

Document de travail - Statut intermédiaire
Version du 14 janvier 2014 – V11



Le contrôle de gestion comme outil du pilotage de la performance des programmes

Yaoundé
République du Cameroun

Le présent rapport a été préparé par une équipe de la Banque Mondiale sur la base de travaux réalisés à Yaoundé du 26 novembre au 12 décembre 2013.

L'équipe projet était dirigée par Ousmane Kolie (Spécialiste principal en gestion financière, région Afrique) sous la supervision de M. Renaud Seligmann (Responsable du Département de Gestion Financière de la région Afrique de l'Ouest et du Centre) et comprenait en outre M. Géraud du Jonchay (Consultant et Directeur Associé de Basileius SAS), M. Eric Adda (spécialiste en gestion financière) avec l'assistance technique de M. Julien Cesana (Conseiller Technique de la GIZ), Madame Helene Radeke (Conseillère Technique de la GIZ), M. Jean Michel Dumont (Conseiller Technique de la Coopération Française), M. Martial Laurent (Chef de mission projet d'appui aux finances publiques de la Délégation de l'Union Européenne) et Madame Sylvie Ndzé (Assistante de Programme).

L'équipe tient à exprimer ses remerciements aux Autorités Camerounaise, aux représentants des institutions et départements ministériels rencontrés, pour leur participation active et leur soutien au cours de cette mission.

Sommaire

1	Diagnostic – synthèse et plan de déploiement du contrôle de gestion.....	6
2	Objet de l'étude, note méthodologique et ministères rencontrés	13
3	La Loi portant Régime Financier de l'Etat introduit le management par la performance... ..	15
4	Le premier constat opérationnel, c'est la priorité donnée à l'efficacité.....	18
5	La mise en œuvre du contrôle de gestion n'est pas encore effective	22
6	La cartographie de la performance est segmentée	27
7	Le management par la performance est en cours de structuration... ..	30
8	La démarche de performance peut être clarifiée ou « comment dépenser mieux».....	35
9	L'efficience du dispositif de pilotage à mettre sous contrôle	40
10	Annexes :	46

Sommaire détaillé

1	Diagnostic – synthèse et plan de déploiement du contrôle de gestion.....	6
1.1	Résumé « pour tweeter ».....	6
1.2	Résumé « pour Facebook ».....	6
1.3	Résumé analytique.....	6
1.4	Diagnostic synthétique du niveau de mise en œuvre du contrôle de gestion	8
1.5	Proposition de plan de déploiement du contrôle de gestion	10
1.6	Synthèse des préconisations.....	11
1.6.1	Atteindre l'efficacité puis passer progressivement à l'efficience	11
1.6.2	Mettre en place le contrôle de gestion	11
1.6.3	Assurer la souplesse de la cartographie de la performance	12
1.6.4	S'approprier le management par la performance.....	12
1.6.5	Contrôler l'efficience du pilotage et la réalité du dialogue de gestion	12
2	Objet de l'étude, note méthodologique et ministères rencontrés	13
2.1	Objet de l'étude.....	13
2.2	Note méthodologique et guide d'entretien.....	13
2.3	Ministères rencontrés	14
3	La Loi portant Régime Financier de l'Etat introduit le management par la performance... ..	15
3.1	Ce qui fixe un niveau d'ambition et un véritable changement de culture	15
3.2	Et introduit un contrôle de gestion de haut niveau	16
3.3	Qui consiste à assurer le pilotage stratégique dans une logique de résultat.....	17
3.4	En optimisant l'équilibre entre la pertinence, l'efficacité et l'efficience.....	17
4	Le premier constat opérationnel, c'est la priorité donnée à l'efficacité.....	18
4.1	Qui s'appuie sur la planification sectorielle.....	18
4.2	Et une budgétisation par activité qui préfigure la justification au premier franc.....	20
4.3	Avec des programmes supports focalisés sur le taux de réalisation qui préfigure l'analyse de coût par action.....	20
5	La mise en œuvre du contrôle de gestion n'est pas encore effective.....	22
5.1	La désignation du contrôleur de gestion n'est pas encore concrétisée... ..	22
5.1.1	La question du statut est un frein à la désignation	22
5.1.2	Une fiche de poste interministérielle pourrait aider à clarifier les rôles	24
5.1.3	Une dénomination de contrôleur de gestion qui prête parfois à confusion.....	24
5.2	Une organisation cible définie mais qui n'est pas opérationnelle.....	24
5.3	Qui nécessite une approche complémentaire: formation et animation du réseau des praticiens	25
6	La cartographie de la performance est segmentée	27
6.1	Des programmes morcelés dont la taille critique n'est pas toujours atteinte.....	27
6.2	Avec un découpage assez proche des organisations existantes	27
6.2.1	Des programmes support pour chaque ministère, un choix à questionner	28
6.3	Une plasticité éventuelle autour des grands agrégats de politiques publiques du DSCE à mettre en place	28
7	Le management par la performance est en cours de structuration... ..	30
7.1	Avec des responsables de programme ou d'action qui ne sont pas encore désignés.....	30
7.2	Une déclinaison territoriale du programme à normaliser	30
7.3	Un dialogue de gestion à animer et à décloisonner.....	31
7.3.1	En phase amont entre 1 à 2 ans avant l'exercice budgétaire.....	32
7.3.2	En phase d'exécution	32
7.3.3	En phase aval ou de bilan.....	33
7.4	Un schéma de dialogue de gestion à simplifier	33

8	La démarche de performance peut être clarifiée ou « comment dépenser mieux».....	35
8.1	La méthode de démarche stratégique dans la recherche de l'efficience à asseoir	36
8.1.1	Des objectifs opérationnels qui fédèrent les services	37
8.2	Des indicateurs d'efficience sur les trois axes de la performance à clarifier.....	37
8.3	Essai d'une analyse critique des objectifs et indicateurs inscrits sur les 8 ministères rencontrés. 38	
9	L'efficience du dispositif de pilotage à mettre sous contrôle	40
9.1	La sélectivité des indicateurs et la souplesse du dispositif de pilotage comme pierre angulaire 40	
9.2	Un outil nécessaire et structurant ...l'outil de pilotage PROBMIS	40
9.3	Des indicateurs peu documentés et un modèle de remontée à améliorer	41
9.3.1	Le besoin de privilégier une source de donnée maîtrisée, infra annuelle	42
9.4	Des tableaux de bord de pilotage synthétique et sélectif à construire	42
9.4.1	Exemple de tableau de bord par objectif :	43
9.5	La charte de gestion ministérielle et de programme à élaborer et utiliser	44
9.6	Des outils de gestion budgétaire complémentaires à mettre en place pour un meilleur pilotage de la performance.....	45
10	Annexes :	46
10.1	Bibliographie.....	46
10.2	Annexe 1 - Guide d'entretien – diagnostic sur la mise en œuvre du contrôle de gestion au sein des administrations du Cameroun dans le cadre des budgets programmes.	47
10.3	Annexe 2 : Exemple de sommaire d'une charte de gestion de programme – ministère de l'outre-mer, français.....	48
10.4	Annexe 3 : Exemple de fiche métier issu du référentiel interministériel des métiers de l'Etat français.....	49
10.5	Annexe 4 : Fiche type de documentation d'un indicateur	50
10.6	Annexe 5 : Exemple de fiche indicateur permettant la réalisation d'une synthèse mensuelle – ministère de l'immigration français	51
10.7	Annexe 6 : Analyse des objectifs et indicateurs des ministères pilotes à l'aune de la LFRE... 52	

1 Diagnostic – synthèse et plan de déploiement du contrôle de gestion

1.1 Résumé « pour tweeter »

Dans cette première année de mise en œuvre de la LRFE¹, l'efficacité a été privilégiée dans la démarche de la performance. La progression vers l'efficience et l'homogénéisation des pratiques de contrôle de gestion apparaissent comme la prochaine étape.

1.2 Résumé « pour Facebook »

Dans le cadre de la réforme budgétaire au sein de l'administration du Cameroun, le contrôle de gestion est considéré comme l'outil d'aide au pilotage. Chaque programme a été doté d'un objectif et d'un indicateur principal, axé sur l'efficacité au détriment de l'efficience. Au cours de cette première année, les contrôleurs de gestion lorsqu'ils sont désignés commencent à définir de façon non homogène, leur tableau de bord de pilotage stratégique. Des formations spécifiques et l'animation d'un réseau de praticiens sont nécessaires pour la montée en puissance homogène et contribuer à l'aide au pilotage. La comptabilité générale, l'analyse des coûts, les systèmes d'information budgétaire et comptable, outils complémentaires pour asseoir le contrôle de gestion sont en cours de mise en place mais à des degrés d'avancement différenciés.

1.3 Résumé analytique

1. Le Cameroun a posé les bases conceptuelles, législatives et réglementaires du management par la performance pour son administration d'Etat. Cela s'est concrétisé par la loi de 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 depuis le 1^{er} janvier 2013. Aussi, **les objectifs d'une réforme de la gestion publique et d'une transformation des modes managériaux sont au bon niveau d'ambition et en cours de mise en œuvre. L'enjeu principal est à présent de progresser vite.**
2. Si les concepts sont définis, ils ne sont pas encore bien appropriés par les acteurs sur l'ensemble de la chaîne de performance qui part du responsable de programme jusqu'à l'unité opérationnelle sur le terrain. Par exemple, les indicateurs associés à chaque programme sont essentiellement des indicateurs de production dans une logique de moyen axés sur la satisfaction du contribuable. Certains indicateurs sont annuels ce qui ne permet pas un pilotage infra-annuel, les remontées des données ne sont pas certifiées, les modes de calcul ne sont pas précisés et les cibles ne sont pas souvent quantifiées. **Les indicateurs d'activités existants doivent nécessairement être à court terme associés à des indicateurs d'efficience pour progresser vers l'exigence du management par la performance qui est «comment dépenser mieux». La définition de la performance stratégique doit être également précisée et stabilisée afin de couvrir les axes de performance usuels (citoyen, usager et contribuable).**
3. La structuration des programmes est fortement corrélée à l'organisation administrative ministérielle ce qui conduit à des chevauchements ou à des manques de synergie entre des acteurs d'une même politique publique. **Une révision de la structuration des programmes pourrait être planifiée après une phase de stabilisation par exemple après les trois premiers exercices budgétaires exécutés en mode programme (c'est à dire en 2016 ou 2017).**

¹ Loi portant Régime Financier de l'Etat entrée pleinement en vigueur le 1^{er} janvier 2013.

4. Relativement au contrôle de gestion, les acteurs s'accordent sur la nécessité de cette nouvelle fonction d'appui au pilotage. Si la fonction est clairement définie dans le « manuel de gestion et d'exécution des budgets programmes » et la circulaire d'exécution du budget 2013, **les contrôleurs de gestion ou les responsables des cellules de suivi rencontrés demandent un appui pour sa mise en œuvre concrète et l'homogénéisation des pratiques. Un plan de formations opérationnelles qui se traduirait par des outils et un manuel de procédures est une réponse possible.**
5. La désignation des contrôleurs de gestion semble être freinée par la question de leur statut. En effet, certains ministères hésitent à désigner leurs contrôleurs de gestion en se posant la question du statut donné au contrôleur. Le travail du contrôleur de gestion étant très différent de celui de l'inspection ou de l'audit, il ne nécessite aucun statut réglementaire attaché à un corps administratif de fonctionnaire. Les contrôleurs de gestion n'ont pas besoin d'attributions spéciales comme les inspecteurs ou les magistrats qui ont le pouvoir de commander des informations et de faire ouvrir les livres dans le cadre de leurs enquêtes. **La désignation formelle des contrôleurs de gestion à partir d'une lettre de mission et d'une fiche de poste interministérielle est à privilégier.**
6. Par circulaire interministérielle a été définie une organisation composée d'un contrôleur de gestion par programme et animée par le contrôleur de gestion du programme « appui institutionnel » placé auprès du Secrétaire Général du ministère. **Cette organisation simple et robuste doit être effectivement déployée et animée par la mise en place d'un réseau interministériel. Ce réseau permettra l'échange des bonnes pratiques, le maintien de la dynamique et l'homogénéisation progressive des méthodes.**
7. L'administration a porté un effort important à travers une planification budgétaire détaillée par actions, activités, et tâches. Cette méthode a pour intérêt d'objectiver la budgétisation et de cadrer le suivi de l'exécution par actions, activités et tâches. Cependant, cet effort pourrait devenir une rigidité dans la phase d'exécution si le principe de liberté de gestion n'était pas introduit. **Cette liberté relative prévue par la Loi à travers les 15% de fongibilité devait être formalisée dans les chartes de gestion ministérielle et de programme. Cette souplesse laissée au gestionnaire permettrait de responsabiliser le manager public dans l'atteinte de la performance.**
8. L'organisation d'un dialogue de gestion continu est du ressort du responsable de programme assisté par le contrôleur de gestion. Le dialogue de gestion permet d'ajuster la conduite des opérations tout au long de l'exercice afin d'atteindre la performance annuelle définie. Or, ce dialogue n'est pas encore formalisé à travers les chartes de gestion. **La rédaction des chartes de gestion permettra de formaliser les règles du dialogue de gestion : rythme, support de la planification et des comptes rendus, tableau de bord. Il ressort le besoin d'accompagner cette formalisation en proposant un cadre souple aux contrôleurs de gestion à adapter selon les contextes de chaque programme.**
9. Les règles d'élaboration des coûts complets par action, la justification au premier franc ainsi que le déploiement de la comptabilité générale sont encours de mise en œuvre avec des niveaux d'avancement très différenciés. Or, ces outils complémentaires sont nécessaires pour la mise en place d'un contrôle de gestion approprié. **Le contrôle de gestion sera renforcé avec la finalisation de ces outils à moyen terme pour un meilleur pilotage stratégique.**
10. L'ensemble des documents de planification et d'exécution générés à partir de l'application de gestion PROBMIS est volumineux mais nécessaire dans la phase actuelle de mise en œuvre. Ces documents participent de l'appropriation du nouveau cadre managérial par les acteurs. Cependant, après un à deux exercices et sous réserve d'une appropriation adéquate du nouveau cadre managérial, **il conviendrait de mesurer la charge transactionnelle induite par la collecte des données, la mise à jour de l'application de gestion, les ajustements, et les comptes rendu afin d'éventuellement de se concentrer sur ce qui est structurant pour la performance.**

* *

1.4 Diagnostic synthétique du niveau de mise en œuvre du contrôle de gestion



Etapes dans la mise en œuvre du contrôle de gestion en vue du pilotage de la performance publique	Niveau de mise en œuvre	Commentaires
Définition conceptuelle du management par la performance, pose du cadre législatif et réglementaire. Etablissement des programmes.		Loi 2007/006 du 26 décembre 2007 portant régime financier de l'Etat, la préparation, le vote et l'exécution du budget en mode programme depuis le 1er janvier 2013 pose le cadre législatif. La circulaire relative à l'exécution budgétaire 2013 et le manuel de pilotage et d'exécution du budget programme fixent les règles pour la nouvelle gestion publique axée sur la performance.
Désignation des responsables de programme et des acteurs de la performance. Désignation des contrôleurs de gestion avec lettre de mission.		Les acteurs de la performance sont le plus souvent identifiés mais pas encore formellement désignés sauf quelques exceptions. La désignation accompagnée d'une lettre de mission et d'une fiche de poste permettra de clarifier les rôles, de responsabiliser les acteurs et de lancer concrètement les travaux.
Formation opérationnelle des contrôleurs de gestion.		Si des formations ont déjà eu lieu à haut niveau, des formations opérationnelles dédiées aux contrôleurs de gestion désignés n'ont pas encore été dispensées. Les contrôleurs de gestion ou les responsables de cellules de suivi rencontrés ont demandé à être accompagnés opérationnellement.
Définition des objectifs de performances stratégiques suite à une démarche stratégique documentée.		A chaque programme et action est associé un objectif et un indicateur ce qui permet de fixer les priorités aux services. Cependant, la revue des objectifs et des indicateurs des 8 ministères rencontrés laisse apparaître une place quasi exclusive aux indicateurs de production dans une logique de moyens. Ces indicateurs de production devront être éclairés par des indicateurs d'efficience pour répondre à l'exigence du management par la performance qui est « comment dépenser mieux ». Une démarche stratégique documentée permettra de justifier des axes de performance choisis.
Définition des indicateurs de performance (documentation, quantification des cibles, mesure des activités, des résultats, analyse des risques, certification des données).		Les indicateurs sont définis mais leur formalisation est lacunaire. Il apparaît que certains indicateurs sont annuels ce qui ne permet pas un pilotage infra-annuel, les remontées des données ne sont pas certifiées, les modes de calcul ne sont pas précisés, les cibles ne sont pas quantifiées.

Mise en place du système de management avec des réunions régulières de pilotage de la performance.		Des réunions de pilotage sont définies mais de façon très diverses d'un ministère à l'autre. Elles sont orientées vers le suivi de la consommation des ressources et de la réalisation des opérations planifiées. Il n'y a pas encore de pilotage par la performance.
Mise en place des outils de pilotage (dont tableau de bord, suivi physico-budgétaire, système d'information, comptabilité de coût).		Des rapports d'activités bi-mensuels ou semestriels existent en support aux réunions de suivi. Cependant, ils ne permettent pas le pilotage par la performance. Ils sont segmentés par actions et opérations. Ils ne font pas apparaître les mesures correctives envisagées dans une approche globale de la performance du programme. Les outils d'analyse de coût, de comptabilité budgétaire et générale, les référentiels d'activités, la justification au premier franc, les systèmes d'information doivent encore être stabilisés avec des niveaux d'avancement différenciés.
Animation interministérielle et mise sous tension du progrès continu.		Une fois les contrôleurs de gestion désignés et formés, une animation interministérielle permettra de faire émerger les bonnes pratiques et de maintenir une tension. Nb : Une animation interministérielle serait aussi très souhaitable pour les responsables de programmes, pour les SG, pour les responsables de ressources financières et des ressources humaines.
Formalisation des chartes de gestion ministérielles et de programmes.		Les chartes de gestion ne sont pas encore définies. C'est à travers elles, en s'appuyant sur les textes de référence, que les responsables de programme établissent les règles de gestion adaptées au contexte de leur programme. Il revient aux contrôleurs de gestion de consolider ce référentiel de gestion. La constitution de ces chartes avec l'ensemble des acteurs de la performance participe à la responsabilisation et à l'appropriation du management par objectif.

1.5 Proposition de plan de déploiement du contrôle de gestion

Concrètement, des priorités peuvent être fixées pour la mise en œuvre du contrôle de gestion dans le contexte du Cameroun. Huit actions interministérielles sont proposées parmi l'ensemble des recommandations qui sont formulées dans ce rapport afin d'ordonner les travaux. Ces actions sont nécessaires mais pas suffisantes. Elles seront complétées en tant que de besoin par les programmes. Pour chaque action une date butoir de réalisation est fixée.

	Actions	Date butoir
1	Identifier les contrôleurs de gestion : • Demander par circulaire la désignation des contrôleurs de gestion pour un an. • Identifier un contrôleur de gestion auprès des Secrétaires Généraux qui est aussi le contrôleur du programme « appui institutionnel » et un contrôleur de gestion par programme.	27 février 2014
2	Par circulaire, rappeler les responsabilités du responsable de programme : • Ils seront prioritairement évalués sur leur capacité à atteindre leurs objectifs de performances stratégiques sous contrainte des ressources (« dépenser mieux »). • Ils s'assureront de la construction de leur charte de gestion de programme. • Les indicateurs de performance seront éclairés par des indicateurs de production comme « le taux d'exécutions des actions planifiées ».	Mars 2014
3	Par circulaire, imposer la documentation de chaque indicateur inscrit dans les Projets de Performances de l'Administration (PPA) : • Utiliser un modèle unique de fiche indicateur. • Pour chaque indicateur, préciser, dans une logique de gestion par les risques, les actions correctives prévues en cas de non performance en cours de gestion.	Mars 2014
4	Assurer une formation pour les contrôleurs de gestion et les responsables de programmes désignés - tronc commun : • définir les ambitions, clarifier les rôles, bâtir un réseau, donner les concepts, identifier les outils, • commencer à documenter les indicateurs du PAP et bâtir le tableau de bord du programme.	Juin 2014
5	Former de façon spécifique les contrôleurs de gestion placés auprès des SG : • Ils formeront la tête de pont du contrôle de gestion dans les ministères. • Ils élaboreront le tableau de bord du programme « appui institutionnel », et la charte de gestion ministérielle. • Ils mettront en place un indicateur transversal au programme « appui institutionnel ».	Juin 2014
6	Organiser une revue des indicateurs 2013 / 2014 par programme. • Cette revue sera conduite par la Direction de la Réforme Budgétaire qui constituera une cellule chargée de la doctrine conjointement avec les « sectoriels » de la Direction Générale du Budget (DGB) et la Direction de la Planification de la Préparation et du Suivi (DPPS)². • Chaque responsable de programme présentera sa démarche stratégique, ses fiches par indicateur. • Ces réunions ont pour objectif d'accompagner l'appropriation des services aux concepts de la performance et de préparer 2016.	Juin 2014
7	Former les contrôleurs de gestion – formations opérationnelles avancées : • Chaque programme bâtira son tableau de bord, sa charte de gestion de programme. • Selon les besoins, il sera procédé à la spécialisation sur le contrôle de gestion de projet, des RH, des fonctions de soutiens, des coûts, etc.	Mars 2015

² Cette revue devra être complémentaire de celles réalisées par la DPPS.

8	Réaliser des audits de programmes de juin 2014 à mars 2015. • Cibler 10 programmes³ et axer l'audit sur l'élaboration du périmètre du programme, la définition de ses objectifs, la définition et le pilotage de sa performance. • Accompagner les responsables de programme dans une démarche stratégique. Cet accompagnement leur permettra de définir des axes de progrès et des indicateurs de performances stratégiques en vue de l'exercice 2016.	Mars 2015
---	--	-----------

1.6 Synthèse des préconisations

La synthèse des préconisations ci-dessous détaille par thématiques, le plan de déploiement ci-dessus.

1.6.1 Atteindre l'efficacité puis passer progressivement à l'efficience

- Rappeler par circulaire aux responsables de programme qu'ils seront prioritairement évalués sur leur capacité à atteindre leurs objectifs de performances stratégiques sous contrainte des ressources (« dépenser mieux »). Des indicateurs de production viendront éclairer cette performance
- Stabiliser un référentiel d'activités par ministère dans la logique déjà engagée aujourd'hui lors de la planification à l'activité et à la tâche ainsi que pour la budgétisation.
- Introduire le coût complet par action déjà commencé dans certains ministères en s'appuyant sur les programmes support ou d'appui institutionnel avec un principe de ventilation des dépenses directes et par clef de répartition.
- Revoir les indicateurs des programmes supports pour les amener à progresser dans la performance de leur mission : le soutien.
- Se poser la question de la contractualisation ou des partenariats internes entre les programmes métiers et les programmes opérationnels dans un souci de définition des niveaux de services.
- Commencer à définir dans les chartes de gestion des marges de manœuvre et de la souplesse dans le pilotage en cours de gestion et ce au sein du cadre fixé par la planification.
- Développer progressivement le principe de responsabilisation des services déconcentrés en introduisant la maîtrise des processus de gestion via le contrôle interne.
- Responsabiliser le gestionnaire en l'impliquant systématiquement dans le dialogue de gestion tant dans la phase de planification qu'en cours de gestion.
- Assurer une formation spécifique au contrôle de gestion de projet qui s'appuie sur la maîtrise d'un calendrier de réalisation par activités, le niveau de qualité attendu, les ressources associées.

1.6.2 Mettre en place le contrôle de gestion

- Demander par circulaire la désignation des contrôleurs de gestion et ce pour un an avec un contrôleur de gestion auprès des Secrétaires Généraux qui est aussi le contrôleur du programme support et un contrôleur de gestion par programme.
- Réunir les contrôleurs de gestion à l'occasion d'un événement de lancement au premier trimestre 2014 pour définir les ambitions, clarifier les rôles, bâtir un réseau.
- Assurer un cycle de formation des contrôleurs de gestion avec un tronc commun et des modules additionnels afin de définir leur rôle, les outiller et les spécialiser.
- Définir un plan de route opérationnel pour chaque contrôleur à l'issue de la formation avant fin mars 2014 et commencer à documenter un manuel de procédures.
- Animer un réseau des contrôleurs pour les aider par l'échange entre pairs à rendre compte des difficultés, participer à la définir la doctrine, progresser collectivement.
- Assurer une formation et une animation spécifique pour les contrôleurs de gestion placés auprès des Secrétaires Généraux qui forment la tête de pont du contrôle de gestion dans les ministères.
- Introduire un indicateur de performance stratégique transversal et spécifique dans chaque programme support pour 2015.

³ Dont ceux des ministères pilotes rencontrés dans le cadre de la mission.

- Eviter de créer un cadre réglementaire et législatif spécifique pour le contrôle de gestion. Préférer un cadre souple qui s'appuie sur un plan d'action décidé collégialement par le réseau des contrôleurs.

1.6.3 Assurer la souplesse de la cartographie de la performance

- Explorer la piste d'un regroupement sectoriel de programmes afin d'assurer une plasticité entre la structuration des politiques publiques en programmes et l'organisation administrative en ministères ; afin de développer les synergies dans un management par objectifs. Cette approche permet d'envisager des réformes de structures si besoin.
- Envisager la formalisation de politiques transversales pour identifier des synergies entre programmes et répondre à un besoin d'affichage de politiques emblématiques ou ayant une faible masse critique financière (par exemple : lutte contre le changement climatique ; aménagement du territoire, promotion de l'égalité entre l'homme et la femme).
- Auditer les programmes pour affiner les périmètres et les stratégies d'efficience de l'administration.

1.6.4 S'approprier le management par la performance

- Garder une stabilité des indicateurs choisis sur un cycle de performance d'au moins trois exercices budgétaires (par exemple : 2013, 2014, 2015) afin d'ancrer la démarche au sein des administrations. Cependant, planifier une revue des indicateurs avant juin 2014 pour commencer à apporter les ajustements éventuels en vue de 2016. Des compléments pourront être introduits dès l'exercice 2015 si besoin. Cette revue sera conduite par la Direction de la Réforme Budgétaire qui constituera une cellule chargée de la doctrine conjointement avec les « sectoriels » de la Direction Générale du Budget (DGB) et la Direction de la Planification de la Préparation et du Suivi (DPPS)⁴.
- Faire apparaître trois types d'indicateurs dans les prochains PLF : indicateur d'impact à long terme qui montre la finalité (par ex : « taux d'analphabétisme ») ; indicateur stratégique (efficience qui montre l'axe de progrès. Par ex : « délai de paiement ») ; indicateur opérationnel (qui montre la construction physico-budgétaire. Par ex : nombre de dossiers traités ; taux d'actions réalisées).
- Assurer une formation auprès des responsables de programme et d'action sur leur rôle et fonctions ainsi que leur interaction avec le contrôleur de gestion.
- Assurer une formation des délégués régionaux et départementaux afin de les amener progressivement à s'approprier et revendiquer leur nouveau rôle managérial dans le principe de subsidiarité, de responsabilité et de performance voulu par la Loi portant Régime Financier de l'Etat.
- Revisiter la déconcentration en vue de la développer et définir une articulation entre les préfets et les représentants des programmes à l'échelon territorial à l'aune de la Loi portant Régime Financier de l'Etat.

1.6.5 Contrôler l'efficience du pilotage et la réalité du dialogue de gestion

- Assurer le déploiement de l'outil PROMBIS comme support à la gestion rénovée dans un souci d'aide au pilotage pour les programmes.
- Par circulaire, imposer la documentation de chaque indicateur inscrit dans les PPA avant juin 2014 selon un modèle unique. Pour chaque indicateur, préciser dans une logique de gestion par les risques les actions correctives prévues en cas de non performance en cours de gestion.
- Assurer une formation au contrôle de gestion qui permette à chaque programme de bâtir son tableau de bord.
- Assurer une formation pour permettre à chaque ministère de bâtir sa charte de gestion prenant en compte ses spécificités et ses programmes. Un tronc commun sera établi pour les programmes support.
- Sensibiliser progressivement à un dialogue de gestion entre les trois acteurs managériaux du programme : le responsable de programme, le responsable de programme décliné en administration centrale ou en administration déconcentrée, le responsable de l'exécution.

* *

⁴ Cette revue devra être complémentaire de celles réalisées par la DPPS.

2 Objet de l'étude, note méthodologique et ministères rencontrés

2.1 Objet de l'étude

Le présent document a pour objet de réaliser un premier diagnostic sur la mise en œuvre du contrôle gestion dans le cadre de la réforme des finances publiques en générale et le pilotage de la performance des budgets programmes en particulier après une première année de mise en œuvre.

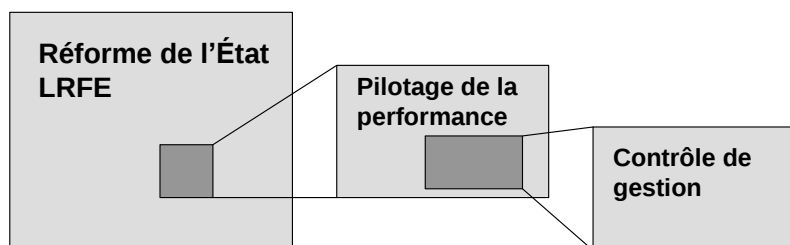
Cette étude répond à une requête du Ministère des finances adressée aux partenaires techniques et financiers et s'inscrit des actions du Plan de Modernisation des Finances Publiques qui court sur la période 2009-2015 reposant sur 10 piliers : planification, programmation et budgétisation, recettes et fiscalité, financements extérieurs, exécution du budget, comptabilité publique, gestion de la trésorerie et de la dette et contrôle interne et externe, gestion des ressources humaines, système d'information, et pilotage de la réforme.

2.2 Note méthodologique et guide d'entretien

L'étude sur la mise en place du contrôle gestion ne peut se réduire au strict champ technique du contrôle ce qui serait trop réducteur. C'est pourquoi le périmètre s'est élargi à la gestion de la performance. Ainsi, il s'agit de savoir si le cadre préalable (a) au **pilotage de la performance** dont le contrôle de gestion est une composante est posé puis (b) d'analyser les voies et moyens pour la mise en œuvre du le **contrôle de gestion**.

Le cadre préalable au **pilotage par la performance** est, sans exhaustivité : la claire définition du concept de performance et le choix d'objectifs et d'indicateurs d'efficacité et d'efficience, la juste structuration des politiques publiques en programmes, la définition managériale du pilotage par la performance, les outils d'une gestion orientée sur les résultats qui s'appuie notamment sur la globalisation des crédits, la comptabilité générale et les systèmes d'information, la formation des acteurs aux nouvelles normes réglementaires mais aussi sur les principes de responsabilisation et liberté de gestion. Il s'agit de prendre en compte l'environnement global de la réforme en vue de définir les outils du pilotage.

Le champ strictement technique du **contrôle de gestion** consiste à s'assurer si (i) les contrôleurs ont été nommés, si les tableaux de bord ont été construits, (ii) les indicateurs sont suffisamment documentés et auditables, (iii) il y a bien des réunions de pilotage à intervalles réguliers, (iv) le cadre réglementaire ou juridique est défini, (v) les chartes ministérielles de gestion sont écrites avec un calendrier de pilotage et des processus établis, (vi) les rapports de performance sont formalisés et efficaces, (vii) l'analyse des coûts est définie, et (iix) le réseau des contrôleurs est animé, etc.



Le graphique ci-dessus illustre le lien entre la réforme globale, le pilotage par la performance et le contrôle de gestion.

Un guide d'entretien a été défini qui s'articule comme suit : le contexte du ministère et la politique publique conduite ; la définition des objectifs de performance et le choix des indicateurs ; la définition de l'adéquation entre les missions et les moyens ; le pilotage des programmes ; le contrôle de gestion ; le pilotage interministériel. (cf. annexe 1).

La rédaction du rapport a également pris en compte le besoin de séquençage de la mise en œuvre des recommandations telles que mentionné dans le « *Guidelines for sequencing PFM reforms, Jack Diamond, 2012* ».

2.3 Ministères rencontrés

Afin de conduire un premier diagnostic sur la mise en œuvre du contrôle de gestion, des entretiens ont été conduits avec un échantillon de huit ministères (cf. tableau ci-dessous) tels que défini dans la note conceptuelle en accord avec les Autorités. Le choix de cet échantillon découle (i) du volume des crédits alloués à ces ministères, (ii) de leur rôle dans le portage des réformes structurantes et (iii) de l'existence d'instruments techniques et/ou financiers des partenaires pouvant accompagner la mise en place du contrôle de gestion dans les étapes subséquentes à la phase diagnostique.

Ministères	Autorisation d'Engagement 2014 en milliards (LF)	Partenaire Technique et Financier
CHAPITRE 36 - MINISTERE DES TRAVAUX PUBLICS (MINTP)	308	BM / BAD
CHAPITRE 15 - MINISTERE DE L'EDUCATION DE BASE (MINEDU)	175	BM
CHAPITRE 40 - MINISTERE DE LA SANTE PUBLIQUE (MINSANTE)	168	BM
CHAPITRE 30 - MINISTERE DE L'AGRICULTURE ET DU DEVELOPPEMENT RURAL (MINADER)	99	BM
CHAPITRE 22 - MINISTERE DE L'ECONOMIE, DE LA PLANIFICATION ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE (MINEPAT)	51	GIZ / BM
CHAPITRE 20 - MINISTERE DES FINANCES (MINFI)	50	DUE / BM / BAD
CHAPITRE 33 - MINISTERE DES FORETS ET DE LA FAUNE (MINFOF)	21	GIZ / BM
CHAPITRE 46 - MINISTERE DES TRANSPORTS (MINTRANSPORT)	8	BM / BAD
Total ministères pilotes	880	
Total Autorisation d'Engagement 2014	3 452	
Taux de couverture	25%	

* *

3 La Loi portant Régime Financier de l'Etat introduit le management par la performance...

La Loi 2007/006 du 26 décembre 2007 portant régime financier de l'Etat définit un cadre rénové du système financier, budgétaire et comptable de gestion publique. Cette nouvelle constitution financière destinée à remplacer l'Ordonnance de 1962 consacre la Gestion Axée sur les Résultats (GAR) par l'institutionnalisation du budget programme. Dès lors l'administration s'est préparée jusqu'à l'exercice budgétaire 2013 qui voit se matérialiser les budgets programmes pour la première fois.

L'ambition de Loi portant Régime Financier de l'Etat (LRFE) de 2007 est de (a) assurer une meilleure lisibilité des politiques publiques, (b) améliorer la performance opérationnelle, (c) renforcer le rôle du Parlement, et (d) porter le régime budgétaire et comptable aux normes internationales et régionales.

Dans le courant de l'année 2012, un manuel de pilotage et d'exécution du budget programme a été rédigé afin d'aider les administrations à (i) clarifier les concepts, (ii) bâtir les outils, (iii) et définir les procédures et leurs organisations. Le manuel définit notamment le management par la performance, le dialogue de gestion, le contrôle de gestion, le pilotage et les acteurs de la performance ; il définit également le processus d'exécutions budgétaires et comptables, ainsi que les contrôles internes et externes associés. Il convient de noter que certaines notions auront à être approfondies. Aussi au regard de son appropriation relative faible notée au cours de la mission, ce manuel a vocation à être diffusé, explicité, pour une application puis à être amendé et complété suite à une première année de mise en œuvre dans une logique de progrès continu.

Ce manuel vient en complément de la circulaire portant exécution du budget 2013. Cette circulaire pose des bases conceptuelles en son Titre deux « cadre général de pilotage et d'exécution du budget programme » et son Chapitre un « cadre de pilotage de la performance du budget programme » qui définit es rôles des acteurs de la performance.

Ce qui ressort des entretiens est un besoin d'opérationnaliser concrètement ces principes c'est-à-dire d'accompagner le changement et la transformation.

3.1 Ce qui fixe un niveau d'ambition et un véritable changement de culture

L'existence de ce corpus législatif, réglementaire et opérationnel à travers la LRFE, la circulaire pour l'exécution du budget 2013, et le manuel d'application traduit une ambition forte qui est à l'honneur du Cameroun avec des principes clairement définis et des changements importants à apporter à la culture actuelle.

Pour atteindre cette ambition, un grand nombre de chantiers sont encore devant l'administration dont notamment :

- décliner les principes à travers de formation et de communication jusqu'au dernier échelon des services en administration centrale comme en service déconcentré,
- mettre en place la comptabilité d'exercice, véritable outil de la transparence financière,
- supprimer les chapitres, articles paragraphes au profit de la comptabilité générale,
- arriver au strict respect de l'annualité et clarifier les principes de la comptabilité budgétaire en Autorisation d'Engagement (AE) /Crédit de Paiement (CP) avec le rattachement du fait générateur à l'exercice considéré,
- poser les premières bases d'une comptabilité analytique avec une consolidation des coûts complets par action et par programme,
- déployer un système d'information budgétaire et comptable qui permette la fongibilité des crédits au sein des programmes et sa déclinaison,
- sécuriser les processus par le contrôle interne afin de simplifier les circuits administratifs, le reporting et les contrôles ex post,
- réviser le processus des débats budgétaires au Parlement par l'introduction du débat d'orientation budgétaire car le vote d'un budget sous l'ordonnance de 62 n'est pas le vote d'un budget programme selon la LRFE de 2007.

Des délais d'appropriation du nouveau cadre managérial, le besoin de conduire le changement dans la durée, la nécessité de piloter les chantiers à venir de la réforme conduisent à maintenir une structure de pilotage dédiée. La Direction de la Réforme Budgétaire (DRB) doit rester par conséquent un point focal en charge de piloter ces transformations, de consolider la doctrine, de communiquer.

Préconisation :

- Maintenir la DRB comme organe de pilotage des travaux nécessaires à la réforme et d'animation des différents acteurs de la réforme.

3.2 Et introduit un contrôle de gestion de haut niveau

Dans sa mise en œuvre du management par la performance, le Cameroun instaure le contrôle de gestion comme outil d'appui au pilotage. Le contrôle de gestion est un levier de modernisation du management public. En effet, **« le contrôle de gestion est un système de pilotage mis en œuvre par un responsable dans son champ d'attribution en vue d'améliorer le rapport entre les moyens engagés, l'activité développée et les résultats obtenus »**⁵.

Il résulte d'une démarche interne visant à assurer une meilleure maîtrise des moyens humains, financiers et matériels des services au regard de leurs missions. Le contrôle de gestion est un instrument orienté vers le progrès, il s'exerce en continu, en amont et en aval de l'action. Son bon fonctionnement implique la participation active de chaque niveau de responsabilité dans le service et une appropriation par l'ensemble des agents. (cf. Cadre de référence – juillet 2008 comité de coordination du contrôle de gestion - France)

La définition proposée dans la circulaire « portant instruction relative à l'exécution du budget pour 2013 » et développé dans « le manuel de pilotage et d'exécution du budget programme - 2012 » est à la fois, ambitieuse, juste et précise. Ainsi, le contrôle de gestion est un appui au pilotage dans le cadre d'un management par la performance.

« Le contrôle de gestion est un dispositif inhérent au pilotage stratégique des programmes. Il permet de prévoir, suivre et analyser les réalisations de chaque programme. Il n'a pas pour finalité de déceler les irrégularités, mais de minimiser les risques de contre-performance à travers l'identification permanente des mesures correctives en vue d'assurer l'atteinte des objectifs des programmes. » (cf circulaire 2013).

Dans sa finalité il convient de préciser que le contrôle de gestion est un dispositif permettant **d'alimenter** et **d'objectiver** le dialogue de gestion entre les différents niveaux d'une administration et d'en assurer le pilotage. Ce dialogue de gestion est une démarche permanente qui conduit à des arbitrages, des ajustements en cours de gestion en vue d'atteindre les objectifs annuels préalablement définis.

L'ambition de la réforme telle que conçue au Cameroun est d'aider au pilotage de la performance stratégique du programme, c'est-à-dire un appui au pilotage de haut niveau. Toutefois, des besoins de spécialisations apparaîtront rapidement dans le cadre de la mise en œuvre progressive du contrôle de gestion : contrôle de gestion de projet, pilotage opérationnel, contrôle de gestion des ressources humaines, des systèmes d'information, des processus opérationnels, analyse des coûts, etc.

Préconisation :

- Prévoir un module général de formation au contrôle de gestion et un module spécialisé au contrôle de gestion de projet qui s'appuie sur la maîtrise d'un calendrier de réalisation, un niveau de qualité attendu, des ressources associées.

⁵ in Le contrôle de gestion ministère des finances DGME France 2006

3.3 Qui consiste à assurer le pilotage stratégique dans une logique de résultat....

La circulaire « portant instruction relative à l'exécution du budget pour 2013 » pose le cadre avec justesse pour le contrôle de gestion en le plaçant au profit du pilotage stratégique du programme.

« Le pilotage stratégique est un dispositif à mettre en place par chaque département ministériel ou institution afin de s'assurer que les programmes relevant de cette administration sont mis en œuvre de façon efficace et efficiente en vue de la réalisation de l'objectif stratégique du ministère. Ce dispositif de suivi n'a pas vocation à s'ingérer dans la gestion opérationnelle des programmes, mais vise à offrir au Ministre et aux responsables de programmes un cadre pour les prises de décisions stratégiques garantissant l'atteinte des objectifs par chaque programme.

Le pilotage stratégique requiert l'élaboration par chaque responsable de programme d'un Cadre Logique permettant : d'améliorer la logique d'intervention du programme ; d'accroître la probabilité d'atteinte des résultats, de réduire l'influence des risques ; ainsi que de déterminer les indicateurs de suivi et les questions d'évaluation. Le pilotage stratégique implique la mise en place d'un dialogue de gestion et sa formalisation à travers deux documents : la charte ministérielle de gestion au niveau du ministère ou de l'institution et le protocole de gestion au niveau de chaque programme.

Il se traduit également par l'instauration d'un contrôle de gestion. »

L'instauration du contrôle de gestion est bien un fait nouveau dans un cadre de gestion rénové. Un point majeur est la nécessité de nourrir un dialogue de gestion permanent selon des règles qui seront définies dans une charte de gestion ministérielle déclinée par programme.

Au sein des programmes rencontrés, le niveau de mise en œuvre du contrôle de gestion est très hétéroclite et les chartes de gestion ne sont pas encore définies.

3.4 En optimisant l'équilibre entre la pertinence, l'efficacité et l'efficience...

La circulaire « portant instruction relative à l'exécution du budget pour 2013 » définit le rôle du contrôleur de gestion et son positionnement.

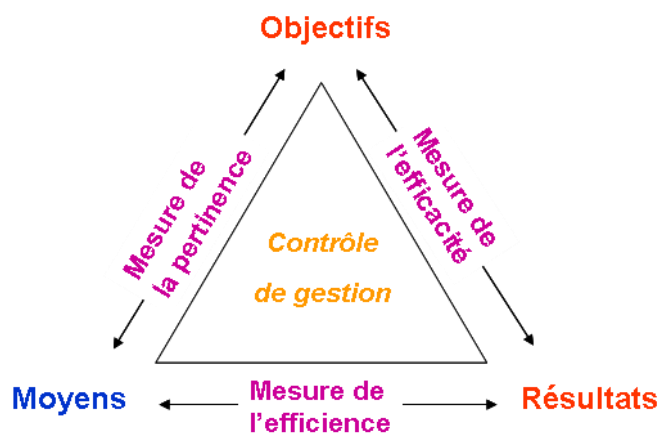
« Le contrôleur de gestion est un acteur placé auprès du responsable de programme et qui appui ce dernier dans la préparation et la mise en œuvre du programme. Dans la phase de mise en œuvre, le contrôleur de gestion a la responsabilité principale de collecter, traiter et commenter les informations les plus pertinentes de mise en œuvre du programme dans l'optique de prise de décisions stratégiques.

Cette responsabilité consiste principalement à : centraliser les tableaux de bord opérationnels pour en faire un outil de pilotage stratégique, collecter et traiter les données de mise en œuvre des actions et activités du programme, évaluer les écarts et risques de non performance et conduire les travaux de préparation du Rapports Annuel de Performance en étroite collaboration avec les autres intervenants du programme. »

Cette description est juste mais devrait être complétée en indiquant que le contrôleur de gestion a surtout un **rôle d'anticipation et de prévention au travers d'analyses de tendances et d'impacts**. Il a un rôle très opérationnel dans un pilotage infra annuel (mensuel ou trimestriel) mais dans une trajectoire définie à un horizon de trois à cinq ans. Il cherche à montrer pour chaque résultat obtenu l'écart tendanciel par rapport à la cible et pour chaque décision prise, l'effet prévisible. Il incarne ce rôle d'aide à la décision.

Dans son rôle opérationnel, le contrôleur de gestion est chargé d'analyser en permanence, c'est-à-dire de questionner et de mesurer objectivement, la pertinence, l'efficacité et l'efficience en cours de gestion à l'aune d'objectifs définis, de moyens alloués et de résultats obtenus.

Pour ce faire, le contrôleur doit avoir accès à l'ensemble des acteurs du programme et aux informations nécessaires au pilotage. Sa légitimité repose sur sa valeur ajoutée dans son rôle de synthèse, sa vision transversale et son aide à la prise de décision. Il prouvera sa valeur ajoutée auprès des services comme auprès du décideur dans une approche managériale.



La pertinence : Est-ce que les leviers ou les activités mis en œuvre sont utiles pour atteindre le résultat ? Y-a-t-il d'autres leviers alternatifs plus pertinents ? Quels sont les critères de la pertinence compte tenu de l'objectif ?

L'efficacité : Allons-nous atteindre le résultat dans les délais et au niveau de ressources défini (coût) selon les spécifications établies (qualité) ? **Le résultat est-il conforme à l'objectif ?**

L'efficience : Avons-nous été pertinents et efficaces mais de façon optimum ? **Avons-nous dépensé**

mieux ? Sur quel axe de performance nous sommes nous améliorés⁶ ? Quel est le rapport entre le résultat obtenu et les ressources consommées ?

L'atteinte de ces trois dimensions requiert de **concilier liberté de gestion et responsabilité**. La liberté de gestion se traduit par la globalisation des ressources et la fongibilité des crédits sur la base d'une planification initiale et encadrée par les règles établies dans les chartes de gestion. La responsabilité est formalisée par la définition d'objectifs de performance.

Aussi, pour le Cameroun, les bases conceptuelles posées dans le corpus législatif, réglementaire et opérationnel sont au bon niveau d'ambition. Cependant le cadre méritera d'être complété et précisé de façon opérationnelle en cours de déploiement et de mise en œuvre afin que la doctrine s'étaye pragmatiquement avec les praticiens.

* *

4 Le premier constat opérationnel, c'est la priorité donnée à l'efficacité...

Lors des entretiens, il est apparu qu'un des enjeux majeurs de l'administration du Cameroun à court terme est d'assurer la réalisation concrète des actions identifiées et planifiées.

4.1 Qui s'appuie sur la planification sectorielle...

Un effort considérable a été fourni dans la planification ce qui a abouti en 2009 à la définition d'une vision à 25 ans « Cameroun 2035, pays émergent ».

Cette vision est déclinée, pour l'ensemble de l'administration comme suit :

- Document stratégique pour la croissance et l'emploi (DSCE) sur 10 ans,
- Document de stratégie sectorielle qui regroupe plusieurs ministères sur 10 ou 5 ans,
- Document de stratégie sous-sectorielle ou stratégie ministérielle sur 3 à 5 ans,

⁶ Axe de l'impact socio-économique (relatif au citoyen), axe qualité du service rendu (relatif à l'utilisateur), axe efficience de la gestion (relatif au contribuable). Cf § 8

- Le Plan d'Actions Prioritaires (PAP) sur 3 ans,
- Le Cadre de Dépense à Moyens Termes (CDMT) sur 3 ans
- Le Programme de Performance de l'Administration (PPA) annuel
- Le Plan de Travail Annuel (PTA)
- La déclinaison du PTA territorial de l'échelon régional et de l'échelon départemental

Aussi, pour l'administration, la performance est perçue en priorité comme la capacité à réaliser effectivement les plans d'actions définis et de consommer concrètement les budgets. Il s'agit d'une performance opérationnelle concentrée sur la production et les activités. Ce constat se traduit par des exemples d'indicateurs de programmes issus du PLF 2014 tels que : « taux d'exécution du budget d'investissement public » ; « nombre de véhicules acquis » ; « nombre d'infrastructures construites pour les services » ; « pourcentage du réseau structurant bitumé » ; etc.

En conséquence, le contrôle de gestion qui se met en place en rapport avec cette performance opérationnelle est plus orienté vers un contrôle de « gestion de projet » qui met sous tension l'atteinte d'objectifs quantifiés sur des opérations circonscrites dans des délais impartis avec un niveau d'investissement initialement établi. Cette maîtrise des opérations est nécessaire mais n'est pas suffisante.

La performance stratégique n'est pas seulement la réalisation effective de la dépense et des activités planifiées ce qui reviendrait à être dans une obligation de moyen. Il s'agit de s'engager sur des résultats dans un souci d'optimisation des ressources tout au long de la gestion et d'en mesurer l'efficacité et l'impact.

Aussi, il serait intéressant de rappeler par circulaire aux responsables de programme leur rôle afin qu'ils dépassent cette stricte logique d'exécution de la planification. Ils seront prioritairement évalués sur leur capacité à atteindre leurs objectifs de performances stratégiques sous contrainte des ressources : montrer comment l'on a « dépensé mieux » !

Cette circulaire viendra préciser la circulaire portant exécution budgétaire 2013 qui définit le rôle du responsable de programme comme suit en son article B-1 :

« Le responsable de programmes est désigné par l'ordonnateur principal dont il relève ; il est chargé du pilotage, de la coordination et de l'animation du programme qui lui est confié. A ce titre, il est tenu de mettre en place un dispositif de pilotage stratégique et opérationnel, coordonner la mise en œuvre et de suivi-évaluation des actions, activités et tâches, collecter et traiter les données du programme pour la production des tableaux de bord, préparer les protocoles de gestion au niveau du programme, produire les rapports de suivi et les Rapports Annuel de Performance dans les aspects liés au programme. »

Une manière d'amener les responsables de programme à cette nouvelle logique est de les inciter à formaliser leurs chartes de gestion. Il leur sera demandé en particulier de définir les marges de manœuvre possibles et la souplesse donnée à leurs gestionnaires dans le pilotage en cours de gestion et ce au sein du cadre fixé par la planification initiale.

Préconisations :

- Rappeler par circulaire aux responsables de programme leur rôle et qu'ils seront prioritairement évalués sur leur capacité à atteindre leurs objectifs de performances stratégiques sous contrainte des ressources (« dépenser mieux »).
- Commencer à formaliser les chartes de gestion et en particulier, commencer à définir au sein de chaque programme les marges de manœuvre possibles et la souplesse dans le pilotage en cours de gestion et ce au sein du cadre fixé par la planification.

4.2 Et une budgétisation par activité qui préfigure la justification au premier franc....

Cette précision dans la planification (action, sous action, activité, tâche) permet de justifier finement la construction budgétaire. Les administrations semblent pouvoir établir un référentiel d'activités sur lequel peut reposer la budgétisation. A chaque activité correspond une dépense (dépense unitaire). Le budget se construit en pondérant les dépenses unitaires par le volume d'activité. A ce stade, cette méthodologie est principalement appliquée aux opérations d'investissement mais elle peut être étendue aux crédits de fonctionnement dans une approche globale.

Cette manière objective dans la construction budgétaire facilite les ajustements en cours de gestion et les éventuels arbitrages entre activités. Cette méthode introduit la justification au premier franc en précisant les grands déterminants de la dépense.

Préconisation :

- Stabiliser un référentiel d'activités par ministère dans la logique déjà engagée aujourd'hui lors de la planification à l'activité et à la tâche ainsi que pour la budgétisation.

4.3 Avec des programmes supports focalisés sur le taux de réalisation qui préfigure l'analyse de coût par action....

Des programmes transverses sont établis dans chaque chapitre. Ces programmes ont cherché à homogénéiser leur indicateurs afin d'être comparables : « taux de réalisation des activités budgétisées au sein du ministère » ; « taux de mise en œuvre des actions du ministère » ; « niveau de réalisation du plan d'action du ministère » ; « taux de rendement dans la mise en œuvre des activités du sous-secteur ».

Le budget est donc composé de « programme opérationnels » ou de politique publique et des programmes « appui institutionnel » ou de support. Ces programmes supports sont légitimement placés sous la responsabilité du Secrétaire Général (SG). Les programmes supports sont une sorte de mutualisation des fonctions support pour le compte des programmes métiers.

Le budget des programmes support peut être ventilé sur les programmes métiers dans une logique de coût complet des actions. Le ministère des travaux publics a commencé à réaliser ce travail avec une ventilation de la masse salariale par action selon l'affectation directe dans l'organigramme quand cela était possible ou par clef de répartition. Ce principe peut être utilement appliqué aux fonctions support et en particulier : RH, finances, informatique, immobilier, logistique.

De plus, pour que les responsables de « programme opérationnel » puissent rendre compte de l'atteinte de leurs objectifs, il faut qu'ils aient la responsabilité sur les moyens mis à leurs dispositions. Dans ce cadre, il pourrait y avoir une sorte de contractualisation (ou partenariat) entre les programmes métier et les programmes en charge des fonctions support. Cette contractualisation repose sur des notions d'engagement sur des niveaux de qualité de service.

Il est nécessaire de préciser que le programme support ne peut être le programme maître au sein du chapitre⁷ mais bien un appui. Si le programme support réalise la synthèse du taux d'accomplissement des actions programmées, il ne peut décider à la place du responsable de programme métier des actions correctives à conduire et des ressources nécessaires. En ce sens, et par construction, le programme support n'a pas les leviers pour diriger un autre programme vers sa performance. Il est fournisseur de services de qualité et un centre mutualisé dans un souci d'efficience. Il devrait être évalué sur sa capacité à fournir un appui efficace.

⁷ Le chapitre représente la nomenclature de la dépense au Cameroun. Il y a 95 chapitres. Chaque ministère est représenté par un chapitre. Exemple : chapitre 23 : Ministère du tourisme et des loisirs.

Aussi, l'indicateur « niveau de salubrité et d'équipement du cadre de travail » (ministère des domaines. Chapitre 37) est conforme à un axe de performance d'un programme support ; l'indicateur « niveau d'atteinte des objectifs des programmes opérationnels » laisserait entendre que le programme support peut diriger l'activité des autres pour atteindre leurs objectifs.

Préconisation :

- Introduire le coût complet par action déjà commencé dans certains ministères en s'appuyant sur les programmes support avec un principe de ventilation des dépenses directes et par clef de répartition.
- Revoir les indicateurs des programmes supports pour les amener à progresser dans la performance de leur mission : le soutien des programmes opérationnels.
- Se poser la question de la contractualisation interne entre les programmes supports et les programmes opérationnels dans un souci de définition des niveaux de services.

* *

5 La mise en œuvre du contrôle de gestion n'est pas encore effective

Après avoir défini les bases conceptuelles, l'administration a commencé à mettre en œuvre la réforme budgétaire et à déployer une organisation propre au management par la performance. Dans ce contexte, le contrôle de gestion tel que défini est bien l'outil nécessaire en appui de chaque échelon de décision en vue de l'atteinte des performances préalablement définies ; c'est un levier dans la réforme du management public. Le principe de délégation crée le besoin du contrôle pour celui qui délègue et de l'aide à la décision pour celui qui est responsabilisé.

5.1 La désignation du contrôleur de gestion n'est pas encore concrétisée...

En premier lieu, il revient à chaque ministère de désigner les différents acteurs de la performance dont les contrôleurs de gestion : un par programme. Concernant les ministères rencontrés, moins de la moitié a nommé ses contrôleurs de gestion. Par exemple le ministère de la forêt, le ministère des finances, le ministère des travaux publics ont désignés leurs contrôleurs. Cependant, ils n'ont pas encore de lettre de mission.

5.1.1 La question du statut est un frein à la désignation

Certains ministères hésitent à désigner leurs contrôleurs en se posant la question du statut donné au contrôleur. C'est le cas du ministère des travaux publics qui a déjà une culture du compte rendu dans le cadre de programmes d'investissement et des réunions de suivi mensuelles. C'est le cas également du ministère de la santé qui a pourtant déjà mis en place des réunions bimensuelles de suivi entre les acteurs centraux et territoriaux du programme.

Le travail du contrôleur de gestion étant très différent de celui de l'inspection ou de l'audit, il ne nécessite aucun statut réglementaire attaché à un corps administratif de fonctionnaire. Les contrôleurs de gestion n'ont pas besoin d'attributions spéciales comme les inspecteurs ou les magistrats qui ont le pouvoir de commander des informations et de faire ouvrir les livres dans le cadre de leurs enquêtes. Le contrôleur de gestion n'est pas indépendant, il est un conseiller qui analyse la performance et accompagne la prise de décision en cours de gestion. L'inspection, l'audit, viendront analyser ex post le respect des normes, des procédures et évaluer des résultats. Le contrôleur de gestion utilisera les travaux des corps d'inspection dans un souci de progrès continu.

Encadré 1 : Différencier les fonctions relatives au contrôle et à l'aide à la décision

Audit

Un audit est l'examen de la gestion et des conditions de fonctionnement d'une entreprise ou de l'un de ses services.

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

Contrôle

Le contrôle regroupe différentes fonctions qui assurent des missions de mesure de l'application et du respect de la norme, des procédures, d'évaluation et d'audit interne.

En ce sens, le contrôle de gestion n'est pas du contrôle (sens : « contrôler », « sanctionner ») mais du conseil collaboratif qui nécessite des mesures et des analyses. Les corps de contrôle sont rattachés au ministre. Le contrôle de gestion est rattaché aux fonctions de soutien, de management et d'appui au pilotage.

Inspection

L'inspection est un corps de contrôle qui réalise des missions de contrôle sur pièces et sur place, complexes ou dont la démonstration nécessite la mise en œuvre de technicité particulière et réunir des informations permettant l'analyse et l'évaluation du respect des obligations liées à une réglementation. Cf. répertoire interministériel des métiers de l'Etat – France.

Evaluation

"Évaluer une politique, c'est rechercher si les moyens juridiques, administratifs ou financiers mis en œuvre permettent de produire les effets attendus de cette politique et d'atteindre les objectifs qui lui sont fixés". Cf. France - décret du 22 janvier 1990. Une évaluation de politique publique a pour objectif de mesurer les impacts d'une politique sur le moyen et long terme. Une évaluation cherche à répondre aux questions suivantes : que s'est-il passé, a-t-on bien fait, comment faire mieux ? Ce questionnement peut être orienté de différentes manières en fonction du contexte et des buts poursuivis par le commanditaire.

Conseil

Le conseiller assure, dans une discipline ou une spécialité particulière, un rôle technique de contrôle, d'évaluation, d'avis et de conseil dans une perspective d'aide à la décision. Il contribue à la définition de préconisations, à la définition de stratégie, au pilotage de projet, à la conduite du changement, etc. Sa mission est ponctuelle.

Aussi, il n'y a pas de contre-indication à nommer un auditeur, un directeur, un magistrat, un inspecteur au poste de contrôleur de gestion mais le préalable et d'accepter d'endosser un rôle managérial nouveau : celui d'aide, de support et d'éviter des cumuls de fonctions incompatibles⁸. Il devra se faire accepter et en aucun cas s'imposer.

Toute personne ayant les compétences requises peut être nommée dans la fonction de contrôleur de gestion. Une bonne pratique est que sa désignation par le responsable de programme soit suivie d'une lettre de mission transmise à l'ensemble des services. Cette lettre de mission sera inscrite dans la charte de gestion.

⁸ Ce qui pourrait passer par le fait qu'il soit dessaisi de certaines attributions antérieures au moment d'exercer ses fonctions de contrôleur de gestion.

5.1.2 Une fiche de poste interministérielle pourrait aider à clarifier les rôles

En vue d'harmoniser la fonction de contrôle de gestion, une « fiche de poste » ou une « fiche métier » pourrait être définie au plan interministériel. Pour exemple, la fiche issue du répertoire interministériel des métiers de l'Etat français formalise le poste du contrôleur de gestion Cf. annexe 3.

« Les activités principales sont :

- Développement d'outils de mesure des résultats et de pilotage adaptés aux enjeux opérationnels tels que tableaux de bord, référentiels d'analyse, systèmes d'information décisionnels « métier »
- Préparation du dialogue de gestion et de la définition du dispositif de performance en documentant des objectifs et des indicateurs et préparant la partie « performance » des documents budgétaires
- Identification et analyse des écarts entre les résultats attendus et les réalisations au regard des comptes rendus de gestion et proposition de mesures correctrices au cours de l'exécution »

Dans le cadre du Cameroun, le contrôleur pourrait participer à la réalisation de la démarche stratégique en vue de la rédaction des Projets de Performances de l'Administration (PPA) et formaliser les rapports annuels de performances (RAP).

Préconisation :

- Demander par circulaire la désignation des contrôleurs de gestion et ce pour un an avec un contrôleur de gestion auprès du SG qui est aussi le contrôleur du programme soutien et un contrôleur de gestion par programme.
- Formaliser une fiche métier type pour le contrôle de gestion du niveau opérationnel.
- Eviter de créer un cadre réglementaire et législatif pour le contrôle de gestion. Préférer un cadre souple « *droit mou* » qui s'appuie sur un plan d'action décidé collégialement par le réseau des contrôleurs.

5.1.3 Une dénomination de contrôleur de gestion qui prête parfois à confusion

La question du terme de contrôleur de gestion est parfois porteur de contre sens au sein des services. Dans l'acceptation définie par la circulaire portant exécution du budget 2013, le terme de « conseil », de « conseiller de gestion », de « personne ressource », de « sherpa », de « pilote » serait plus propice à une bonne compréhension de la fonction. C'est un métier, une compétence, une fonction plus qu'une dénomination ou un statut.

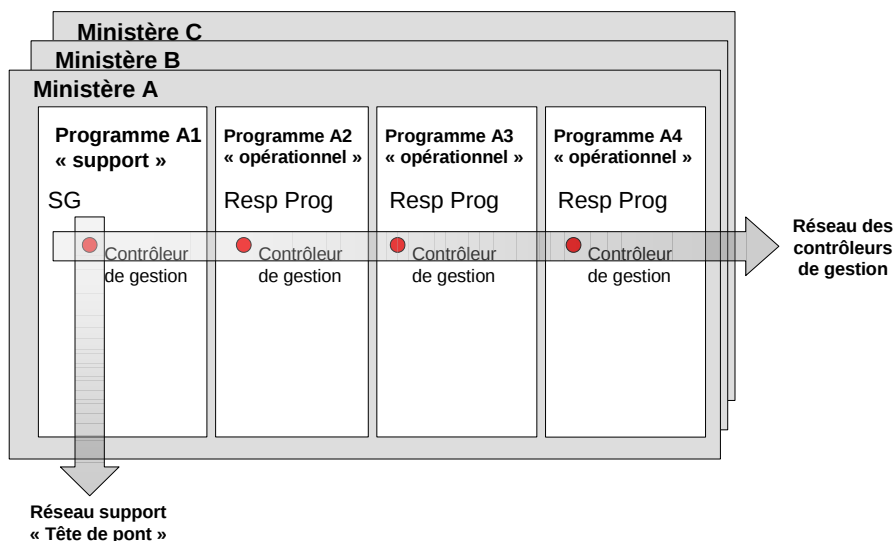
Le contrôleur est un conseiller à la performance désigné par le responsable de programme et placé auprès de lui.

Ainsi, le missionné est légitime à faire appel aux différentes compétences du ministère auprès des services avec lesquels il collabore : contrôle qualité (satisfaction des usagers, management de qualité), organisation et processus (management, analyse des coûts des activités), contrôle budgétaire (analyse et préparation des budgets), ressources humaines (pilotage de la masse salariale et des plafonds d'emplois), système d'information (gouvernance informatique), contrôle financier (pilotage des investissements), service des achats, audit et contrôle interne (contrôle ex post, maîtrise des processus), les directions opérationnelles et métiers, etc. Le contrôleur de gestion travaille dans une approche partenariale et managériale au sein des services.

5.2 Une organisation cible définie mais qui n'est pas opérationnelle

La circulaire portant instruction relative à l'exécution du budget pour 2013 précise une organisation du contrôle de gestion au sein des ministères. Cette organisation repose sur un contrôleur au sein de la cellule de suivi placée auprès du SG et d'un contrôleur par programme.

« 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. »



Cette organisation est simple et robuste ; elle permet de créer un réseau des contrôleurs au niveau interministériel.

Cependant, il semble que le contrôleur placé au niveau du SG serait plus en charge d'animer que de piloter dans un esprit de responsabilisation et de subsidiarité. Il n'y a pas de lien hiérarchique entre eux, leurs rôles peuvent être différenciés. Le rôle du contrôleur de gestion placé au sein du SG serait plus d'ordre d'appui méthodologique, de donner un cadre de cohérence au niveau du ministère, d'assurer le pilotage d'objectifs transversaux, de réaliser la synthèse.

D'une façon opérationnelle, il est aussi le contrôleur du programme support. Cela le conduira à avoir une vision pragmatique étant à la fois en charge de réaliser pour ce programme et de coordonner pour le ministère. Il forme la tête de pont dans son ministère.

Si cette fonction de contrôle de gestion devait s'appuyer sur une équipe constituée de plusieurs personnes du fait du volume de travail nécessaire, une mission d'appui au pilotage pourrait être créée auprès du responsable de programme.

Trois niveaux de contrôle de gestion pourrait être distingués au sein de cette cellule dans le pilotage stratégique (relatif au dirigeant), le contrôle de gestion opérationnel (relatif aux cadres et responsables dans l'aide au pilotage à moyen terme pour parvenir aux objectifs et l'analyse de l'alignement avec la stratégie), le contrôle opérationnel (relatif au suivi quotidien, à court terme, du bon déroulement des opérations).

5.3 Qui nécessite une approche complémentaire: formation et animation du réseau des praticiens

En 2013, il y a 154 programmes dont 46 cellules de suivi auprès des SG ou équivalent.

La question de la compétence du contrôle de gestion au sein des régions et des départements doit être posée. Il est préconisé que pour chaque service, des notions de pilotage puissent être acquises ou que les attentes soient clarifiées car la performance du programme réside en majorité sur la compétence de pilotage local. A minima, et dans un premier temps, un référent régional et départemental doit voir le jour. Il convient de noter que les référents contrôle de gestion à l'échelon territorial ne doivent certainement pas être dédié à temps plein sur la fonction.

Suivant une hypothèse de 154 conseillers en administration centrale (un par programme), 10 régionaux (un par région) et 58 départementaux (un par département), le réseau global serait d'environ 222 contrôleurs de gestion. Cependant, **la priorité peut être constituée par les 46 contrôleurs placés auprès des SG qui formeront un réseau à part du fait de leur rôle de synthèse, d'animation et de pilotage des programmes support.**

Lors des entretiens, les contrôleurs de gestion des ministères techniques expriment un besoin d'appui en termes de formation et d'outils concrets. Le manuel d'exécution des programmes ne semble pas avoir été reçu ou exploité à leur niveau. C'est le cas des ministères des travaux publics, de la santé, de l'éducation de base.

Mais au-delà des formations, ils appellent à un appui interministériel pour garantir un échange de bonnes pratiques et des aides à la définition des outils tout en laissant un cadre souple et des marges de manœuvre pour s'adapter aux spécificités de chaque ministère. C'est le cas, par exemple, du ministère des finances, de la forêt, de la santé, de l'éducation de base. Une approche en réseau permettra de maintenir une dynamique et d'homogénéiser progressivement les méthodes.

Il s'agit d'une approche complémentaire avec une offre de formation interministérielle et un réseau de praticiens. Le cycle de formation permettra le développement des compétences et des outils définis dans la circulaire : pilotage stratégique, tableau de bord, gestion des risques, rapport annuel de performance, etc ; l'animation en réseau des praticiens permettra d'entretenir de façon concrète la montée en puissance du contrôle de gestion.

La constitution du réseau commence par la désignation des contrôleurs puis leur réunion à l'occasion d'un événement de lancement. L'ordre du jour sera axé sur la définition des ambitions, la clarification des rôles, l'identification des besoins en formation et en outils.

Préconisation :

- Assurer une formation et une animation spécifique pour les contrôleurs de gestion placés auprès du SG qui forment la tête de pont du contrôle de gestion dans les ministères.
- Réunir les contrôleurs de gestion à l'occasion d'un événement de lancement au premier trimestre 2014 pour définir les ambitions, clarifier les rôles, bâtir un réseau.
- Assurer un cycle de formation des contrôleurs de gestion avec un tronc commun et des modules additionnels afin de définir leur rôle, les outiller et les spécialiser.
- Définir un plan de route opérationnel pour chaque contrôleur à l'issue de la formation avant fin mars 2014 et commencer à documenter un manuel de procédures.
- Animer un réseau des contrôleurs pour les aider par l'échange entre pairs à remonter les difficultés, participer à la définir de la doctrine, progresser collectivement.

* *

6 La cartographie de la performance est segmentée

Le contrôle de gestion au des administrations est un outil d'appui à la performance conçu pour aider à l'atteinte des objectifs de politiques publiques. Or le premier facteur facilitant à l'atteinte de la performance est le bon découpage des programmes, ce qui est perfectible dans l'approche du Cameroun. La LFRE définit le programme comme « un ensemble d'actions à mettre en œuvre au sein d'une administration pour la réalisation d'un objectif déterminé dans le cadre d'une fonction ». Les programmes sont des pans de politique publique avec des ressources et des leviers d'actions suffisants pour agir et rendre compte d'une performance⁹. La notion de programme reposant sur une vision transversale de l'organisation fondée sur les processus et la chaîne de valeur mérite d'être améliorée au Cameroun.

6.1 Des programmes morcelés dont la taille critique n'est pas toujours atteinte

Le programme doit avoir les leviers suffisants pour piloter l'activité qui permettra d'atteindre la performance définie. Une certaine taille critique est nécessaire en termes d'assise budgétaire. Il s'avère que certains programmes sont de taille réduite ce qui conduit à un morcellement de l'action publique. Par exemple : programme de lutte contre les pollutions (n°363), programme de valorisation des inventions (n°378), programme d'amélioration des autres politiques de développement du tourisme (n°319), etc.

Remarque : les programmes forment pour le contrôleur de gestion des centres de gestion ou centre de coût avec un ensemble de processus qui concourent à une même finalité.

6.2 Avec un découpage assez proche des organisations existantes

De plus, lors des entretiens il a été constaté que la structuration des programmes et des actions était, la plupart du temps, corrélée à l'organisation administrative ministérielle.

Par construction, les programmes sont le reflet de la structuration de la politique publique exclusivement et non de l'organisation administrative même s'il y a bien un lien causal entre les deux. Par exemple, la politique de l'enseignement en général peut conduire à créer un ministère de l'éducation élémentaire, du secondaire, du supérieur, de la recherche, de la formation professionnelle, de l'éducation civique, etc. Les choix varient d'un pays à l'autre et peuvent évoluer rapidement.

Aussi, laisser reposer strictement un programme sur une direction et une action sur une sous-direction peut parfois simplifier la gestion en identifiant clairement une ligne hiérarchique au sein des services. Cela est perceptible au ministère des travaux publics (programme construction et programme réhabilitation) ou de l'économie. Mais cela peut témoigner de l'extrême autonomie de directions et de la volonté de justifier une organisation par la création d'un programme. Cela est transposable au niveau des ministères (46 ministères) et cela peut conduire au morcellement des programmes.

A contrario, la plasticité entre les politiques publiques et les organisations est perceptible lorsque des programmes reposent sur différentes directions (ex : ministère de la santé, ministère de la forêt, ministère de l'éducation de base). Dans ce cas, la question du statut et de la légitimité du responsable de programme est soulevée. Il est conseillé de ne pas donner de statut administratif au responsable de programme hors de ce qui est inscrit dans la LRFE. Le responsable est un manager désigné par le ministre auquel il devra rendre compte d'une performance.

⁹ Il s'agit d'une segmentation stratégique des activités qui repose sur la méthode dite « activity based management – ABM ».

Lorsque le responsable de programme couvre plusieurs services, on rentre dans une pleine dimension managériale ou le manager doit fédérer des directeurs autour d'objectifs et embarquer les services dans l'atteinte d'une performance sans avoir de pouvoir directif.

Dans ce cadre, le principe de liberté, de responsabilité et de dialogue de gestion sont les atouts maîtres du responsable de programme en sus de l'appui du ministre qui l'a nommé.

Le morcellement peut avoir pour conséquence des cloisonnements et des manques de synergie entre acteurs d'une même politique publique, ou, à l'inverse des doublons entre ministères. Dans les deux cas, cela peut conduire à des difficultés dans l'exercice du pilotage de la performance : qui porte les objectifs, qui rend compte, qui a les réels leviers dans le pilotage, qui assure la cohérence de l'action ?

Le programme « modernisation des infrastructures du monde rural » peut-il rendre compte seul et annuellement de « l'évolution du taux d'exode rural » ? Faut-il rappeler qu'un responsable de programme ne peut rendre compte que d'une performance pour laquelle il a les leviers d'action ! Par exemple, le ministère de l'éducation peut-il rendre compte à lui tout seul du taux d'analphabétisme ? A l'inverse des objectifs sont parfois parcellaires ou concurrentiels. Par exemple, les ministères de la culture, du tourisme, des mines, des PME ont pour objectif d'accroître leur part respective dans le PIB ce qui peut apparaître comme une mise en concurrence alors que cela semble traduire une volonté de mesurer leur rôle respectif dans l'accroissement de la richesse nationale !

Au sein du même secteur « infrastructure », le ministère des travaux publics et le ministère des transports sont fortement corrélés ce qui appellerait à un management convergeant au sein d'une politique commune. Sur plusieurs secteurs différents « production et commerce » et « communication culture loisir et sports », le ministère du tourisme et le ministère de la forêt ont des actions communes sur la filière bois (cf. rapport du CIEP 2013). Les programmes du « ministère de la promotion de la femme et de la famille » a une faible surface financière ; il y a peut-être lieu de définir une politique transversale.

Le morcellement pose la question du niveau des marges de manœuvres disponibles au sein de chaque programme et notamment de la surface financière.

6.2.1 Des programmes support pour chaque ministère, un choix à questionner

Le programme est un pan de politique publique auquel est rattaché une enveloppe de crédit limitatif et des objectifs. Rappelons qu'idéalement, chaque programme devrait avoir ses propres fonctions supports dans un souci de maîtrise de ses leviers d'action et de traçabilité de ses crédits. Pratiquement dans le contexte du Cameroun, des programmes support ont été mis en place pour chaque chapitre c'est-à-dire pour chaque ministère. Certains programmes ont des masses critiques restreintes. Il convient de noter que la paie comme la procédure de passation des marchés publics sont d'ores et déjà centralisés.

Par ailleurs, si un remaniement amenait à augmenter ou à diminuer le nombre de ministères, y aurait-il la création ou la suppression d'autant de nouveaux programmes supports et de programmes métiers ?

6.3 Une plasticité éventuelle autour des grands agrégats de politiques publiques du DSCE à mettre en place

La question de la plasticité des programmes par rapport à l'organisation administrative se pose inévitablement. Il y a aujourd'hui 46 ministères mais cela varie en fonction des remaniements. En outre, dans la planification du Document Stratégique pour la Croissance et l'Emploi (DSCE) à 10 ans, le Gouvernement a établi 10 « secteurs » qui sont des agrégats de ministères autour d'une politique publique donnée. Il a été identifié qu'il est plus facile d'assurer la cohérence d'un cadre d'actions autour de 10 agrégats plutôt qu'avec 46 entités ou 156 programmes.

Le fait de regrouper des ministères dans des agrégats, qui serait l'unité de vote budgétaire, pourrait conduire à une certaine élasticité entre les périmètres ministériels et les programmes garant de stabilité de l'action dans la durée.

Ainsi, au sein d'un « secteur », il pourrait y avoir des programmes supports mutualisés pour des programmes de différents ministères en travaillant sur des économies d'échelles, des synergies, l'analyse des coûts.... Les programmes métiers pourraient être déplacés d'un périmètre ministériel à un autre au sein d'un même agrégat sans difficulté.

Dans tous les cas, les programmes restent ministériels. La dépense reste affectée à chaque programme ce qui garantit le principe des crédits spécialisés et limitatifs. Après trois exercices budgétaires, une révision des périmètres des politiques publiques pourrait utilement être conduite. Avec l'appui les rapports annuels de performance, une révision des programmes pourrait aboutir à l'abandon ou transferts d'actions, à des simplifications de structures, au regroupement d'activités, au remodelage de certains programmes.

Préconisations :

- Explorer la piste d'un regroupement sectoriel de programmes afin d'assurer une plasticité entre la structuration des politiques publiques en programme et l'organisation administrative en ministères ; de développer les synergies dans un management par objectifs. Cette approche permet d'envisager des réformes de structures si besoin.
- Envisager la formalisation de politique transversale pour identifier des synergies entre administrations, répondre à un besoin d'affichage de politiques emblématiques ayant une faible masse critique financière.
- Mesurer les avantages de mutualisations de programmes soutien.
- Garantir la révision des programmes après 3 exercices pour affiner les périmètres et les stratégies d'efficience de l'administration.

* *

7 Le management par la performance est en cours de structuration...

Le management par la performance induit un véritable changement de culture administrative qui ne peut s'acquérir que progressivement. Certains principes sont particulièrement complexes comme la chaîne de la valeur, l'approche par les processus, la performance stratégique, la liberté de gestion à l'aune du rendu compte de résultats, la globalisation des ressources et le contrôle interne. Le Cameroun entame sa deuxième année selon le LRFE en 2014 et ses premiers rapports annuels de performance seront établis en 2015.

7.1 Avec des responsables de programme ou d'action qui ne sont pas encore désignés

Les responsables de programmes ont tous été identifiés même s'il semblerait que certains n'aient pas encore été formellement désignés par leurs ministres respectifs. En tout état de cause, leurs noms apparaissent sur chaque Programme de Performance de l'Administration remis au Parlement.

Les ministères des finances ou de la santé ont, dans une décision interne, désigné leurs responsables de programmes et d'actions conformément à la circulaire relative à l'exécution du budget. Les ministères de la santé, des finances ont désigné leurs responsables d'activités ce qui témoigne d'un haut niveau de planification. Il convient de noter que les responsables d'actions sont en administration centrale.

7.2 Une déclinaison territoriale du programme à normaliser

La déclinaison territoriale des programmes n'est pas formellement établie, souvent parce que la part des crédits d'investissement est encore peu déconcentrée. Cependant, cela pose la question du rôle du responsable d'action et d'activité dans la déclinaison territoriale pour le champ déconcentré.

Cf. manuel de pilotage du budget p24 chap 1.2.3 et p42 chap 1.4.2. « La gestion du programme doit être déléguée respectivement aux responsables d'unités administratives et aux responsables de services opérationnels » ce qui concerne l'administration centrale pour les actions centralisées et déconcentrées pour les autres.

Le ministère de l'éducation de base a plus de 80 % de ses crédits déconcentrés en investissement et en fonctionnement ce qui l'a conduit à bien identifier ses responsables par échelon en miroir du responsable de programme central. A contrario, le ministère des transports gère un ensemble de grands projets nationaux dont les crédits d'investissement ne sont pas délégués.

Par construction, si chaque responsable d'action ou d'activité pilote directement ses actions dans les régions, cela segmente et contraint *de facto* la gestion territoriale en « tuyaux d'orgues ». Dans ce cas, le délégué régional a plusieurs référents ce qui contraint la globalisation des crédits et la fongibilité entre actions.

Dans le principe, la centrale définit la stratégie et la politique publique au niveau de l'action mais c'est le responsable de programme qui rend compte de la performance ; c'est le responsable de programme qui confie au délégué son application territoriale. Il y a une homothétie des formes entre le programme et sa déclinaison. Aussi, le délégué départemental rend compte de la performance globale de son programme au délégué régional. Le délégué consolide et rend compte de la performance globale de son programme au responsable de programme. Cela est conduit par l'atteinte de la performance. Cela est le chaînage de la performance et du dialogue de gestion.

Par exemple, le ministère de la santé a bien identifié le Plan de Travail Annuel (PTA) comme outil de déclinaison du programme au niveau d'un échelon territorial donné. Mais il reste à faire vivre le dialogue de gestion et le pilotage entre le responsable de programme et le responsable du PTA territorial qui est responsable de la conduite des opérations.

Dans ce cadre, le contrôleur de gestion aura à aider au dialogue de gestion entre les différents responsables territoriaux et le responsable de programme. Les responsables d'actions et d'activités ne sont là que pour définir les axes stratégiques en amont au niveau national (conception).

Remarque : la déconcentration est certainement un axe à développer d'autant plus qu'il sera rendu nécessaire dans le cadre de la décentralisation. La responsabilisation des collectivités locales conduira à responsabiliser le représentant de l'Etat sur le même échelon. L'articulation entre le préfet et les délégués régionaux est à revisité à l'aune de la loi budget programme.

Préconisations :

- Assurer une formation auprès des responsables de programme et d'action pour clarifier leur rôle et fonctions.
- Assurer une formation des délégués régionaux et départementaux afin de les amener progressivement à s'approprier et revendiquer leur nouveau rôle managérial dans le principe de subsidiarité, de responsabilité et de performance voulu par la loi budget programme.
- Revisiter la déconcentration en vue de la développer et définir une articulation entre les préfets¹⁰ et les représentants des programmes à l'échelon territorial à l'aune de la LFRE ».
- Développer progressivement le principe de responsabilisation des services déconcentrés en introduisant la maîtrise de processus de gestion via le contrôle interne.
- Responsabiliser le gestionnaire en l'impliquant systématiquement dans le dialogue de gestion tant dans la phase de planification qu'en cours de gestion.

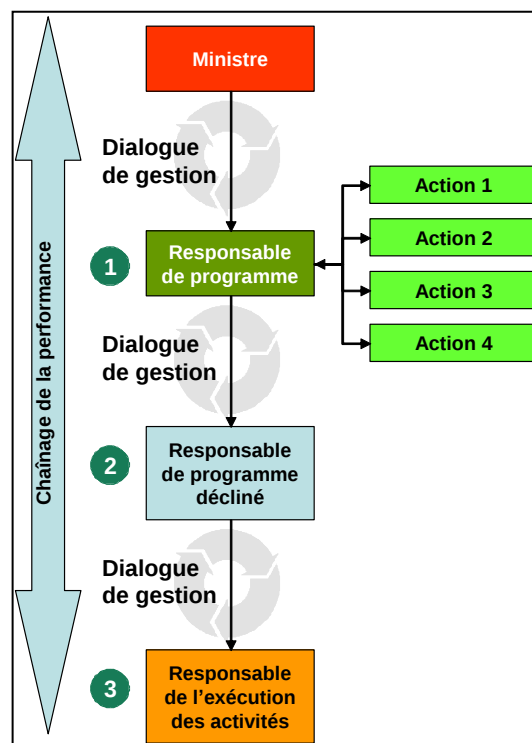
7.3 Un dialogue de gestion à animer et à décloisonner

Le dialogue de gestion est décrit dans le manuel de pilotage et d'exécution du programme comme le processus de concertation permanent (cf. page 21, chapitre 1.2.3). Il n'est pas encore formellement mis en place au sein des ministères rencontrés même si des réunions de pilotage existent.

Lors des entretiens, il a été constaté l'effort de planification de l'exécution budgétaire de l'action jusqu'à la tâche dans un enchaînement logique : programme, action, activité, tâche et dépense prévisionnelle associée. (cf p 11 du manuel). Il y a un dialogue de gestion dans cette phase préparatoire spécialisé par action.

Or, au sein 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.

Le processus de dialogue de gestion global qui repose sur le chaînage managérial Programme / déclinaison territoriale du programme n'est pas encore mis en place.



¹⁰ L'équilibre entre l'organisation horizontale représentée par le préfet et le vertical représentée par les programmes doit être toujours difficile à trouver. Pour autant il est nécessaire car les politiques publiques ont une cohérence d'ensemble sur le territoire dont le préfet est un acteur majeur.

7.3.1 En phase amont entre 1 à 2 ans avant l'exercice budgétaire

Lors de la phase de planification, qui s'appuie sur un cadre de politique sectorielle, les notions d'efficience, d'impact socio-économique, de qualité de service rendu sont abordées.

Pour les ministères de travaux publics, de la forêt, de la santé, de l'éducation, précisément pour chaque activité, il est demandé de justifier de la pertinence des moyens choisis, de montrer l'impact attendu, de mesurer la dépense prévue à l'aune d'un référentiel de prix, de spécifier la qualité demandée.

Ce travail de conception relève dans un premier temps des responsables d'action qui sont les garants de l'approche métiers et technique. Puis, dans un second temps, lorsqu'il y a consolidation au niveau des programmes, des choix et des arbitrages sont opérés afin de finaliser la programmation sous contrainte des ressources.

Dans cette phase de consolidation, le contrôle de gestion apportera une analyse d'ensemble dans la recherche de l'optimum entre les effets recherchés et l'impact attendu, le délai de mise en œuvre, le coût prévisionnel, la qualité. Ce travail constitue l'appui au dialogue de gestion. Il est évident que tout cela ne peut se mettre en place que sur plusieurs années dans une démarche de progrès, **c'est pourquoi nous pouvons dire que le type de réforme LFRE est mère de toutes les réformes**. Il s'en suivra des besoins de simplifications administratives, des besoins pilotage prévisionnel des RH, d'analyse des coûts, de maîtrise des processus, etc.

Le rôle du contrôleur de gestion est de nourrir et d'objectiver le dialogue de gestion. A cette fin, il s'assure auprès des services de connaître les éléments de mesure des activités, des produits, des coûts et des résultats.

Le dialogue de gestion se concentrera sur la définition des objectifs et indicateurs et des cibles de résultats, la détermination du niveau d'allocation des ressources, la réallocation et reprogrammation en cours de gestion éventuelle (anticipation).

7.3.2 En phase d'exécution

Des responsables d'action (au sens de la loi budget programme) ou des responsables d'entités administratives assurent le suivi de l'exécution conformément au plan. Lors des entretiens, des personnes dites « points focaux » assurent la synthèse de l'avancement pour le programme sur la base des remontées issues du terrain (par exemple : remontée semestrielle au ministère de la forêt et de la faune). Les « points focaux » s'assurent de la réalisation physique de l'activité, de la consommation des crédits, du respect des délais. Ils peuvent expliquer les écarts par rapports aux prévisions voire proposer des actions correctives éventuelles. Ces analyses sont le plus souvent segmentées par action.

Ces points focaux seront une première étape dans la mise en place du contrôle de gestion s'ils acquièrent une vision transverse et une focalisation sur la performance stratégique globale (Cf. chapitre tableau de bord supra). Pour cela, le contrôleur de gestion doit mettre en place un système de remontée des informations entre les différentes actions au moins mensuellement. Lors des entretiens, il n'est pas apparu d'outil qui permettrait cette remontée et de réaliser des arbitrages entre actions ou activités en cours d'année afin d'atteindre une performance globale pour le programme. Il revient à chaque contrôleur de gestion de mettre en place par lui-même un flux d'information avec des fichiers (ie : de type Excel) avec les responsables de l'exécution au niveau opérationnel (cf annexe 5 fiche indicateur).

Lors des entretiens, il est apparu difficile d'imaginer des transferts de budgets entre activités au sein du programme compte tenu de freins identifiés : faiblesse du dialogue de gestion en cours d'années, nature des projets et financements extérieurs (opération d'investissement), procédures de passation de marchés, processus budgétaires et organisation de la fongibilité des crédits.

Remarque : les 15% de fongibilité possible au niveau des chapitres donnent de réelles marges de manœuvre aux responsables de programmes. En effet, compte tenu de l'effort réalisé pour une planification de qualité ayant conduit à des ajustements, des arbitrages et des discussions lors de son élaboration, une capacité de dérive de 15% par rapport à la planification est très satisfaisante en phase d'exécution.

7.3.3 En phase aval ou de bilan

Le contrôleur de gestion dans la phase de consolidation des résultats devra éclairer les décideurs pour la programmation de l'exercice à venir. Il anime la boucle de progrès continu dans le principe dit « roue de Deming » : planifier (fixation des objectifs, planification, fixation du niveau de ressources) réaliser (mise en œuvre) suivre (suivi des réalisations), analyser (analyse des résultats et prise d'actions correctives).

Il sera en charge de la consolidation des Rapports annuels de performance. A noter qu'un cycle de performance pour l'administration est de trois ans :

- Année 2013 : planification en 2013 pour l'exercice 2014
- Année 2014 : exécution 2014 et planification pour 2015
- Année 2015 : bilan dans le RAP de 2013, exécution 2015, planification de 2016. Revue des programmes sur la base du RAP 2013 !

7.4 Un schéma de dialogue de gestion à simplifier

Le manuel de pilotage et d'exécution du budget programme de 2012 décrit avec précision le rôle et l'organisation du dialogue de gestion dans le cadre de la gestion renouvelée. Il est notamment précisé que le dialogue de gestion est « le dispositif permanent de concertation dans le cadre d'un programme afin de s'assurer que les activités mises en œuvre (...) concourent à la réalisation des résultats escomptés ». Il s'agit d'assurer « les échanges entre deux niveaux hiérarchiques ou managériaux relatifs aux volumes de moyens et aux objectifs assignés ».

Le dialogue de gestion est confié à trois acteurs principaux comme décrit ci-après : « La gestion du programme doit être déléguée respectivement aux responsables d'unités administratives (a) et aux responsables de services opérationnels (b) qui jouent un rôle d'animation des parties du programme qui leurs sont confiées et rendent compte au responsable de programme ».

Il y a un chaînage managérial nouveau qui est défini dans le cadre d'une gestion par la performance entre trois types d'acteurs principaux :

- 1) le responsable de programme, (il y en a entre 3 et 5 par ministères) – (niveau conception stratégique – cadre dirigeant)
- 2) le responsable du programme décliné en administration centrale ou en administration déconcentrée, (il peut y en avoir 11 avec un central et dix régionaux mais cela varie selon chaque programme). Ce responsable est souvent un responsable d'unité administrative. Sa responsabilité globale de la performance fait de lui l'acteur du dialogue de gestion.
- 3) le responsable de l'exécution (qui peut être le responsable de l'unité administrative au niveau de l'administration centrale, régionale, départementale ou infra) en charge de mettre en œuvre les activités sur le terrain (niveau d'exécution opérationnelle).

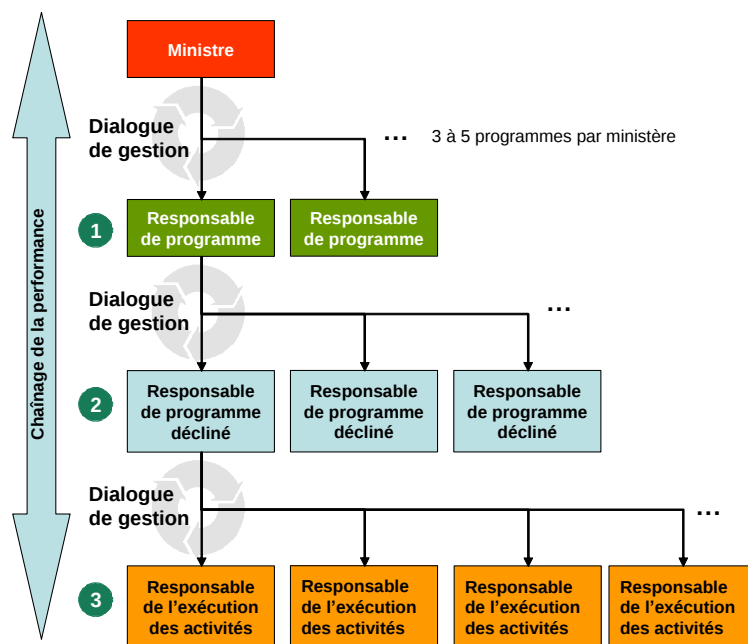
Les autres acteurs de la performance viennent en appui du dialogue de gestion comme des personnes ressources !

Les autres acteurs sont :

- les responsables d'actions qui définissent la stratégie nationale par rapport à un segment de politique définie (par exemple : logement social au sein de la politique du logement ; réseau routier secondaire au sein de la politique d'infrastructure). Le responsable d'action n'a qu'une vision segmentée du programme alors que le responsable du programme a une vision globale et transversale sur l'ensemble des actions et des activités. Il en va de même à l'échelon territorial où le programme est décliné et couvre plusieurs actions.

- Les préfets qui, d'une manière ou d'une autre, assure une vision transversale de l'action de l'Etat sur un territoire donné,
- Les responsables des services de l'administration qu'ils soient opérationnels (services métiers) ou supports (fonctions de soutien).

Remarque : le chaînage défini actuellement avec les responsables d'unité administrative comme responsable de la mise en œuvre d'une partie du programme ou sa déclinaison sur le territoire témoigne de la forte corrélation entre la structuration des programmes et de l'organisation administrative. A l'instar d'un responsable de programme qui peut coiffer plusieurs directions, il aurait été préférable de créer un « responsable de programme décliné » qui pourrait coiffer plusieurs entités administratives. L'important est le management au profit d'une performance. Ceci permettrait de garder une plasticité entre la conduite d'une politique publique et l'organisation de l'administration.



Dans la phase de préparation des réunions de pilotage, il analysera les résultats et les éventuelles actions correctives à mettre en place. Il procède à une analyse d'impact des arbitrages proposés sur la performance globale du programme. En ce sens, il participe directement au dialogue de gestion.

Préconisation :

- Se poser la question de créer un « responsable de programme décliné » qui soit responsable de la performance du programme sur un territoire défini. Cela permettrait de garder une plasticité entre la conduite d'une politique publique et l'organisation de l'administration.
- Sensibiliser progressivement à un dialogue de gestion entre les trois acteurs managériaux du programme : le responsable de programme, le responsable de programme décliné en administration centrale ou en administration déconcentrée, le responsable de l'exécution.

* *

8 La démarche de performance peut être clarifiée ou « comment dépenser mieux »

Le contrôle de gestion est conçu pour compter objectivement ce qui est déterminant pour atteindre les objectifs : « ce qui est compté est géré ». Cela passe par une mise sous tension des processus critiques de l'organisation et l'évaluation des résultats produits. Par construction, si l'objectif poursuivi n'est pas stratégique, le contrôle de gestion amènera à compter des activités non stratégiques et travailler en pure perte. L'importance de la définition des objectifs est primordiale. Il n'y a pas de bon contrôle de gestion si les objectifs sont mal définis et les indicateurs mal choisis.

L'appui au pilotage dans une logique de management par la performance induit la définition préalable d'objectifs pertinents, clairs et stratégiques. Or il apparaît que la différence entre la performance opérationnelle et stratégique n'est pas parfaitement maîtrisée par les acteurs de la performance.

Encadré 2 : Rappel des principes sur la différence entre la performance stratégique et opérationnelle ou d'activité

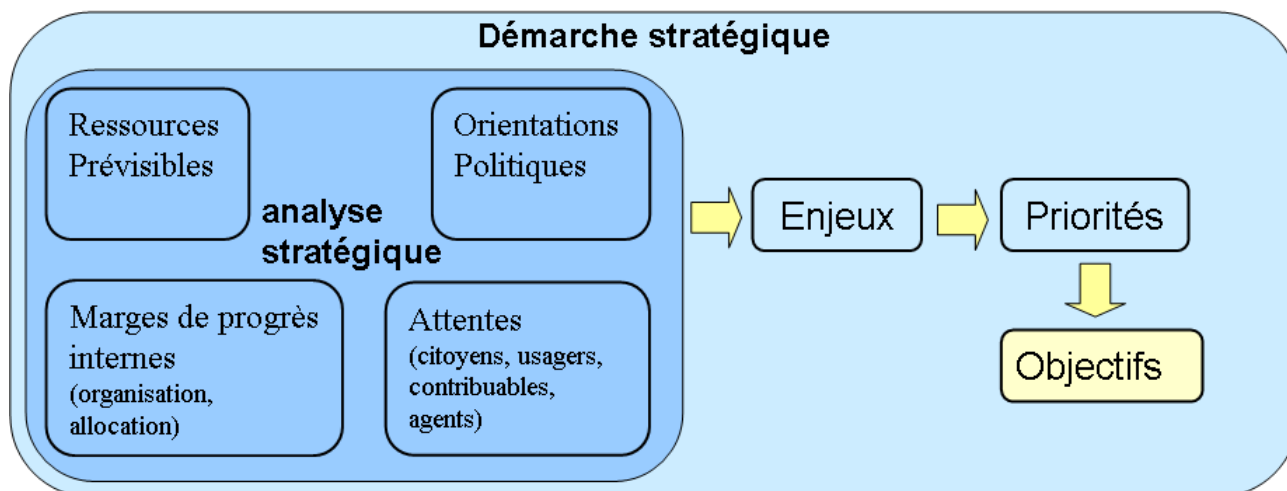
La **performance stratégique** précise des voies de progrès sur des processus critiques de l'organisation : efficacité, efficience, qualité (ex : objectif de réduire les délais de production des logements sociaux), fixe le but à atteindre, le sens de l'action à horizon pluriannuel mais avec un pilotage infra-annuel, est dé-corrélée des volumes de ressources (ex : réduire le temps d'attente au guichet des préfectures).

La **performance opérationnelle** est directement corrélée aux ressources avec un suivi physico-budgétaire (ex : nombre de dossiers traités par semaine), définie annuellement et quantifiée sur la base des ressources disponibles (ex : nombre de logements construits / nombre de logements à construire), cohérente avec la stratégie et le contexte territorial (ex : concentration des programmes de logements sociaux en zone 2).

Dans le management par la performance, il est demandé au responsable de programme d'optimiser ses résultats sous contrainte de ressources (budgétaire, RH, matériel), 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 ! »

Remarque : La stratégie est souvent confondue avec la priorité. La stratégie est le chemin défini pour arriver à l'objectif (cf manuel 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 justifie des programmes et des ministères qui les supportent. La stratégie est le chemin choisi pour atteindre l'objectif avec la plus grande efficience.

8.1 La méthode de démarche stratégique dans la recherche de l'efficience à asseoir



Le travail de planification réalisé par l'administration du Cameroun a nécessairement conduit à cette démarche stratégique en se posant les questions des finalités poursuivies, du niveau des ressources prévisibles, des orientations politiques, des attentes des populations, des objectifs de politiques publiques à atteindre. La planification qui en résulte fait apparaître des choix qui fixent des priorités et des objectifs.

Cependant, cette démarche s'est trop souvent arrêtée aux réalisations de politiques publiques possibles à l'aune d'un niveau de ressources disponibles. Les marges de progrès et les attentes ciblées par catégories sont peu analysées.

Aussi, la question n'est pas ce qu'il faut faire puisque les objectifs sont définis mais comment les atteindre avec la meilleure efficience. **Une autre manière de voir les choses et de se demander comment obtenir les mêmes résultats mais avec une réduction de 20% des ressources !** Dans ce cas, des recherches d'efficience (marges de progrès) seront envisagées par les gestionnaires selon les attentes du terrain (principe de liberté et de responsabilisation).

Ce travail réside dans l'identification des marges de progrès interne à l'aune de l'attente des citoyens.

Remarque : dans la volonté de bonne gestion publique, chaque administration veut pouvoir mesurer ce qui a été fait (a); ce qui en est résulté (b); ce que cela a coûté (c); ce que cela valait (d). Pour chacune de ces questions correspond un type d'indicateur de mesure spécifique :

- Indicateur de contexte dans lequel opère l'administration ou ses services : populations concernées, bassins ou aires géographiques, données d'environnement ou climatiques, paramètres sociaux ou économiques, etc.
- Indicateur de volume d'activité ou de production : nombre d'actes ou de prestations délivrées, d'heures ou de jours de travail, de personnes diplômées, etc.
- Indicateur de moyens utilisés : quantités de ressources consommées, et/ou coût de ces ressources.
- Indicateurs de performance qui mesurent l'efficacité socio-économique de l'activité (contribution à l'impact final) ; la qualité du service apporté à l'utilisateur (fiabilité, délai, accessibilité, etc) ; l'efficience ou productivité (rapport des produits aux ressources utilisées). (cf. guide d'auto-évaluation du contrôle de gestion. DB 2000)

A titre d'illustration, sur le domaine de l'enseignement, la démarche aurait pu aboutir à :

- Finalité : réduire l'analphabétisme. Indicateur d'impact : taux d'analphabétisme.
- Stratégie : améliorer la qualité de l'enseignement (axe d'efficience de la gestion). Indicateur stratégique : taux de maîtrise du français en sortie de primaire.
- Activité : réalisation du plan d'action. Indicateur d'activité : nombre d'élèves scolarisés en primaire ; nombre de professeurs inspectés, volume des crédits dépensés.

8.1.1 Des objectifs opérationnels qui fédèrent les services

Les ministères se sont très largement reposés sur leur planification structurelle pour définir leur objectifs et indicateurs. En cela, ils ont déjà franchi une première étape essentielle à la définition du management par la performance avec engagement sur les résultats. Mais cela s'est traduit la plupart du temps par des indicateurs d'efficacité (c'est-à-dire de production, ou d'extrait).

Tous les ministères rencontrés affirment que le budget programme a permis de clarifier les objectifs. Sur cette base d'objectifs opérationnels, les services n'ont pas continué leur analyse et conduit la démarche de performance stratégique pour définir des indicateurs d'efficacité sur les trois axes de la performance selon les trois types de bénéficiaires : le citoyen, l'utilisateur, le contribuable. Cette étape manque pour une définition des indicateurs d'amélioration de l'efficacité de l'action publique.

Les indicateurs d'activités doivent venir utilement éclairer cette performance stratégique. Les indicateurs d'activités répondent à la question combien il a été produit avec les ressources affectées. Les indicateurs de performance stratégiques (d'efficacité) répondent à la question comment il a été fait mieux avec les ressources disponibles. L'un montre ce qui a été fait, l'autre montre les progrès réalisés dans la production, l'un touche l'efficacité, l'autre l'efficacité.

Par exemple, le délai de paiement n'a pas de sens s'il n'y a aucune connaissance du nombre de dossiers traités. Le nombre de dossiers est un indicateur d'activité, le délai de traitement est un indicateur de performance d'efficacité sur un axe stratégique.

Sur un autre registre, le taux d'accès à l'eau potable a besoin d'être éclairé par le nombre d'habitants par zone rurale, très rurale ou urbaine ; le taux d'accès à l'eau pour chaque zone. Un indicateur d'activité associé peut être le nombre de km de réseaux en eau construits.

Il s'avère que dans le projet de loi de finances pour l'exercice 2014 un grand nombre de programmes sont dotés d'indicateurs d'activités et non de performance stratégiques (d'efficacité).

8.2 Des indicateurs d'efficacité sur les trois axes de la performance à clarifier

Les objectifs et indicateurs stratégiques peuvent être différenciés selon leur finalité sur les trois axes de performance :

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
Usager	qualité du service rendu	Assurer aux usagers un service réactif	% d'usagers recevant une réponse dans un délai inférieur au seuil défini
Contribuable	efficacité de la gestion	Réduire le coût de gestion de l'impôt	Coût par redevable d'un impôt

* Indicateurs assortis d'une valeur cible pluriannuelle

Au sens des programmes, un panachage des axes de performance sera recherché afin de mettre sous tension des progrès pour l'administration sur ses trois cibles : le citoyen, l'utilisateur, le contribuable.

Remarque : le panachage des axes de performance est aussi nécessaire pour motiver l'ensemble des parties prenantes : le politique sera naturellement plus intéressé par l'impact qui fonde sa politique ; le fonctionnaire sera probablement plus sensible à la qualité du service rendu ; le gestionnaire sera intéressé par l'efficacité interne des processus.

Afin de bien clarifier les différents types d'indicateurs et d'amener tous les programmes à définir des indicateurs de performance stratégiques, il pourrait être envisagé de laisser apparaître les trois types d'indicateurs dans les PPA.

- finalité (indicateur d'impact de long terme), qui répond à la question : pourquoi, quelle est ma mission. Ex : taux d'alphabétisation
- activité (indicateur de production, d'extrant), qui répond à la question : combien ai-je produit. Ex : nombre de Km de routes réhabilitées.
- stratégie (indicateur d'efficacité), qui répond à la question : est-ce l'optimum. Ex : délai de traitement d'un dossier de subvention.

Préconisation :

Afficher dans les PPA trois types d'indicateurs (impact, activité, performance) permettrait de :

- montrer le lien causal entre la finalité et l'action,
- assurer l'alignement entre le DSCE et le PPA.
- rendre compte du travail réalisé et sa contribution directe à l'impact.
- amener tous les ministères à afficher des indicateurs de performance, ce qui leur manque à ce jour.

8.3 Essai d'une analyse critique des objectifs et indicateurs inscrits sur les 8 ministères rencontrés.

La revue des objectifs et des indicateurs des 8 ministères rencontrés (Cf. annexe 6) laisse apparaître une place quasi exclusive aux indicateurs de production dans une logique de moyens ou d'impact à long terme. Ce au détriment des indicateurs d'efficacité. C'est pourquoi, les indicateurs de production devront être éclairés par des indicateurs d'efficacité pour répondre à l'exigence du management par la performance qui est « comment dépenser mieux ».

La revue a identifié 31 indicateurs dont près de 40% sont des indicateurs d'activité (soit 12 indicateurs) et 60% sont des indicateurs d'impact à long terme ou de performance (soit 19 indicateurs). Ces 19 indicateurs de performance sont répartis sur les trois axes : 10% Qualité du service, 23% Impact socio-économique, 29% Efficience de la gestion. Cependant, sur les 19 indicateurs, seulement **7 sont des indicateurs de performance stratégiques avec un pilotage infra-annuel**.

Chapitre	Indicateurs d'activités	Indicateurs de performance			Total	Conformité
		Qualité	Impact socio-économique	Efficience de gestion		
15	1		1	2	4	1
20	2	1		1	4	1
22	2			2	4	2
30	1		3		4	1
33			1	3	4	0
36	3	1			4	1
40	1	1	2		4	1
46	2			1	3	0
total	12	3	7	9	31	7
%	39%	10%	23%	29%	100%	23%

Préconisations :

- Garder une stabilité des indicateurs choisis sur un cycle de performance d'au moins trois exercices budgétaires (ie : 2013, 2014, 2015) afin d'ancrer la démarche au sein des administrations. Cependant, planifier une revue des indicateurs avant juin 2014 pour commencer à apporter les ajustements éventuels en vue de 2016. Des compléments pourront être introduits dès l'exercice 2015 si besoin. Cette revue sera conduite par la Direction de la Réforme Budgétaire qui constituera une cellule chargée de la doctrine conjointement avec les « sectoriels » de la Direction Générale du Budget (DGB) et la Direction de la Planification de la Préparation et du Suivi (DPPS)¹¹.
- Chercher à panacher les axes de performances stratégiques pour motiver l'ensemble des parties prenantes et embrasser l'ensemble des usagers du service public : citoyen, usager, contribuable.
- Faire apparaître trois types d'indicateurs au sein du PLF : indicateur d'impact à long terme qui montre la finalité (par ex : « taux d'analphabétisme ») ; indicateur stratégique (efficience qui montre l'axe de progrès. Par ex : « délai de paiement ») ; indicateur opérationnel (qui montre la construction physico-budgétaire. Par ex : nombre de dossiers traités).

* *

¹¹ Cette revue devra être complémentaire de celles réalisées par la DPPS.

9 L'efficience du dispositif de pilotage à mettre sous contrôle

9.1 La sélectivité des indicateurs et la souplesse du dispositif de pilotage comme pierre angulaire

Selon le projet de loi de finances pour 2014, le budget se décompose en 95 chapitres dont 35 sont des ministères, le reste étant composé d'institutions, organismes et autres comptes (par exemple « Sénat », « dette publique intérieure », « participations »). Il a été demandé dans le cadre de la LFRE de 2007 de définir les budgets dans une logique de management par objectifs pour chaque chapitre. Dans ce cadre, chaque programme a un objectif principal et un objectif par action. Les objectifs principaux sont inscrits dans le PLF 2014. Ils ont vocation à définir le tableau de bord de l'administration d'Etat. Il y a un total de 159 objectifs assortis de 172 indicateurs.

Le contrôle de gestion s'appuiera en priorité sur cette base pour aider au pilotage de chaque programme.

Sur ce modèle et dans l'hypothèse où chaque indicateur se décline sur le territoire en région et en département, le volume maximum des indicateurs à consolider est de 1 720 à l'échelon régional (172 indicateurs*10 régions) et de 9 976 indicateurs à l'échelon départemental (172 indicateurs*58 départements).

Il convient de noter que chaque indicateur présenté dans le programme est associé à 2 ou 3 indicateurs complémentaires nécessaires à la consolidation de l'objectif. Par exemple, pour connaître le délai de paiement, il faut connaître le nombre de dossiers en cours, la date de départ et de fin par dossier. Cela conduit à poser un cadre d'environ 516 indicateurs nationaux (172*3) et d'environ 30 000 à renseigner pour les 58 départements mensuellement ou trimestriellement.

A cela, il faut ajouter les indicateurs par action. Il y a environ 616 actions soit 6 160 indicateurs à renseigner au niveau régional et environ 36 000 au niveau départemental.

La démarche de management par la performance implique une charge de travail importante pour l'administration dans le suivi des indicateurs. Pour éviter d'ajouter une charge qui pourra paraître superfétatoire au travail des fonctionnaires, il s'agit de montrer la pertinence des objectifs et de mesurer les bénéfices associés à la démarche : une meilleure performance, une fierté du travail bien fait, un impact pour la société.

Un travail de communication doit alors être conduit continuellement et des audits des objectifs doivent être conduits annuellement pour que la pertinence de la démarche soit visible et réelle.

Par ailleurs, une attention sera portée sur la non-prolifération d'indicateurs en dehors de ce cadre à chaque échelon ce qui pourrait être une tentation de chefs d'unités administratives.

9.2 Un outil nécessaire et structurantl'outil de pilotage PROBMIS

L'outil informatique PROBMIS (Program Budget Management Information System), est une application spécifique interministérielle conçue et réalisée dans le cadre de la réforme. Cet outil répond à une problématique majeure qui est de standardiser la centralisation de l'information en vue de rendre compte au Parlement. La centralisation des documents structurants, la budgétisation, le suivi de l'exécution sont ainsi normalisés pour l'ensemble des acteurs.

L'outil permettra d'imposer une discipline et de commencer à standardiser les processus. L'outil est calqué sur la chaîne « PPBS » qui structure l'élaboration et l'exécution budgétaire : Planification, Programmation, Budgétisation, Suivi-Evaluation au sein des administrations publiques.

L'outil permet d'extraire les documents budgétaires en temps réel notamment pour consolider les PPA (programme) et les RAP (rapports annuels). Il y a la possibilité de sortir le nombre d'actions, d'activités, d'indicateurs pour l'Etat, le suivi des crédits consommés.

Dans PROBMIS, les crédits sont répartis sur l'axe destination de la dépense (chapitre, programme, action), par unité administrative (article), par nature économique (paragraphe) et par classification fonctionnelle (section). La programmation est budgétée au niveau de la tâche pour assurer un suivi de sa réalisation en cours de l'exercice budgétaire. Le support de la dépense est assuré par une procédure papier (carton), aussi, il y a une saisie dans le logiciel à chaque délégation de crédits pour contrôle.

Remarque : à dire d'expert, il n'y a pas d'application informatique de gestion spécifique à chaque ministère sectoriel ce qui n'implique pas d'interfaçage pour le flux de données. Les saisies dans PROBMIS sont manuelles sur la base des documents papiers. En aval, l'outil se déverse dans les applications de comptabilité générale.

Une attention sera portée sur la mesure de la charge transactionnelle¹² induite par l'ensemble de ce travail de compte rendu, de mise à jour, de supervision. Le souci du compte rendu au niveau de l'activité, les indicateurs, les documents, etc... conduit à saisir une grande somme d'informations qui pourrait ne pas toujours être utile dans une logique de management par la performance.

Après une phase de normalisation, il sera probablement souhaitable de concentrer les efforts sur certains comptes rendus plus critiques et de « desserrer l'étau ».

Il convient toutefois de noter que le déploiement de l'outil et les formations associées n'est pas encore effectif dans tous les ministères.

Préconisation

- Assurer le déploiement de l'outil PROMBIS comme support à la gestion renouvelée dans un souci d'aide au pilotage pour les programmes

9.3 Des indicateurs peu documentés et un modèle de remontée à améliorer

Lors des entretiens, il est apparu une très forte disparité dans la documentation effective des indicateurs. La majorité des indicateurs n'ont pas de cible de résultat quantifiée par région.

Les ministères ayant déjà engagé une démarche par programme structurant de politique publique, comme le ministère de la forêt ou de la santé, ont eu plus de facilité à réaliser l'exercice. Il en est de même pour ministères ayant une culture d'ingénieur et de statisticien comme au ministère des transports. D'une façon générale, il faut clarifier le cadre de l'exercice et l'objectif à atteindre pour poser les bases du pilotage.

La justification de l'indicateur, sa définition, la manière de le calculer, l'explication de la cible à atteindre, sa déclinaison territoriale, les sous indicateurs nécessaires à la construction, le service responsable et le mode de collecte des données, les modalités d'interprétation de l'indicateur et les biais identifiés, le rythme de livraison sont encore à compléter par les ministères.

C'est pourquoi, les indicateurs devraient être audités avant d'être inscrits dans les Projets de Performance de l'Administration.

Une fiche type par indicateur, partagée par toute l'administration, permettrait d'homogénéiser la démarche et de faciliter le processus d'audit. Ces renseignements sont à la base du tableau de bord. Cf annexe 4 : Fiche type de documentation d'un indicateur

Cette fiche sera consolidée par le contrôleur de gestion de programme et sera utilement complétée par les leviers identifiés pour assurer des corrections éventuelles dans la conduite de la politique en vue d'atteindre la cible. Il s'agit de conduire une analyse de risques. Cette analyse est assurée par le contrôleur de gestion en amont de la

¹² Charge pour le gestionnaire dans la saisie et la gestion des données

gestion avec les directions métiers. Ce travail lui permettra d'avoir un référentiel d'actions à mettre en œuvre si besoin et d'anticiper la gestion opérationnelle annuelle.

Préconisation :

- Par circulaire, imposer la documentation de chaque indicateur inscrit dans les PPA avant juin 2014 selon un modèle unique. Pour chaque indicateur, préciser dans une logique de gestion par les risques les actions correctives prévues en cas de non performance en cours de gestion.

9.3.1 Le besoin de privilégier une source de donnée maîtrisée, infra annuelle

Pour une forte proportion des indicateurs inscrits dans les PPA, la donnée est issue d'organismes extérieurs et non pas produite par les ministères eux-mêmes. Par exemple le taux d'analphabétisme, le taux de l'art et de la culture dans le PIB, le nombre de touristes accueillis, la contribution de l'agriculture dans la croissance économique, ne sont probablement pas issues des strictes informations produite par chaque ministère.

Le fait de passer par des organismes extérieurs et notamment des services statistiques nationaux a l'avantage de fournir une donnée certifiée. A contrario, un grand nombre de ces indicateurs sont disponibles avec plus d'un an de délai et sur une périodicité annuelle. (Par exemple, le PIB est calculé annuellement en lien avec le compte de résultat de l'Etat, le référencement des populations est conduit sur une période supérieure à un an, etc.).

D'une façon générale, les instituts statistiques fournissent des chiffres sur les impacts à long terme des politiques publiques. Ces indicateurs sont utiles et indispensables mais inappropriés au pilotage infra annuel des programmes.

Il est important de privilégier des indicateurs dont les données sont issues de sa propre activité. Par exemple : taux d'occupation des postes frontières pour la délégation à la sûreté ; délai de paiement pour le ministère des finances ; nombre de diplômes délivrés pour le ministère de l'enseignement professionnel, la superficie des terres restaurées pour le ministère de l'environnement. Cela n'empêche en aucun cas d'associer un service statistique ministériel dans la construction et la certification des données.

9.4 Des tableaux de bord de pilotage synthétique et sélectif à construire

Les entretiens ont permis de constater que les tableaux de bord sont à ce stade constitués par le suivi de la réalisation des plans d'action. Les ministères rencontrés ont mis en place des réunions de suivi de leurs plans d'action mais selon des rythmes très variables. Le ministère des finances assure un suivi mensuel, le ministère de la forêt tient 5 réunions par an, le ministère des transports veut aller vers 6 réunions par an.

Au ministère de la forêt, il y a deux rapports d'activités semestriels détaillés qui permettent de donner des directives signées par le ministre afin de conduire des ajustements sur l'ensemble des programmes du ministère. Ce travail est la première base pour conduire le pilotage du programme.

Remarque :

- il n'y a pas de format homogène entre les administrations pour les remontées d'information. Ces rapports sont parfois envoyés uniquement au format papier.
- le processus de remontée des comptes rendus issus des régions est un processus lent qui est peu propice au pilotage infra-annuel.

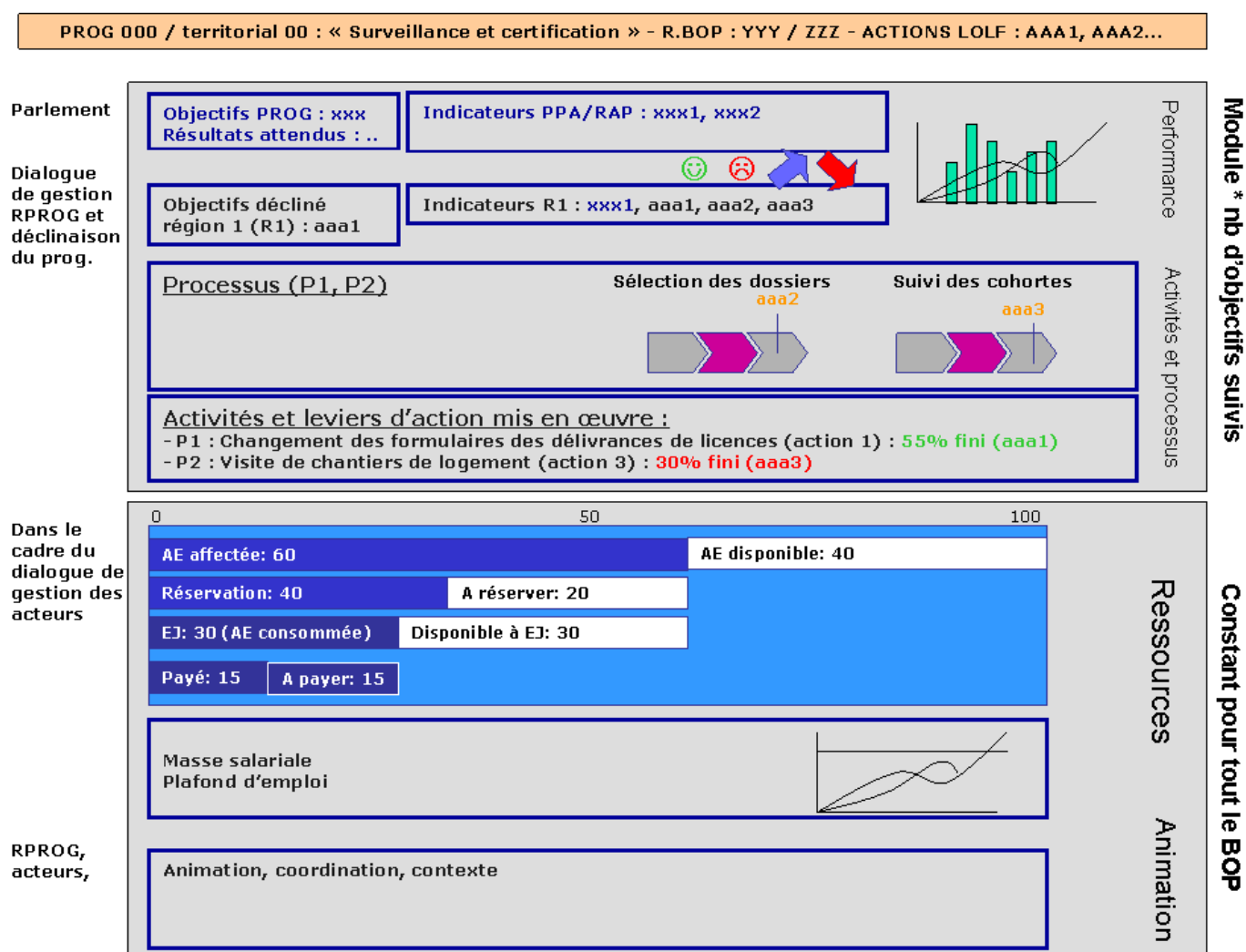
Il est proposé de compléter cette approche avec un tableau par objectif. Le contrôleur de gestion a le rôle de construire ce tableau de bord en liaison avec le responsable de programme et les services.

D'une façon générale, il veillera à :

- La forte sélectivité des objectifs, des activités et des processus à piloter en priorité selon la stratégie pour l'atteinte de la performance. Le tableau de bord est modulable par objectif.
- Au pilotage infra annuel dans une perspective pluriannuelle. L'information du pilotage permet la réalisation des comptes rendus de gestion et la programmation à venir.
- Ce que les données soient homogènes dans le chaînage managérial « Chapitre, Programme, Action, PTA » afin de pouvoir réaliser des synthèses, des analyses sur la base de données comparables sur le fond et la forme.
- A l'articulation des niveaux national / territorial
- A l'interaction des composants de la gestion : performance, ressources, activités, processus, dialogue de gestion et prise en compte des données extérieures.

Le tableau de bord se concentreront ainsi sur les indicateurs principaux du programme (1 par action) et assureront le lien entre les différentes composantes de la gestion.

9.4.1 Exemple de tableau de bord par objectif :



Cette page de synthèse éditée mensuellement relie :

- la réalisation physico budgétaire sur les processus stratégiques (activité),
- la performance stratégique (efficience)

C'est un ensemble cohérent mais sélectif et ciblé sur l'objectif principal défini par le responsable de programme !

Le contrôle de gestion n'est pas le rendu compte de l'ensemble de la consommation budgétaire par catégorie (investissement, fonctionnement, masse salariale) qui est du ressort du directeur des ressources.

Le contrôle de gestion n'est pas le rendu compte de la réalisation de l'ensemble des plans d'actions qui est du ressort des responsables d'action. Le contrôle de gestion est l'aide à la décision en optimisant tous les paramètres : l'équilibre des intérêts de chaque responsable d'action et territoriaux, allocation des ressources, actions correctives, analyse d'impact, niveau des indicateurs de performance.

Préconisation :

- Assurer une formation au contrôle de gestion qui permette à chaque programme de bâtir son tableau de bord.

9.5 La charte de gestion ministérielle et de programme à élaborer et utiliser

C'est le recueil de l'ensemble des documents de références utiles à la bonne gestion des programmes du ministère : c'est le cadre de travail, les règles du jeu. Le manuel défini avec justesse ce qu'est la charte de gestion p29.

La bonne pratique est de constituer un référentiel (un classeur) plus qu'un seul document. La charte est revue et complétée continuellement et actualisée au moins une fois par an. Ce référentiel sera spécifique à chaque ministère voire à chaque programme.

En ce sens, il ne peut en aucun cas être un document standard même s'il y a des éléments communs au plan national. Le « manuel de pilotage et d'exécution du budget programme » ainsi que les circulaires budgétaires forment la base de ce référentiel.

Le référentiel fixant la charte de gestion comprendra a minima :

- Les objectifs, indicateurs, documentés et justifiés,
- Le calendrier de pilotage ou « rendez-vous de gestion »,
- Le chaînage managérial et le schéma financier associé (c'est-à-dire la déclinaison du programme à l'échelon national pour les crédits centraux et à l'échelon territorial pour les crédits déconcentrés),
- Les modalités du dialogue de gestion,
- Le calendrier de préparation et d'exécution budgétaire en lien avec la Direction Générale du Budget,
- Les modalités de gestion au sein du programme (liberté de gestion et fongibilité, délégation des crédits, tableaux de bord et compte rendu),
- Les modalités d'animation et de management.

Remarques : ce référentiel ne doit pas être redondant avec les documents existants mais venir en complément. Par exemple, les PPA, les circulaires interministérielles, le « manuel de pilotage et d'exécution du budget programme » seront référencés en annexe. Le corps de la charte sera formé par les éléments concrets pour une application spécifique au sein du programme.

Le contrôle de gestion n'est pas le service définissant la norme juridique, la norme comptable, les processus budgétaires et comptables, le service informatique ni le stratège des politiques techniques. A contrario, le contrôle de gestion assure la tenue du référentiel de gestion du programme. C'est un outil de pilotage qui fixe les règles du jeu. Le contrôle de gestion consolide les différentes règles établies et apporte un regard critique afin de garantir la cohérence des composantes de la gestion en vue d'un pilotage efficace.

Le processus de constitution de la charte sera de préférence collégial avec les gestionnaires impliqués dans le chaînage de la performance. Cette démarche permettra une appropriation des gestionnaires, une manière pour le

contrôleur de gestion de prouver sa valeur et une meilleure exhaustivité des travaux. Un exemple de sommaire de charte de gestion est fourni en annexe 2. Ce référentiel servira plus tard à l'audit des programmes.

Préconisation :

- Assurer une formation pour permettre à chaque ministère de bâtir sa charte de gestion prenant en compte ses spécificités et ses programmes. Un tronc commun sera établi pour les programmes soutien.

9.6 Des outils de gestion budgétaire complémentaires à mettre en place pour un meilleur pilotage de la performance

La gestion en budget programme conduit à mettre en place de nouveaux outils dans la gestion budgétaire de l'administration. Le tableau ci-dessous montre les complémentarités des outils et leur nécessité ainsi que le niveau d'avancement du Cameroun.

	Justification au premier franc	Performance (volet efficience)	Analyse des coûts	Comptabilité générale	Programmation des activités
Sert à ...	Comprendre la dépense et mieux connaître son contenu.	Améliorer l'efficacité de la dépense : « dépenser mieux »	Connaître le coût des actions (segmentation du programme sur l'axe destination de la dépense)	Garantir la transparence et la sincérité de la gestion. Suivi patrimonial.	Programmer, planifier et quantifier la gestion. Objectiver le dialogue de gestion
A travers...	Des grands déterminants de la dépense avec des éléments du type : « dépense unitaire * volume »	Des objectifs du type : « réduire la dépense unitaire » (recoupement avec la justification au premier franc) « réduire le coût unitaire » (recoupement avec l'analyse des coûts)	La reconstitution du coût complet des programmes	Nomenclature comptable : axe nature de la dépense	Ventilation des ressources par activités Référentiel des activités
Niveau d'avancement au Cameroun					
Remarques	La planification des opérations d'investissement préfigure cette justification au premier euro mais la doctrine doit être établie et étendue à l'ensemble des composantes budgétaires	La définition des objectifs et indicateurs par programmes jette les bases mais la démarche stratégique doit être approfondie pour définir des axes de progrès en efficience	La définition des actions et le regroupement des fonctions de soutien dans des programmes spécifiques faciliteront cette analyse des coûts. Cependant, la doctrine doit être définie.	La réforme comptable est en cours. Le bilan d'ouverture n'est pas réalisé, le plan comptable et les normes associées ne sont pas diffusées. La nomenclature selon l'ordonnance de 62 toujours en cours avec des chapitres, articles et paragraphes.	La planification des activités et la définition du plan de consommation des crédits permettent d'avancer rapidement sur un référentiel d'activités.



Il en ressort que le niveau d'avancement du Cameroun dans la mise en œuvre de ces outils est très différencié. Or, ce sont les outils du contrôleur de gestion dans son travail d'objectivation et d'appui au pilotage.

10 Annexes :

10.1 Bibliographie

- Loi n° 2007/006 du 26 décembre 2007 portant régime financier de l'Etat. Cameroun
- Circulaire « portant instruction relative à l'exécution du budget pour 2013 ». Cameroun
- Manuel de pilotage et d'exécution du budget programme de janvier 2013. Cameroun
- Projet de loi de finances 2014. Cameroun
- Rapport de synthèse du CIEP 2013. Cameroun
- Forum de la performance : <http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/la-performance-de-l'action-publique/le-contrôle-de-gestion.html>
- Le contrôle de gestion dans les administrations de l'État. Éléments de méthodologie. Juin 2002. Délégation interministérielle à la réforme de l'Etat. France
- Le guide de la performance. Juin 2004 Ministère des finances. France
- Cadre de référence Contrôle de gestion. 2008. Ministère des finances. France
- Répertoire interministériel des métiers de l'Etat. <http://rime.fonction-publique.gouv.fr/>
- Le contrôle de gestion 2004 par Henri Bouquin. Edition PUF
- Contrôle de gestion par 2013 avec Hélène Löning. Edition Dunod
- La conduite de projets 2001 par Thierry Hougron. Edition Dunod

10.2 Annexe 1 – Guide d’entretien – diagnostic sur la mise en œuvre du contrôle de gestion au sein des administrations du Cameroun dans le cadre des budgets programmes.

Présentation :

1. « Un an après le vote de la première loi de finances en budget programme, en décembre 2012 pour l’exercice budgétaire 2013, il nous est proposé d’établir un premier bilan sur la manière dont s’est mis en place le pilotage par la performance.
2. En effet, à terme, chaque programme devra rendre compte dans son rapport annuel de performance, de l’atteinte de ses objectifs et de la manière dont il a piloté l’action de ses services en vue d’optimiser ses résultats. Ces résultats seront analysés à l’aune de ce qui aura été produit conformément au plan d’action mais aussi et surtout à l’aune de l’impact obtenu pour le citoyen et la société.
3. Lors de ce diagnostic, il ne s’agit en aucune façon d’apporter une évaluation ou une critique mais plutôt d’envisager les progrès que nous devons réaliser collectivement dans ce pilotage de la performance ; il s’agit d’identifier les bonnes pratiques, relever les difficultés rencontrées, si besoin, fixer des orientations et apporter un soutien pour l’année 2014. »

Questionnaire :

Contexte

- Quels sont les programmes que vous pilotez ?
- Qu’est-ce que les budgets programmes ont changés pour vous ?
- Qu’attendez-vous de la réforme budgétaire ?

Objectifs de performance

- Quels sont les objectifs et indicateurs associés à vos programmes ?
- Comment avez-vous défini ces objectifs et pourquoi avoir choisi ces objectifs ?
- Quels sont vos grands enjeux de politique publique ?

Ressources et performance

- Comment établissez-vous vos demandes budgétaires annuellement ?
- Comment évaluez-vous l’adéquation entre vos objectifs et vos ressources ?
- Comment se réalise le dialogue de gestion dans la phase de préparation du budget et au cours de l’exercice budgétaire ?
- A quel problème majeur êtes-vous confronté dans le cadre de l’exécution budgétaire ?

Pilotage des programmes

- Comment pilotez-vous l’atteinte de vos objectifs ?
- Quels outils et structures avez-vous mis en place ou souhaiteriez-vous mettre en place pour ce suivi ? Avez-vous nommé les RProg, les contrôleurs de gestion, les responsables d’actions ?
- Quels sont les différents acteurs partie-prenante dans la mise en place de vos politiques publiques ? Quelle est la chaîne de pilotage de la performance selon vous ?

Contrôle de gestion

- Qu’attendez-vous du contrôleur de gestion au sein de vos programmes ?
- Comment voyez-vous l’articulation entre le SG, le RProg, le Directeur des ressources financières, le DRH, les responsables territoriaux, le contrôleur de gestion dans le pilotage de la performance ?
- Dans sa mise en œuvre, le contrôleur de gestion doit-il, selon-vous, se concentrer sur une activité prioritaire comme par exemple, les RH, les fonctions supports, certains projets structurants, le tableau de bord du ministre, les objectifs de performance du programme, etc ?
- En définitive, quelles missions donneriez-vous au contrôleur de gestion ?
- Quels sont les tableaux de bord mis en place à ce stade ?

Pilotage interministériel

- Quelle organisation souhaiteriez-vous mettre en place au niveau du ministère et en interministériel dans le suivi de la performance ?
- Qu’est-ce qui pourrait, selon vous, éventuellement manquer pour assurer un pilotage effectif des programmes ?

10.3 Annexe 2 : Exemple de sommaire d'une charte de gestion de programme – ministère de l'outre-mer, français

Sommaire	
INTRODUCTION GENERALE	2
Objet de la charte de gestion de la mission.....	2
La mission outre-mer	2
Les documents de performance – PAP et RAP	2
Présentation générale et dialogue de gestion	3
1. SCHEMA D'ORGANISATION AU SEIN DE LA MISSION OUTRE-MER	4
1.1. Instances de pilotage.....	4
1.2. Schéma financier et administratif	5
1.3. Eléments de cadrage ministériel	7
1.4. Rôle du responsable de BOP.....	7
1.5. Appui fonctionnel de la fonction « soutien et état-major »	7
2. DISPOSITIF DE PILOTAGE PAR LA PERFORMANCE.....	8
2.1. Objectifs et indicateurs	8
2.2. Document intermédiaire : Document de Synthèse par Action.....	9
2.3. Processus de constitution des documents de pilotage.....	9
3. ELABORATION DES BOP ET DIALOGUE DE GESTION.....	10
3.1. Modalités et calendrier d'élaboration des BOP	10
3.2. Schéma du dialogue de gestion.....	12
3.3. Approbation des projets de BOP par le responsable de programme	14
3.4. Compte-rendus de gestion destinés au directeur des affaires financières et aux responsables de programmes	14
3.5. Elaboration du BOP « soutien et état-major »	14
4. MODALITES DE GESTION DES BOP.....	15
4.1. La ventilation des crédits de la LFI entre les BOP	15
4.2. Gestion budgétaire au niveau des programmes	15
4.3. Règles de gestion applicables par le responsable d'un BOP	15
4.4. Exercice de la fongibilité	16
4.5. Ajustements de fin de gestion	16
4.6. Reports de crédits non utilisés	17
5. PLAN QUALITE.....	17
6. ANNEXES.....	18
6.1. Vision synoptique de la mission outre-mer 2006	18
6.2. Vision synoptique du schéma en BOP et UO 2006	19
6.3. Organisation dans l'outil Accord Lolf	24
6.4. Processus de délégation des crédits	25
6.5. Calendrier annuel de gestion.....	27
6.6. Arrêté CF du ministère de l'outre-mer	28

Ce document n'est pas exhaustif !

Cf document du club des gestionnaires – charte de gestion 2007. http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/fileadmin/medias/CampusGestionPublique/ER_espace_professionnel/thematiques2007.htm

10.4 Annexe 3 : Exemple de fiche métier issu du référentiel interministériel des métiers de l'Etat français

CONTROLEUR DE GESTION		
Positionnement dans la chaîne d'activités financières	Aide au pilotage et expertise	
Type de responsabilité	Expertise ou Encadrement supérieur (selon le niveau d'exercice de la fonction)	
Définition synthétique	Cette fonction se retrouve à chacun des principaux niveaux décisionnels. Elle a en charge la constitution d'un dispositif d'aide au pilotage, visant à améliorer le rapport entre les moyens engagés et l'activité ou les résultats. Elle permet d'objectiver le dialogue de gestion et d'assurer le pilotage des résultats et de la performance, sur la base d'objectifs et d'engagements de services, ainsi que la connaissance des coûts, des activités et des résultats.	
Enjeux du métier	· L'amélioration de l'efficacité de la dépense publique : les outils et les techniques de contrôle de gestion constituent des leviers à utiliser pleinement pour optimiser, au sein des services, les rapports objectifs / moyens, résultats / objectifs et résultats / moyens. · L'approfondissement de la mesure et du pilotage des résultats et de la performance : l'apport du contrôle de gestion en matière de mesure des résultats et de la performance, de déclinaison des objectifs et de pilotage au sein des services dans le cadre d'une stratégie prédéfinie doit faire l'objet d'une appropriation par les acteurs décisionnels de la chaîne financière.	
Activités principales	Développer des systèmes de mesure des résultats et de pilotage adaptés aux enjeux réels : · Documenter les objectifs et les facteurs clés de performance (déclinaison et complémentarité des leviers d'action, modèles causaux, cartes stratégiques...) ainsi que les indicateurs de pilotage associés. · Elaborer les référentiels d'analyse des coûts et d'analyse de la rentabilité et de la valeur des activités, des projets et des investissements (conception de la CAC - clés de répartition, principes de déversement -, comptabilité analytique de gestion, analyses coûts/avantages, etc.) · Développer les systèmes d'information décisionnels "métier", relatifs à la mesure et au pilotage des résultats et de la performance Préparer le dialogue de gestion et la définition des objectifs de résultat et de performance : · Préparer les échanges entre les niveaux décisionnels, relatifs aux volumes de moyens mis à disposition et aux objectifs · Préparer la partie "performance" des documents budgétaires (PAP, BOP...) et coordonner l'élaboration des documents de contractualisation interne (lettres de missions, conventions de service...) Préparer les tableaux de bord de pilotage, les analyses et les commentaires de gestion : · Identifier et qualifier les écarts entre les résultats attendus et les réalisations, et évaluer les mesures correctives envisagées. · Préparer les comptes rendus de gestion	
Interlocuteurs clés		
Responsable budgétaire, Responsable de service de gestion financière, Chargé de la tutelle et du pilotage financiers des organismes, Ingénieur financier, Chargé d'évaluation et de prospective		
Compétences requises		
Savoir faire	Connaissances	
	Description	Niveau de maîtrise (1 à 3)
Analyser et qualifier les écarts à un corpus de normes défini	Maîtrise des outils et techniques du contrôle de gestion (analyse des risques, des activités, des coûts)	3
Jouer un rôle de diffusion de l'information	Maîtrise des nouveaux processus budgétaires et comptables - et notamment dépense, recettes, pilotage de la masse salariale et des plafonds d'emplois, restitutions (macroprocessus 3, 4, 5, 7 et 8)	2
Conseiller des décideurs	Principes de la gestion en mode LOLF (pilotage par les résultats, performance)	2
Animer une équipe	Techniques de management	3
Tendances d'évolution du métier		
Facteurs clés à moyen terme	Impacts sur l'emploi référence	
	Qualitatif	Quantitatif
· Le passage d'un pilotage par les moyens à un pilotage en fonction des objectifs de performance : la nécessité de prise en compte, par les responsables opérationnels comme les décideurs budgétaires, de l'efficacité socio-économique de l'action publique et de la notion d'efficience tout en améliorant la qualité du service rendu aux citoyens engendre un besoin d'expertise renforcé en matière d'analyse de la valeur et d'optimisation des ressources mobilisées. · Une nécessité de maîtrise accrue des systèmes et des outils de pilotage et d'aide à la décision : le contrôleur de gestion est appelé à travailler en collaboration étroite avec les responsables budgétaires afin d'appuyer les démarches visant à analyser la valeur des activités et des projets, et objectiver les allocations de ressources ; ainsi qu'à produire des tableaux de bord utiles pour la prise de décision.	· Offre de formation interministérielle "gestion publique" · Offre de formation interministérielle "PGI CHORUS"	· Estimation des besoins de recrutement 2009 -2011 en administration centrale · Estimation des besoins de recrutement 2009 -2011 en services déconcentrés

Cf Répertoire interministériel des métiers de l'Etat <http://rime.fonction-publique.gouv.fr/>

10.5 Annexe 4 : Fiche type de documentation d'un indicateur

FICHE DE DOCUMENTATION D'UN INDICATEUR	
Indicateur	Intitulé de l'indicateur
Programme	Nom du programme auquel il se rattache
Action	Nom de l'action à laquelle il se rattache (le cas échéant)
Objectif/axe de performance	Intitulé de l'objectif auquel il se rattache et axe de performance de cet objectif (efficacité socio-économique/qualité de service/efficacité de gestion)
Service responsable	Nom du service utilisateur de l'indicateur pour le pilotage de l'action publique

Description de l'indicateur

Unité de mesure	%, jours,	
Périodicité de la mesure	Fréquence de calcul et de parution de l'indicateur	
Dernier résultat connu	Année :	Valeur :
Cible fixée	Année :	Valeur :

Élaboration et qualités de l'indicateur

Nature précise des données de bases	Distinguer le numérateur et le dénominateur en cas de ratio ; préciser le champ couvert : notamment, lorsque c'est opportun, les conventions de rattachement des données à l'exercice analysé
Mode de collecte des données de base	Mode d'obtention des données de base servant au calcul : Système automatisé de gestion et d'information (préciser lequel et les modalités de saisie) Comptages manuels (préciser les modalités) Enquêtes (préciser les modalités)
Services ou organismes responsables de la collecte des données de base	Préciser le(s) service(s) ou le(s) bureau(x) responsables de la production de la donnée ; le cas échéant, préciser le nom ou le type d'organisme extérieur produisant les données, les modalités de choix de l'organisme, le service responsable du choix et du contrôle du travail réalisé par l'organisme
Service responsable de la synthèse des données	Nom du service responsable de la centralisation des données collectées et de la production de l'indicateur national
Validation de l'indicateur	Le cas échéant : mode ou instance de validation de l'indicateur ; périodicité
Mode de calcul	Façon dont est calculé l'indicateur à partir des données de base (ex : formule paramétrique), en distinguant dans le cas d'un ratio, le numérateur et le dénominateur. Si besoin : exemple de calcul

Modalités d'interprétation de l'indicateur

Limites et biais connus	Préciser les limites et biais connus de l'indicateur et justifier le choix de l'indicateur malgré ses limites
Modalités d'interprétation	Si nécessaire, préciser la signification, les modalités de lecture et de compréhension de l'indicateur

Plan de construction ou d'amélioration de l'indicateur

Date de livraison de l'indicateur	Donnée déjà disponible depuis (année) Ou : année de livraison prévue
Plan d'amélioration ou de construction de l'indicateur	Décrire les travaux prévus et leurs échéances en vue de construire ou d'améliorer le dispositif de collecte de l'indicateur

Commentaire

--

10.6 Annexe 5 : Exemple de fiche indicateur permettant la réalisation d'une synthèse mensuelle – ministère de l'immigration français

[illegible]

10.7 Annexe 6 : Analyse des objectifs et indicateurs des ministères pilotes à l'aune de la LFRE

CHAPITRE 15 - MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION DE BASE (MINEDU)

Programme	Objectif principal du programme	Indicateur principal du programme
GOUVERNANCE ET APPUI INSTITUTIONNEL DU SOUS SECTEUR ÉDUCATION DE BASE	Prendre des mesures visant à assurer la mise en œuvre efficace des programmes opérationnels	niveau d'atteinte des objectifs des programmes opérationnels
Commentaires : Indicateur d'activité Cet indicateur montre le niveau d'avancement des activités. Il semble indiquer que le responsable de programme a les leviers pour atteindre un certain niveau d'activité ce qui le placerait comme ayant une autorité sur les autres responsables de programme du ministère. Cet indicateur demeure intéressant pour éclairer la performance stratégique. Des exemples d'indicateurs d'efficacité : • dépense de fonctionnement par agent • délai de paiement • taux de satisfaction des conditions de travail des personnels en administration centrale • coût de la fonction informatique par agent • ratio du soutien par agent (soutenants/soutenus)		
APPUI AU DÉVELOPPEMENT DU PRÉSCOLAIRE	Accroître le taux de Préscolarisation sur toute l'étendue du territoire national	Taux brut de préscolarisation
Commentaires : Indicateur d'efficacité. Axe impact socio-économique L'indicateur est certainement produit par l'institut des statistiques annuellement. C'est plus un indicateur d'impact à long terme plutôt qu'un indicateur de performance infra-annuel. Quels sont les leviers de pilotage en cours d'année ?		
UNIVERSALISATION DU CYCLE PRIMAIRE	Améliorer l'accès et l'achèvement du cycle primaire	Taux d'achèvement du cycle primaire
Commentaires : Indicateur d'efficacité. Axe efficacité de la gestion. Conforme		
ALPHABÉTISATION, ÉDUCATION DE BASE NON FORMELLE ET PROMOTION DES LANGUES NATIONALES	Réduire la population analphabète et préserver le patrimoine culturel et linguistique	Taux d'analphabétisme
Commentaires : Indicateur d'efficacité. Axe impact socio-économique.		

L'indicateur est certainement produit par l'institut des statistiques annuellement. C'est plus un indicateur d'impact à long terme plutôt qu'un indicateur de performance infra-annuel. Quels sont les leviers de pilotage en cours d'année ?

Exemples d'indicateurs d'efficience en fonction de la démarche stratégique :

- taux de maîtrise du français ou de l'anglais au sortir du premier cycle
- taux de remplacement des professeurs absents

CHAPITRE 20 - MINISTERE DES FINANCES (MINFI)

Programme	Objectif principal du programme	Indicateur principal du programme
GOUVERNANCE ET APPUI INSTITUTIONNEL AU MINFI	Améliorer la coordination des services et assurer la bonne mise en œuvre des programmes du MINFI.	Taux de réalisation des activités budgétisées au MINFI
Indicateur d'activité. Cf. commentaire sur l'indicateur similaire chap 15 programme support.		
OPTIMISATION DES RECETTES NON PETROLIERES, AMELIORATION DU CLIMAT DES AFFAIRES ET PROTECTION DE L'ESPACE ECONOMIQUE NATIONAL	Améliorer le niveau de recouvrement des recettes non pétrolières, créer un cadre propice au développement des affaires et protéger l'espace économique national.	Taux d'accroissement des recettes fiscales
Commentaires : Indicateur d'efficience. Axe efficience de la gestion. Cet indicateur semble montrer que l'enjeu est d'accroître les recettes fiscales c'est-à-dire d'accroître l'impôt. Or, il s'agit en fait d'assurer un recouvrement juste envers tous les assujettis ayant identifiés que des contribuables n'étaient en règles et avaient des arriérés. L'indicateur taux de recouvrement paraîtrait plus lisible ou taux de recouvrement sur l'exercice. Cet indicateur d'efficience sera utilement éclairé par un indicateur d'activité comme : • Nombre de contrôles effectués. • Nombre de recouvrement établis.		
GESTION DE LA TRÉSORERIE DE L'ÉTAT ET DE LA DETTE, COMPTABILITÉ PUBLIQUE ET FINANCEMENT DE L'ÉCONOMIE	Améliorer l'efficacité du Trésor public et optimiser l'utilisation des ressources mobilisées pour le financement de l'économie.	Délai de paiement
Commentaires : Indicateur d'efficience. Axe qualité du service rendu. Cet indicateur d'efficience sera utilement éclairé par un indicateur d'activité comme : • Nombre de paiements réalisés. • Nombre de dossiers traités.		
MODERNISATION DE LA GESTION BUDGETAIRE DE L'ÉTAT	Coordonner la mise en œuvre adéquate de la réforme budgétaire de l'État.	Niveau de mise en œuvre de la réforme

Commentaires : Indicateur d'activité. Cet indicateur témoigne de la tenue du calendrier, du nombre de mesures réalisées par rapport aux prévisions. Soit il est cantonné au périmètre du programme, soit il semble montrer que le responsable du programme a tous les leviers pour que les autres ministères mettent en œuvre la réforme ! Par ailleurs, il ne montre pas les résultats obtenus en terme de bénéfice ou d'effet sur sa cible. C'est par ailleurs un indicateur de réalisation globale qui demeure utile. Exemples d'indicateurs d'efficience en fonction de la démarche stratégique : - Taux respect des délais dans la mise à disposition des formations liées à la réforme - Taux de satisfaction des responsables de programme et d'action quant à l'appui méthodologique prodigué
--

CHAPITRE 22 - MINISTERE DE L'ECONOMIE, DE LA PLANIFICATION ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE (MINADER)

Programme	Objectif principal du programme	Indicateur principal du programme
GOUVERNANCE ET APPUI INSTITUTIONNEL DU SOUS-SECTEUR DE L'ECONOMIE, DE LA PLANIFICATION ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE	Améliorer la coordination des services et assurer la bonne mise en œuvre des programmes opérationnels	Taux d'exécution annuel des programmes du MINEPAT
Indicateur d'activité. Cf. commentaire sur l'indicateur similaire chap 15 programme support.		
APPUI A LA RELANCE ÉCONOMIQUE POUR L'ACCELERATION DE LA CROISSANCE	Améliorer le taux de croissance de l'économie	Taux d'exécution du BIP
Commentaires : Indicateur d'activité L'objectif paraît très ambitieux et répartis sur l'ensemble des ministères dans une approche systémique. Le ministère de l'économie n'a pas les leviers pour atteindre cet objectif mais il peut y concourir activement. La performance du responsable de programme devrait se concentrer sur les actions qui relèvent de son périmètre. Cet objectif reste intéressant en terme de finalité à moyen terme. Cet indicateur montre le niveau d'avancement des activités à savoir les projets inscrits au Budget d'investissement public. Il semble indiquer que le responsable de programme a les leviers pour atteindre un certain niveau d'activité au niveau du ministère ce qui le placerait comme ayant autorité sur les autres responsables de programme. Cet indicateur demeure intéressant pour éclairer la performance stratégique. Des exemples d'indicateurs d'efficience à définir selon la démarche stratégique : • Délais de mise à disposition des financements • Taux des crédits mis à disposition sur les sociétés prioritaires (remarque : montre la capacité des services à cibler leur action)		
RENFORCEMENT DE LA	Disposer des stratégies de	Nombre de stratégies de

PLANIFICATION DU DEVELOPPEMENT ET INTENSIFICATION DES ACTIONS D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE.	développement et de schémas d'aménagement arrimés aux objectifs du DSCE.	développement et des schémas d'aménagement arrimés aux objectifs du DSCE.
Commentaires : Indicateur d'efficacité. Axe efficacité de gestion. Il aurait été préférable d'avoir une formulation en taux. : « taux de stratégies de développement et des schémas d'aménagement arrimés aux objectifs du DSCE ». Cet indicateur montre la capacité des services à cibler en priorité leurs actions sur les objectifs définis. D'un point de vue méthodologique, il convient de confirmer que le responsable de programme a bien les leviers pour l'atteinte de cet objectif. Indicateur d'activité pour éclairer l'efficacité : • Nombre de schémas d'aménagement conformes aux exigences. • Nombre de dossiers traités. • Nombre d'activités planifiées.		
RENFORCEMENT DU PARTENARIAT AU DEVELOPPEMENT ET DE L'INTEGRATION REGIONALE	Améliorer l'apport des partenariats économiques et de l'intégration régionale à la réalisation des objectifs de développement du Cameroun.	Taux annuel de décaissement des ressources d'investissement planifiées sur financement extérieur
Commentaires : Indicateur d'efficacité. Axe efficacité de gestion. Cet indicateur montre la capacité des services à tenir les engagements dans les délais (qualité) sur des dossiers identifiés (ciblage) D'un point de vue méthodologique, il convient de confirmer que le responsable de programme a bien les leviers pour l'atteinte de cet objectif. Il aurait été préférable d'avoir un indicateur qui témoigne de la performance sur le périmètre de responsabilité du programme ! Proposition d'indicateurs d'efficacité à confirmer par la démarche stratégique : • Taux de satisfaction des ministères dans l'appui apporté au ciblage des partenariats • Taux des crédits levés grâce à l'appui du programme. • Délais de mise en œuvre des outils de gestion et de paiement. • Délais de décaissement sur les projets prioritaires Indicateur d'activité pour éclairer l'efficacité : • Nombre de dossiers traités • Montant des décaissements • Nombre de dossiers ayant été soutenus par le programme		

CHAPITRE 30 - MINISTERE DE L'AGRICULTURE ET DU DEVELOPPEMENT RURAL (MINEPAT)

Programme	Objectif principal du programme	Indicateur principal du programme
MODERNISATION DES INFRASTRUCTURES DU MONDE RURAL ET DE PRODUCTION	Améliorer les performances des facteurs fondamentaux de production et le cadre de vie en milieu rural	Proportion de la production issue des exploitations modernes et évolution du taux d'exode rural
Commentaires : L'indicateur est en réalité deux indicateurs ! Ce sont des indicateurs d'impact à long terme (axe : efficacité de la gestion et impact socio-économique) sauf à avoir l'information mensuellement de l'évolution de la production issue des exploitations modernes et de l'exode rural. Quels sont les leviers pour accroître le taux d'exploitations modernes par mi toutes les exploitations ? Si ce sont des subventions, cet indicateur est dépensier. En donnant plus de subventions, il y a un effet direct sur la modernisation des exploitations. Or l'exercice consiste à montrer que l'on veut faire mieux avec autant ! Le responsable de programme a-t-il tous les leviers qui agissent sur l'exode rural ? C'est un indicateur d'impact. Proposition d'indicateurs d'efficacité à confirmer par la démarche stratégique sur le périmètre du programme : - indicateur de ciblage : « taux de modernisation dans le secteur du cacao » - indicateur de qualité du service rendu : « délai de traitement d'un dossier de subvention » - indicateur d'efficacité de la gestion : « taux de dossiers reçus incomplets » ; « coût moyen en gestion de l'hectare aidé » Indicateur d'activité pour éclairer l'efficacité : - Nombre de dossiers traités - Nombre d'exploitations aidées ou nombre d'exploitation ayant fait l'objet d'une relance - Volume des crédits dépensés		
GESTION DURABLE DES RESSOURCES NATURELLES SPECIFIQUES A L'AGRICULTURE	Améliorer l'exploitation durable des terres arables dans le respect des contraintes environnementales	Pourcentage des superficies agricoles nationales utilisant des bonnes pratiques de la fertilité et respectant les contraintes environnementales
Commentaires : L'indicateur comporte en réalité deux indicateurs ! Ce sont des indicateurs d'efficacité sur l'axe impact socio-économique. Quels sont les leviers pour accroître le taux des superficies utilisant des bonnes pratiques ? Si ce sont des subventions, cet indicateur est dépensier. Cf. indicateur supra. Le responsable de programme a-t-il tous les leviers qui agissent sur l'utilisation des bonnes pratiques ? Si par exemple des actions de communication sont des leviers directs sur la mise en pratiques des nouvelles normes alors un indicateur d'efficacité serait le taux de transformation après information ou formation. Proposition d'indicateurs d'efficacité à confirmer par la démarche stratégique sur le périmètre du programme : - indicateur de ciblage : « taux des superficies utilisant des bonnes pratiques dans les zones prioritaires » - indicateur de qualité du service rendu : « taux de transformation des pratiques après formation »		

- indicateur d'efficacité de la gestion : « coût moyen en gestion de l'hectare aidé » Indicateur d'activité pour éclairer l'efficacité : - Nombre de contrôles et taux de pollution relevé - Nombre d'exploitations ayant reçu une information - Coût de la formation - Nombre d'actions réalisées		
AMELIORATION DE LA PRODUCTIVITE ET DE LA COMPETITIVITE DES FILIERES AGRICOLES	Rendre le secteur agricole camerounais plus productif et compétitif et lui faire gagner des parts additionnelles sur les marchés	Contribution de l'agriculture à la croissance économique
Commentaires : Indicateur d'impact à long terme. Axe impact socio-économique. Quels sont les leviers pour accroître la part de l'agriculture dans la croissance économique ? quels sont les leviers pour accroître la productivité de filières agricoles ? Le programme a-t-il dans son périmètre les leviers pour atteindre cet objectif avec un indicateur de pilotage mensuel ou trimestriel ? Proposition d'indicateurs d'efficacité à confirmer par la démarche stratégique sur le périmètre du programme : - indicateur de ciblage : « taux d'aide des filières les plus sensibles » - indicateur d'efficacité de la gestion : « taux de respect des délais des grands projets » ; « coût en gestion de la tonne aidée » Indicateur d'activité pour éclairer l'efficacité : - Nombre d'aides apportés - Volume des actions réalisées et du budget dépensé - Nombre d'exploitations ayant reçu une information		
GOUVERNANCE ET APPUI INSTITUTIONNEL DANS LE SOUS SECTEUR AGRICULTURE ET DEVELOPPEMENT RURAL	Améliorer la coordination des services et assurer la bonne mise en oeuvre des programmes du MINADER	Taux de réalisation des activités budgétisées au sein du Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural
Indicateur d'activité. Cf. commentaire sur l'indicateur similaire chap 15 programme support.		

CHAPITRE 33 - MINISTERE DES FORETS ET DE LA FAUNE (MINFOF)

Programme	Objectif principal du programme	Indicateur principal du programme
AMENAGEMENT ET GESTION DURABLE DES RESSOURCES FORESTIERES	Gérer durablement les forêts	Recettes fiscales et parafiscales de la gestion forestière
Commentaires : Indicateur d'efficacité. Axe efficacité de la gestion. Remarque : quel est le lien direct entre la recette fiscale et l'objectif de la gestion durable ? Cet indicateur semble montrer que l'enjeu est d'accroître les recettes fiscales c'est-à-dire d'accroître l'impôt sur la		

filière ! S'il s'agit du recouvrement par une meilleure gestion ou des mesures ciblées l'indicateur serait le taux de recouvrement.

Proposition d'indicateurs d'efficience à confirmer par la démarche stratégique sur le périmètre du programme :

- Taux de recouvrement
- Taux de recouvrement sur les forêts inférieures à X hectares
- Coût du recouvrement

Indicateurs d'activité utiles pour éclairer la performance :

- Volume fiscal perçu
- Nombre de contrôles effectués.
- Nombre de recouvrement établis
- Nombre d'agents affectés au recouvrement

SÉCURISATION ET VALORISATION DES RESSOURCES FAUNIQUES ET DES AIRES PROTÉGÉES	Gérer durablement et valoriser la faune et les aires protégées.	Contribution aux recettes fiscales sous sectorielles
---	--	---

Idem

VALORISATION DES RESSOURCES FORESTIÈRES LIGNEUSES ET NON LIGNEUSES	Optimiser l'utilisation des ressources ligneuses et non ligneuses	Nombre d'emplois directs des filiales bois et produits forestiers non ligneux.
---	--	--

Commentaires :

Indicateur d'impact à moyen terme. Axe impact socio-économique.

Quel est le lien direct entre le nombre d'emplois et l'optimisation des ressources ligneuses et non ligneuses ?

Réaliser la démarche stratégique pour définir les indicateurs d'efficience.

GOUVERNANCE ET APPUI INSTITUTIONNEL DANS LE SOUS-SECTEUR FORET ET FAUNE	Accroître et améliorer les capacités institutionnelles, techniques et opérationnelles des acteurs au développement du SSFF	Taux de rendement dans la mise en oeuvre des activités du sous-secteur.
--	---	--

Commentaires :

Indicateur d'efficience. Axe efficience de la gestion

Il serait intéressant de mieux cibler sur le rendement d'une fonction pour concentrer les efforts (ex : fonction RH, fonction budgétaire, fonction logistique, fonction informatique, etc.) sur un axe de progrès prioritaire.

Proposition d'indicateurs d'efficience à confirmer par la démarche stratégique sur le périmètre du programme :

- Taux de procédures internes simplifiées et dématérialisées
- Délais de traitement des dossiers

Indicateurs d'activité utiles pour éclairer la performance :

- nombre de procédures réalisées
- volume budgétaire consommé
- taux et nombre d'activités réalisées

CHAPITRE 36 - MINISTERE DES TRAVAUX PUBLICS (MINTP)

Programme	Objectif principal du programme	Indicateur principal du programme
CONSTRUCTION DES INFRASTRUCTURES	Augmenter la fraction de route bitumée et désenclaver les zones frontalières du Cameroun.	Pourcentage du réseau structurant bitumé
Commentaires : Indicateur d'activité. Le nombre de km construits dépend très directement du volume des ressources allouées. Il serait intéressant de mieux cibler sur des zones prioritaire ou un type de route pour être capable de concentrer les efforts des services en cas de réduction des ressources ou de concentrer sur l'axe efficience de la gestion avec le coût du km réalisé. En terme d'impact à moyen terme, il serait intéressant de mettre en lumière la fluidité du trafic routier rendu possible ou des réductions de temps de transport ou des désenclavements permis grâce au réseau routier bitumé ainsi construit. Indicateur d'efficience - Coût du km construit ou coût de gestion du km construit - Délais de construction du km - Km construit sur les zones prioritaires Indicateurs d'activité utiles pour éclairer la performance : - nombre de km construits - coût du kilomètre construit - nombres d'activités réalisées		
MAINTENANCE DES INFRASTRUCTURES	Ce programme vise d'une part à la réhabilitation du réseau routier, qui consiste à traiter le réseau en mauvais état afin d'augmenter la fraction des routes en état normal d'entretien, et d'autre part à améliorer l'état du réseau routier à travers l'entretien routier et la protection du patrimoine routier existant, par la couverture et la gestion efficace des barrières de pluies et des stations de pesage.	Pourcentage du réseau bitumé réhabilité
Commentaires : Indicateur d'activité. Idem supra . Remarque : ces deux programmes sont particulièrement liés. Le ministère des Transport a un programme unique pour la réhabilitation et la construction ce qui permet de mettre en lumière les deux pans d'une même activité en terme d'efficience.		

Un indicateur de durabilité du km serait intéressant permettant de mesurer la qualité et le coût du km construit en vue de réduire la maintenance.		
REALISATION DES ETUDES TECHNIQUES DES INFRASTRUCTURES	L'objectif visé est d'améliorer la qualité des études techniques et la capacité et la qualité de production du secteur de la construction, du point de vue de l'Ingénierie, en renforçant notamment la maîtrise d'œuvre de la construction des infrastructures	Pourcentage des bâtiments publics réceptionnés dans les délais
Commentaires : Indicateur d'efficience. Axe qualité du service rendu. Cet indicateur est centré sur l'administration et concerne moins directement le citoyen. Un indicateur d'efficience sur le coût du mètre carré construit ou le coût du fonctionnement serait plus enclin à éclairer le contribuable sur l'efficience de la gestion publique. Le lien entre la qualité de la conception et le coût de la construction et de la maintenance serait un axe intéressant. L'indicateur relatif au délai de livraison des bâtiments publics peut avoir un effet de bord quant au coût. (faire primer le délai sur le coût) Indicateurs d'activité utiles pour éclairer la performance : - coût de la construction - nombre de constructions en cours et livrés		
GOUVERNANCE ET APPUI INSTITUTIONNEL DU SOUS-SECTEUR TRAVAUX PUBLICS	Optimiser les prestations réalisées	Taux de réalisation des programmes opérationnels du MINTP
Indicateur d'activité. Cf. commentaire sur l'indicateur similaire chap 15 programme support.		

CHAPITRE 40 - MINISTERE DE LA SANTE PUBLIQUE (MINSANTE)

Programme	Objectif principal du programme	Indicateur principal du programme
GOUVERNANCE ET APPUI INSTITUTIONNEL DANS LE SECTEUR SANTE	Améliorer la coordination des services et assurer la bonne mise en œuvre des programmes au MINSANTE	Indice de satisfaction de l'utilisateur
Commentaires : Indicateur de performance. Axe qualité du service rendu. Indicateur exemplaire dans la série des programmes support !		
SANTÉ DE LA MÈRE, DE L'ADOLESCENT ET DE L'ENFANT	Réduire la mortalité maternelle et infantile	Taux de mortalité infantile
Commentaires :		

Indicateur d'impact à long terme. Axe impact socio-économique. Cet indicateur marque la finalité du programme. Il est intéressant car il cible en particulier les enfants ce qui oriente l'effort des services. Cependant, est-il suivi de façon mensuelle ou trimestrielle pour un pilotage infra annuel ? Proposition d'indicateurs d'efficience à confirmer par la démarche stratégique sur le périmètre du programme : • indicateur d'efficience de la gestion : « coût de gestion des campagnes de vaccination » ; • indicateur de qualité de service : « taux de personnes n'ayant pu être vaccinées faute de vaccin » • indicateur d'impact socio-économique : « taux de vaccination des enfants parmi les personnes vaccinées » Indicateur d'activité pour éclairer l'efficience : • Nombre de vaccins, coût du vaccin, nombre de vaccins réalisés • Nombre de personnes sollicitées pour assurer la vaccination sur le terrain • Nombre de vaccins réalisés dans les délais impartis (saisonniers)		
VIABILISATION DU DISTRICT DE SANTÉ	Porter 80 % des DS à la phase de consolidation	Pourcentage de Districts de Santé (DS) en phase de consolidation
Commentaires : Indicateur d'activité Le taux de consolidation est lié aux ressources disponibles. Un indicateur d'efficience serait le délai de livraison des DS, le coût du mètre carré consolidé, etc. L'indicateur est peu lisible pour le citoyen qui ne connaît pas les phases d'avancement de la viabilisation des DS !		
LUTTE CONTRE LA MALADIE ET PROMOTION DE LA SANTÉ	Réduire la charge morbide chez les pauvres et les populations les plus vulnérables	Charge morbide chez les populations vulnérables
Commentaires : Indicateur d'efficience. Axe impact socio-économique. Cet indicateur marque une des finalités du programme avec un ciblage sur une population donnée : réduire la mortalité par la lutte contre la maladie. L'indicateur doit pouvoir être suivi trimestriellement par le ministère. Le programme a des leviers d'action pour atteindre cet objectif et apporter des corrections si l'indicateur est en dessous de la cible. L'indicateur est lié aux ressources disponibles mais dans la mesure où il y a un ciblage il permet de concentrer les efforts sur une population en cas de réduction des ressources. Cet indicateur est un indicateur de performance stratégique (d'efficience). Indicateur d'activité pour éclairer l'efficience : - Nombre de campagnes de lutte réalisées contre la maladie - Dépense réalisée		

CHAPITRE 46 - MINISTÈRE DES TRANSPORTS (MINTRANSPORT)

Programme	Objectif principal du programme	Indicateur principal du programme
DEVELOPPEMENT ET REHABILITATION DES INFRASTRUCTURES DE BASE	Améliorer les conditions et coûts de transport, et accroître la mobilité	Nombre d'infrastructures réhabilitées et/ou construites
Commentaires : Indicateur d'activité. Le nombre d'infrastructures construites ou réhabilitées est très directement corrélé au volume des ressources allouées. C'est un indicateur dépensier (pour tenir l'indicateur, il faut dépenser plus !). Indicateur d'efficience - coût du m² construit - coût du m² réhabilité - durabilité du bâti (les frais de réhabilitation sont très fortement liés à la qualité du bâtiment et son adaptation à son environnement) - taux de construction en zone sensible Indicateurs d'activité utiles pour éclairer la performance : - Nombre d'infrastructures réhabilitées et/ou construites - nombres d'activités réalisées		
AMELIORATION DU SYSTEME DE SURETE ET DE SECURITE DES DIFFERENTS MODES DE TRANSPORT ET DE METEOROLOGIE	Augmenter le niveau de sécurité et sûreté des infrastructures de transport et des informations météorologiques	Nombre d'infrastructures certifiées aux normes et standards de l'OACI
Commentaires : Indicateur d'activité. Le nombre d'infrastructures aux normes est très directement corrélé au volume des ressources allouées. C'est un indicateur dépensier (pour tenir l'indicateur, il faut dépenser plus !). Il est pourtant très intéressant en ce qu'il montre l'axe d'effort des services. Exemples d'indicateur d'efficience qui doivent être le résultat de la démarche stratégique : - taux d'infrastructures prioritaires qui sont certifiées aux normes et standards de l'OACI (ciblage) - coût de la certification aux normes et standards de l'OACI (efficience de la gestion) - taux d'accident sur le réseau rail (ciblage) Indicateurs d'activité utiles pour éclairer la performance : - nombre d'infrastructures mises aux normes OCAI - nombres d'activités réalisées - nombres d'accidents selon les modes de transport - nombre d'accidents dans les infrastructures certifiées		
GOUVERNANCE ET APPUI INSTITUTIONNEL DU SOUS-SECTEUR TRANSPORT	Améliorer les performances du service public et restaurer l'autorité de l'Etat	Nombre de plaintes des usagers du MINT

Commentaires :

Indicateur d'efficience. Axe qualité du service rendu.

Attention aux effets de bord de cet indicateur qui amènerait à vouloir dissuader les personnes de déposer des plaintes du fait de la complexité de la procédure, de la disponibilité des agents, etc....

Cf autres programmes support.

* *
*