sont chargés, dans les délais impartis, de l'atteinte des objectifs qui leur sont assignés. Ils disposent à cet effet de ressources budgétaires et d'outils de pilotage. Ils supervisent le travail des autres acteurs de la performance du programme que sont les responsables d'actions, d'activités et d'unités administratives.

10. Bien qu'exerçant une fonction support, les autres intervenants de la chaîne de la dépense, en particulier les contrôleurs financiers et les comptables, contribuent également à l'atteinte des résultats.

11. Dans le cadre du pilotage par la performance, j'attire votre attention sur l'impérieuse nécessité d'instaurer et conduire un dialogue de gestion continu entre les différents acteurs de la chaîne de management, des ministres et chefs d'institutions jusqu'aux services opérationnels. Les modalités de ce dialogue sont déterminées à travers deux documents : la charte ministérielle de gestion, en ce qui concerne le ministère ou l'institution, et le protocole de gestion pour ce qui est de chaque programme.

12. L'exécution satisfaisante du budget de l'Etat suivant une approche axée sur les résultats nécessite la mise en place effective d'un contrôle de gestion.

II. Définition et principes du contrôle de gestion

13. Le contrôle de gestion dans l'approche programme est un système de pilotage mis en œuvre au sein d'un département ministériel ou d'une administration, en vue d'améliorer le rapport entre les ressources (humaines, matérielles et financières) engagées et les résultats obtenus au titre de l'exécution d'un programme donné, sur la base d'objectifs préalablement définis au terme d'une démarche de planification stratégique.

14. Le pilotage dont il s'agit consiste en la capacité d'un responsable de programme ou d'action de prendre une décision initiale ou correctrice, en s'appuyant sur la connaissance des coûts, des activités et des résultats.

15. Le contrôleur de gestion n'est ni un contrôleur de la gestion, ni un vérificateur. Il n'est pas investi des pouvoirs de sanction et n'audite pas les comptes. Guidé par la recherche de la performance, il assure le suivi rigoureux des indicateurs en vue de l'atteinte des objectifs fixés.

16. Le contrôle de gestion est un outil d'aide à la décision dont les activités se déploient tout au long du cycle budgétaire, lequel est articulé autour du processus de Planification-Programmation-Budgétisation et Suivi/évaluation (PPBS). Il vise, dans la mise en œuvre des programmes, à garantir la performance, qui s'apprécie sur le triple aspect de l'économie, de l'efficacité et de l'efficience.

17. L'« économie » renvoie à la maîtrise des coûts, en droite ligne avec les objectifs visés. Elle entre en ligne de compte lorsque le coût des intrants d'une activité pourrait être considérablement réduit pour un niveau donné de réalisations ou de résultats. Le déficit d'économie résulte généralement :

- du gaspillage, c'est-à-dire l'utilisation de ressources non nécessaires à l'obtention des réalisations ou des résultats escomptés ;
- des sur-paiements, c'est-à-dire l'acquisition de moyens qui sont utilisés, mais dont le coût aurait pu être moindre ;
- des dépenses somptuaires, qui consistent à acquérir des intrants de qualité supérieure à ce qui est nécessaire pour obtenir les réalisations ou les résultats escomptés.

18. L'« efficience » consiste à utiliser au mieux les ressources disponibles, afin d'optimiser la productivité. Elle vise le meilleur rapport entre les biens produits ou les services livrés et les ressources utilisées. Elle intervient lorsque le volume ou la qualité des réalisations ou des résultats d'une activité menée pourrait être accru sans augmentation des moyens utilisés.

19. L'« efficacité » a trait à l'atteinte du but ou des objectifs fixés, qu'ils soient stratégiques ou opérationnels. Elle vise la réalisation des objectifs spécifiques fixés et l'obtention des résultats escomptés. Elle amène à apprécier dans quelle mesure les réalisations attendues ont été produites et si l'intervention publique a eu des résultats clairs ou positifs pour les différents bénéficiaires.

20. L'organisation et l'exercice du contrôle de gestion doivent se conformer aux principes ci-après :

- l'**objectivité** : le contrôleur de gestion exerce sa mission en faisant montre de neutralité et d'impartialité ;
- l'**exhaustivité** : le contrôle de gestion doit porter sur l'ensemble des programmes consignés dans le projet de performance de l'administration au sein de laquelle il s'exerce, mais également sur les autres instruments stratégiques ou opérationnels d'exécution de la politique ministérielle ;
- la **proactivité** : le contrôleur de gestion assure une veille permanente et alerter les responsables de programme, d'actions ou d'activités sur l'atteinte ou non des résultats ;
- l'**incompatibilité** : au sein d'un programme, la fonction de contrôleur de gestion est incompatible avec celle de responsable de programme et d'action. Elle est également incompatible avec celle de contrôleur financier ou d'agent comptable.

III. Missions du contrôleur de gestion

21. Le contrôleur de gestion a pour mission principale d'appuyer le responsable de programme dans l'atteinte des objectifs qui lui sont assignés au titre de l'exécution de la loi de finances.

22. Il intervient en amont et en aval du processus d'élaboration de la loi de finances, dans le cadre du dispositif PPBS existant dans chaque département ministériel. Il fournit les éléments permettant d'animer et conduire de manière objective le dialogue de gestion.

23. Dans la phase de l'élaboration de la loi de finances, le contrôleur de gestion :

- veille à la cohérence des objectifs contenus dans les instruments de planification stratégique et de programmation financière et contribue à leur élaboration ;
- fournit les éléments objectifs et quantifiés d'analyse des coûts et des résultats d'activités;
- participe à l'élaboration des programmes consignés dans les Projets de Performance des Administrations ;
- contribue à la fixation des objectifs et à la définition des indicateurs ;
- apprécie le réalisme et l'ambition des cibles de résultat proposés par les responsables d'actions et d'activités et s'assure que leur agrégation permet d'atteindre les cibles du programme.

24. Dans la phase de l'exécution de la loi de finances, le contrôleur de gestion :

- collecte et analyse les informations de gestion ;
- s'assure que la stratégie et les objectifs du programme sont communiqués aux services centraux et déconcentrés ;
- coordonne la déclinaison des objectifs et des indicateurs accolés aux actions ou activités relevant des services centraux ou déconcentrés ;
- veille à la diffusion et à l'appropriation par tous les acteurs de la démarche et des outils du management par la performance.

25. Le contrôleur de gestion est responsable du suivi-évaluation du programme. A ce titre :

- il conçoit et renseigne le tableau de bord du responsable de programme ;
- il prépare et assure le suivi des actions arrêtées dans le cadre du dialogue de gestion et propose les mesures correctives ;

- il recueille et diffuse les bonnes pratiques de pilotage du programme au profit des responsables ;
- sous la supervision du responsable de programme, il élabore le RAP du programme.

IV. Déploiement et animation du contrôle de gestion

26. La fonction de contrôle de gestion est assurée et coordonnée par les structures en charge du suivi au sein de chaque ministère ou institution. Elles sont chargées de l'organisation et de l'animation du réseau interne des contrôleurs de gestion, de la description des procédures de dialogue de gestion et de pilotage de la performance, de la synthèse des données relatives à la mise en œuvre de chaque programme.

27. Les Chefs de département ministériel ou d'institution procèdent à la désignation d'un contrôleur de gestion auprès de chaque responsable de programme. Le contrôleur de gestion ainsi désigné travaille en synergie et en étroite collaboration avec l'unité chargée du suivi au sein du ministère ou de l'institution concerné(e). Il élabore chaque mois un rapport sur l'état de mise en œuvre du programme qu'il soumet à l'unité de suivi chargée de la coordination du contrôle de gestion.

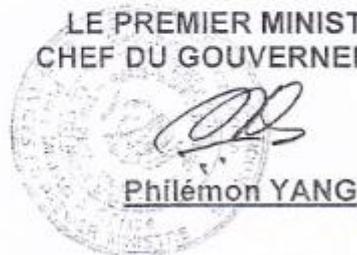
28. Le Ministre en charge des finances est responsable du déploiement du contrôle de gestion. A cet effet, il lui incombe de définir les outils méthodologiques nécessaires à la diffusion de cette approche managériale au sein des administrations. Il s'attèlera en outre à développer les instruments de collecte, de traitement et d'analyse des données relatives à la performance des programmes. Par ailleurs, il assurera le suivi et la coordination des projets ministériels de développement du contrôle de gestion, et veillera à la mise en place d'un réseau interministériel de contrôleurs de gestion afin de favoriser les échanges entre pairs et la promotion de bonnes pratiques.

29. Les dispositions de la présente circulaire s'appliquent *mutatis mutandis* aux établissements publics administratifs et aux collectivités territoriales décentralisées, sous réserve des spécificités liées à leur organisation et à leur mode de gestion.

30. J'attache du prix au strict respect des dispositions de la présente circulaire.-

Yaoundé, le 06 JUL 2015

LE PREMIER MINISTRE,
CHEF DU GOUVERNEMENT,




Philémon YANG

5.2.1. Contrôleur de gestion ministériel

Fiche-Métier :

Contrôleur de gestion ministériel

Rubrique 1 : Le métier

1- Définition (ou finalité du poste)

Le contrôleur de gestion ministériel a pour mission principale de concevoir, d'animer un dispositif de pilotage ministériel de la performance, intégrant l'ensemble des programmes mis en œuvre par le département ministériel, en vue d'améliorer le rapport entre les ressources (humaines, matérielles et financières) engagées et les résultats obtenus au titre de l'exécution de l'ensemble des programmes mis en œuvre par le département ministériel.

2- Situation hiérarchique

Le contrôleur de gestion ministériel est sous l'autorité hiérarchique du secrétaire général ou du responsable de programme.

3- Situation fonctionnelle

Le contrôleur de gestion ministériel coordonne et anime le réseau des contrôleurs de gestion du département ministériel. Cette coordination repose sur une animation fonctionnelle.

4- Conditions d'exercice

Le contrôleur de gestion ministériel est basé en administration centrale. Selon l'organisation de chaque département ministériel, le contrôleur de gestion peut être amené à gérer des équipes en administration centrale et en services déconcentrés de l'Etat.

Des déplacements sur le terrain afin de conduire des appuis opérationnels, des vérifications sur site ou des travaux auprès des équipes peuvent avoir lieu.

Le contrôle de gestion est une fonction de mission qui nécessite une disponibilité, un esprit de service et un fonctionnement dans une logique de résultat. Les horaires sont adaptés aux enjeux dans le respect du cadre légal. La fonction n'est pas soumise à des astreintes et permanences le soir ou les week-ends.

5- Autonomie et responsabilité

Le rythme des travaux du contrôleur de gestion ministériel est établi par les contraintes fixées par le calendrier de gestion interministériel. Ce calendrier comprend concomitamment la préparation budgétaire qui aboutit au PLF (année n+1), l'exécution budgétaire de l'exercice en cours (année n) et l'évaluation de l'exercice précédent qui aboutit à la loi de règlement (année n-1).

Le suivi et la consolidation des rendez-vous de pilotages mensuels des responsables de programme rythment les travaux du contrôle de gestion. Il est responsable de la mise à jour mensuelle du système de suivi et d'évaluation de la performance des programmes pour le département ministériel.

Activités principales ou missions

Le contrôleur de gestion ministériel a la charge de :

1. Concevoir et animer le dispositif d'aide au pilotage ministériel reposant sur l'ensemble des programmes de l'administration.
2. Objectiver la mesure de la performance et la connaissance des coûts de l'action publique.
3. Proposer des voies pour optimiser le rapport entre les moyens financiers engagés et les résultats de l'activité des structures publiques.
4. Formaliser les rendu-comptes des performances pour aider à la prise de décision.

RUBRIQUE 2 : ACTIVITES ET COMPETENCES TECHNIQUES

1- Activités techniques (ou missions) décomposées en tâches

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

- Formalisation explicite des engagements et priorités ministériels et garantir leur déclinaison ;
- Soutenir le dialogue de gestion des programmes ;
- Animation du réseau des contrôleurs de gestion travaillant à la mise en œuvre des programmes ;

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

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

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

- Réalisation d'études, d'évaluations, et d'analyses
- Dialogue avec les instances de contrôles (inspection et cour des comptes)
- Gestion des fonctions transverses du ministère notamment les fonctions supports, les chantiers de réforme de l'Etat, coordination de la fonction contrôle de gestion en administration centrale
- Définir et documenter l'organisation, les outils et les procédures de contrôle de gestion ministériel
- Définir et mettre en œuvre les méthodes de comparaisons et d'étalonnage, mutualiser les bonnes pratiques
- Définir les profils de poste, les référentiels de compétence et les besoins de formation ;

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

- Développer les outils de justification budgétaire et de programmation des activités ;
- Appuyer le développement d'outils de compte-rendu homogène comprenant un suivi des plans d'actions.

2- Relations fonctionnelles.

En interne de l'administration :

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

- Le secrétaire général qu'il conseille et appuie dans ses prises de décision.
- L'ensemble des contrôleurs de gestion affectés sur chacun des programmes spécifiques : il anime le réseau, coordonne leurs actions.
- Des réunions régulières de coordination sont initiées par le contrôleur de gestion ministériel afin d'élaborer la doctrine du contrôle de gestion et consolider les outils de pilotage ministériel.

En externe de l'administration de rattachement :

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

- Les contrôleurs de gestion ministériels des autres départements ministériels dans le cadre d'une coordination formelle animée par le ministère des finances. L'objectif de cette animation est l'élaboration

d'un référentiel du contrôle de gestion commun, l'émergence de bonnes pratiques, la définition de formation, la consolidation d'une compétence utile au pilotage au sein de l'administration.

3- Savoirs

- Missions, organisation et fonctionnement d'une administration publique d'Etat
- Finances publiques notamment sur les volets budgétaires et de comptabilité publique
- Principes de gestion en mode programme (au sens de la LRFE).
- Connaissance des processus budgétaires et comptables.
- Principes de gestion axée sur les résultats et la performance (GAR).
- Principes de gestion budgétaire en mode programme.

4- Savoir-faire

- Conseiller des décideurs de haut niveau
- Analyser les données et qualifier les écarts à un corpus de normes définies.
- Planifier et organiser
- Techniques de management
- Optimisation des processus
- Dialoguer, écouter et concilier
- Traiter des données chiffrées, analyser.
- Diffuser l'information, animer des équipes et fédérer différents acteurs.
- Outils et techniques du contrôle de gestion
- Maîtrise des outils informatiques de traitement de texte, tableur et de présentation.

5- Savoir-être

- Présentation irréprochable
- Disponible aux sollicitations dans un esprit de conseil
- Bienveillant dans une volonté d'apporter méthodes, appuis et des voies de progrès
- Patient en planifiant la diffusion progressive des savoirs et méthodes
- Humble n'ayant pas le pouvoir de décision mais uniquement de conseil
- Impartial et dans un esprit d'appui, de recherche de solutions utiles pour les décideurs
- Loyal et digne de confiance dans le respect de la confidentialité des données

RUBRIQUE 3 : MENTIONS SPECIFIQUES LIES AU POSTE

Néant

5.2.2. Contrôleur de gestion du programme

Fiche-Métier

Contrôleur de gestion de programme

Rubrique 1 : Le métier

1- Définition (ou finalité du poste)

Le contrôleur de gestion sur programme a pour mission principale d'appuyer le responsable de programme par la conception et l'animation d'un dispositif d'aide au pilotage de la performance en vue d'améliorer le rapport entre les ressources (humaines, matérielle et financières) engagées et les résultats obtenus au titre de l'exécution du programme sur lequel il est affecté, sur la base d'objectifs préalablement définis et au terme d'une démarche de planification stratégique (slide 1 et 9).

2- Situation hiérarchique

Le contrôleur de gestion ministériel est sous l'autorité hiérarchique du secrétaire général ou du responsable de programme.

3- Situation fonctionnelle

Le contrôleur de gestion sur programme est placé auprès du responsable de programme et collabore étroitement avec ce dernier (slide 8 : à vérifier).

4- Conditions d'exercice

Le contrôleur de gestion ministériel est basé en administration centrale. Selon l'organisation de chaque département ministériel, le contrôleur de gestion peut être amené à gérer des équipes en administration centrale et en services déconcentrés de l'État.

Des déplacements sur le terrain afin de conduire des appuis opérationnels, des vérifications sur site ou des travaux auprès des équipes peuvent avoir lieu.

Le contrôle de gestion est une fonction de mission qui nécessite une disponibilité, un esprit de service et un fonctionnement dans une logique de résultat. Les horaires sont adaptés aux enjeux dans le respect du cadre légal. La fonction n'est pas soumise à des astreintes et permanences le soir ou les week-ends.

5- Autonomie et responsabilité

Le rythme des travaux du contrôleur de gestion de programme est établi par les contraintes fixées par le calendrier de gestion interministériel. Ce calendrier comprend concomitamment la préparation budgétaire qui aboutit au PLF (année n+1), l'exécution budgétaire de l'exercice en cours (année n) et l'évaluation de l'exercice précédent qui aboutit à la loi de règlement (année n-1).

Le suivi et la consolidation des rendez-vous de pilotages mensuels du responsable de programme en lien avec les services régionaux rythment les travaux du contrôle de gestion. Il est responsable de la mise à jour mensuelle du système de suivi et d'évaluation de la performance du programme et de rendre compte à l'échelon ministériel.

Il collabore avec le responsable du contrôle de gestion ministériel et avec les contrôleurs de gestion en région dans un esprit managérial.

6- Missions principales

Le contrôleur de gestion de programme a la charge de :

5. Concevoir et animer le dispositif d'aide au pilotage du programme dans la cohérence du dispositif ministériel.
6. Objectiver la mesure de la performance et la connaissance des coûts de l'action publique.
7. Proposer des voies pour optimiser le rapport entre les moyens financiers engagés et les résultats de l'activité des structures publiques.
8. Formaliser les rendu-comptes des performances pour aider à la prise de décision.

RUBRIQUE 2 : ACTIVITES ET COMPETENCES TECHNIQUES

6- Activités techniques (ou missions) décomposées en tâches

Concevoir et animer le dispositif d'aide au pilotage du programme dans la cohérence du dispositif ministériel.

- Formaliser le calendrier et les règles pour la gouvernance du programme ;
- Animer le dispositif d'aide au pilotage en continu.
- Animer le dialogue de gestion
- Préparer les instances de décision.
- Participer aux instances de décision.
- Animation du réseau des contrôleurs de gestion travaillant à la mise en œuvre des programmes ;

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

- Formaliser la démarche stratégique, les objectifs et indicateurs de performance, et garantir leur déclinaison.
- Formaliser les tableaux de bord du programme en lien avec les opérationnels et les budgétaires.
- Apporter des informations sur les coûts, la performance des processus, l'organisation de l'action publique.
- Analyser et formaliser des hypothèses (leviers d'action et impact) en vue d'actions correctives et de voies d'optimisation.
- Définir les nomenclatures des activités et des produits, mesurer les activités, les produits, les coûts et les résultats.
- Coordonner et rédiger les rapports de gestion et tenir les échéances du calendrier budgétaire notamment les PPA et RAP.
- Veiller au développement d'une culture de gestion et de maîtrise budgétaire (information, formation) au sein du programme ;

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

- Appui à la contractualisation (adéquation moyens alloués / objectifs fixés / niveau de performance attendu) et établissement du budget prévisionnel attaché au programme en liaison avec le DAF.
- Réalisation d'études, d'évaluations, et d'analyses

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

- Définir et documenter l'organisation, les outils et les procédures de contrôle de gestion du programme en cohérence avec la doctrine ministérielle et interministérielle
- Contribution aux travaux ministériels et notamment à la modernisation de l'Etat et aux SI.
- Participe au développement d'outils de compte-rendu homogène comprenant un suivi des plans d'actions.
- Participer au réseau des contrôleurs de gestion.

7- Relations fonctionnelles

En interne de l'administration

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

- Le réseau des contrôleurs de gestion affectés sur d'autres programmes : partage d'expérience, renforcement mutuel.
- Le contrôleur de gestion ministériel qui coordonne l'action de tous les contrôleurs de gestion affectés dans un même département ministériel.
- Les responsables d'action en administration centrale qui sont les opérationnels qui réalisent les actions, mettent en œuvre la stratégie et permettent l'atteinte des performances. Le système de suivi passe par les responsables d'actions et les responsables des services déconcentrés de l'Etat en région.
- Les contrôleurs de gestion en région.
- Les correspondants budgétaires de son ministère

En externe de l'administration de rattachement

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

- Les contrôleurs de gestion ou opérationnels des établissements sous tutelle rattachés à son programmes,

8- Savoirs

- Missions, organisation et fonctionnement d'une administration publique d'Etat
- Finances publiques notamment sur les volets budgétaires et de comptabilité publique
- Principes de gestion en mode programme (au sens de la LRFE).
- Connaissance des processus budgétaires et comptables.
- Principes de gestion axée sur les résultats et la performance (GAR).
- Principes de gestion budgétaire en mode programme.

9- Savoir-faire

- Polyvalence et capacité à conseiller des décideurs comme des opérationnels
- Analyser les données et qualifier les écarts à un corpus de normes définies.
- Planifier et organiser
- Techniques de management
- Optimisation des processus
- Dialoguer, écouter et concilier
- Traiter des données chiffrées, analyser.
- Diffuser l'information, animer des équipes et fédérer différents acteurs.
- Outils et techniques du contrôle de gestion
- Maîtrise des outils informatiques de traitement de texte, tableur et de présentation.

10- Savoir-être

- Présentation irréprochable
- Disponible aux sollicitations dans un esprit de conseil
- Bienveillant dans une volonté d'apporter méthodes, appuis et des voies de progrès
- Patient en planifiant la diffusion progressive des savoirs et méthodes
- Humble n'ayant pas le pouvoir de décision mais uniquement de conseil
- Impartial et dans un esprit d'appui, de recherche de solutions utiles pour les décideurs
- Loyal et digne de confiance dans le respect de la confidentialité des données

RUBRIQUE 3 : MENTIONS SPECIFIQUES LIES AU POSTE

Néant

Fiche-Métier

Contrôleur de gestion en Région

Rubrique 1 : Le métier

1- Définition (ou finalité du poste)

Le contrôleur de gestion en Région a pour mission principale de concevoir, d'animer un dispositif régional de pilotage de la performance, intégrant les programmes auxquels il est rattaché, en vue d'améliorer le rapport entre les ressources (humaines, matérielles et financières) engagées et les résultats obtenus au titre de l'exécution de l'ensemble des programmes mis en œuvre dans la Région.

2- Situation hiérarchique

Selon l'organisation ministérielle ou interministérielle, le contrôleur de gestion en Région est sous l'autorité hiérarchique du Gouverneur de Région ou du Secrétaire général de son ministère.

NB : Selon l'organisation ministérielle ou interministérielle, le réseau déconcentré ministériel peut avoir son propre contrôleur de gestion en région qui assure l'appui au pilotage pour son périmètre ministériel. De ce fait, il peut y avoir plusieurs contrôleurs de gestion en région : au niveau du Secrétaire général de la région et au niveau des échelons régionaux des ministères à réseau.

3- Situation fonctionnelle

Le contrôleur de gestion en région ministériel coordonne et anime le réseau des contrôleurs de gestion de son échelon régional sur le périmètre qui lui est confié. Cette coordination repose sur une animation fonctionnelle en vue de rendre compte de la performance, aider à la décision et coordonner les actions locales.

4- Conditions d'exercice

Le contrôleur de gestion en région est basé en administration déconcentrée. Selon l'organisation de chaque département ministériel, le contrôleur de gestion peut être amené à gérer des équipes en administration déconcentrée de l'échelon régional ou infra.

Des déplacements sur le terrain afin de conduire des appuis opérationnels, des vérifications sur site ou des travaux auprès des équipes sont fréquents.

Le contrôle de gestion est une fonction de mission qui nécessite une disponibilité, un esprit de service et un fonctionnement dans une logique de résultat. Les horaires sont adaptés aux enjeux dans le respect du cadre légal. La fonction n'est pas soumise à des astreintes et permanences le soir ou les week-ends.

5- Autonomie et responsabilité

Le rythme des travaux du contrôleur de gestion en région est établi par les contraintes fixées par le calendrier de gestion interministériel. Ce calendrier comprend concomitamment la préparation budgétaire qui aboutit au PLF (année n+1), l'exécution budgétaire de l'exercice en cours (année n) et l'évaluation de l'exercice précédent qui aboutit à la loi de règlement (année n-1).

Le dialogue de gestion vertical (en lien avec le programme et avec les services déconcentrés) mais aussi horizontal (services de la région, établissements publics et acteurs locaux).

Le suivi et la consolidation des rendez-vous de pilotages mensuels des responsables de programme rythment les travaux du contrôle de gestion. Il est responsable de la mise à jour mensuelle du système de suivi et d'évaluation de la performance de la région pour le périmètre dont il a la charge.

6- Activités ou missions

Le contrôleur de gestion en région a la charge de :

- 1- Concevoir et animer un dispositif d'aide au pilotage à l'échelon régional en coordination avec les différents programmes.
- 2- Objectiver la connaissance des coûts de l'action publique.
- 3- Proposer des voies pour optimiser le rapport entre les moyens financiers engagés et les résultats de l'activité des structures publiques.
- 4- Formaliser les rendu-comptes des performances pour aider à la prise de décision.

RUBRIQUE 2 : ACTIVITES ET COMPETENCES TECHNIQUES

11- Activités techniques (ou missions) décomposées en tâches

Concevoir et animer un dispositif d'aide au pilotage à l'échelon régional en coordination avec les différents programmes.

- Formaliser le calendrier et les règles pour la gouvernance du programme au niveau régional ;
- Formalisation explicite des engagements et priorités ministériels déclinés à l'échelon régional ;
- Formaliser la démarche stratégique régionale, les objectifs et indicateurs de performance, et garantir leur déclinaison opérationnelle.
- Animer le dialogue de gestion vertical avec les programmes et le dialogue de gestion horizontal pour garantir la cohérence interministérielle à l'échelon régional ;
- Préparer les instances de décision.
- Participer aux instances de décision.
- Animer ou participer à l'animation du réseau des contrôleurs de gestion travaillant à la mise en œuvre des programmes à l'échelon régional ;
- Analyser et formaliser des hypothèses (leviers d'action et impact) en vue d'actions correctives et de voies d'optimisation
- Coordonner et rédiger les rapports de gestion en région et tenir les échéances du calendrier budgétaire notamment les PPA et RAP.

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

- Réalisation et suivi du tableau de bord pour les programmes et les indicateurs complémentaires propres à la région si nécessaire,
- Appréciation de la documentation de performance à l'échelon régional en vue des PPA et RAP ;
- Contribuer au développement d'une culture de gestion et de maîtrise budgétaire (information, formation) au sein de la région en lien avec les programmes (chaîne managériale)
- Détermination des moyens et conception des outils nécessaires au pilotage des politiques publiques mises en œuvre à l'échelon régional (tableaux de bord, SI : maîtrise d'ouvrage, partage des informations)

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

- Réalisation d'études, d'évaluations, et d'analyses
- Dialogue avec les instances de contrôles (inspection et cour des comptes)
- Gestion des fonctions transverses du ministère notamment les fonctions supports, les chantiers de réforme de l'Etat, coordination de la fonction contrôle de gestion en administration centrale
- Définir et documenter l'organisation, les outils et les procédures de contrôle de gestion ministériel
- Définir et mettre en œuvre les méthodes de comparaisons et d'étalonnage, mutualiser les bonnes pratiques
- Définir les profils de poste, les référentiels de compétence et les besoins de formation ;

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

- Définir les nomenclatures des activités et des produits, mesurer les activités, les produits, les coûts et les résultats

- Appuyer le développement d'outils de compte-rendu homogène comprenant un suivi des plans d'actions.
- Réalisation d'études, d'évaluations, et d'analyses
- Contribution aux travaux relatifs à la modernisation de l'Etat et aux SI
- Participer au réseau des contrôleurs de gestion

12- Relations fonctionnelles.

En interne de l'administration :

En fonction de l'organisation retenue, le contrôleur de gestion en Région peut-être le contrôleur de gestion auprès du secrétaire général de la Région qu'il conseille et appuie dans ses prises de décision. Il peut aussi être le contrôleur de gestion en région pour un réseau ministériel.

Il entretient des relations de collaboration avec :

- les responsables d'action et les contrôleurs de gestion des programmes auxquels il se rattache ;
- Les correspondants opérationnels dans les départements (ou échelon local) ;

En externe de l'administration de rattachement

- Les établissements publics participant de la politique publique considérée ;
- L'ensemble des correspondants relatifs aux programmes déclinés dans les Région ;

13- Savoirs

- Missions, organisation et fonctionnement d'une administration publique d'Etat
- Fonctionnement de l'Etat en région
- Finances publiques notamment sur les volets budgétaires et de comptabilité publique
- Principes de gestion en mode programme (au sens de la LRFE).
- Connaissance des processus budgétaires et comptables.
- Principes de gestion axée sur les résultats et la performance (GAR).
- Principes de gestion budgétaire en mode programme.

14- Savoir-faire

- Conseiller des décideurs opérationnels
- Synthèse et appréhension des composantes interministérielles
- Analyser les données et qualifier les écarts à un corpus de normes définies.
- Planifier et organiser
- Techniques de management
- Optimisation des processus
- Dialoguer, écouter et concilier
- Traiter des données chiffrées, analyser.
- Diffuser l'information, animer des équipes et fédérer différents acteurs.
- Outils et techniques du contrôle de gestion
- Maîtrise des outils informatiques de traitement de texte, tableur et de présentation.

15- Savoir-être

- Disponible aux sollicitations dans un esprit de conseil
- Bienveillant dans une volonté d'apporter méthodes, appuis et des voies de progrès
- Patient en planifiant la diffusion progressive des savoirs et méthodes
- Humble n'ayant pas le pouvoir de décision mais uniquement de conseil
- Impartial et dans un esprit d'appui, de recherche de solutions utiles pour les décideurs
- Loyal et digne de confiance dans le respect de la confidentialité des données

RUBRIQUE 3 : MENTIONS SPECIFIQUES LIES AU POSTE

Néant

5.3. Bibliographies

- Cameroun VISION 2035. MINEPAT Juin 2009
- Document de Stratégie pour la Croissance et l'Emploi. MINEPAT 2009.
- Manuel de pilotage et d'exécution du budget programme. Ministère des finances. Cameroun. Janvier 2013
- Manuel de la chaîne Planification, Programmation, Budgétisation, Suivi et Evaluation (PPBS). MINEPAT – Cameroun. Juin 2012
- Guide Méthodologique d'élaboration des CDMT au Cameroun- MINEPAT. Avril 2013
- Manuel du contrôle de gestion dans les services de l'Etat. Ministère des finances. Direction du budget. France. 2015
- Contrôle de gestion et pilotage de la performance par F. Giraud. Gualino éditeur. 2005
- Le contrôle de gestion par Henri Bouquin. Puf. 2004
- Les nouveaux visages du contrôle de gestion par X. Bouquin. Dunod. 2013
- Circulaire budgétaire relative à la justification au premier euro. Direction du budget. France. 2006
- Guide des nomenclatures budgétaires. Ministère des finances. Direction du budget. France. 2015
- Guide opérationnel d'élaboration de l'analyse des coûts. . Ministère des finances. Direction du budget. France. 2013
- Circulaire programmation par activité. Ministère des finances. Direction du budget. France. 2013
- Lean 6sigma pour les services par Michael George. Maxima. 2013
- Le pouvoir de la confiance par Stephen Covey. J'ai lu. 2011
- Manager une équipe par Raphaëlle Delaunay. Nathan 2011
- La conduite de projet par Thierry Hougron. Dunod 2001
- Guide de la performance Ministère des finances. Direction du budget. France. 2006
- Guide d'auto-évaluation du contrôle de gestion. Ministère des finances. France. 2000
- Article : management de la transformation par Géraud du Jonchay – Autrement 2013
- Fiche métier du contrôle de gestion. Pôle Emploi. France. Ref M1204. 2014
- <http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/>

5.4. Question d'autocontrôle dans l'opérationnalisation du contrôle de gestion

id	Démarche d'autocontrôle	Remarque
1	<p>Est-ce que les contrôleurs de gestion auprès de chaque responsable de programme sont désignés ?</p> <p>Est-ce que les cellules de suivi sont établies, le réseau des contrôleurs de gestion ou des référents dans les services est constitué ?</p>	
2	<p>Est-ce que le contrôleur de gestion a réalisé une fiche de synthèse de programme regroupant le périmètre de politique publique, les finalités et objectifs principaux, les moyens budgétaires déclinés par action, les moyens humains en emplois, les moyens matériels, les services contributeurs en administration centrale et déconcentrée (réseaux) et unités administratives rattachées, les interactions avec les autres programmes ?</p>	
3	<p>Est-ce que le contrôleur de gestion du programme a réalisé une revue de la démarche stratégique et des objectifs ?</p>	
4	<p>Est-ce que le contrôleur de gestion a établi pour chaque indicateur une fiche descriptive identifiant notamment les services contributeurs, les modalités de calculs et de remontées, les leviers d'action, les cibles de résultat ?</p> <p>Est-ce que chaque indicateur est décliné sur les services opérationnels ?</p>	
5	<p>Est-ce que le tableau de bord est établi pour le ministre, le programme et décliné pour chaque région ?</p> <p>Le tableau de bord peut-il servir au dialogue de gestion et au pilotage ?</p>	
6	<p>Est-ce que le système de pilotage est formalisé avec des rendez-vous de pilotages trimestriels réunissant la chaîne managériale et le contrôle financier ; avec des modalités de dialogue de gestion ; avec un système de rapportage ?</p>	
7	<p>Est-ce que le plan de formation pour les contrôleurs de gestion est identifié et lancé ?</p>	