



CESAG Centre Africain d'Etudes Supérieures en Gestion

**CESAG EXECUTIVE EDUCATION
(CEE)**

**MBA-Audit et Contrôle de Gestion
(MBA-ACG)**

**25^{ème} Promotion
(2013-2014)**

Mémoire de fin d'étude

THEME

**ANALYSE DU PROCESSUS D'ELABORATION DU BUDGET
SELON L'APPROCHE DE LA GESTION AXEE SUR LES
RESULTATS DANS L'ADMINISTRATION PUBLIQUE : CAS DU
MINISTERE DE LA SANTE ET DE L'ACTION SOCIALE DU
SENEGAL**

Présenté par :

Mlle Aïda ALAMBEDJI

Dirigé par :

M. Abou WELE

Professeur associé au CESAG

Avril 2015

DEDICACES

Je dédie ce modeste travail à :

- ✚ mes parents M et Mme ALAMBEDJI, pour leur soutien sans faille, tous les efforts déployés pour la réussite de mes études, leur affection, leur éducation et les sages conseils qu'ils m'ont prodigués ;
- ✚ mes petites sœurs MARIAM et SAFIATOU ;
- ✚ mes proches et amis qui m'ont aidée de près ou de loin ;
- ✚ tous ceux sans qui ce travail n'aurait pu aboutir.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

REMERCIEMENTS

PAR LA GRACE DE DIEU

J'adresse mes sincères remerciements à tous ceux qui, de près ou de loin, m'ont apporté leur soutien pour l'aboutissement de ce travail. Je remercie particulièrement :

- ✚ le Directeur de ce mémoire, monsieur Abou WELE, pour son accompagnement, ses conseils, sa disponibilité tout au long de mon travail de recherche ;
- ✚ la Directrice de l'Administration Générale et de l'Équipement du Ministère de la Santé et de l'Action Sociale, madame DRAME Ndèye Coumba GUISSÉ, pour m'avoir permis d'effectuer un stage au sein de sa direction ;
- ✚ le Chef de la Division de la Programmation et du Suivi Budgétaire, monsieur Youssouph SAGNA, pour m'avoir orienté dans le choix du thème de mémoire ;
- ✚ le Chef du Bureau Programmation budgétaire, monsieur Mandiaye DIOP, pour son aide dans la rédaction du mémoire ;
- ✚ les agents de la Division de la Programmation et du Suivi Budgétaire, pour m'avoir accordé de leur temps lors de la collecte des informations,
- ✚ monsieur Mathieu NDIAYE, pour la documentation qu'il m'a fournie ;
- ✚ les agents de la Direction de l'Administration Générale et de l'Équipement, pour leur accueil chaleureux ;
- ✚ monsieur Bertin CHABI, Chef du département CESAG EXECUTIVE ;
- ✚ madame SEYE Sokhna Mously, Assistante de programme du département CESAG EXECUTIVE ;
- ✚ tous mes camarades de la 25^{ème} promotion de MBA ACG du CESAG.

LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

ACDI : Agence Canadienne de Développement International

BAR : Budgétisation Axée sur les Résultats

CAS/PNDS : Cellule d'Appui et de Suivi du Programme National de Développement Sanitaire

CESAG : Centre Africain d'Etudes Supérieures en Gestion

CDSMT : Cadre de Dépenses Sectoriel à Moyen Terme

CMP : Cadre de Mesure de la Performance

DAGE : Direction de l'Administration générale et de l'Équipement

DB : Direction du Budget

DIEM : Direction des Infrastructures des Équipements et de la Maintenance

DPBEP : Document de Programmation Budgétaire et Économique Pluriannuelle

DPEE : Direction de la Prévision et des Études Économiques

DPPD : Document de Programmation Pluriannuel des Dépenses

DPRS : Direction de la Planification de la Recherche et des Statistiques

DPSB : Division de la Programmation et du Suivi Budgétaire

GAR : Gestion axée sur les résultats

GPO : Gestion Par Objectifs

MBA : Master of Business Administration

MEF : Ministère de l'Économie des Finances et du Plan

MSAS : Ministère de la Santé et de l'Action sociale

OCDE : Organisation de Coopération et de Développement Économiques

OMD : Objectifs du Millénaire pour le Développement

ONU : Organisation des Nations Unies

PM : Premier Ministre

PNDS : Plan National de Développement Sanitaire

PNUD : Programme des Nations Unies pour le Développement

POCL : Plans Opérationnels des Collectivités Locales

PTA : Plan de Travail Annuel

SIGFIP : Système Intégré de Gestion des Finances Publiques

UEMOA : Union Economique et Monétaire Ouest Africaine

USAID : Agence des Etats-Unis pour le Développement International

CESAG - BIBLIOTHEQUE

LISTE DES TABLEAUX ET DES FIGURES

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1: Liens entre la planification, le suivi et l'évaluation.....	18
Tableau 2: Cadre de mesure de rendement	21
Tableau 3: Outils utilisés dans la démarche de la GAR.....	25
Tableau 4: Comparaison entre le budget-moyen et le budget-programme	37
Tableau 5: Situation des entretiens	49
Tableau 6: Exemple de présentation des programmes.....	76

LISTE DES FIGURES

Figure 1: Les éléments de la chaîne de résultats	15
Figure 2: Schéma récapitulatif des phases et étapes de la GAR	24
Figure 3: Les étapes du processus d'élaboration du budget.....	31
Figure 4: Cycle de la budgétisation axée sur les résultats.....	35
Figure 5: Articulation des instruments d'élaboration du budget-programme.....	45
Figure 6: Schéma du modèle d'analyse	47
Figure 7: Organigramme de la DAGE.....	60
Figure 8: Schéma d'élaboration des PTA	64

LISTE DES ANNEXES

Annexe 1: Organigramme du MSAS.....	87
Annexe 2: La pyramide sanitaire du Sénégal	88
Annexe 3: Guide d'entretien	89
Annexe 4: Chronogramme de préparation et vote du budget de l'Etat de 2015	91
Annexe 5: Guide de prise de connaissance.....	92

CESAG - BIBLIOTHEQUE

TABLE DES MATIERES

DEDICACES	
REMERCIEMENTS	ii
LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS	iii
LISTE DES TABLEAUX ET DES FIGURES	v
LISTE DES ANNEXES	vi
TABLE DES MATIERES	vii
INTRODUCTION GENERALE	1
PREMIERE PARTIE : CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE	8
INTRODUCTION	9
CHAPITRE 1: LA GESTION AXEE SUR LES RESULTATS ET LE PROCESSUS BUDGETAIRE DANS LE SECTEUR PUBLIC	10
1.1 Le cadre général de la GAR	10
1.1.1 Origine et principes de la GAR	10
1.1.1.1 Origine de la GAR	10
1.1.1.2 Principes de la GAR	12
1.1.2 Définition de la GAR.....	13
1.1.3 Concepts relatifs à la GAR	14
1.1.3.1 Notion de « résultat » et de « chaîne de résultats »	14
1.2 GAR : phases, étapes de mise en œuvre et outils méthodologiques des programmes ..	18
1.2.1 Phases et étapes de la GAR dans la gestion des programmes	18
1.2.1.1 Phase 1 : Identification et planification	19
1.2.1.2 Phase 2 : Elaboration/Formulation de la logique d'intervention	22
1.2.1.3 Phase 3 : Suivi et évaluation des rendements	22
1.2.2 Outils de la GAR	24
1.2.3 Facteurs clés de succès de la GAR	26
1.3 Le processus budgétaire dans le secteur public.....	27
1.3.1 Définition et intérêt du budget.....	27
1.3.1.1 Définition du budget.....	27
1.3.1.2 Intérêt du budget	27
1.3.2 Principes budgétaires	28
1.3.2.1 Les principes classiques.....	28
1.3.2.2 Les principes nouveaux	29
Conclusion.....	33

CHAPITRE 2 : PRISE EN COMPTE DE LA NOTION DE RESULTAT DANS L'ELABORATION DU BUDGET	34
2.1 Gestion budgétaire classique et gestion budgétaire axée sur les résultats.....	34
2.1.1 La gestion budgétaire classique et ses limites	34
2.1.2 Les nouveautés de la gestion budgétaire axée sur les résultats	35
2.1.2.1 Le cycle de la budgétisation axée sur les résultats	35
2.1.2.2 L'avènement du budget-programme	36
2.2 Cadre réglementaire de la gestion budgétaire	37
2.2.1 Directives de l'UEMOA	37
2.2.1.1 Les objectifs de la réforme	38
2.2.1.2 Les grands axes de la réforme	38
2.2.2 Loi organique relative aux Lois de finances (LOLF)	39
2.3 Elaboration du budget-programme.....	39
2.3.1 Notion de programme.....	40
2.3.2 Définition du budget-programme	40
2.3.3 Démarche d'élaboration du budget-programme.....	40
2.3.3.1 Première étape : analyse du secteur et détermination des objectifs sectoriels.....	40
2.3.3.2 Deuxième étape : élaboration d'une stratégie pour atteindre les objectifs retenus....	41
2.3.3.3 Troisième étape : choix de la structure de programme.....	41
2.3.3.4 Quatrième étape : élaboration du cadre stratégique des programmes	41
2.3.4 Instruments utilisés lors de l'élaboration du budget-programme	42
2.3.4.1 Le Plan National de Développement Sanitaire (PNDS).....	43
2.3.4.2 Le Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) et le Cadre de Dépenses Sectoriel à Moyen Terme (CDSMT).....	43
2.3.4.3 Le Plan de Travail Annuel (PTA).....	44
2.3.4.4 Le rapport de performances	44
Conclusion.....	45
CHAPITRE 3 : METHODOLOGIE DE L'ETUDE	46
3.1 Présentation du modèle d'analyse	46
3.2 Méthode et outils de collecte de données.....	48
3.2.1 L'analyse documentaire.....	48
3.2.2 L'entretien	48
3.3 Analyse des données	49
CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE	50

DEUXIEME PARTIE : CADRE PRATIQUE DE L'ETUDE	51
INTRODUCTION	52
CHAPITRE 4 : PRESENTATION DU MSAS ET DE LA DAGE	53
4.1 Présentation du MSAS	53
4.1.1 Cadre institutionnel du MSAS.....	53
4.1.2 Organisation et fonctionnement du MSAS.....	53
4.2 Présentation de la DAGE du MSAS	58
4.2.1 Missions de la DAGE.....	59
4.2.2 Organisation de la DAGE.....	59
4.2.3 La Division de la Programmation et du Suivi Budgétaire.....	61
CHAPITRE 5 : DESCRIPTION DE LA PROCEDURE D'ELABORATION DU BUDGET AU MSAS	62
5.1 Le processus de préparation du budget	62
5.1.1 Lancement de la campagne des budgets économiques.....	62
5.1.2 Notification de la lettre pour la préparation de la loi de finances.....	62
5.1.3 Transmission de la lettre circulaire aux services du MSAS	63
5.1.4 Expression des besoins des services.....	63
5.1.5 Elaboration du projet de budget.....	64
5.1.5.1 L'analyse des propositions de budget des services	64
5.1.5.2 La consolidation des propositions de budget des services	66
5.1.6 Arbitrages budgétaires	66
5.1.6.1 Arbitrage interne.....	66
5.1.6.2 Arbitrage externe	67
5.1.7 Elaboration du budget définitif.....	67
5.2 Le processus d'approbation du budget.....	67
5.2.1 Examen du budget par la commission technique et la commission des finances de l'Assemblée Nationale	68
5.2.2 Vote du budget par l'Assemblée Nationale.....	68
CHAPITRE 6 : ANALYSE DU PROCESSUS D'ELABORATION DU BUDGET DU MSAS ET RECOMMANDATIONS	69
6.1 Analyse du processus d'élaboration du budget	69
6.1.1 Organisation du MSAS et gestion des programmes.....	69
6.1.1.1 L'organisation du MSAS.....	69
6.1.1.2 La gestion des programmes	71
6.1.2 Planification pour l'élaboration du budget	71

6.1.2.1	La planification des activités des entités du MSAS	72
6.1.2.2	La planification des coûts des activités des entités du MSAS.....	73
6.1.3	Elaboration du projet du budget et arbitrage interne	74
6.1.3.1	L'élaboration du projet de budget	74
6.1.3.2	L'arbitrage avec les responsables de services	76
6.1.4	Programmation pluriannuelle des dépenses	77
6.1.5	Suivi de la performance budgétaire	78
6.2	Résultats de l'analyse	79
6.3	Recommandations	79
	CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE.....	83
	CONCLUSION GENERALE	84
	ANNEXES.....	86
	BIBLIOGRAPHIE.....	93

CESAG - BIBLIOTHEQUE

INTRODUCTION GENERALE

Le rôle de l'Etat dans l'administration publique évolue selon le contexte qui prévaut et les attentes des populations. Le monde actuel est très concurrentiel et exigeant. La société est mieux informée et attend plus des organisations publiques. Les processus publics traditionnels répondent moins bien aux besoins des citoyens. Cela a engendré de nouveaux défis pour les États qui doivent adapter leur mode de gouvernance pour répondre à ces priorités et exigences nouvelles.

Les populations attendent des gestionnaires publics qu'ils améliorent leurs performances en mettant l'accent sur l'efficacité, l'efficacités et la bonne administration et tout cela dans une meilleure transparence. Selon CLICHE (2012 :3) administrer la chose publique c'est accepter de gérer dans une maison de verre. De ce fait, pour être en mesure de s'adapter à un environnement en transition, le secteur public doit transformer ses structures, ses processus et procédures. Cela passe souvent par des réformes dans les domaines jugés les plus importants et sensibles.

Dans ce nouvel ordre, l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) a adopté depuis 2009 de nouvelles directives rénovant le cadre harmonisé des finances publiques au sein des pays membres. Pour leur mise en œuvre, les Etats ont eu jusqu'au 31 décembre 2011 pour leur transposition dans les différentes législations nationales. Par la suite, ces nouvelles directives doivent être effectivement appliquées à partir de janvier 2017.

Le gouvernement du Sénégal, a entamé quant à lui un ensemble de réformes depuis 2006 au sein de son système de gestion des finances publiques notamment au sein de la gestion budgétaire qui est intrinsèquement liée à la vie gouvernementale. En effet, le choix des dépenses publiques reflète les réponses du gouvernement face aux problèmes de société. Le pivot de ces réformes est centré sur la gestion axée sur les résultats (GAR).

La nouvelle réforme budgétaire au sein de l'Union, nécessite une période d'adaptation aux changements qu'elle implique avant sa mise en application effective. Le Sénégal a pour cela institué une phase pilote de gestion budgétaire axée sur les résultats sous forme de budget-programme dans quatre (04) ministères, parmi lesquels le Ministère de la Santé et de l'Action sociale (MSAS). L'approche de la GAR impose que les acteurs concentrent leurs efforts sur le développement des capacités, la performance et l'élaboration de cadres axés sur les résultats. De ce fait l'élaboration du budget passe d'une logique de moyen à une logique de résultats.

L'application de la GAR nécessite de nouveaux outils tels que le budget-programme, le Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) que les acteurs impliqués doivent s'approprier. Au-delà des outils, la GAR suppose une internalisation des principes fondamentaux, une grande responsabilisation des acteurs des ministères dépensiers et une adaptation aux changements dans la mise en œuvre des processus et dans l'organisation hiérarchique.

Pour préparer le budget, les services du MSAS doivent composer avec de nouvelles règles juridiques et administratives tout au long du processus d'élaboration qui s'articule essentiellement autour de la lettre d'orientation, les budgets des services, les arbitrages internes et externes, et le vote du budget à l'Assemblée Nationale. Pour mieux cerner le problème, nous allons passer à sa définition.

La gestion budgétaire traditionnelle basée sur les moyens s'attache au montant des ressources, aux moyens en personnel, en équipement, etc., qui sont affectés aux programmes du Ministère. Avec cette méthode, le niveau des crédits utilisés pour un programme est souvent le principal critère de performance. En outre, cette méthode va souvent de pair avec une régulation par les procédures : on applique les normes et les règles sur l'utilisation des intrants, la manière dont il faut opérer, etc.

Dans le cadre d'une budgétisation axée sur les résultats (BAR), les services doivent décrire leurs programmes, leurs composantes puis les activités en termes de biens et de services et enfin assurer leur suivi à l'aide d'indicateurs prédéfinis. Elle implique donc l'élaboration d'un budget par programme (budget-programme). Cette procédure budgétaire est basée sur:

- la formulation des programmes autour d'un ensemble d'objectifs prédéfinis et de résultats escomptés ;
- les ressources nécessaires déterminées à partir de ces résultats, en fonction des produits requis pour obtenir ceux-ci ;
- les résultats obtenus mesurés à l'aide d'indicateurs objectifs.

Le changement de méthode dans l'élaboration du budget exige l'implantation de pratiques de gestion saines et efficaces qui, en retour, assurent l'atteinte de résultats et d'objectifs concrets. Il nécessite une période d'adaptation et d'exercice au sein des services du Ministère.

Pour une application réussie de la GAR, il est donc nécessaire que tous les acteurs concernés perçoivent, comprennent et appliquent ces changements majeurs tout au long du processus budgétaire. Le problème qui se pose est de savoir si depuis 2006, l'élaboration du budget selon la GAR est effective à la Division de la Programmation et du Suivi Budgétaire (DPSB) du MSAS.

Plusieurs causes peuvent expliquer le problème : l'existence d'une résistance au changement, l'incapacité à élaborer des stratégies et des programmes fiables, l'absence de ressources techniques, humaines et financières.

- L'existence d'une résistance au changement : pour beaucoup de responsables, il s'agit d'un tournant majeur dans leur mode de gestion et de direction des projets. En règle générale, des résistances se manifestent, ici et là, à tout changement radical de grande envergure dans la culture et la philosophie de l'organisation.
- L'incapacité à élaborer des stratégies et des programmes fiables: la réforme ne pourra produire tous ses effets que si les acteurs arrivent à élaborer des stratégies et définir des objectifs cohérents avec les programmes sectoriels. Dans l'ensemble, les gestionnaires ont du mal à prendre des engagements contraignants à un horizon plus lointain que le cycle budgétaire en cours, ce qui entrave l'atteinte des résultats escomptés.
- L'absence de ressources techniques, humaines, financières et organisationnelles : on évoque l'insuffisance des ressources humaines qualifiées chargées de conduire les analyses, des compétences techniques et de moyens financiers pour assurer une programmation des ressources à long terme, la difficulté à collecter des indicateurs précis et fiables, l'inadéquation de la communication à l'intérieur du Ministère.

Ces dysfonctionnements ont pour conséquences :

- les tensions et incompréhensions entre les acteurs lors de l'élaboration du budget;
- la confection de pré-budget par les services selon l'approche par les moyens et non par les résultats
- l'élaboration de programmes classiques n'étant pas en lien avec les objectifs préalablement fixés ;
- l'inadéquation des ressources allouées à la réalisation des programmes.

Dans un tel contexte, comment faire pour que l'élaboration du budget selon les principes de la GAR soit effective au sein de la division chargée du budget ?

Plusieurs solutions sont envisageables :

- sensibiliser et accompagner les gestionnaires intervenant dans l'élaboration du budget aux changements qu'implique la GAR;
- développer les outils appropriés pour une meilleure planification, stratégique et opérationnelle et pour l'élaboration de programmes adéquats de santé.
- faire une analyse du processus d'élaboration du budget actuel du MSAS.

Dans le cadre de notre étude, nous retiendrons l'analyse du processus d'élaboration du budget, basée essentiellement sur tous les éléments contribuant à la préparation du budget-programme, outil phare de la GAR. Cette analyse contribuera à l'amélioration de la mise en œuvre du processus actuel en déterminant les insuffisances et les points à combler.

La question de recherche à laquelle nous essayerons d'apporter une réponse est : est-ce que les conditions actuelles permettent à la Direction de l'Administration Générale et des Equipements (DAGE) d'élaborer le budget selon l'approche de la GAR ?

Autrement, il s'agit de répondre aux questions spécifiques suivantes :

- quel est le cadre d'application de la GAR ?
- comment se présente le processus d'élaboration du budget dans le secteur public ?
- quelle démarche déployer pour élaborer un budget-programme ?
- quels sont les outils nécessaires à son élaboration ?
- quels sont les changements à apporter au processus budgétaire actuel ?

L'objectif principal de cette étude est de déterminer les conditions nécessaires à l'élaboration du budget selon l'approche de la GAR au sein de la DAGE du MSAS.

L'atteinte de cet objectif principal passera par les objectifs spécifiques suivants :

- présenter le cadre d'application de la GAR ;
- présenter le processus d'élaboration du budget dans le secteur public ;
- décrire la démarche d'élaboration du budget-programme ;
- déterminer les outils nécessaires à l'élaboration du budget-programme ;

- proposer des recommandations pour améliorer le processus d'élaboration budget en vigueur à la DAGE.

Cette étude revêt un intérêt particulier dans la mesure où la nouvelle directive de l'UEMOA concernant la loi des finances doit être effective à partir de janvier 2017, ce qui laisse uniquement aux acteurs du processus deux (02) années pour le maîtriser complètement. En outre, cette nouvelle vision budgétaire est destinée à améliorer la gestion des ressources publiques et atteindre de manière plus efficace les résultats préétablis.

Le développement de ce thème intéresse trois types d'utilisateurs :

Les efforts de l'Etat pour mettre à niveau son mode de gouvernance selon les exigences de la GAR nécessite un changement des processus en place avant l'avènement de la réforme. L'analyse du processus d'élaboration du budget selon la GAR doit permettre d'établir un diagnostic de la situation actuelle, de déceler les dysfonctionnements et leurs causes, de déterminer les conditions nécessaires au processus, d'améliorer la planification des services du secteur en matière budgétaire.

L'analyse de l'élaboration budgétaire axée sur les résultats est une opportunité pour élargir les connaissances acquises au cours de notre formation. En outre, elle peut revêtir un intérêt particulier pour les chercheurs évoluant dans le secteur public, qui tend vers une bonne gouvernance, défi majeur des pays africains.

L'exploitation de cette étude devra permettre au lecteur de mieux cerner l'enjeu d'une gestion budgétaire axée sur les résultats pour l'administration publique et pour le citoyen. Elle sera pour lui un moyen d'élargir ses connaissances en la matière. Notre étude suivra le plan suivant :

- dans la première partie, nous traiterons du cadre théorique de la GAR et du processus d'élaboration budgétaire. Il s'agit notamment de procéder à une revue de littérature concernant les principes de la GAR, les notions de gestion budgétaire et la démarche à suivre pour la mise en œuvre du processus d'élaboration du budget axé sur les résultats.

- dans la deuxième partie, nous aborderons les aspects pratiques de l'étude. Nous présenterons la DAGE du MSAS avant de procéder à l'analyse du processus d'élaboration du budget au niveau de la DPSB.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

**PREMIERE PARTIE : CADRE THEORIQUE DE
L'ETUDE**

CESAG - BIBLIOTHEQUE

INTRODUCTION

Au cours des trente dernières années, de nombreuses personnalités du monde académique ou entrepreneurial ont incité les gouvernements à prendre des initiatives visant à améliorer la rationalité de la dépense publique en promouvant la GAR. Ce mode de gouvernance, est devenu l'une des clés de voûte des efforts déployés à l'échelle mondiale pour améliorer l'efficacité des ressources publiques et réaliser les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD).

Il s'est ainsi progressivement bâti un cadre conceptuel largement accepté, et qui a été adopté sous divers noms par de nombreux gouvernements. Les pionniers dans la mise en œuvre de ce nouveau concept étant les pays membres de l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE), la GAR s'est progressivement étendue aux pays en voie de développement, notamment les pays africains, où l'application est plus récente et donc empreinte de difficultés. Ce cadre vise à intégrer de manière logique toute la chaîne de valeur des politiques publiques, depuis la planification stratégique et budgétaire, la mesure de la performance, jusqu'à la mise en œuvre, en vue de s'assurer que les objectifs généraux sont bien alignés avec les politiques et les intérêts des parties prenantes et des bénéficiaires.

L'une des caractéristiques de cette approche de l'administration publique est la budgétisation axée sur les résultats. Le budget est un instrument essentiel qui permet de réaliser les priorités et résultats définis en matière de développement. La GAR requiert la mise en place de procédures et de mécanismes clairs pour transcrire les priorités politiques lors de l'élaboration du budget en reliant les processus de planification et de budgétisation aux niveaux national et sectoriel.

Pour une meilleure compréhension de l'élaboration du budget selon la GAR, il est nécessaire de définir les concepts clés.

Nous allons d'abord présenter dans le premier chapitre la GAR et le processus budgétaire dans le secteur public. Ensuite dans le deuxième chapitre nous traiterons de l'intégration de la notion de résultat dans la démarche d'élaboration du budget. Enfin dans le troisième chapitre, il sera question de la méthodologie de l'étude. Dans cette étude, l'accent est mis davantage sur l'élaboration du budget tel qu'il est effectué par les agents de la DAGE du MSAS.

CHAPITRE 1: LA GESTION AXEE SUR LES RESULTATS ET LE PROCESSUS BUDGETAIRE DANS LE SECTEUR PUBLIC

De par le monde entier, le souci de bonne gouvernance du secteur public est devenu une des priorités des acteurs. L'évolution du cadre de gestion a mené les politiques à la mise en œuvre d'une gestion axée sur les résultats. Cette gestion moderne exige que les gestionnaires portent leur regard au-delà des activités et des extrants et qu'ils dirigent leur attention sur les résultats réels, les changements provoqués par leur programmation et auxquels celle-ci a contribué.

L'activité budgétaire est très sensible car elle reflète les décisions prises par le gouvernement en matière de priorités d'engagement. C'est pour cette raison que le processus budgétaire doit être exécuté avec minutie dans le cadre de la bonne gouvernance.

Pour mieux comprendre la GAR et les fondamentaux de la gestion budgétaire, il est impératif de définir certains concepts. Nous présenterons d'abord le cadre général de la GAR puis nous nous étalerons sur ses phases et outils méthodologiques. Enfin, nous traiterons du processus budgétaire dans le secteur public à travers sa définition, ses principes et les phases d'élaboration du budget qui concerne notre thématique.

1.1 Le cadre général de la GAR

La GAR est un cadre de gestion mis en œuvre dans des entités de nature différente. Chacune d'elles s'approprie ses principes afin de les adapter à sa structure de la manière la plus efficace. Pour une bonne compréhension de l'approche de la GAR, nous présenterons d'abord les origines et les principes de la GAR avant de définir le concept et déterminer ses objectifs. Nous aborderons enfin des concepts étroitement liés à la GAR pour faciliter sa compréhension et fixer les idées.

1.1.1 Origine et principes de la GAR

La GAR, nouveau cadre de gestion de l'administration publique, est un concept qui puise son origine et ses principes dans l'histoire du management du 20^{ème} siècle.

1.1.1.1 Origine de la GAR

Le concept de la GAR n'est pas véritablement nouveau et remonte en fait aux années 1950. Il est attribué à Peter Drucker (1909-2005), gourou du management. Il introduit pour la première

fois le concept de gestion par objectifs (GPO) et ses principes dans son livre intitulé « Practise of management » publié en 1954 :

- Buts et objectifs organisationnels organisés en cascade,
- Objectifs spécifiques pour chaque membre de l'organisation,
- Prise de décision participative,
- Délai explicite,
- Évaluation de la performance et rétroaction.

Comme nous allons le voir, ces principes sont tout à fait conformes à l'approche GAR. La GPO a été tout d'abord adoptée par le secteur privé, avant de devenir le cadre logique destiné au secteur public. Conçue à l'origine par le Département de la défense des États-Unis et adopté par l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID) à la fin des années 1960, il s'agit d'un outil analytique utilisé pour planifier, suivre et évaluer les activités et les projets. Par la suite, ce principe de gestion a été quelque peu éclipsé jusque dans les années 90.

A cette époque, face aux déficits publics des Etats, aux problèmes structurels, à la méfiance croissante des citoyens et la demande plus pressante de services plus efficaces et plus adaptés aux besoins des populations, le secteur public s'est vu obligé d'entamer de vastes réformes. C'est ainsi que le cadre logique a été progressivement introduit dans le secteur public dans de nombreux pays, notamment les pays membres de l'OCDE, pour répondre à ces nouvelles exigences en matière d'efficacité, de performance des politiques, d'obligation redditionnelle et de transparence. Ce concept s'est progressivement transformé en GAR dans la même décennie.

A la pointe de cette méthode, le gouvernement canadien l'adopte, au début des années 90, dans le cadre d'une importante réforme du secteur public visant à développer un modèle de gestion de projet plus participatif et responsabilisant. A leur tour, des organisations internationales comme la Banque mondiale, l'Organisation des Nations Unies (ONU) optent pour cette procédure dans le but de mieux rendre compte des résultats acquis. C'est en 2005 que les membres de la communauté du développement (pays partenaires et donateurs) adoptent la Déclaration de Paris. Celle-ci s'inscrit parmi les moments clés de la réflexion internationale sur l'efficacité de l'aide au développement. La Déclaration de Paris marque la

volonté de la communauté du développement de progresser sur le front de l'harmonisation, de l'alignement et de la GAR en matière de développement.

1.1.1.2 Principes de la GAR

Selon HADJAD-CASTRO & WILBEAUX (2007 :4-5), la mise en œuvre de la GAR est fondée sur six grands principes :

- **Simplicité** : la GAR est un outil de gestion simple qui peut aider les parties prenantes à définir et à accomplir des résultats réalistes. La meilleure stratégie est compréhensible et facile à mettre en œuvre.
- **Apprendre par l'action** : l'expérience de terrain, souvent basée sur des tentatives ou des erreurs, est un élément indispensable du développement des capacités d'une structure et permet d'améliorer la gestion de projets. Ainsi, la GAR doit être mise en œuvre sur une base itérative, affinant les stratégies en fonction de l'expérience et des « leçons apprises ». En utilisant la GAR, les parties prenantes améliorent leur expertise et capitalisent l'expérience obtenue lors des projets réalisés. Au fur à mesure de la sensibilisation des parties prenantes à la GAR, elles réalisent que leur apport à la gestion du projet peut être plus efficace. C'est fondamentalement un processus d'apprentissage continu et évolutif. L'évaluation est, dans ce cadre, un bon outil pour remonter l'information.
- **Une méthodologie adaptable** : la GAR peut être utilisée dans de nombreux contextes et dans de nombreux aspects des opérations courantes de la gestion et peut être intégrée durant l'exécution des processus.
- **Le partenariat** : afin que la GAR soit efficace, les résultats escomptés doivent être définis et validés par les parties prenantes du projet, à travers un processus de construction consensuel. Ce processus améliore le sentiment d'appropriation des parties prenantes et renforce leur engagement pour le « monitoring ». Il améliore la qualité, l'efficacité et la durabilité des projets.
- **La redevabilité** : le partage des responsabilités : la meilleure façon d'augmenter la redevabilité des parties prenantes est de définir et de valider en commun la prise de décision, ainsi que de clairement définir les responsabilités de chacun. De cette manière, la participation est un élément clé de la redevabilité lors de la mise en œuvre d'un processus.

- **La transparence** : la transparence du processus doit être totale. Les résultats escomptés et les indicateurs correspondants doivent être clairement identifiés afin que les résultats puissent être mesurables. A travers la mise en œuvre d'un Cadre de Mesure de la Performance (CMP), l'information collectée pourra être utilisée pour la préparation de rapports mieux documentés qui pourront être utiles pour l'apprentissage et l'efficacité du processus de prise de décision. Et ce, aussi bien si les observations sont positives que si elles sont négatives.

Après la présentation de l'évolution de la GAR et de la logique qui l'anime, il est important, pour mieux comprendre le concept d'en donner une définition.

1.1.2 Définition de la GAR

Il existe plusieurs définitions de la GAR. Nous retiendrons quelques définitions pour éclairer notre lanterne.

Selon l'Agence Canadienne de Développement International (ACDI) (2009 :2), la GAR est une approche de gestion basée sur le cycle de vie d'un programme ou d'un projet qui intègre les stratégies, les personnes, les ressources, les processus et les outils de mesure pour améliorer la prise de décisions, la transparence et la reddition de comptes. L'approche met l'accent sur l'atteinte des résultats, la mise en œuvre de mesures du rendement, l'apprentissage, l'adaptation ainsi que la production de rapports sur le rendement.

Selon le PNUD (2009 :10), la GAR est une large stratégie de gestion, visant à réaliser une meilleure performance et des résultats démontrables. La GAR offre un cadre cohérent de planification et de gestion stratégique en améliorant l'apprentissage et la responsabilité. Il s'agit aussi d'une vaste stratégie de gestion visant à apporter d'importants changements dans le mode de fonctionnement des organismes, l'accent étant mis sur l'amélioration de la performance et la réalisation de résultats. Ceci passe par la définition de résultats réalistes, le suivi du progrès dans la réalisation des résultats escomptés, l'intégration des enseignements tirés dans les décisions de gestion et la communication d'information au sujet de la performance.

Selon la Déclaration de Paris (2005 :9), axer la gestion sur les résultats signifie gérer et mettre en œuvre l'aide en se concentrant sur les résultats souhaités et en utilisant les données disponibles en vue d'améliorer le processus de décision.

Nous retiendrons de ces définitions que la GAR est donc un modèle de planification qui se concentre de façon systématique sur les résultats, plutôt que vers la réalisation d'activités déterminées, en optimisant l'utilisation des ressources humaines et financières et en facilitant l'apprentissage et la responsabilisation.

1.1.3 Concepts relatifs à la GAR

La GAR un outil de conception et de gestion basé sur la planification. Elle s'appuie pour ce faire sur un ensemble d'objectifs, d'activités, d'extrants, de résultats et de mesures clairement définis. Le suivi et l'évaluation permettent la liaison entre l'étape de la planification et l'atteinte de résultats escomptés. Il est nécessaire d'aborder ces notions clés qui sont en étroite relation avec la GAR. Nous traiterons d'abord de la notion de résultat et de chaîne de résultats. Ensuite nous aborderons les notions de planification, de suivi et d'évaluation et leur interdépendance.

1.1.3.1 Notion de « résultat » et de « chaîne de résultats »

A ce niveau, nous donnerons les définitions de ces deux notions avant de présenter les différents niveaux de résultats.

1.1.3.1.1 Définition de la notion de « résultat » et de la « chaîne de résultats »

La GAR doit aider tout organisme à se concentrer de façon systématique sur les résultats. La notion de résultat est le noyau dur de cette approche. Selon l'ACDI (2000 :6) un résultat est un changement descriptible ou mesurable qui découle d'une relation de cause à effet.

Deux éléments clés sont à retenir dans la notion de résultat :

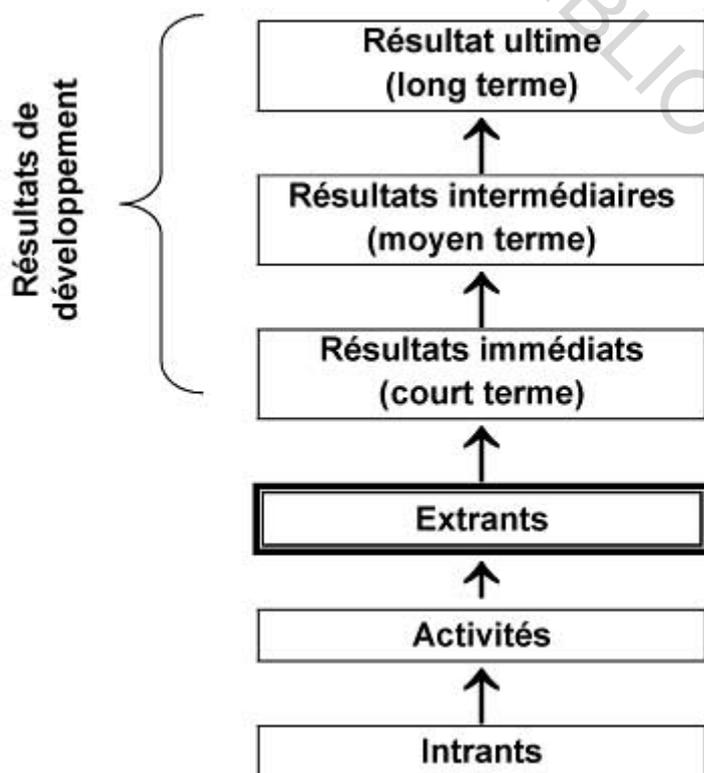
- le « **changement** »: tout projet ou programme doit conduire à une transformation chez un groupe donné, ou une population cible dans le pays d'intervention.
- la « **causalité** » : il doit exister une relation de cause à effet entre le résultat que l'on souhaite atteindre et les actions à mener pour y arriver.

Selon l'Organisation des Nations Unies pour l'Education la Science et la Culture (UNESCO : 2012 :10), un résultat doit présenter cinq caractéristiques pour être réalisable et significatif (SMART):

- **Spécifique** : c'est-à-dire exact, distinct et formulé clairement ;
- **Mesurable** : il doit être mesurable d'une manière ou d'une autre, comportant des caractéristiques qualitatives et/ou quantitatives ;
- **Réalisable** : il doit être réaliste compte tenu des ressources humaines, financières et institutionnelles disponibles ;
- **Pertinent** : il doit contribuer à l'obtention des résultats de niveau supérieur et répondre à des besoins ou des défis spécifiques ;
- **Assorti d'un délai** : il doit être réalisable dans un délai donné.

Cette relation de cause à effet repose sur une chaîne de résultats dont les éléments peuvent illustrés par le schéma suivant :

Figure 1: Les éléments de la chaîne de résultats



Source : ACIDI (2008 :4)

L'ACDI (2008 :4) définit la chaîne de résultats comme la relation déterminante ou logique entre les intrants, les activités, les extrants et les résultats d'une politique, d'un programme ou d'une initiative donnée.

1.1.3.1.2 Les différents niveaux de résultats

L'ACDI (2008 :5) découpe les résultats de développement en trois niveaux distincts :

- **Résultat immédiat** (court terme) : c'est le changement directement attribuable aux extrants d'une organisation, d'une politique, d'un programme ou d'une initiative. Ce sont des résultats à court terme qui se manifestent généralement par une amélioration de la sensibilisation/connaissance dans un domaine ou de l'accès des bénéficiaires à un service.
- **Résultat intermédiaire** (moyen terme) : c'est le changement auquel on s'attend logiquement une fois que l'on a atteint un ou des résultats immédiats. Ce sont des résultats à moyen terme qui sont habituellement atteints à la fin d'un projet ou programme et apparaissent généralement sous la forme d'un changement de comportement ou de pratiques chez les bénéficiaires.
- **Résultat ultime** (long terme) : c'est le plus haut niveau de résultat qui peut être raisonnablement attribué à une organisation, une politique, un programme ou une initiative d'une manière déterminante, et qui est la conséquence d'un ou de plusieurs résultats intermédiaires. Le résultat ultime représente généralement la raison d'être d'une organisation, d'une politique, d'un programme ou d'une initiative et prend la forme d'un changement d'état durable chez les bénéficiaires.

1.1.3.2 La planification, le suivi et l'évaluation

Le cycle de gestion de la GAR que nous développerons à travers les étapes de la GAR (1.2) repose sur une planification, un suivi et une évaluation axés sur les résultats. Nous définirons dans un premier temps ces termes avant de présenter leur interdépendance.

1.1.3.2.1 Définition de la planification, du suivi et de l'évaluation

Plusieurs définitions ont été données par les auteurs du domaine. Pour un souci de simplification nous présenterons les définitions proposées par le PNUD (2009 :7-8).

La planification peut être définie comme étant le processus permettant de définir les objectifs, d'élaborer les stratégies, de tracer les grande lignes des dispositions de mise en œuvre et d'attribuer les ressources nécessaires à la réalisation de ces objectifs. Elle requiert la mise en œuvre d'un certain nombre d'étapes telles que :

- l'identification de la vision et des objectifs à atteindre ;
- la formulation des stratégies nécessaires à cette vision et à la réalisation des objectifs à atteindre ;
- la définition et l'attribution des ressources nécessaires à cette vision et à la réalisation des objectifs à atteindre ;
- la détermination des grandes lignes des dispositions de mise en œuvre qui incluent les dispositions nécessaires au suivi et à l'évaluation en vue de réaliser les objectifs fixés.

Le suivi est le processus par lequel les parties prenantes reçoivent un retour d'information sur les progrès réalisés en vue d'atteindre les objectifs qu'elles se sont fixés. Cette définition va au-delà du simple examen de la progression de la mise en œuvre d'activités ou d'actions et met l'accent sur l'examen du progrès par rapport à la réalisation des objectifs.

L'évaluation est une appréciation rigoureuse et indépendante des activités réalisées ou en cours, visant à déterminer le niveau de réalisation des objectifs fixés et de contribution à la prise de décision. La principale différence entre l'évaluation et le suivi réside dans le fait que les évaluations sont effectuées indépendamment dans le but de fournir un suivi des objectifs aux responsables et au personnel leur permettant de savoir s'ils sont sur la bonne voie. De plus, les évaluations sont plus rigoureuses dans leurs procédures, élaborations et méthodologies et impliquent généralement une analyse de plus grande envergure.

1.1.3.2.2 Liens entre planification, suivi et évaluation

La planification, le suivi et l'évaluation sont trois processus qui, s'ils sont articulés et mis en œuvre de manière adéquate, garantissent une bonne base pour une GAR. Les liens entre ces concepts sont décrits dans l'encadré suivant :

Tableau 1: Liens entre la planification, le suivi et l'évaluation

Comprendre les liens et l'interdépendance entre la planification, le suivi et l'évaluation
<ul style="list-style-type: none">▪ Sans une réelle planification et une articulation bien définie des résultats espérés, ce qui doit être suivi et comment n'est pas clairement défini. Le suivi ne peut donc pas être fait correctement.▪ Sans une planification efficace (des cadres de résultats clairs), la base de l'évaluation n'est pas solide et l'évaluation ne peut donc pas être faite correctement.▪ Sans un suivi minutieux, les données nécessaires ne sont pas collectées et l'évaluation ne peut donc pas être faite correctement.▪ Le suivi est nécessaire mais pas suffisant à l'évaluation.▪ Le suivi facilite l'évaluation mais celle-ci utilise une collecte de nouvelles données complémentaires et des cadres d'analyses différents.▪ Le suivi et l'évaluation d'un programme aboutira souvent à des modifications des plans de ce programme. Cela signifie une modification de la collecte de données pour les besoins du suivi.

Source: Adapté de l'encadré du PNUD (2009 :7)

1.2 GAR : phases, étapes de mise en œuvre et outils méthodologiques des programmes

Pour un projet, un programme, au sein d'un ministère, d'un organisme international, d'une organisation à but non lucratif etc., l'opérationnalisation de la GAR suit une démarche basée sur un cycle continu. Cette démarche est composée d'un certain nombre de phases et d'étapes (1.2.1) et nécessite l'utilisation d'outils spécifiques (1.2.2) tout au long du cycle de gestion. Pour assurer l'efficacité de la démarche, l'organisation doit créer un environnement interne propice à la réussite de la GAR. Nous traiterons en dernier lieu de ses facteurs clés de succès (1.2.3).

1.2.1 Phases et étapes de la GAR dans la gestion des programmes

L'Association Internationale des Maires Francophones (AIMF) (2011 :7-15) distingue trois phases qui se déclinent en différentes étapes. La première phase est celle de l'identification et de la planification. La deuxième phase est celle de l'élaboration et formulation et la troisième phase est constituée du suivi-évaluation des rendements.

1.2.1.1 Phase 1 : Identification et planification

La phase d'identification consiste à identifier et à analyser les situations problématiques et proposer des solutions de changement. La phase de planification consiste à analyser et choisir des stratégies d'intervention qui feront l'objet de planification et de programmation.

1.2.1.1.1 Etape 1 : Identification des problèmes et des besoins

Il s'agit, en premier lieu, d'identifier une situation négative et de l'analyser avec les acteurs concernés. Dans le cadre de la GAR, l'analyse des problèmes se fait à plusieurs niveaux. Elle débute par l'identification du problème central suivie d'une analyse des causes et sous-causes de celui-ci. Ensuite viennent s'y ajouter les conséquences négatives du problème central. Ce dernier doit être relativement précis et constituer une priorité aux yeux du groupe cible-bénéficiaire. Enfin, il s'agit de proposer des solutions au problème.

1.2.1.1.2 Etape 2 : Analyse des acteurs et identification des bénéficiaires

L'analyse des acteurs (groupes cibles, bénéficiaires et intervenants) concernés impose de les citer selon les catégories auxquelles ils appartiennent, les établir en fonction de leurs domaines d'intervention, leurs compétences et leurs apports. Il faut spécifier les acteurs institutionnels que sont les instances locales, les délégations ministérielles etc., et les groupes cibles, bénéficiaires futurs du changement.

1.2.1.1.3 Etape 3 : Planification : définition du cadre de rendement

Le cadre de rendement permet d'élaborer le projet en exposant les intervenants à une suite de questions :

- quel est le but du projet ?
- quels résultats à atteindre en fonction des ressources investies ?
- quels seront les bénéficiaires du projet ?
- quelle est la manière la plus adéquate pour la mise en œuvre du projet ?

Le cadre de rendement exprime en fait une chaîne de résultats qui sert à clarifier les liens existants entre les diverses activités. Déterminer un cadre de rendement revient à établir des liens de cause à effet entre les activités, le public visé et les retombées sur le plan du développement pour atteindre une vision de changement à partir d'une situation actuelle.

1.2.1.1.4 Etape 4 : Définition des indicateurs et élaboration du cadre de mesure du rendement

Un cadre de mesure de rendement se compose d'indicateurs, de sources de vérification, de la méthode de collecte d'informations, de la fréquence de cette collecte des données et enfin de la responsabilité de la mesure.

Selon l'ACDI (1999 :18), les indicateurs de rendement sont des mesures qualitatives ou quantitatives des ressources utilisées, de l'ampleur du rayonnement et des retombées sur le plan du développement.

Il faut définir des indicateurs pour chaque catégorie de résultat de la chaîne de résultats. L'élaboration des indicateurs nécessite des objectifs et résultats attendus clairement définis dans un lien de causalité et non susceptibles d'interprétation. Les indicateurs peuvent être de nature technique, économique, fonctionnelle ou organisationnelle, sociale pour suivre les effets positifs de l'action sur les bénéficiaires et leur environnement.

Une fois les indicateurs choisis, il faut déterminer les sources de vérification qui sont des supports d'information permettant de vérifier les indicateurs. Une source d'information peut être un document écrit ou visuel. L'observation directe constitue également une source de vérification puisqu'elle permet d'observer l'évolution des indicateurs sur le terrain.

Par la suite il faut d'une part estimer la fréquence de collecte de l'information et d'autre part, définir les responsabilités de chacune des tâches dans la collecte, l'analyse des informations ou dans la prise de décisions.

Il est recommandé, à ce stade de tenir compte du rayonnement qui est un concept important dans la GAR. Il a pour but selon BRACEGIRDLE (2001 :26) de faire ressortir la dimension humaine des résultats du projet. Il décrit les bénéficiaires de l'atteinte de l'impact, des effets et des extrants prévus.

Un cadre de mesure de rendement reprend ces 4 éléments de la manière suivante :

Tableau 2: Cadre de mesure de rendement

Cadre de mesure de rendement					
	Indicateurs de rendement	Sources de vérification	Méthodes de collectes des informations	Fréquence	Responsabilités
Impact					
Effets					
Extrants					
Activités					
Rayonnement					
Ressources					

Source : AIMF (2011 :11)

1.2.1.1.5 Etape 5: Détermination des hypothèses en analyse des risques

Pour l'AIMF (2011 :11), les hypothèses indiquent les conditions nécessaires qui doivent exister si l'on veut que les relations de cause à effet entre les niveaux de résultats fonctionnent. Elles représentent les conditions positives externes et internes importantes dans l'atteinte des résultats d'un programme ou projet.

Selon BARTHELEMY & COURREGES (2004 :11), un risque est une situation (ensemble d'évènements simultanés ou consécutifs) dont l'occurrence est incertaine et dont la réalisation affecte les objectifs de l'entité (individu, famille, entreprise, collectivité) qui le subit. Les risques sont les facteurs négatifs externes et internes qui affectent la bonne atteinte des résultats d'un projet. Ils peuvent être internes (exemple: la capacité en matière de ressources humaines, la transparence, la structure d'autorité) ou externes (politiques, économiques, sociaux ou techniques).

Cette étape consiste, pour chaque catégorie de résultat, à déterminer le risque que certaines hypothèses soient fausses et donc ne se réalisent pas. L'analyse des risques suppose une identification des risques pour chaque hypothèse, et une évaluation de leur probabilité de réalisation et de leur gravité sur le programme.

1.2.1.1.6 Etape 6 : Programmation des activités, intrants et responsabilités

Il s'agit de décliner l'organisation du programme/projet en déterminant dans les détails les moyens, les méthodes et procédures qui permettront d'atteindre les objectifs prédéfinis.

1.2.1.2 Phase 2 : Elaboration/Formulation de la logique d'intervention

La relation de cause à effet entre les différents éléments de la chaîne de résultats constitue une logique d'intervention appelée « cadre logique axé sur les résultats » ou « cadre logique d'intervention ». La logique qui sous-tend cette phase permet de répondre aux questions suivantes :

- quelles sont les ressources disponibles ?
- quelles sont les activités à réaliser en fonction de ces ressources ?
- quels sont les résultats immédiats (les extrants) qui permettront d'effectuer le changement ?
- quels sont les effets (résultats intermédiaires) de ces extrants et comment seront-ils atteints ?
- quels sont les impacts (résultats finaux) de ces effets sur les cibles ?

1.2.1.3 Phase 3 : Suivi et évaluation des rendements

La mise en œuvre du programme est accompagnée d'un suivi des rendements et ponctuée par une évaluation.

1.2.1.3.1 Etape 1 : La collecte d'informations sur le rendement

La GAR préconise au-delà de celui des produits d'un projet, un suivi/évaluation de ses effets. Le suivi et l'évaluation des effets consiste en la collecte et l'analyse systématique de données afin de suivre les changements depuis la situation de référence jusqu'aux effets attendus et d'appréhender pourquoi il y a ou non changement. Les informations collectées doivent permettre de déterminer :

- l'efficacité du projet,
- son efficacité,
- sa pertinence,

- et enfin, permettre une analyse des résultats par rapport aux hypothèses et risques prédéfinis.

1.2.1.3.2 Etape 2 : Le suivi

La GAR privilégie un suivi participatif qui doit être :

- peu exigeant financièrement et en termes de temps ;
- ciblé sur quelques informations et indicateurs ;
- concerté de manière à ce que le plus grand nombre d'acteurs possibles appréhendent et s'impliquent dans le processus du suivi.

D'après le PNUD (2002 :31), le suivi optimal est un suivi continu impliquant les partenaires et axé sur les progrès réalisés dans la poursuite des effets.

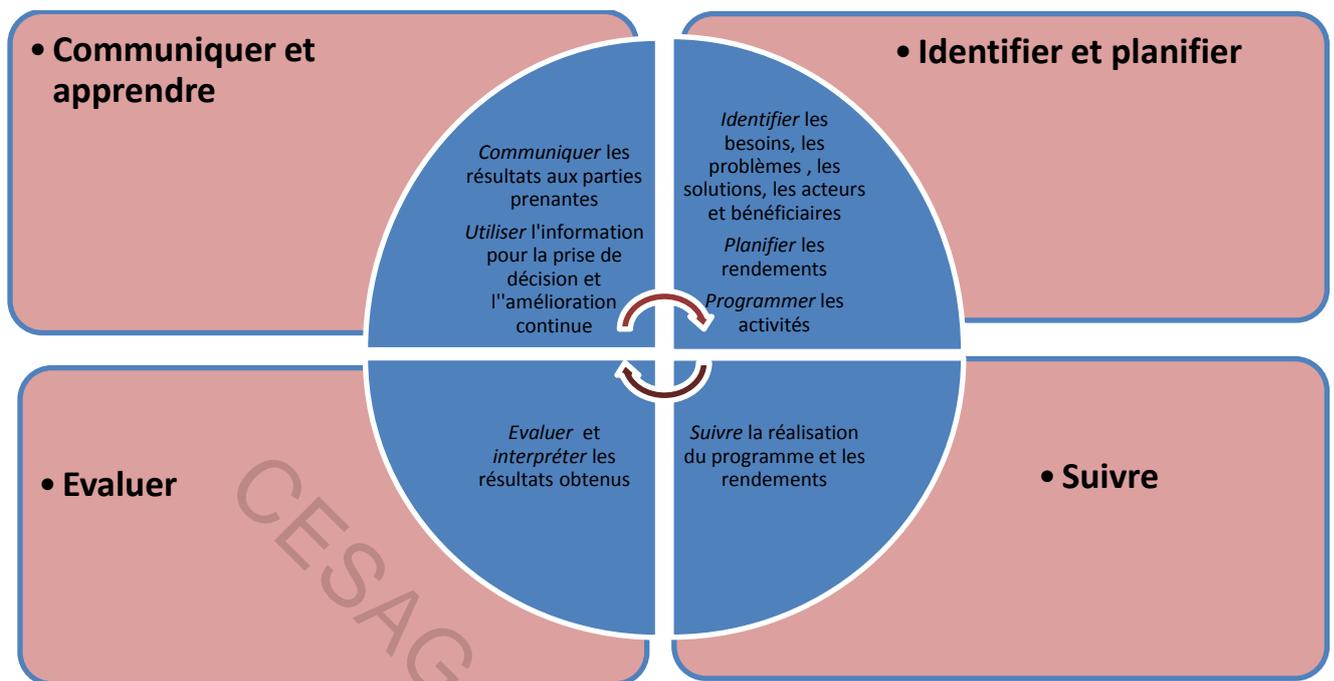
1.2.1.3.3 Etape 3 :L'évaluation

L'évaluation est un processus plus achevé d'analyse de l'action et des résultats du projet. La GAR favorise également l'évaluation participative qui doit être négociée entre les différents acteurs concernés. Il est important pour les parties prenantes de définir ce qui sera évalué, quand se fera l'évaluation et par qui, les méthodes participatives de collecte et d'analyse des données recueillies. L'avantage de cette évaluation participative est de favoriser le suivi des recommandations par les parties prenantes.

1.2.1.3.4 Etape 4 : La communication des résultats

Après l'évaluation du projet/programme, il s'agit de rendre compte des résultats à l'interne de l'organisation mais aussi à l'externe. La communication se fera donc vers les élus, mais aussi vers les services techniques et les citoyens, ainsi que vers les partenaires publics ou privés. Cette communication permettra aux différentes parties d'apprécier le suivi des programmes qui ont été mis en œuvre et doit être adaptée en fonction du public qui recevra l'information. Les résultats ainsi obtenus doivent être utilisés pour soutenir la prise de décision des acteurs et nourrir un processus d'amélioration continu du programme.

Figure 2: Schéma récapitulatif des phases et étapes de la GAR



Source : Adaptée du document du Gouvernement du Québec (1999 :22)

En résumé, nous pouvons retenir que dans la GAR, les effets les plus importants du processus de planification sont les suivants : un consensus sur les finalités, les objectifs et la vision de l'avenir, l'engagement et la motivation des parties prenantes et la clarté sur le processus de mise en œuvre et de gestion du programme. La planification doit toujours se concentrer sur les résultats et doit inclure un plan et des mécanismes de gestion, de suivi et d'évaluation. Le suivi et l'évaluation fournissent des informations et des données factuelles qui, une fois validées et intégrées, deviennent des connaissances favorisant l'apprentissage et doivent améliorer la performance globale et la qualité de résultats des projets, programmes et stratégies en cours et futurs.

1.2.2 Outils de la GAR

Tout au long de la démarche de mise en œuvre d'un projet/programme, la GAR préconise l'utilisation de divers outils indispensables à l'atteinte des objectifs fixés. Ces outils diffèrent en fonction de la nature de l'organisation, la taille du programme. Loin d'être exhaustif le tableau ci-après récapitule les outils fréquemment utilisés lors des différentes phases de mise en œuvre des projets/programme selon la GAR :

Tableau 3: Outils utilisés dans la démarche de la GAR

Phases	Outils utilisés	Définition des outils
1 : Identification et planification	▪ Matrice des extraits	Outil de planification permettant de préciser la stratégie d'exécution.
	▪ Arbre des problèmes	Outil permettant d'identifier les problèmes que l'on cherche à résoudre ainsi que les causes explicatives des résultats
	▪ Cadre de mesure de rendement	Plan permettant de recueillir systématiquement des données pertinentes pendant toute la durée d'un investissement afin d'évaluer et de mettre en évidence les progrès vers les résultats escomptés
	▪ Registre des risques	Il contient les risques recensés, les résultats de leur analyse et un résumé des stratégies d'atténuation.
2 : Elaboration de la logique d'intervention	▪ Cadre logique : la chaîne de résultats	Représentation des relations de cause à effet entre les activités, les extraits et les résultats d'une politique, d'un programme ou d'un investissement quelconque
	▪ Plan de travail	Instrument permettant d'ordonner et de systématiser l'information significative pour réaliser un projet en faisant correspondre les ressources humaines, financières, matérielles et technologiques disponibles
3 : Suivi et évaluation des rendements	▪ Grille de suivi des indicateurs de résultats	Tableau de bord permettant de mesurer le rendement du programme, de le suivre et de communiquer son évolution à l'aide des indicateurs sélectionnés
	▪ Cadre de suivi des risques	Il intègre les facteurs de risque identifiés, les indicateurs de risque, les sources d'information, les méthodes de collecte de données, la fréquence de la collecte ainsi que les personnes chargées de recueillir
4 : Communication des résultats	Rapports (de rendement, de performance) intermédiaires, finaux	Documents permettant de rendre compte des activités d'un projet et de présenter les résultats obtenus

Source : Etabli à partir de PNUD (2002), PNUD (2009) et ACDI (2003)

1.2.3 Facteurs clés de succès de la GAR

Les pays qui ont adopté la GAR comme mode de gestion du secteur public, ont été confrontés à la difficulté de maintenir les valeurs et la cohérence de l'administration tout en entamant un changement important. Selon l'AIMF (2011 :16) et l'Institut de la Gestion Publique et du Développement Economique (IGPDE) (2006 :38-39), pour assurer la réussite de la mise en œuvre de la GAR aussi bien au niveau stratégique qu'opérationnel, certaines pratiques doivent être mises en place et maintenues:

- **L'existence d'un leadership permettant de définir des objectifs et de les réaliser :** mener à bien un processus de GAR demande la collaboration de personnes déterminées, qui ne craignent pas d'engager une part de capital politique pour réformer des systèmes bien ancrés, façonner une vision commune de l'avenir et améliorer la performance gouvernementale.
- **La prise en compte de l'aspect systémique :** importer un nouveau mode de gestion du secteur public ne doit pas se faire uniquement sur des processus isolés, mais doit prendre en compte le fait que l'administration publique est un système complexe et unique. La GAR doit donc être appliquée au secteur dans son ensemble.
- **Appropriation des réformes par les agents publics :** la résistance au changement est un facteur d'échec de la mise en place des réformes. Si les personnes chargées de déployer la GAR au niveau des différents processus y croient, qu'elles se sentent impliquées dans la proposition de solutions face aux problèmes qui se posent, les chances de réussite sont décuplées.
- **L'identification claire des objectifs, des résultats et des bénéficiaires des actions :** cela permettra de mieux conceptualiser les programmes/projets, et de répondre aux besoins et aux priorités des bénéficiaires.
- **L'évaluation systématique de la performance :** identifier des indicateurs permet de mesurer l'accomplissement des résultats et de déterminer les améliorations à apporter aux actions pour mieux atteindre les résultats escomptés.
- **L'augmentation de la connaissance et l'amélioration des pratiques :** la diffusion de l'information sur les résultats obtenus doit permettre de dresser le bilan des actions et des problématiques dans le but de proposer des recommandations pour améliorer le prochain cycle de gestion des programmes.

1.3 Le processus budgétaire dans le secteur public

Les gouvernements utilisent leur budget national pour concilier des objectifs stratégiques qui sont en concurrence et définir les moyens concrets d'atteindre ces objectifs. Le processus budgétaire est donc délicat et doit être parfaitement maîtrisé par les acteurs concernés pour une meilleure efficacité. Dans le secteur public, le processus budgétaire présente des similitudes à plusieurs niveaux avec le secteur privé. Il est nécessaire de présenter la notion de budget avant d'en décliner les principes et les étapes qui gouvernent son élaboration.

1.3.1 Définition et intérêt du budget

La notion de « budget » a été développée par plusieurs auteurs. LECLERE (1994 :5), rappelle que le mot « budget » vient d'un mot français, la « bougette » ou porte-monnaie. Ce terme a été repris par les anglais et les français qui l'ont transformé en « budget ». Nous retiendrons deux définitions avant de traiter le rôle du budget dans les organisations.

1.3.1.1 Définition du budget

Pour DELHON-BUGARG & al. (2013 :42) le budget est une prévision chiffrée des résultats de l'entreprise et de ses investissements qui vise à optimiser sa performance en allouant les ressources conformément aux ambitions stratégiques de la direction générale.

Une autre définition du budget est l'acte par lequel sont prévues et autorisés toutes les recettes et les dépenses annuelles de l'Etat ou des autres services que les lois assujettissent aux mêmes règles (NDIAYE, 1995 :11-12).

Le budget est donc un outil de prévision et d'aide au pilotage des organisations. Pour qu'il soit efficace, le budget doit être précédé de la mise en place de plans d'actions qu'il sert à financer.

1.3.1.2 Intérêt du budget

Pour CLICHE (2009 : 12-15), l'intérêt de la question budgétaire pour un Etat se décline en cinq (5) points essentiels :

- **Les priorités publiques** : les documents budgétaires permettent de montrer comment sont établies les priorités de l'Etat dans la multitude d'activités qui existent. Le niveau de financement d'un programme qu'un gouvernement propose et son évolution indiquent l'importance qu'il lui accorde et s'il s'agit d'une priorité pour lui.

- **L'imputabilité** : la reddition des comptes permet d'obtenir une source d'informations objectives sur la gouvernance économique et financière. Le budget offre des informations fiables menant à un jugement global et équilibré sur la performance d'une administration. C'est le seul document annuel, détaillé et vérifié permettant de suivre un gouvernement, de voir s'il a rempli ses promesses et ce qu'il a essayé de faire.
- **Le fonctionnement de l'Etat** : à l'occasion du budget, les ministères et les organismes doivent répondre aux questions des députés sur leurs orientations, politiques et programmes de même que sur la gestion des crédits qui leur ont été accordés. Morceau par morceau, c'est tout le fonctionnement du gouvernement qui sera examiné et mis à jour à travers l'étude des documents budgétaires.
- **L'environnement de la gestion publique** : tous les ministères et les organismes publics doivent répartir entre leurs divers mandats les crédits qui leur sont octroyés. Le budget des dépenses permet de savoir comment se structure en interne l'intervention de chaque service/direction. Les fonctionnaires doivent s'y référer et se familiariser avec la structure et la mécanique budgétaire et y adapter leur univers opérationnel.
- **La taille de l'Etat** : l'importance des budgets est révélatrice de la taille de l'Etat et de la place qu'il tient dans l'économie, celle-ci pouvant susciter des inquiétudes et des prises de position en faveur d'un meilleur équilibre entre les secteurs privé et public.

1.3.2 Principes budgétaires

La présentation du budget de l'Etat doit respecter des principes que l'on peut répartir en quatre (4) principes classiques et cinq (5) principes nouveaux (NDIAYE, 1995 :12-13, CLICHE, 2009 : 91-92).

1.3.2.1 Les principes classiques

Le principe d'annualité : les auteurs s'accordent sur le fait que le budget a une durée de vie d'un an. Le principe d'annualité signifie que le budget de l'Etat doit être voté chaque année. Au Sénégal, l'exercice budgétaire coïncide avec l'année civile ; l'exécution des dépenses et des recettes doit s'effectuer entre le 1er janvier et le 31 décembre de chaque année. Toutefois dans certains pays les dates d'application sont différentes. Par exemple, la Grande-Bretagne, le Japon et le Canada font débiter l'exercice budgétaire le 1er avril, et les États-Unis, le 1er octobre.

Certaines mesures dérogent à ce principe d'annualité pour apporter plus de souplesse à la gestion budgétaire. Il s'agit par exemple de la loi de finance rectificative, de la période complémentaire à l'exercice budgétaire et du report des crédits non consommés à l'exercice suivant.

Le principe d'unité : ce principe d'unité recouvre deux règles :

- la règle de l'unité, qui exige que le budget de l'État soit retracé dans un document unique appelé loi de finances ;
- la règle de l'exhaustivité, selon laquelle la loi de finances doit prévoir et autoriser l'ensemble des recettes et des charges de l'État.

Le principe d'universalité : ce principe selon lequel l'ensemble des recettes couvre l'ensemble des dépenses, se décompose en deux règles :

- La règle de non-compensation, qui interdit la compensation des dépenses et des recettes ;
- La règle de non-affectation, qui interdit l'affectation d'une recette à une dépense déterminée.

Le principe de spécialité : il impose d'indiquer précisément le montant et la nature des opérations prévues par la loi de finances, ce qui implique une nomenclature budgétaire appropriée.

1.3.2.2 Les principes nouveaux

Ces principes viennent compléter les principes classiques. Leur application n'est toutefois pas aussi répandue.

- **Le principe d'équilibre :** ce principe implique que le budget comporte le même montant en recettes et en dépenses.
- **Le principe d'imputabilité :** il vise la reddition des comptes systématique.
- **Le principe de transparence :** il est non seulement rattaché à la spécification du rôle de chaque instance mais aussi à l'obligation pour le gouvernement de fournir toute l'information financière et non financière, requise pour un contrôle adéquat et pour la participation et la compréhension du public.

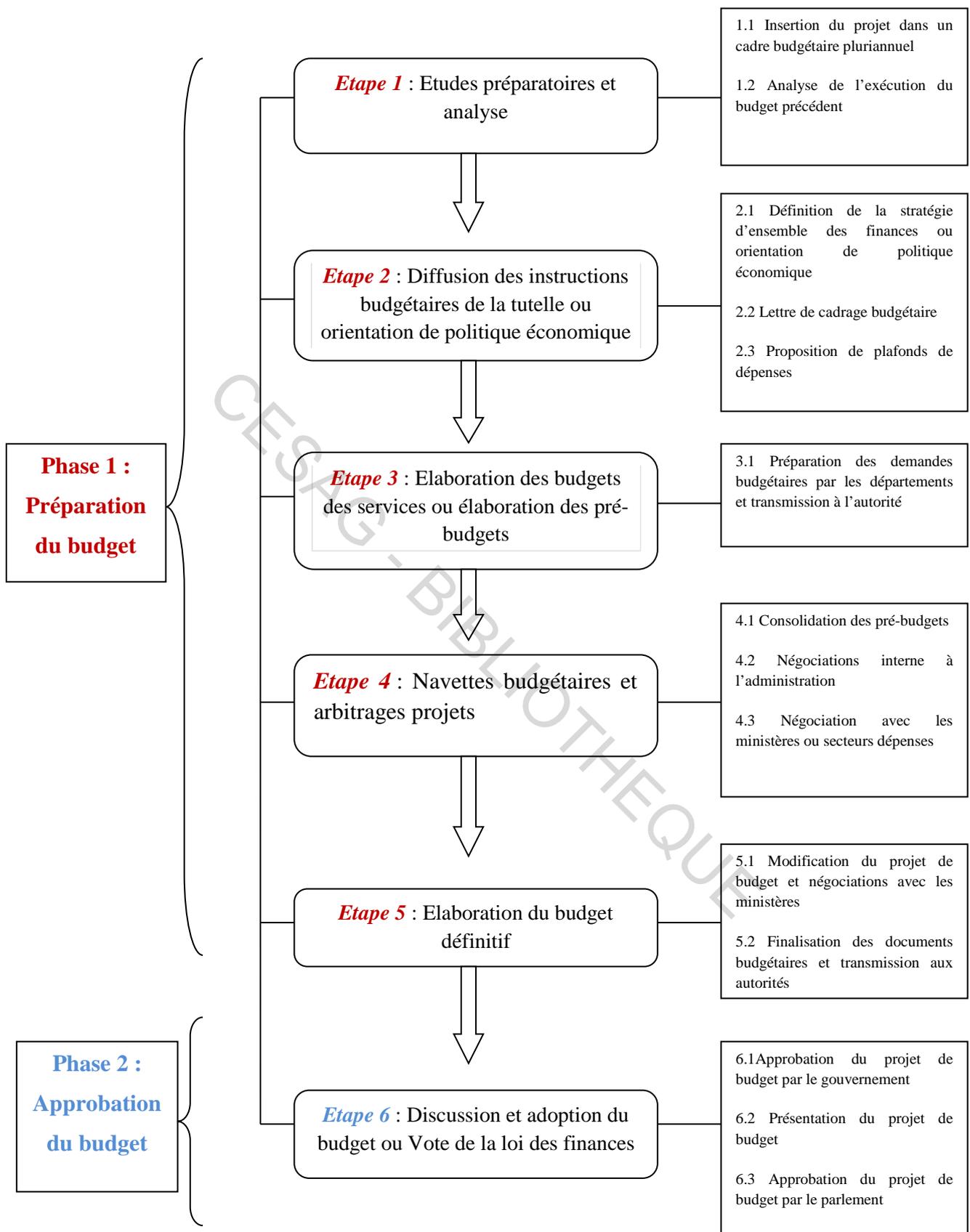
- **Le principe de stabilité ou de viabilité** : ce principe implique que les objectifs budgétaires soient inscrits dans un cadre de moyen et long terme mis à jour régulièrement afin d'obtenir un équilibre global des comptes et une stabilisation de la dette publique.
- **Le principe de performance** : aux programmes budgétaires sont dorénavant accolés des objectifs de performance en termes d'efficacité et d'efficience. Pour cela des cibles annuelles sont établies et des indicateurs permettent de suivre la progression des ministères dans l'atteinte des cibles.

1.3.3 Phases d'élaboration du budget

Pour LECLERE (2012 :12), l'établissement des budgets suppose en ensemble de procédures mettant en relation les différents services et s'inscrivant généralement dans le cadre d'un cycle annuel. DEMESSTERE (2005 :56-57) soutient que les innovations introduites dans le secteur public, prévoient surtout un changement dans l'organisation budgétaire de l'Etat et au-delà vise à transformer la gestion publique.

Il n'existe pas de modèle standard d'élaboration du budget. Selon ALAZARD & SEPARI, (2004 :227), les pratiques de constitution du budget diffèrent selon le mode d'organisation du pays. Toutefois le processus se fait généralement en deux temps : la phase de préparation du budget est suivie par la phase d'approbation. Le schéma ci-dessous présente les différentes étapes d'élaboration du budget.

Figure 3: Les étapes du processus d'élaboration du budget



Source : Schéma établi à partir des articles du Ministère de la Jeunesse, de l'Education et de la Recherche (2007), OCDE (2001,2003, et 2004), ODELL (2001 :21)

Selon plusieurs auteurs (GERVAIS :2000 :282, SELMER :2003 :17, MALO & al. :2000 87), **l'étape des études préparatoires** part d'une étude économique générale analysant l'évolution de la conjoncture globale pour l'année à venir et son incidence sur l'organisation et portant sur des éléments internes et externes pouvant modifier les prévisions et la structure du budget. Beaucoup de pays utilisent un cadre budgétaire pluriannuel (généralement sur trois ans) comme outil des prévisions des recettes et des dépenses. Il permet d'assurer un lien entre les objectifs de la politique fiscale du gouvernement dans un contexte macroéconomique et leur application dans un contexte opérationnel.

Le concept de bonne gouvernance dans l'allocation des ressources impose d'effectuer une situation à mi-parcours ou à terme afin de s'assurer de la cohérence entre les moyens et l'atteinte des objectifs fixés antérieurement.

Une fois cette étape préalable effectuée, l'autorité de tutelle doit **diffuser les instructions budgétaires** par le biais de la lettre de cadrage budgétaire et la proposition de plafonds de dépenses afin de partager la stratégie d'ensemble des finances et les objectifs généraux à tous les départements ministériels. Selon l'Institut du Benchmarking (2001:12), la lettre de cadrage comporte notamment le rappel des principaux objectifs du Plan, les informations sur les changements majeurs d'approche et de responsabilités nécessaires à la construction et à l'analyse budgétaire par référence à l'exercice précédent ou aux pratiques de gestion antérieures, la description des bases de mesure de la performance et des cibles à atteindre pour la période. La lettre-plafond détermine le niveau des dépenses du projet de loi des finances.

L'étape **d'élaboration du budget** débute par une préparation des demandes budgétaires où les services du ministère formulent leur demande en fonction des plans d'action établis. Les sommes demandées font par la suite l'objet de négociation entre le ministère de tutelle et les responsables des services lors de **navettes et arbitrages budgétaires** afin d'aboutir à un accord sur les objectifs d'activités, les ressources, les charges d'investissement ou de fonctionnement. Une fois les budgets validés lors des différents arbitrages, ils sont consolidés pour obtenir un budget global appelé pré-budget ou avant- projet de budget. La consolidation est généralement déléguée à une unité centrale ou à une agence au sein du ministère de tutelle.

Ensuite ce projet de budget doit être défendu devant le Ministère chargé du budget lors de conférences budgétaires par l'entité ou agence chargée du budget du ministère dépensier. Ces conférences permettent au Ministère chargé du budget de s'assurer d'une part, de l'adéquation

entre le projet de budget et la lettre de cadrage, et d'autre part des perspectives budgétaires avec les programmes et les objectifs du secteur.

Les débats budgétaires donnent généralement lieu à des modifications du projet de budget à travers des révisions de montants, des suppressions ou rajouts d'activités pour les programmes du ministère. Après l'intégration de ces modifications par les services, le ministère peut alors élaborer un **budget final**.

Le projet de budget final et les autres documents budgétaires sont préparés et transmis à tous les acteurs intervenant dans le processus : cabinet du département ministériel, chefs de services, Ministère chargé du budget, membres des commissions spécialisées au parlement. (Ministère de la Jeunesse, de l'Education et de la Recherche, 2007 ; OCDE, 2001, 2003, et 2004 ; ODELL, 2001).

La dernière étape consiste en l'approbation du projet de budget par le gouvernement et par le Parlement. L'acceptation des projets de budget des départements ministériel revient au Premier Ministre et au Ministère des Finances. Sa validation se traduit par l'adoption d'un projet de loi des finances en Conseil des Ministres et son dépôt au Bureau du Parlement où des commissions spécialisées doivent l'examiner. Cette étape permet pour DEMESTEERE (2005 :57) de renforcer le rôle du Parlement en assurant aux parlementaires une bonne lisibilité du budget et donc un contrôle effectif sur les finances de l'Etat.

Sur la base des rapports des commissions et des documents budgétaires établis par le gouvernement, les parlementaires **votent la loi des finances** si le projet de loi des finances est validé. Dans le cas contraire, il est transmis à une autre institution pour un second examen (Ministère de la Jeunesse, de l'Education et de la Recherche, 2007 ; OCDE, 2001, 2003, et 2004 ; ODELL, 2001).

Conclusion

La GAR est un mode de gouvernance qui de par ses principes, exige dans la plupart des cas une mutation profonde des systèmes de gestion en place. Le processus budgétaire est l'un des premiers pour lesquels la GAR a été intégrée au sein des états. Son intégration s'est faite de manière progressive et a été à l'origine d'une nouvelle manière de voir et de faire.

CHAPITRE 2 : PRISE EN COMPTE DE LA NOTION DE RESULTAT DANS L'ELABORATION DU BUDGET

Pour mettre à niveau le processus budgétaire et le rendre plus efficace et efficient, les gouvernements ont décidé d'appliquer à la gestion budgétaire classique, les notions et principes de la GAR. On parle alors de budgétisation axée sur les résultats, qui est un sous-ensemble de la GAR. Elle permet de rapprocher les allocations budgétaires en utilisant des outils spécifiques dont le plus important dans l'élaboration du budget est le budget-programme. Afin de faciliter l'articulation de la GAR et du processus budgétaire au sein de l'UEMOA, la commission de l'Union a entamé une réforme budgétaire profonde à travers l'adoption de directives en 2009.

Après un exposé sur le passage de la gestion budgétaire classique à la gestion budgétaire axée sur les résultats, nous allons aborder le cadre réglementaire de la nouvelle gestion budgétaire. Il s'en suivra une description de l'élaboration du budget-programme.

2.1 Gestion budgétaire classique et gestion budgétaire axée sur les résultats

La gestion budgétaire axée sur les résultats est la réponse trouvée par les gouvernements pour pallier les limites de la gestion budgétaire classique et gérer plus efficacement les dépenses publiques.

2.1.1 La gestion budgétaire classique et ses limites

Traditionnellement, les états présentent leur budget par nature économique ou administrative de dépenses. C'est le budget-moyen. Cette structuration ne permet pas de savoir pourquoi les dépenses ont été engagées, les résultats que ces dépenses permettront d'atteindre et si les résultats sont atteints au meilleur coût (efficience).

Le budget-moyen s'intéresse au taux d'engagement des crédits et au taux d'émission des dépenses engagées. Selon HADDAD (2011 :3), il ne permet pas de faire ressortir les domaines d'intervention stratégiques d'un ministère donné ni les programmes d'action qui traduisent la politique publique dont il a la charge.

Pour pallier ces insuffisances, les gouvernements ont axé la gestion budgétaire sur les résultats en s'appuyant sur les principes de la GAR.

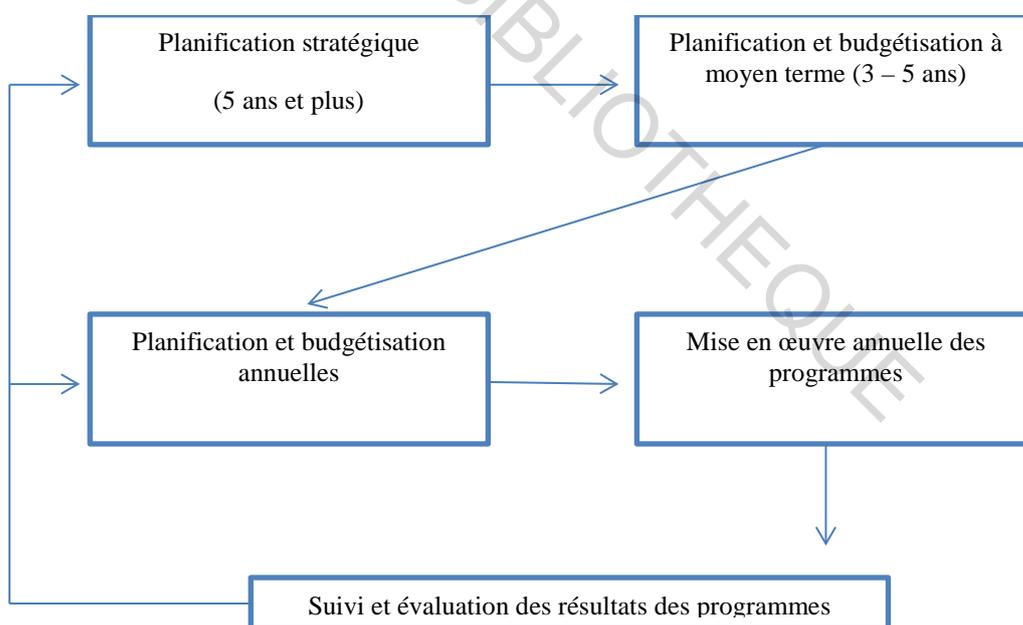
2.1.2 Les nouveautés de la gestion budgétaire axée sur les résultats

Elles apparaissent notamment dans le cycle de budgétisation et la structure du budget des entités de l'Etat.

2.1.2.1 Le cycle de la budgétisation axée sur les résultats

L'application de la GAR au processus budgétaire oblige les gestionnaires à passer d'une gestion de moyens à une gestion de résultats. Pour assurer une allocation de ressources qui permet l'atteinte des résultats des programmes, la budgétisation doit s'articuler essentiellement autour des actions de ces mêmes programmes. Pour se faire la budgétisation doit se faire en fonction de la planification des projets et programmes, tout en veillant à mettre en œuvre un suivi et une évaluation systématique. Planification, budgétisation, suivi et évaluation sont alors devenus les éléments essentiels constitutifs du cycle de budgétisation axée sur les résultats. La figure ci-dessus illustre leur corrélation.

Figure 4: Cycle de la budgétisation axée sur les résultats



Source : Adaptée de la présentation de l'atelier sur GAR et le CDSMT du MSAS (Juin 2007)

La mise en œuvre des activités des programmes doit se faire selon un cadre logique défini lors de la planification. Elle doit être accompagnée d'un suivi et d'une évaluation qui permettront de mesurer l'atteinte annuelle des résultats. Sur la base de ces résultats, le budget annuel et

pluriannuel est adapté aux activités prioritaires des programmes et doit améliorer leur efficacité et leurs performances globales.

2.1.2.2 L'avènement du budget-programme

L'instauration de ce nouveau cycle de gestion a obligé les acteurs du budget à adapter l'élaboration du budget à cette approche centrée sur les programmes et leurs résultats. C'est dans ce cadre que le budget-moyen a été progressivement remplacé par le budget-programme qui lui respecte davantage les principes de la GAR. D'après HADDAD (2011 :5) les objectifs du budget-programme sont entre autres de :

- renforcer l'efficacité de la dépense publique: accroître la performance en orientant le budget vers les résultats;
- octroyer plus de liberté et de responsabilité aux gestionnaires budgétaires (services centraux et services déconcentrés);
- alléger et simplifier les procédures de la dépense publique;
- donner plus de clarté aux choix stratégiques en renforçant la programmation budgétaire pluriannuelle;
- renforcer la déconcentration budgétaire pour favoriser une gestion de proximité répondant aux attentes des citoyens.

Le tableau ci-dessous illustre les changements qu'implique la transition d'un budget-moyen vers un budget-programme.

Tableau 4: Comparaison entre le budget-moyen et le budget-programme

Budget-moyen	Budget-programme
Perspective annuel	Perspective pluri annuel
Demande mécanique de crédit sans référence au cadre macroéconomique	Prévisions de ressources basées sur le cadrage macroéconomique et les prévisions de recettes
Budget de fonctionnement et d'investissement séparés	Utilisation du processus de formulation budgétaire
Budget par nature économique	Budgétisation par programmes, axée sur la finalité de la dépense
Peu de marge de manœuvre dans l'allocation des ressources	Flexibilité dans l'allocation des ressources à moyen terme
Bilan de l'action publique après la dépense (ex-post)	Existence d'indicateurs de performance avant l'intervention publique (ex-ante)
Faible lien entre la stratégie du gouvernement et les allocations budgétaires	Existence d'un lien entre les priorités nationales et les objectifs sectoriels

Source : Adapté de la présentation de HADDAD (2011 :9)

2.2 Cadre réglementaire de la gestion budgétaire

En 2009, la Commission de l'UEMOA avait achevé la révision du cadre juridique de la gestion des finances publiques dans l'Union. Ainsi six (6) nouvelles directives poursuivant trois objectifs majeurs constituent la clé de voûte de cette vaste réforme basée sur la GAR. Les pays membres ont été invités à transposer à partir de 2012, et pour une période de cinq (5) ans, l'ensemble de ces directives dans leurs législations nationales.

2.2.1 Directives de l'UEMOA

Le Conseil des ministres de l'Union a adopté six (6) directives, rénovant de manière profonde la gestion des finances publiques. Ce sont :

- la Directive 01/2009 /CM/UEMOA portant code de transparence dans la gestion des finances publiques ;

- la Directive 06/2009/CM/UEMOA portant loi de finances au sein de l'UEMOA ;
- la Directive 07/2009/CM/UEMOA portant règlement général sur la comptabilité publique au sein de l'UEMOA ;
- la Directive 08/2009/CM/UEMOA portant nomenclature budgétaire de l'État ;
- la Directive 09/2009/CM/UEMOA portant Plan Comptable de l'État (PCE) ;
- la Directive 10/2009 : portant Tableau des Opérations Financières de l'État (TOFE).

2.2.1.1 Les objectifs de la réforme

Les objectifs majeurs de cette réforme sont :

- assurer la conformité du budget et des programmes de dépenses aux objectifs macroéconomiques ;
- allouer les ressources disponibles entre ministères et institutions constitutionnelles, de façon efficace et en conformité avec les priorités stratégiques définies par les Documents Nationaux de Développement ;
- améliorer la performance opérationnelle en renforçant l'efficacité et l'efficacités dans la prestation des services publics et la conduite des activités administratives et opérationnelles.

En substance, ces directives vont améliorer la qualité de la gestion des finances publiques par le passage d'une logique de moyens à une logique de résultats (budget-programme).

2.2.1.2 Les grands axes de la réforme

Selon IMBERT (2013 :16-20), les axes principaux de la réforme, notamment ceux de la Directive 06/2009/CM/UEMOA portant lois de finances au sein de l'UEMOA, apportent des innovations majeures en matière budgétaire :

- **Le renforcement de l'efficacité de la dépense publique** en passant d'une logique de moyen à une logique de résultats et en mesurant la performance de l'action publique à travers la fixation d'objectifs et l'évaluation des résultats obtenus (GAR).
- **La rénovation de la gestion publique** à travers le renforcement de la responsabilisation des gestionnaires, de leur marge de manœuvre et l'encouragement de la déconcentration de l'ordonnancement (le Ministre des finances assure un rôle de synthèse du budget mais n'est plus ordonnateur que des crédits de son ministère).

- **L'amélioration de la transparence budgétaire** : la nomenclature budgétaire est plus lisible et accessible car les crédits sont présentés sous forme de programme. Le budget est plus exhaustif et présente de manière détaillée les ressources des organismes publics et est accompagné d'une documentation budgétaire étoffée.
- **L'introduction de la pluri annualité dans la gestion publique** : elle est rendue possible par la prise en compte de l'impact des décisions publiques à moyen terme. De nouveaux outils présentent l'évolution des crédits à moyen terme et deviennent les supports de préparation des projets de lois de finances. La pluri annualité offre une réponse technique aux problèmes d'articulation entre les stratégies nationales de développement et les budgets et la mise en œuvre effective de ces stratégies.
- **Le renforcement des contrôles opérés sur les finances publiques**. Il se situe au niveau du contrôle citoyen (principe de l'accès du citoyen aux documents de politique économique et d'exécution des budgets), des compétences de la Cour des comptes (les contrôles de la Cour sur les ordonnateurs sont étendus) et des contrôles du Parlement. Ce dernier est mieux informé à travers une documentation plus exhaustive et étoffée et bénéficie de l'appui de la Cour des comptes pour contrôler l'action du gouvernement.

2.2.2 Loi organique relative aux Lois de finances (LOLF)

Le Sénégal a adopté la loi n° 2011-15 du 08 juillet 2011 relative aux lois de finances afin d'adapter son cadre juridique à la Directive n° 06-2009 CM-UEMOA du 26 juin 2009. Les dispositions de cette nouvelle directive sont entrées progressivement en vigueur le 1er janvier 2012 et seront intégrales à partir du 1er janvier 2017. Le contenu de cette loi s'aligne sur celle des directives de l'UEMOA et reprend l'essentiel de ladite Directive.

Parmi ces réformes figurent avant toute chose des recommandations pour redonner aux organes directeurs le pouvoir de décision pour le choix des priorités et l'élaboration du budget selon l'approche programmatique.

2.3 Elaboration du budget-programme

Nous traiterons dans un premier temps de la notion de « programme » et de la définition du budget-programme. Dans un second temps, nous aborderons la démarche d'élaboration du budget-programme ainsi que les instruments qui y sont utilisés.

2.3.1 Notion de programme

La Directive n°06/2009/CM/UEMOA définit en son article 12 le programme comme étant un regroupement de crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions représentatif d'une politique publique clairement définie dans une perspective de moyen terme et qui relèvent d'un même ministère.

2.3.2 Définition du budget-programme

Selon GEORGES (1993 :7), un « budget-programme » est un budget qui est centré sur les objectifs que l'on cherche à atteindre (« sorties » ou « outcome») plutôt que sur des rubriques classiques de dépenses pour des activités ou des moyens (« entrées » ou « input »).

Le budget-programme est un budget basé sur les résultats précis à atteindre au bout d'une période donnée. C'est un outil de gestion et de planification qui privilégie la performance. Il combine des actions prioritaires à réaliser sous des contraintes de ressources matérielles, financières et humaines. Il vise à accroître l'utilisation efficace et équitable de toutes les ressources publiques dans le but de promouvoir la croissance, d'améliorer le niveau des revenus et par conséquent de réduire la pauvreté. (AHOU, 2007 :61).

2.3.3 Démarche d'élaboration du budget-programme

La démarche d'élaboration du budget-programme peut être décrite sous la forme d'étapes distinctes (ANNEXE UEMOA, 2009, 16-18, ZODJIHOUE, 2009, 4-8).

2.3.3.1 Première étape : analyse du secteur et détermination des objectifs sectoriels

La préparation du budget-programme commence par une analyse du secteur et des missions du ministère et doit porter sur les éléments suivants :

- l'analyse du contexte ;
- l'analyse des missions du ministère et des principaux objectifs associés ;
- l'analyse des principaux documents stratégiques encadrant l'action du ministère.

La mission d'un ministère sectoriel donné doit s'inscrire dans les objectifs de développement et les axes stratégiques du gouvernement. Elle précise le champ d'intervention du ministère dans un secteur donné. Les objectifs de développement doivent se traduire par des cibles qui permettent d'une part, de spécifier de manière mesurable l'objectif et de donner des pistes pour l'établissement des axes stratégiques et, d'autre part, de mesurer la progression vers

l'atteinte de l'objectif. Les objectifs sectoriels représentent une sous partie des objectifs de développement et des objectifs des axes stratégiques dans le domaine d'intervention du ministère et doivent s'aligner à ceux-ci.

L'analyse du secteur peut intégrer une analyse SWOT (forces, faiblesses, opportunités, menaces) pour aider à caractériser les défis auxquels le secteur est confronté. Cette première étape doit aboutir à la formulation d'objectifs sectoriels clairs.

2.3.3.2 Deuxième étape : élaboration d'une stratégie pour atteindre les objectifs retenus

La démarche stratégique consiste à analyser les problèmes et les obstacles à l'amélioration de la situation d'un secteur puis à transformer les effets négatifs de la situation en effets positifs. On arrive alors à la formulation de solutions potentielles aux problèmes détectés. L'exercice ici consiste à choisir la meilleure solution c'est-à-dire la meilleure stratégie pour atteindre les objectifs sectoriels retenus. Ce choix doit prendre en compte les contraintes qui s'imposent aux décideurs.

2.3.3.3 Troisième étape : choix de la structure de programme

Il s'agit de mettre en place des programmes qui permettront d'atteindre les objectifs sectoriels. La détermination des programmes du ministère doit procéder de :

- la hiérarchisation des besoins en fonction de leur degré de priorités ;
- l'articulation entre les activités et les objectifs ;
- la mise en adéquation des moyens prévus pour la mise en œuvre des activités avec les objectifs stratégiques ;
- l'allocation de façon plus rationnelle des ressources qui tiennent plus compte des priorités sectorielles de manière à atteindre les objectifs fixés (efficacité socio-économique et efficience) ;
- du découpage pluriannuel de la programmation des activités selon un échéancier cohérent, réaliste et progressif.

2.3.3.4 Quatrième étape : élaboration du cadre stratégique des programmes

L'élaboration d'un cadre stratégique pour chaque programme du budget-programme du ministère nécessite d'effectuer un certain nombre de travaux :

- **Élaboration d'un cadre logique du programme**, qui regroupe la logique d'intervention (objectif global et objectifs spécifiques, résultats attendus, activités à mettre en œuvre), les indicateurs de performance, les sources ou moyens de vérification des indicateurs, les hypothèses et conditions critiques pour la réalisation du programme.
- **Élaboration d'un tableau de réalisation du programme** pour le rendre opérationnel à travers une planification détaillée. Le tableau de réalisation du programme identifie et chiffre les activités qui contribuent à la réalisation du programme.
- **Identification des indicateurs du programme, des valeurs de référence et des valeurs cibles** : Pour le choix des indicateurs, il faut définir les indicateurs d'impact à moyen terme et choisir des indicateurs clés simples et pertinents objectivement vérifiables annuellement en terme de résultats d'activités et de moyens.

2.3.3.5 Cinquième étape : budgétisation des programmes et mise en place d'un système de suivi-évaluation.

Il s'agit de budgétiser chaque activité du tableau de réalisation du programme basé sur le cadre logique. La budgétisation se fait par nature de dépenses en faisant correspondre chaque activité aux crédits de l'année visée. Elle doit prendre en considération les crédits alloués l'année précédente et l'année suivante pour une meilleure programmation.

La mise en place d'un système de suivi-évaluation des activités des programmes et du budget nécessite un dispositif comprenant un comité et une cellule opérationnelle de suivi-évaluation, des points focaux au niveau des structures opérationnelles, la production de rapport semestriel et de rapport annuel de performances à soumettre à la signature du ministre de tutelle.

2.3.4 Instruments utilisés lors de l'élaboration du budget-programme

L'ancrage de la notion de résultat et de la culture de la performance comme principe de gestion suppose l'élaboration d'instruments appropriés qui permettent d'assurer la cohérence entre le budget et les priorités du secteur, de suivre les performances afin de les améliorer progressivement et de façon durable. Certains des outils cités sont spécifiques au secteur de la santé.

2.3.4.1 Le Plan National de Développement Sanitaire (PNDS)

Le PNDS est le document qui reprend la réflexion stratégique dans le domaine de la santé. C'est un plan stratégique décennal qui définit la finalité et la vocation du Ministère de la Santé, ses choix stratégiques, et ses objectifs de développement. Il est élaboré lors de la phase de planification stratégique. Tous les autres instruments doivent être en cohérence avec ce document de base du processus d'élaboration du budget.

2.3.4.2 Le Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) et le Cadre de Dépenses Sectoriel à Moyen Terme (CDSMT)

Le CDMT est un instrument d'intégration de la pluri annualité dans la préparation du budget. Son élaboration peut être considérée comme une partie intégrante de la procédure budgétaire. Le Manuel de gestion des dépenses publiques de la Banque mondiale propose une définition du CDMT en tant que processus qui comprend « une enveloppe financière globale fixée au sommet par les services centraux, des discussions à la base pour l'estimation des coûts présents et à moyen terme des options de politique publique et enfin un processus d'ajustement des coûts et des ressources disponibles dans le cadre du cycle budgétaire annuel » (Banque mondiale, 1998).

Le CDSMT est le pendant sectoriel du CDMT et constitue un outil de planification opérationnelle. Il repose sur une planification triennale glissante et permet d'identifier les besoins de financement sur trois ans. Il permet de mieux allouer les ressources pour atteindre les objectifs fixés et constitue une étape importante dans le processus de mise en œuvre de la gestion axée sur les résultats. Il permet aussi une meilleure adéquation des allocations budgétaires aux priorités nationales et une prévisibilité des financements.

Le processus d'élaboration du CDSMT repose sur un calendrier qui précise les délais pour son élaboration, sa mise en œuvre et son évaluation annuelle à travers le rapport de performances. Il est important de noter que les articles 52 et 53 de la directive n°06/2009/CM/UEMOA de l'UEMOA introduisent respectivement le Document de Programmation Budgétaire et Economique Pluriannuelle (DPBEP) et le Document de Programmation Pluriannuel des Dépenses (DPPD) en remplacement du CDMT et du CDSMT.

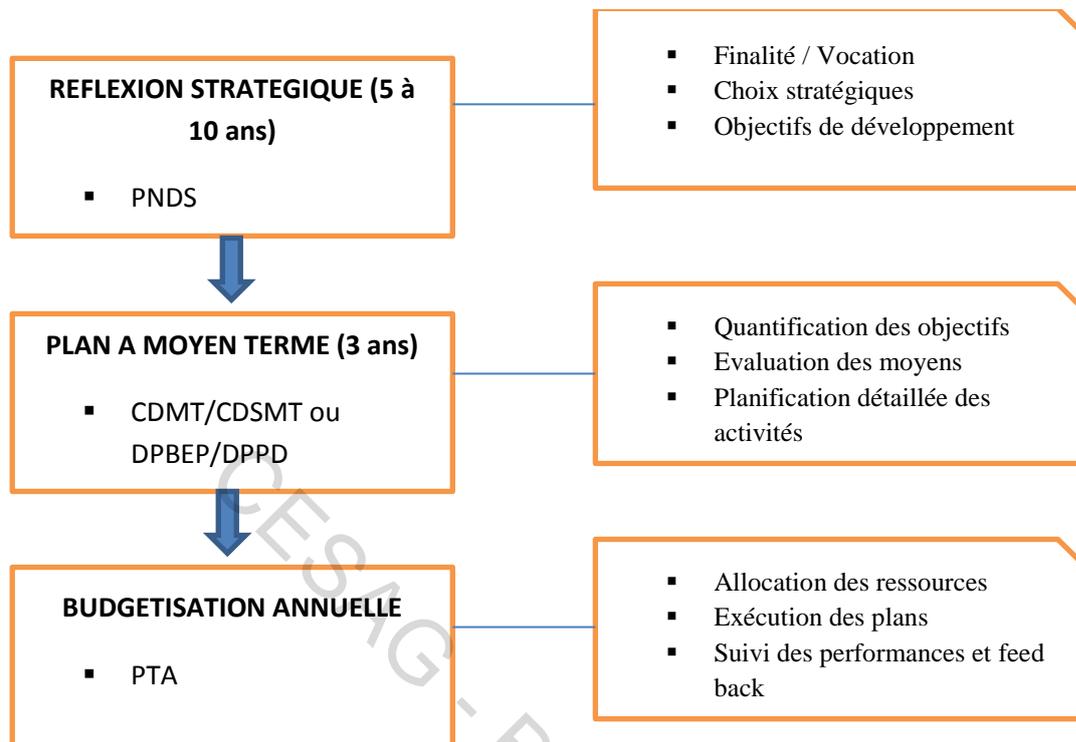
2.3.4.3 Le Plan de Travail Annuel (PTA)

Dans le PNDS 2009-2018 (2009 :21), le PTA est défini comme étant « la traduction opérationnelle de la première année du CDSMT déclinée en plans d'actions détaillés au niveau de tous les échelons de la pyramide sanitaire » (voir ANNEXE N°2). Le budget du Ministère de la Santé est préparé à partir de ces PTA. Pour le cas particulier des districts sanitaires, le processus démarre par une planification au niveau des collectivités locales avec l'élaboration des Plans Opérationnels des Collectivités Locales (POCL-Santé). Ces derniers constituent l'ossature des PTA des districts qui font à leur tour l'objet d'une synthèse au niveau régional sous la coordination de la région médicale.

2.3.4.4 Le rapport de performances

Selon COLLANGE & al. (2006 :43), le rapport de performances présente les orientations stratégiques du ministère. Programme par programme, le rapport évoque les faits saillants, rappelle les résultats prévus et les compare avec les résultats réellement obtenus l'année passée. Il donne des informations sur la performance globale à travers des indicateurs prédéfinis. Il permet de tirer les leçons de la période passée et permet de prendre des décisions pour le futur.

Figure 5: Articulation des instruments d'élaboration du budget-programme



Source : Etablie par nous-même à partir des lectures de documents internes à la DAGE

Conclusion

La budgétisation axée sur les résultats, sous ensemble de la GAR, oriente l'allocation des ressources vers l'atteinte de résultats spécifiques. Elle requiert des acteurs du processus budgétaire un recentrage sur les programmes et l'utilisation du budget-programme en remplacement du budget-moyen. Les nouvelles réformes budgétaires au sein des pays de l'UEMOA permettent d'encadrer la gestion budgétaire et de rendre effectif l'intégration de la GAR dans le processus budgétaire des états membres.

CHAPITRE 3 : METHODOLOGIE DE L'ETUDE

La revue de littérature nous a permis de présenter le cadre théorique sur l'approche de la GAR et le processus budgétaire, en plus des conséquences qu'implique l'articulation de ces deux notions.

A présent, nous nous attèlerons à présenter la méthodologie de notre étude, c'est-à-dire la démarche qui sous-tend la collecte et le traitement des informations. La spécificité de la structure objet de notre étude, nous interpelle quant au choix de la procédure et de la méthodologie de collecte d'informations susceptibles de fonder nos travaux.

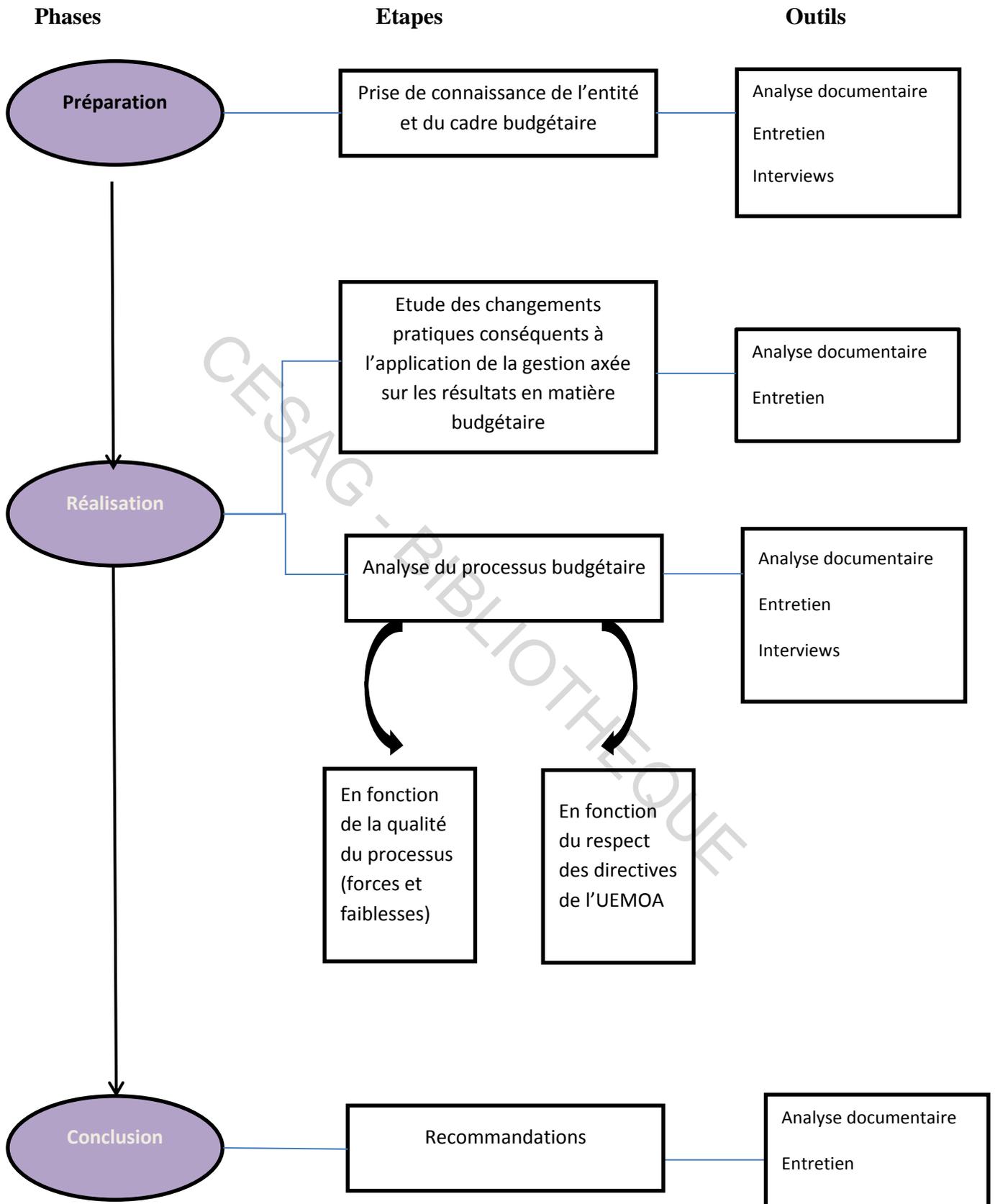
Il sera question dans un premier temps de présenter le modèle d'analyse qui a appuyé notre démarche. Dans un deuxième temps, il s'agira d'indiquer les méthodes et les outils de collecte des données avant d'aborder leur analyse.

3.1 Présentation du modèle d'analyse

La mise en œuvre de notre étude a nécessité la construction d'un modèle d'analyse du processus d'élaboration du budget.

Le modèle proposé est composé de trois phases et de trois étapes. La phase de préparation consiste à procéder à la prise de connaissance de l'entité (voir guide de prise de connaissance ANNEXE N°5) et de son cadre budgétaire. La deuxième phase, celle de la réalisation, consiste en une analyse pratique du processus budgétaire. Il s'agit ici dans un premier temps de déterminer les changements pratiques découlant de la mise en œuvre de la GAR en matière budgétaire. Par la suite vient l'analyse du processus d'élaboration du budget en s'appuyant sur la qualité du processus et les directives de l'UEMOA. La phase de conclusion consiste, à la lumière de l'analyse précédente, en la formulation de recommandations visant à améliorer le processus.

Figure 6: Schéma du modèle d'analyse



Source : Nous-même

3.2 Méthode et outils de collecte de données

La collecte, le regroupement et l'analyse de données sont essentiels à tout type d'évaluation. La méthode signifie la façon dont les données sont recueillies. Dans notre cas, toutes les données ont été collectées en personne à travers des entretiens et des séances de travail. L'outil est ce que l'on utilise pour recueillir l'information.

3.2.1 L'analyse documentaire

L'analyse est l'opération qui consiste sous une forme concise et précise des données caractérisant l'information contenue dans un document ou un ensemble de documents (BLANQUET, 2004 :2). Dans ce cadre, nous avons consulté des documents internes et externes à la DAGE, notamment le Projet de décret portant organisation du MSAS, la version révisée du manuel de procédures administratives, financières et comptables, le PNDS 2009-2018, la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement.

3.2.2 L'entretien

L'objectif de l'entretien est de connaître et comprendre le processus d'élaboration du budget au MSAS pour pouvoir en faire une analyse correcte. Dans notre cas, nous avons privilégié l'entretien individuel semi directif à toutes les phases du déroulement du modèle d'analyse.

L'entretien semi-directif se distingue par le fait qu'il n'est « ni entièrement ouvert, ni canalisé par un grand nombre de questions précises » (IBIDEM, 1995 :195). Les questions, relativement ouvertes, qui ont été regroupées dans un guide d'entretien (voir ANNEXE N°3) visent à obtenir un certain nombre d'informations de la part de la personne interviewée. Le guide d'entretien, outil de collecte des données, permet de recentrer l'entretien sur les objectifs chaque fois que la personne interviewée s'en écarte et de suivre un certain fil conducteur.

Nous nous sommes entretenus avec le chef de la DPSB ainsi qu'avec les acteurs qui ont un lien direct avec la préparation du budget de l'Etat.

Tableau 5: Situation des entretiens

Personnes rencontrées	Objectif de l'entretien	Modalité de l'entretien
Chef de la Division Programmation et Suivi Budgétaire	Fixer les objectifs de l'étude et les orientations	Individuel
Chef du Bureau Programmation budgétaire	Obtenir des informations de la pratique budgétaire de la DAGE du MSAS	
Agent du Bureau du Suivi Budgétaire	Comprendre l'essence des réformes de l'UEMOA	

Source : Nous-même

3.3 Analyse des données

Nous avons orienté l'analyse des données sur l'identification des forces et faiblesses du processus d'élaboration du budget en vigueur à la DAGE. Nous avons recherché les causes des faiblesses et dysfonctionnements détectés afin de proposer des recommandations pour mettre à niveau le processus.

CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE

La revue de littérature de cette première partie nous a permis d'asseoir les bases théoriques de la GAR et du processus d'élaboration du budget dans le secteur public.

Il nous est apparu que ce processus a subi ces dernières années des mutations importantes avec l'avènement de la GAR qui est devenu le cheval de bataille des états, afin de garantir une allocation efficace des ressources permettant d'atteindre des résultats préétablis.

Pour encadrer le passage d'une logique de moyen à une logique de programme dans l'élaboration du budget, l'UEMOA a adopté des directives pour aider les acteurs à s'imprégner de ce changement majeur dans la gestion des ressources de l'Etat.

Les éléments abordés dans cette première partie nous ont permis d'avoir assez de matière pour procéder à l'analyse du processus d'élaboration du budget au sein du MSAS, qui fera l'objet de la partie suivante.

**DEUXIEME PARTIE : CADRE PRATIQUE DE
L'ETUDE**

CESAG BIBLIOTHEQUE

INTRODUCTION

Pour axer leurs activités sur les résultats, les gouvernements doivent mettre en œuvre une stratégie budgétaire qui établit un lien entre les budgets annuels et les résultats de développement. Pour cela l'élaboration du budget doit faire l'objet d'un cadrage strict et d'une bonne coordination au sein des ministères et institutions publiques. Les différents acteurs doivent appliquer à la gestion des dépenses publiques les principes de la GAR. Le passage du budget-moyen au budget-programme est l'une des innovations de la BAR et implique des changements majeurs dans la mise en œuvre du processus.

La revue de littérature de la première partie nous a permis de mieux comprendre la GAR et les conséquences de son intégration dans le processus d'élaboration du budget. La présente partie vise une analyse de la mise en œuvre du processus d'élaboration du budget au sein du MSAS, afin d'apprécier son adéquation avec l'élaboration du budget-programme.

Cette partie présentera trois (3) chapitres :

- le premier chapitre sera consacré à la présentation du MSAS et de la DAGE ;
- le deuxième consistera à la description des différentes étapes du processus d'élaboration du budget en vigueur à la DAGE et notamment à la DPSB ;
- dans le troisième chapitre, nous présenterons les résultats de notre analyse et formulerons des recommandations pouvant conduire à une meilleure maîtrise des activités et à une amélioration des performances des acteurs de la DAGE.

CHAPITRE 4 : PRESENTATION DU MSAS ET DE LA DAGE

Ce chapitre a pour but de présenter le MSAS et la DAGE. Pour cela, il s'agira de mettre en évidence le cadre institutionnel du MSAS, les missions et l'organisation de la DAGE.

4.1 Présentation du MSAS

Il s'agira d'abord de présenter le cadre institutionnel du MSAS et ensuite son organisation et son fonctionnement.

4.1.1 Cadre institutionnel du MSAS

Le MSAS a opté depuis janvier 1998 pour l'approche programme pour le développement sectoriel à travers le PNDS 1998-2007. Ainsi, le MSAS a mis fin à l'approche « projet » et à l'existence des unités de projets par bailleurs de fonds et mettant en relief deux organes essentiels liés à l'existence du programme : la Cellule d'Appui et de Suivi du Programme National de Développement Sanitaire (CAS/PNDS) et la DAGE nouvelle formule.

Le PNDS 1998-2007 a été suivi par le PNDS 2009-2018 qui est actuellement en cours d'exécution. A l'heure du bilan du PNDS 1998-2007, des progrès significatifs ont été enregistrés au plan des indicateurs sectoriels en termes de réduction significative de la mortalité maternelle et infantile, de maîtrise de certaines maladies, d'amélioration de l'accessibilité des soins et de vaccination.

L'évaluation du premier plan sectoriel a permis au MSAS d'en tirer des leçons et de mieux engager le deuxième plan décennal. Le deuxième Plan décennal 2009-2018 doit consolider les acquis et développer de nouvelles initiatives davantage orientées vers la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) horizon 2015, en rapport avec le Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP II) 2006-2010 et s'appuyant sur le Plan de Suivi-Evaluation du PNDS.

4.1.2 Organisation et fonctionnement du MSAS

Un projet de décret est en cours pour officialiser la nouvelle organisation du Ministère et s'inspire du décret n° 2014-853 du 09 juillet 2014 portant répartition des services de l'Etat et du contrôle des établissements publics, des sociétés nationales et des sociétés à participation

publique entre la Présidence de la République, la Primature et les ministères. Il viendra ainsi abroger le décret n° 2004-1404 du 04 novembre 2004 afin d'introduire les innovations mettant en exergue les nouvelles missions assignées au département.

L'organisation du MSAS se présente selon l'organigramme en ANNEXE N°1. Il comprend, outre le Cabinet et les services rattachés :

- le Secrétariat général et les services rattachés ;
- la Direction générale de la santé ;
- la Direction générale de l'action sociale;
- les Directions ;
- les autres administrations

Les services rattachés au Cabinet sont :

- l'Inspection interne ;
- le Service national de l'Hygiène ;
- la Cellule d'Appui à la Couverture Maladie universelle ;
- la Cellule de Communication.

L'Inspection interne a pour mission l'examen, la vérification et le contrôle des normes, procédures et processus de gestion administrative, financière et technique de l'ensemble des services et établissements relevant de l'autorité du MSAS.

Le **Service national de l'Hygiène** a pour mission :

- de préparer et de mettre en œuvre la politique de santé, en matière d'hygiène ;
- d'éduquer les populations en matière d'hygiène et de salubrité publique ;
- de faire respecter la législation et la réglementation en matière d'hygiène dans les agglomérations urbaines et en zones rurales ;
- de surveiller les frontières et de contrôler la circulation des personnes en matière d'hygiène sanitaire ;
- de rechercher et de constater des infractions en matière d'hygiène ;
- d'assister les autorités administratives dans le domaine de l'hygiène et de la salubrité publique ;
- de mener la lutte anti-vectorielle et la prophylaxie des maladies endémo-épidémiques.

La **Cellule d'Appui à la Couverture maladie universelle** a pour mission d'assurer l'accès financier aux soins de santé par le développement de stratégies appropriées à travers la mise en place d'un système de couverture maladie universelle.

La **Cellule de Communication** a pour mission d'orienter l'information et la communication de toutes les questions qui concernent le MSAS.

Le **Secrétariat général**, placé sous l'autorité hiérarchique du Ministre de la Santé et de l'Action sociale, assiste ce dernier dans l'exécution de la politique du Gouvernement.

A cet effet, il est chargé :

- de la coordination des activités des différents services du MSAS dont il assure, sous l'autorité du Ministre le bon fonctionnement ;
- de la programmation, du suivi et du contrôle de l'exécution des décisions ministérielles ;
- des relations et de la coordination avec les autres départements ministériels en vue de l'exécution des décisions interministérielles ;
- de l'information complète du Ministre sur l'état de son département et tout particulièrement sur la gestion des crédits du Ministre ;
- de la centralisation, de la répartition et de l'expédition du courrier ainsi que de l'organisation et de la conservation des archives du Ministère ;
- du contrôle et de la présentation de tous les actes et documents soumis à la signature du Ministre.

L'ensemble des Directions et Services d'Administration centrale du Ministère sont placés sous l'autorité du Secrétaire général.

Les services rattachés au Secrétariat général sont :

- le Bureau de la Législation ;
- la Cellule de Passation des Marchés publics ;
- la Cellule informatique ;
- le Bureau du Courrier commun ;
- le Bureau des Archives et de la Documentation.

Le **Bureau de la Législation** est chargé :

- du suivi de tous les projets de textes législatifs et réglementaires du MSAS;
- de la préparation des avis et observations sur les projets de loi et décret soumis au Ministère de la Santé.

La **Cellule de Passation des Marchés publics** assure les missions suivantes :

- l'examen préalable de tout document à soumettre à l'Autorité contractante, en matière de marchés publics ;
- l'établissement, en début d'année du Plan consolidé annuel de passation des marchés de l'Autorité contractante ;
- l'établissement de l'avis général de passation des marchés et sa publication ;
- la réalisation et la tenue de tableaux de bord sur les délais de mise en œuvre des différentes étapes des procédures de passation des marchés et de réalisation des calendriers d'exécution des marchés ;
- l'établissement de rapports trimestriels sur la passation et l'exécution des marchés ;
- l'appui aux différents services pour les opérations de passation des marchés ;
- la liaison avec les missions extérieures, notamment celles d'audit des marchés, initiées par l'Autorité de Régulation des Marchés publics.

La **Cellule informatique** est chargée :

- d'élaborer et d'assurer la mise en œuvre et le suivi du schéma directeur d'informatisation du département ;
- d'assister les directions, les services et les établissements de santé dans l'utilisation des technologies de l'information et de la communication ;
- de concevoir et de développer des applications informatiques pour améliorer le travail du personnel ;
- d'assurer la maintenance du parc informatique ;
- d'assurer le suivi pour le compte du Ministère du projet d'intranet gouvernemental.

Le **Bureau du Courrier commun** est chargé de la réception, du traitement et de l'acheminement du courrier du MSAS.

Le **Bureau des Archives et de la Documentation** est chargé de la conservation et du traitement de tous les documents du MSAS.

La Direction générale de la Santé comprend :

- la Direction de la Lutte contre la Maladie ;
- la Direction de la Santé de la Reproduction et de la Survie de l'Enfant ;
- la Direction des Etablissements de Santé ;
- la Direction de la Prévention ;
- la Direction de la Pharmacie et du Médicament ;
- la Direction des Laboratoires ;
- le Service national de l'Education et de l'Information pour la Santé ;
- le Laboratoire national de Contrôle des Médicaments ;
- le Centre Anti Poison ;
- la Cellule de la Santé communautaire.

La **Direction de la Lutte contre la Maladie** a pour mission d'organiser la surveillance et la lutte contre les maladies transmissibles.

La **Direction de la Santé de la Reproduction et de la Survie de l'Enfant** a pour mission d'organiser et de coordonner les activités préventives et curatives concernant la santé et le bien-être de la mère, du nouveau-né, de l'enfant et de l'adolescent.

La **Direction des Etablissements de Santé** a pour mission la préparation, le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre de la politique en matière hospitalière.

La **Direction de la Prévention** a pour mission la préparation et le suivi de la mise en œuvre de la politique de prévention sanitaire et d'immunisation.

La **Direction de la Pharmacie et du Médicament**, autorité nationale de réglementation pharmaceutique, a pour mission la préparation, la mise en œuvre et le suivi de la politique et des programmes dans le domaine de la pharmacie et du médicament.

La **Direction des Laboratoires** a pour mission la préparation, la mise en œuvre et le suivi de la politique et des programmes dans le domaine du laboratoire.

Le **Service national de l'Éducation et de l'Information pour la Santé** a pour mission d'assurer l'information, la sensibilisation et la communication en matière de santé.

Le **Laboratoire national de Contrôle des Médicaments** est chargé du contrôle technique des médicaments, des réactifs et des autres produits de santé.

Le **Centre Anti Poison** a pour mission d'assurer la prévention et la prise en charge des intoxications causées par les substances étrangères à l'organisme humain sans valeur nutritive et possédant des propriétés toxiques, notamment les produits de santé, les pesticides, les produits ménagers, les produits industriels, les plantes, etc.

La **Cellule de la Santé communautaire** est chargée, en relation avec les services techniques :

- de préparer la politique de santé communautaire ;
- de définir des paquets d'activités communautaires intégrés aux différents échelons du système de santé.

La Direction générale de l'Action sociale est chargée de préparer et de mettre en œuvre la politique nationale d'Action Sociale. A ce titre, elle est chargée :

- de promouvoir l'insertion socio-sanitaire et économique des groupes sociaux défavorisés ;
- de veiller à la promotion et à la protection des droits des personnes handicapées ;
- de veiller à la promotion et à la protection des personnes âgées ;
- d'impulser et de coordonner les programmes de recherche en matière d'action sociale ;
- d'élaborer les textes législatifs et réglementaires relatifs à l'action sociale et de veiller leur application ;
- de veiller au suivi et à l'accompagnement psycho-social des inadaptés sociaux.

4.2 Présentation de la DAGE du MSAS

La DAGE fait partie des directions du MSAS et est rattachée au cabinet du Ministre de la Santé. Dans cette partie, il s'agit de présenter les missions et l'organisation de la direction.

4.2.1 Missions de la DAGE

La DAGE a pour mission la préparation et l'exécution du budget.

Elle est chargée des procédures administratives et financières en matière d'acquisition des équipements et de réalisation des infrastructures, ainsi que de la gestion du siège et de ses annexes. Elle tient la comptabilité des deniers et la comptabilité des matières.

Elle est notamment chargée, en relation avec les autres directions et services techniques du MSAS :

- de préparer le budget du Ministère ;
- d'assurer le secrétariat du CDSMT devenu DPPD;
- d'assurer la gestion financière notamment l'acquisition des biens et services et le suivi de l'exécution financière ;
- d'assurer le suivi des procédures et de la préparation des audits ;
- d'assurer la gestion des dons et du transit administratif ;
- d'assurer la gestion du siège du MSAS.

4.2.2 Organisation de la DAGE

L'organisation du MSAS répartit les services de la DAGE en divisions et en bureaux.

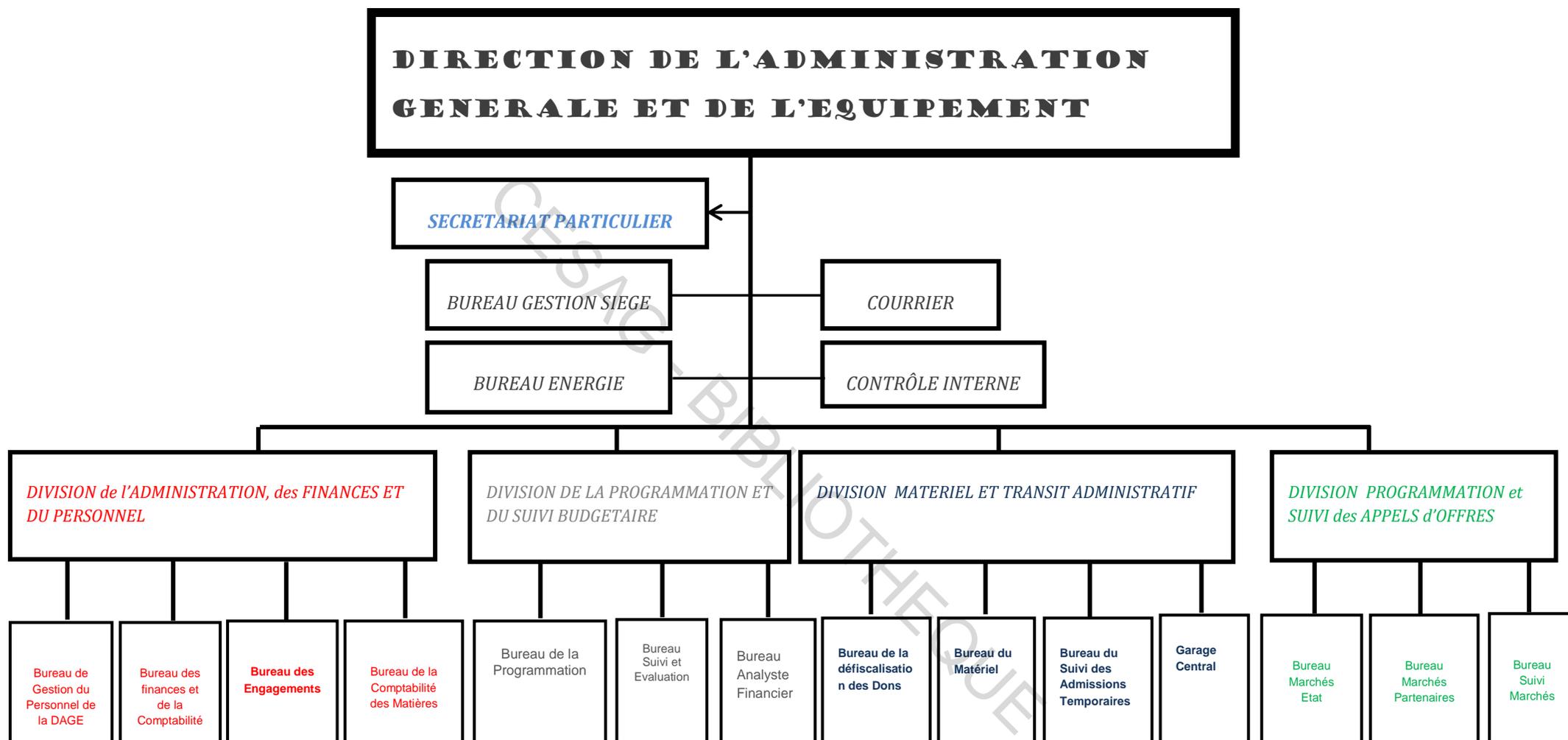
La DAGE comprend quatre divisions :

- la Division de l'Administration des Finances et du Personnel;
- la Division de la Programmation et du Suivi budgétaire ;
- la Division de la Programmation et du Suivi des Appels d'Offres;
- la Division du Matériel et du Transit Administratif.

La figure ci-dessous présente dans les détails les services rattachés à la DAGE.

Figure 7: Organigramme de la DAGE

Analyse du processus d'élaboration du budget selon la Gestion Axée sur les Résultats : Cas du MSAS



Source : Manuel de procédures administratives et comptables de la DAGE

4.2.3 La Division de la Programmation et du Suivi Budgétaire

La DPSB est chargée de :

- préparer et mettre à jour en étroite collaboration avec la Direction de la Planification de la Recherche et des Statistique (DPRS), les budgets des programmes triennaux et les plans de financements annuels ;
- centraliser les budgets annuels et superviser leur traduction en prévisions budgétaires ;
- élaborer les budgets fonctionnels et les budgets des structures du Ministère ;
- procéder à l'évaluation mi-parcours ou ex post des budgets annuels ;
- établir des rapports d'activités sectoriels.

La DPSB comprend trois bureaux :

- Le Bureau de la Programmation budgétaire ;
- Le Bureau du Suivi de l'exécution budgétaire ;
- Le Bureau de l'Analyse financière.

Conclusion

Ce chapitre nous a permis de mieux cerner le contexte de l'étude en présentant le MSAS et la DAGE. Cette présentation a consisté en la description de l'organisation de la DAGE, actrice principale de l'élaboration du budget du MSAS, pour mener à bien ses missions. Le rôle de la DPSB dans le processus a également été mis exergue. Le chapitre suivant sera consacré à la description processus d'élaboration du budget au MSAS.

CHAPITRE 5 : DESCRIPTION DE LA PROCEDURE D'ELABORATION DU BUDGET AU MSAS

Depuis 2006 le MSAS a connu une expérience dans le cadre de la GAR à travers l'élaboration des CDSMT et des budgets-programme.

Le processus d'élaboration du budget est marqué par plusieurs étapes au cours de l'année. En réalité, le budget de l'année N+1 est préparé, validé et adopté par les autorités compétentes au cours de l'année N. Ce chapitre est consacré à la présentation des étapes du processus de l'élaboration du budget de l'Etat au MSAS. Pour se faire, nous avons procédé à des entretiens avec les acteurs de la division chargée de la programmation budgétaire.

L'élaboration du budget se divise en deux phases : la préparation et l'approbation.

5.1 Le processus de préparation du budget

La préparation du budget annuel du Ministère de la Santé tient compte du respect des principes directeurs du calendrier institutionnel du gouvernement réglementé par le décret 2009-85 du 30 janvier 2009. Le calendrier portant cycle budgétaire débute en mars et se termine en décembre (voir ANNEXE 4). Il précise sans être exhaustif, les différentes étapes du processus d'élaboration du budget qui va des campagnes de budgets économiques au vote de la loi de finances en passant par les phases de préparation, d'arbitrage et d'examen du projet de budget.

5.1.1 Lancement de la campagne des budgets économiques

Le lancement de la campagne des budgets économiques est fait lors d'une réunion à laquelle sont invités tous les secteurs. Initiée par la Direction de la Prévision et des Etudes Economiques (DPEE), elle permet de faire une analyse de la situation économique et financière du Sénégal et des perspectives. Les participants réfléchissent sur des thèmes divers en relation avec l'économie du pays. Le but principal de ces exercices est de s'assurer de la fiabilité des prévisions et projections, et de vérifier les identités comptables entre les grands comptes macro-économiques.

5.1.2 Notification de la lettre pour la préparation de la loi de finances

La direction du budget du Ministère de l'Economie des finances et du Plan (MEF) prépare et soumet à la signature, une lettre circulaire de préparation du budget de l'Etat selon des

modalités pratiques bien définies. Cette lettre intitulée « Préparation de la loi de finances de l'année X », est adressée à tous les départements ministériels. Elle permet de lancer le début du processus d'élaboration du budget de l'année suivante. Par cette circulaire, le MEF rappelle la volonté du gouvernement à atteindre les objectifs de développement déclinés dans les stratégies nationales. Elle présente donc les orientations, les directives et les recommandations du gouvernement tout en insistant sur la poursuite des réformes budgétaires et financières pour l'élaboration du budget. La lettre circulaire est accompagnée ou suivie de la notification de l'enveloppe triennale budgétaire indicative, qui sert de cadrage pour les allocations au sein du Ministère.

5.1.3 Transmission de la lettre circulaire aux services du MSAS

A la réception de la lettre circulaire, la DAGE, chargée de l'élaboration budgétaire du MSAS, prépare et soumet une correspondance à la signature du Ministre de la Santé. Ce courrier a pour objet de demander aux différentes structures du MSAS de préparer leur projet de budget selon des modalités pratiques. Pour faciliter l'élaboration de leur budget, des maquettes sont conçues et envoyées aux différents services. Ceux-ci sont invités à transmettre par courrier et par courriel à la DPSB, les prévisions de l'année suivante (en fonctionnement et en investissement) et l'exécution semestrielle du budget de l'année en cours, ainsi que la liste exhaustive du personnel présent. La lettre reprend les orientations de la circulaire envoyée par le MEF à tous les départements ministériels.

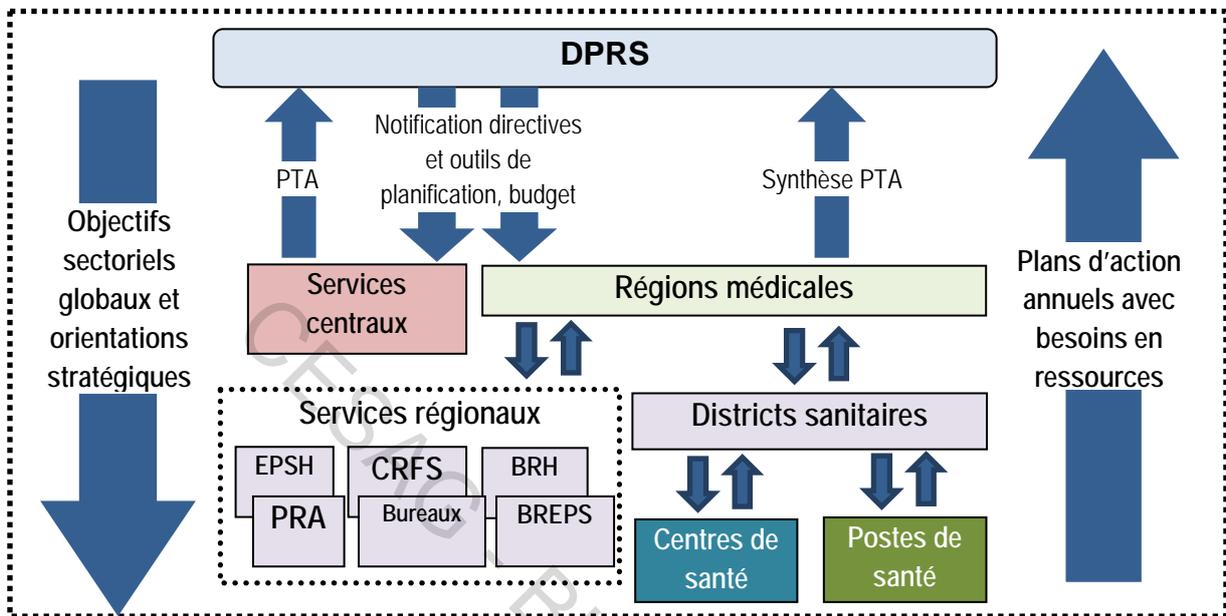
5.1.4 Expression des besoins des services

Lors de cette étape, les services procèdent à la préparation des projets de budget. A la réception de la lettre circulaire, les responsables de services assistés de leurs collaborateurs compétents, préparent leur budget à partir des PTA.

Le principe de l'élaboration annuelle du budget repose sur les besoins prioritaires exprimés dans le cadre du PTA. Les services élaborent leur PTA selon les directives indiquées dans la lettre circulaire du Ministre de la santé initiée par la DPRS. Dans ce document, les centres de responsabilité retracent les extrants, les activités prévues au cours de l'année, les indicateurs, les coûts de ces activités, les différentes sources de financement, la période de réalisation ainsi que les responsables d'activités. Sur la base des documents comptables (bilan, rapport d'activité...), chaque service établit son projet de budget qui se décline en trois rubriques : le budget de fonctionnement, le budget de personnel et le budget d'investissement.

De manière pratique, l'élaboration des PTA se fait à travers le schéma ci-dessous. Pour se faire, un guide ainsi qu'un logiciel sont mis à la disposition des centres de responsabilité.

Figure 8: Schéma d'élaboration des PTA



Source : Guide de gestion du PTA (2012 :9)

Une fois ce travail terminé, les services transmettent à la DAGE, par courrier ordinaire ou courriel les projets de budget.

5.1.5 Elaboration du projet de budget

C'est la DPSB qui est responsable de cette activité et la déroule en général pendant une décade sous forme de groupes de travail.

L'élaboration du projet de budget ou avant-projet de budget, passe par la consolidation des différents budgets exprimés par les services. L'articulation de ces besoins doit permettre d'obtenir un budget global qui respecte toujours les objectifs fixés par le Ministère et doit tenir compte de l'enveloppe budgétaire indicative. Cette étape peut être scindée en deux parties : l'analyse des propositions des budgets des services et leur consolidation.

5.1.5.1 L'analyse des propositions de budget des services

Dans la pratique, la DPSB reçoit les propositions des services et procède d'abord à leurs analyses. Les projets de budget sont réévalués en tenant compte de l'enveloppe budgétaire

puis saisis dans le Système Intégré de Gestion des Finances Publiques (SIGFIP) en conformité avec la nomenclature budgétaire. Pour ce faire, les agents de la DPSB forment trois (3) groupes de travail, chacun d'eux ayant pour tâche l'analyse d'une composante des propositions de budget.

Un groupe est chargé du budget de fonctionnement, un autre du budget de personnel et le troisième du budget d'investissement en collaboration avec le gestionnaire de la Direction des Infrastructures des Equipements et de la Maintenance (DIEM).

Le groupe « fonctionnement » est chargé d'analyser toutes les dépenses en tenant compte des missions, activités et tâches à mener et ainsi que de la maintenance des locaux afin d'assurer un fonctionnement correct des directions et services.

La tâche dévolue au groupe « personnel » est :

- de faire la situation du personnel effectivement pris en charge par le Ministère ;
- de procéder à la saisie dans le SIGFIP des coordonnées des agents en tenant compte pour chacun, de son matricule de solde, son corps d'appartenance, son poste et son chapitre budgétaire ;
- de mettre à jour les données dans le logiciel après avoir décelé des anomalies ;
- d'extraire du fichier les agents radiés de la Fonction publique, décédés ou affectés dans un autre département ministériel;
- d'ajouter au fichier les agents nouvellement affectés au MSAS ;
- de réévaluer les services votés pour chaque chapitre budgétaire ;
- de revoir la dotation des heures supplémentaires conformément aux textes en vigueur;
- de doter les nouvelles créations.

Le groupe « investissement » a pour rôle de s'assurer que :

- les engagements contractuels de l'Etat à travers les conventions de financement sont bien pris en compte ;
- les lettres de couverture budgétaire sont bien planifiées ;
- les projets en cours d'exécution bénéficient d'une dotation suffisante leur permettant de finaliser les chantiers ;
- les directives présidentielles et primatoriales intègrent la proposition de budget.

Le groupe « investissement » s'inspire du cadre de la planification des structures de santé en référence à la carte sanitaire.

La synthèse des analyses des prévisions budgétaires permet de constater les dépassements éventuels et l'exploitation de la situation d'exécution budgétaire renseigne sur la non-consommation des crédits. Elle permet à la DAGE d'apprécier les nouvelles demandes de ressources des services.

5.1.5.2 La consolidation des propositions de budget des services

Par la suite, la DPSB engage des discussions avec les responsables de services pour les amener à tenir compte des contraintes des ressources et à respecter les objectifs poursuivis par les programmes et politiques sectorielles. Les propositions de budget sont alors compilées afin de produire un projet de budget global qui servira de base aux négociations internes et externes au MSAS.

5.1.6 Arbitrages budgétaires

Ce sont les arbitrages interne et externe au MSAS.

5.1.6.1 Arbitrage interne

Les directeurs et chefs de services du MSAS, ainsi que les autres agents dont la présence est jugée utile reçoivent l'invitation de la tutelle et prennent part à la réunion de finalisation du processus d'élaboration du budget en interne.

Lors de cette rencontre, il est procédé à un premier niveau d'arbitrage sur la pertinence des activités mis en liaison avec les objectifs sectoriels du Ministère. Par ailleurs, il tient compte de la sincérité budgétaire puisque les besoins exprimés dépassent toujours les enveloppes notifiées par le MEF.

Cet exercice permet de dégager des écarts entre les enveloppes notifiées et les besoins globalement exprimés et prépare la phase d'arbitrage du Cabinet.

Sur la base de l'avant-projet de budget présenté au Cabinet, des résultats du rapport de performances de l'année précédente, du CDSMT-Santé, l'autorité détermine les allocations budgétaires en fonction des objectifs, des priorités du Ministère, des performances, etc.

A l'issue de cet arbitrage et intégration de toutes les corrections, les besoins validés par le Cabinet constituent le projet de budget avec toute l'argumentation requise pour être soumis au Directeur du Budget (DB) lors des Conférences budgétaires.

5.1.6.2 Arbitrage externe

La DB reçoit le projet de budget du MSAS et s'assure qu'il s'inscrit dans la lettre de cadrage budgétaire et les priorités du secteur. L'allocation des ressources doit tenir compte du contexte socio-économique, du niveau de recettes attendues, et des objectifs du gouvernement.

Cette audience permet au MSAS de recueillir les propositions d'ajustements émanant de la DB, aux fins d'un cadrage des dépenses basé sur les ressources disponibles et les actions prioritaires. Le projet de budget définitif est obtenu après intégration des ajustements proposés lors de cet arbitrage budgétaire externe.

5.1.7 Elaboration du budget définitif

Cette étape a pour objectif de produire un budget de synthèse qui prend en considération tous les amendements apportés au projet de budget et intègre les dernières informations provenant de la DB. Les propositions de modifications émanant de la DB sont portées à l'attention du Cabinet du Ministre de la Santé pour information en vue de la préparation de l'arbitrage du Premier Ministre.

Une fois le cadrage jugé satisfaisant, le projet de budget est alors finalisé et transmis par la tutelle, au MEF qui à son tour l'envoie à l'Assemblée Nationale pour examen par les commissions spécialisées.

5.2 Le processus d'approbation du budget

Les organes de contrôle du processus budgétaire de l'Etat s'assurent que les ministères dépensiers ont respecté les instructions sur la façon de préparer et soumettre le budget, à travers les conférences budgétaires. S'en suit alors l'examen et le vote du budget en trois phases :

- la commission technique santé de l'Assemblée Nationale examine le budget dans l'optique de s'assurer que les allocations budgétaires tiennent compte des priorités et exigences de la population et procède à son vote;

- la commission des finances de l'Assemblée Nationale veille au respect strict des procédures et principes d'allocations budgétaires et procède à son vote;
- le Plénière examine à nouveau le budget et le vote de manière définitive.

5.2.1 Examen du budget par la commission technique et la commission des finances de l'Assemblée Nationale

Le projet de budget est transmis à la commission de l'Assemblée Nationale pour examen. Celui-ci se fait en présence des délégations du MEF et du MSAS. C'est l'occasion pour les membres des délégations de défendre la proposition de budget devant les députés. Les membres de l'Assemblée Nationale demandent des éclaircissements sur les réalisations du MSAS par rapport à l'évolution des projets financés par les budgets précédents, la couverture sanitaire, etc. Cette étape est décisive car elle permet au MSAS de démontrer le bien-fondé de son projet de budget par rapport à l'atteinte des objectifs définis. A l'issue de cette audience, un rapport est établi par la commission technique et la commission des finances.

5.2.2 Vote du budget par l'Assemblée Nationale

Les députés reçoivent le projet de budget accompagné des rapports des commissions et les examinent en séance plénière. Lors de cette audience sont présents les députés, les directeurs et chefs de services nationaux, et les membres du gouvernement. Le débat est alimenté outre par le projet de budget, par les rapports des commissions, le CDSMT, et les documents budgétaires élaborés par le gouvernement. Les échanges sont souvent orientés vers les réalisations du gouvernement dans le secteur de la santé, les besoins en santé des populations, des allocations budgétaires et vers d'autres questions récurrentes ou d'actualités sur l'évolution du système de santé (dette des hôpitaux, ressources humaines...).

CHAPITRE 6 : ANALYSE DU PROCESSUS D'ELABORATION DU BUDGET DU MSAS ET RECOMMANDATIONS

L'élaboration du budget au sein du MSAS a connu des changements pour mieux s'adapter aux réformes budgétaires en intégrant au mieux les principes de la GAR. Ce chapitre est dévolu à l'analyse du processus actuel et à la proposition de recommandations.

A partir des entretiens avec les agents de la DPSB, nous avons essayé d'analyser la qualité du processus et son adéquation avec les exigences de la nouvelle réforme communautaire.

6.1 Analyse du processus d'élaboration du budget

Notre analyse est axée sur cinq points essentiels du processus décrit plus-haut. Il s'agit de :

- l'organisation du MSAS et de la gestion des programmes ;
- la planification lors de l'élaboration du budget ;
- l'élaboration du projet de budget et de l'arbitrage interne ;
- la programmation pluriannuelle des dépenses ;
- le suivi de la performance budgétaire.

6.1.1 Organisation du MSAS et gestion des programmes

Pour atteindre les objectifs fixés et aboutir aux résultats escomptés, il est nécessaire que l'organisation structurelle du MSAS soit adaptée aux différents programmes dont il a la charge.

6.1.1.1 L'organisation du MSAS

Le MSAS a établi des programmes en cohérence avec la politique et les objectifs visés dans le du PNDS. Pour une meilleure application de la GAR dans la gestion des programmes et dans la gestion budgétaire, le Ministère a mis en place un comité de pilotage du CDSMT-Santé et placer des responsables de programme à la tête de chaque programme (structure programmatique).

Le MSAS s'était fixé quatre (4) objectifs sectoriels. Il s'agissait de :

- réduire le fardeau de la morbidité et de la mortalité maternelle et infanto-juvénile ;
- accroître les performances du secteur en matière de prévention et de lutte contre la maladie ;

- renforcer durablement le système de santé ;
- améliorer la gouvernance du secteur de la santé.

Pour atteindre ces objectifs sectoriels, le Ministère avait mis en place des programmes qui ont évolué à partir de 2012 avec le rattachement de l'Action Sociale au MSAS. Chaque programme comprend des composantes et des sous-composantes. Actuellement, les programmes sont au nombre de cinq (5) et correspondent aux objectifs sectoriels du PNDS 2009-2018 :

- le programme Santé de la mère, du nouveau-né, de l'enfant et de l'adolescent ;
- le programme Prévention et prise en charge de la maladie ;
- le Programme Renforcement du système de santé ;
- le programme Gouvernance sanitaire ;
- le programme Appui aux groupes vulnérables.

Dans la structuration administrative et au regard des objectifs assignés, certaines directions du MSAS épousent la configuration d'un programme spécifique. C'est l'exemple la Direction de la Santé de la Reproduction et de la Survie de l'Enfant. Cette dernière a en effet comme mission d'organiser et de coordonner les activités du programme Santé de la mère, du nouveau-né, de l'enfant et de l'adolescent. Par contre, pour certains programmes, c'est plusieurs directions notamment celles appelées direction techniques ou transversales qui travaillent en synergie et concourent à l'atteinte des objectifs. Elles sont toutes impliquées dans leur fonctionnement ce qui paraît assez complexe dans l'évaluation des besoins et la mise en œuvre.

Il apparaît donc qu'au sein du Ministère, la structure programmatique ne coïncide pas nécessairement avec la structure administrative ce qui n'est pas un problème en soi mais nécessite néanmoins une révision de la structure organisationnelle. L'organisation administrative du MSAS devrait permettre à chaque service de définir et clarifier la contribution de ses missions dans la mise en œuvre des programmes. Cette situation apparaît comme une évidence mais ne ressort pas dans toutes les requêtes quand il s'agit de l'élaboration annuelle du budget.

6.1.1.2 La gestion des programmes

Pour la mise en œuvre des programmes, le Ministre de la Santé a désigné pour chaque programme une personne chargée d'en assurer la coordination. Lors de l'élaboration du budget du programme dont il a la charge, celui-ci devrait élaborer la stratégie en cohérence avec son programme et fixe, en accord avec le ministre, les objectifs, les indicateurs, et les résultats cibles.

C'est dans ce sens que la nouvelle réforme communautaire place le responsable de programme comme acteur central puisque dorénavant il organise au niveau des services qui relèvent de son programme, le nouveau dialogue de gestion à travers :

- la formulation et l'actualisation des objectifs et des indicateurs ;
- la répartition des crédits et leur emploi ;
- la préparation du rapport de performances.

Il devient le garant de l'exécution du programme conformément aux objectifs fixés par le ministre. Avec lui la gestion du programme selon la GAR doit être effective.

Au MSAS toutes ces dispositions ne sont pas encore effectives et demeurent sous réserve de l'application des réformes communautaires. En effet, les responsables de programme sont nommés par note de service dans l'esprit d'exercice de mise en œuvre des réformes mais n'interviennent pas encore dans l'élaboration et l'exécution du budget alloué au programme.

Le responsable de programme, malgré son statut de dépositaire de toutes les manœuvres ayant trait à l'exécution correcte de son programme, n'est pas au-devant de la scène. Cette situation constitue un maillon faible dans le système actuel.

6.1.2 Planification pour l'élaboration du budget

En matière d'élaboration du budget, la phase de planification est essentielle. Elle est le point de départ du processus et de sa qualité dépend la pertinence du budget. La planification est un mélange d'intuition, de connaissance et de prévisions. Il est toutefois préférable de la baser sur des connaissances et une orientation claire et précise pour garantir son succès.

En outre, la GAR met un accent particulier sur la planification des résultats des programmes et leur suivi. En articulant budgétisation annuel et GAR, les acteurs doivent prendre comme

point de départ la planification des activités de l'année permettant d'atteindre les résultats escomptés des actions et programmes.

Dans le cadre du processus d'élaboration du budget, nous nous sommes appesantis sur la planification des activités et de leurs coûts en année N.

6.1.2.1 La planification des activités des entités du MSAS

Lors du processus d'élaboration du budget, les différentes entités sont invitées à présenter leurs budgets sur la base de l'estimation des besoins prioritaires. Ces besoins doivent être relatifs aux activités prévues l'année suivante (N+1). Le préalable à cette activité doit être la définition des objectifs et résultats attendus propres à chaque service.

En effet, la planification des activités doit permettre d'atteindre les objectifs globaux des programmes. Pour ce faire, il est nécessaire que les entités comprennent clairement les objectifs qu'elles se proposent d'atteindre, les extrants attendus, les intrants nécessaires ainsi que comment et quand y parvenir. Elles doivent donc formuler des objectifs spécifiques découlant des objectifs généraux du PNDS, qui est le document de référence. Les services doivent pouvoir associer les activités planifiées à un objectif opérationnel pouvant participer à la réalisation des objectifs généraux.

Il est apparu dans la pratique, que certaines entités ne définissent pas d'objectifs spécifiques dans la planification des activités annuelles devant faire l'objet d'une budgétisation. Elles se basent plutôt sur les objectifs généraux du PNDS, repris dans la lettre circulaire du MSAS.

La planification annuelle des activités des services est matérialisée dans les PTA. Lors de l'élaboration des PTA, les centres de responsabilités sont tenus, en partant des extrants, de mentionner les activités prévues, les indicateurs et le coût des activités entre autres pour l'année à venir.

En ce qui concerne les activités, il est intéressant de scinder les services en deux catégories. Il y a d'abord les services dont les missions leur donnent vocation à mettre œuvre un ou plusieurs programmes du Ministère. On peut les appeler fonctions métiers. Ensuite il y a les services dont les activités sont plutôt relatives à l'administration. Ce sont les fonctions support dont leurs activités s'appliquent à plusieurs services et programmes. Ces activités ont pour finalité de concourir à l'atteinte des objectifs des programmes en leur fournissant un soutien ou un encadrement.

La planification des activités des fonctions métiers du Ministère pour l'élaboration du budget, se fait en fonction des objectifs escomptés, des résultats à atteindre et entrent directement dans le cadre d'intervention des programmes.

Pour les fonctions support, le principe doit être le même et la planification des activités doit se faire selon une approche programmatique. Toutefois, il est difficile pour ces services d'insérer leurs activités dans la réalisation d'un programme spécifique. C'est pour cette raison qu'à leur niveau, la planification est relative au fonctionnement quotidien de ces services et est faite avec une estimation des besoins, sans liaison objective avec les résultats des programmes du MSAS.

Dans les PTA, doivent également être mentionnés les indicateurs qui permettront de mesurer l'atteinte des objectifs des activités. Il s'avère que pour une même activité, les services du MSAS définissent des indicateurs différents, ce qui rend leur exploitation plus difficile. Or la mesure des résultats à l'aide des indicateurs est un élément clé dans l'approche de la GAR. Elle permet de suivre l'évolution des activités, d'apporter les modifications appropriées dans leur exécution et d'améliorer leur efficacité et leur efficiente.

6.1.2.2 La planification des coûts des activités des entités du MSAS

Pour élaborer l'avant-projet de budget, les centres de responsabilité du Ministère font une estimation des coûts des activités à mettre en œuvre l'année suivante. Les activités entraînent des dépenses en personnel, en fournitures diverses, en investissement etc., qu'il convient de chiffrer. L'estimation des coûts est essentielle car elle a un impact sur la réalisation ou non des activités. Elle doit se faire sur la base d'informations fiables et actualisées.

En outre pour être le plus précis et réaliste possible, la quantification des ressources financières doit être rattachée à chaque tâche élémentaire composant une activité. Par la suite, les coûts estimés de chacune des activités sont consolidés de façon à établir les budgets suivant les dépenses de fonctionnement, de personnel, d'investissement.

Cependant, certains services du MSAS ne décomposent pas toutes les activités en tâches élémentaires. Pour ces activités, ils font donc une estimation globale des coûts et pour le moins forfaitaire, notamment pour les dépenses liées au budget de fonctionnement. Ce qui entraîne que les budgets des services ne sont pas accompagnés par le détail des prévisions de dépenses.

Enfin, un constat global est fait concernant l'élaboration des PTA au MSAS. La plupart des responsables des structures n'ont pas encore suffisamment compris la portée du PTA comme guide de l'élaboration du budget annuel. Ainsi, la remontée des besoins nécessaires à l'élaboration du projet de budget annuel à partir des PTA n'est pas systématique et constitue une contrainte majeure.

6.1.3 Elaboration du projet du budget et arbitrage interne

De la qualité de l'arbitrage interne dépend le réalisme et la pertinence du projet de budget qui doit être en harmonie avec l'enveloppe budgétaire indicative.

6.1.3.1 L'élaboration du projet de budget

Le projet de budget est élaboré à la suite de la collecte des propositions budgétaires des services, de leur analyse par les agents de la DPSB suivies de l'arbitrage interne. La consolidation doit permettre :

- d'avoir une vue d'ensemble des dépenses prévisionnelles du MSAS ;
- de vérifier la cohérence interne des services ;
- d'apprécier le degré de réalisme des prévisions et leur cohérence avec l'enveloppe budgétaire indicative (la soutenabilité budgétaire) ;
- de faire une remontée d'informations qui permettra d'alimenter les discussions lors de la conférence budgétaire avec l'autorité.

La DPSB, chargée de l'analyse préalable des budgets, se base uniquement sur les propositions de budgets des services et de l'enveloppe budgétaire pour apprécier les demandes de mesures nouvelles et les dépassements éventuels. N'ayant pas à leur disposition les PTA des services et le détail des prévisions de dépenses, il est assez difficile pour les agents de vérifier la pertinence et le réalisme des dépenses prévues.

Les budgets des services et par conséquent le projet de budget du Ministère obtenu après consolidation est présenté selon une classification des dépenses par nature qui ne sont majoritairement pas liées aux différents programmes. La présentation du projet de budget du MSAS comprend 5 titres :

- Titre 2 : Dépense de personnel : il s'agit de la prise en charge des frais liés au personnel étatique à savoir les salaires, indemnités et charges sociales ;

- Titre 3 : Dépenses de fonctionnement : il englobe toutes les dépenses de fonctionnement courant des services du MSAS (eau, carburant, fourniture de bureau, entretien et maintenance,...) ;
- Titre 4 Transferts courants : il s'agit des subventions d'exploitation versées aux Etablissements Publics de Santé (EPS) par le MSAS pour leur fonctionnement et des autres transferts courants (subvention des médicaments, gratuités, bourses, et allocations scolaires, des vaccins) ;
- Titre 5 : Investissement exécutés par l'Etat : ils regroupent les immobilisations incorporelles, les acquisitions, construction et grosses réparations des immeubles et du matériel et mobilier ;
- Titre 6 : Transferts en capital : ils sont constitués des transferts pour investissement aux EPS, des transferts pour les agences d'exécution (Agence d'Exécution des Travaux d'Intérêt Public, Caisse Autonome de Protection Sociale) et des transferts pour la subvention des médicaments à la PNA.

Dans la pratique, les services (notamment les fonctions supports) alimentent les chapitres budgétaires sans au préalable rattacher les dépenses à une activité d'un programme. Cette manière de faire reste dans l'optique de l'élaboration du budget-moyen, où les dépenses sont regroupées uniquement par nature.

Pour harmoniser l'intégration de la GAR dans la gestion budgétaire des Etats, la directive 06/2009/CM/UEMOA a introduit la présentation du budget ou des crédits par programme pour appuyer le passage d'une logique de moyens à une logique de résultats dans la gestion budgétaire.

Le programme doit donc être la nouvelle méthode de présentation et de vote des crédits. Il constitue l'enveloppe de spécialisation des crédits. Au sein des programmes, les crédits sont présentés par action (article 46 de la Directive relative aux lois de finances) ainsi que par nature de dépenses. Cette subdivision permet d'élaborer le budget-programme.

Le tableau suivant est un exemple de présentation des programmes qui facilite la classification des dépenses en fonction des programmes :

Tableau 6: Exemple de présentation des programmes

Ministère X	Intitulé du programme :...				
	Personnel	Fonctionnement	Transferts courants	Investissements exécutés par l'Etat	Transfert en capital
Action 1					
Action 2					
Action 3					

Source : Adapté du tableau du guide didactique de l'UEMOA (2009 :13)

6.1.3.2 L'arbitrage avec les responsables de services

Après la consolidation du budget, la DPSB organise des réunions d'arbitrages budgétaires pour permettre aux responsables des différents services de présenter et défendre leurs budgets. Au MSAS, lors de ces séances d'arbitrage la reconduction tacite des crédits des années antérieures est la règle de base alors que l'intérêt des arbitrages budgétaires est de permettre à chaque service de défendre son budget en justifiant chaque dépense. C'est le principe de la budgétisation à base zéro. Par conséquent, la reconduction d'un budget d'une année sur l'autre doit donc être exclue.

La non-application de ce principe constitue une faille du système actuel car l'autorité de tutelle ne l'a jusque-là jamais mis en œuvre.

Le responsable de service, sur la base des activités prévues, établit des propositions budgétaires compte tenu des estimations des coûts. Ces propositions doivent alors être évaluées selon la pertinence des activités dans l'atteinte des objectifs du Ministère. C'est ainsi que des activités jugées prioritaires seront retenues et d'autres seront différées ou tout simplement rejetées pour motif d'insuffisance de ressources. En effet chaque chapitre budgétaire est plafonné en fonction du budget antérieur.

L'arbitrage interne est aussi fait en fonction des plafonds de l'enveloppe budgétaire indicative du MSAS. Cette contrainte oblige parfois une réduction systématique des budgets des services au détriment de la réalisation de certaines activités prévues et a une incidence sur l'atteinte des objectifs fixés. Face à cette situation, le MSAS peut demander une révision de

l'enveloppe et procéder à des réallocations budgétaires. Toutefois cette procédure peut ne pas aboutir au regard du contexte économique du pays.

6.1.4 Programmation pluriannuelle des dépenses

L'approche pluriannuelle pour la présentation des recettes et des dépenses des organismes publics constitue un élément fondamental de la nouvelle réforme budgétaire. Sans remettre en cause le principe d'annualité de la loi de finances, cette démarche vise à intégrer l'action de l'Etat dans un cadre de moyen terme et de prendre en compte, dès la formulation du budget, les impacts financiers des décisions publiques annuelles sur les exercices suivants. Cette approche se concrétise en phase de programmation budgétaire et en phase d'exécution.

Concernant la phase de programmation budgétaire, la directive 06/2009/CM/UEMOA impose l'élaboration de documents de cadrage pluriannuels pour justifier des choix budgétaires de la loi de finances de l'année. Ces documents présentent l'évolution à moyen terme (trois ans) des dotations de la loi de finances et leurs impacts sur l'équilibre général des finances publiques. Ils sont visés aux articles 52 et 53 de la nouvelle Directive et sont désignés respectivement comme : DPBEP et le DPPD. Ils s'intègrent dans le processus de formulation de la loi de finances dont ils sont des annexes obligatoires.

Il faut noter toutefois que les DPBEP et les DPPD, ne constituent pas pour autant des innovations. En effet, la structure et les objectifs de ces documents rappellent le CDMT et le CDSMT utilisés depuis 2006 au MSAS. L'esprit de ces documents est le même. La nouveauté dans le DPBEP est la dimension économique qui renseigne sur les recettes attendues de l'Etat.

La programmation pluriannuelle des dépenses qui sous-tend la GAR, considère que la première année correspond à l'année budgétaire qui servira de base à l'élaboration du PTA. Les PTA annuels découlent logiquement de la programmation des dépenses contenue dans le CDSMT-Santé pour l'année en question. La pertinence des PTA est donc fortement tributaire de celle du CDSMT-Santé.

Le CDSMT-Santé doit être utilisé lors de l'arbitrage et le vote du budget. Toutefois, il ne l'est pas suffisamment au cours des négociations budgétaires. En outre, il a été constaté que les versions finales des CDSMT ne sont pas souvent actualisées pour tenir compte des différentes lois de finances rectificatives prises en cours d'année. De même les ressources des Partenaires Techniques et Financiers ne sont pas détaillées dans l'outil CDSMT-Santé. Il en résulte que les projections pour les prochaines années du CDSMT-Santé ne tiennent pas forcément

compte des besoins réels. Ces projections sont en réalité basées sur des estimations faites à partir de l'application arbitraire d'un taux de progression annuel de 10% pour déterminer les prévisions à venir du CDSMT. Ce qui fait que les prévisions pour les prochaines années du CDSMT sont souvent jugées surréalistes voire non maîtrisées.

En 2014, le MSAS a élaboré son premier DPPD qui s'inspire essentiellement du CDSMT. Dans un souci d'harmonisation, le MEF a mis à la disposition des ministères un canevas uniforme pour l'élaboration du document. Le principe du DPPD est le même que celui du CDMST.

6.1.5 Suivi de la performance budgétaire

Les ressources allouées au cours de l'année doivent être assujetties à des résultats à atteindre avec des indicateurs de mesure. Ce qui permet d'élaborer à la fin de l'année un rapport pour mesurer les performances réalisées dans le secteur de la santé et rendre compte des résultats obtenus. Le rapport de performances du CDSMT-Santé constitue l'instrument clé pour apprécier la qualité de l'action publique et des allocations budgétaires à la fin de chaque année.

Le rapport de performances permet l'évaluation du niveau d'atteinte des indicateurs et l'examen des activités développées au niveau des programmes pour mieux apprécier les résultats et cerner les tendances futures. Ceci doit améliorer la planification des activités l'année suivante et permettre une budgétisation annuelle et pluriannuelle toujours plus efficace et efficiente.

Malgré les efforts fournis pour rendre disponible annuellement le rapport de performances du secteur de la santé, il est important de souligner que son impact dans les négociations budgétaires avec le MEF n'est pas très significatif. En effet, la négociation du budget ne s'est pas fait réellement autour des résultats du rapport de performances du CDSMT-Santé. Quel que soit la pertinence des priorités en termes de gap à combler et des orientations dégagées, les conclusions du rapport de performances n'ont pas permis d'influer de manière significative l'allocation de ressources budgétaires additionnelles qui relève de la compétence du MEF dont la base d'arbitrage privilégiée reste le cadrage budgétaire déjà convenu à l'interne avec ses différents services. Ainsi, la justesse du cadrage budgétaire ne permet pas au Ministère de la Santé de satisfaire de manière adéquate certains besoins exprimés et pourtant jugés pertinents pour l'atteinte des objectifs du PNDS.

6.2 Résultats de l'analyse

Au regard de l'analyse du processus budgétaire nous sommes arrivés à certaines conclusions.

Le MSAS a adopté des outils permettant une gestion budgétaire axée sur les résultats à travers les PTA, le CDSMT-Santé (devenu DPPD) et les rapports annuels de performances. Il s'est efforcé à instaurer une allocation des ressources plus efficace et en accord avec la réforme budgétaire en vigueur dans la zone UEMOA. Lors de l'élaboration du budget, ces outils sont déployés mais quelques insuffisances sont constatées.

La culture de prévision, de performance et de rendre compte est présente dans l'esprit de l'élaboration des PTA, du CDSMT et du rapport de performances. Toutefois lors de l'élaboration du budget, l'atteinte des résultats et l'amélioration de l'efficacité dans l'allocation des ressources sont deux notions qui perdent de leur impact.

D'abord, la manière dont la planification annuelle des activités est faite ne permet pas toujours de faire des prévisions en fonction des programmes du MSAS. Le budget qui en découle reste un budget-moyen. L'approche programmatique n'est pas appliquée à la prévision des dépenses. Aussi le déroulement des arbitrages internes ne facilite pas la détermination du budget en fonction des objectifs et résultats escomptés des directions et services et entraîne une certaine rigidité dans l'allocation des ressources.

Ensuite, le CDSMT-Santé contient aussi une prévision triennale des dépenses qui manque de réalisme et qui n'est pas par conséquent utilisé dans sa plénitude lors de l'élaboration du budget.

Enfin le rapport de performances doit permettre de mesurer l'atteinte des objectifs fixés pour les programmes et pour l'allocation des ressources. Cependant, puisque ses conclusions pèsent peu lors des négociations budgétaires avec le MEF, il en découle que le budget final du MSAS ne permet pas toujours de satisfaire tous les besoins exprimés et d'atteindre les objectifs des programmes. Par ailleurs, la notion d'amélioration continue, inhérente au rapport de performances, n'est donc pas effective en ce qui concerne l'élaboration annuelle du budget.

6.3 Recommandations

Après avoir détecté les forces et faiblesses du processus d'élaboration du budget au MSAS basée sur la GAR, nous nous proposons de formuler des recommandations. Celles-ci visent à

améliorer le processus et à mieux intégrer cette approche lors de l'élaboration budgétaire du MSAS.

❖ **Recommandations relatives à l'élaboration des PTA**

Pour élaborer leurs PTA, les différents centres de responsabilité doivent faire des prévisions d'activités en fonction des objectifs et des extrants prédéfinis et formuler des indicateurs qui permettront de mesurer leur atteinte. Pour intégrer l'approche programmatique dans la planification de ces activités, il serait judicieux de faire une analyse permettant de déterminer leur contribution dans la réalisation des programmes avant de les traduire dans le PTA. Il pourra alors s'avérer nécessaire de modifier le processus actuel d'élaboration du document en intégrant une approche par programme qui pourra entraîner une modification de sa présentation.

En ce qui concerne les indicateurs, il serait opportun d'avoir un cadre de performance qui retrace un certain nombre d'indicateurs que les services devront utiliser systématiquement lors de l'élaboration des PTA. A cet effet, il serait intéressant d'établir une bibliothèque d'indicateurs qui sera revue et mise à jour périodiquement.

Par ailleurs, le Ministère gagnerait aussi à mieux sensibiliser les différents services sur l'importance du lien existant entre le PTA et l'élaboration du budget annuel. Cela permettra une meilleure implication des agents des services dans le processus et une meilleure remontée de toutes les informations nécessaires à l'élaboration annuelle du budget. Aussi pour obtenir des PTA de qualité, chaque structure doit disposer de ressources humaines qualifiées qui seront responsables de leur élaboration. Des formations sur le PTA et l'élaboration du budget devront être effectuées et des mises à niveau faites pour tous les agents impliqués dans le processus.

❖ **Recommandations relatives à l'élaboration du projet de budget et à l'arbitrage interne**

Pour l'élaboration d'un budget permettant d'atteindre les objectifs fixés, les prévisions des dépenses doivent être plus réalistes, exhaustives et détaillées. Pour ce faire, les services pourraient établir des budgets détaillés regroupant des tâches élémentaires auxquelles seront

rattachés les coûts. Ces budgets détaillés pourraient être transmis à la DAGE en même temps que les projets de budget pour faciliter leur analyse.

Concernant les séances d'arbitrage budgétaire interne, le MSAS pourrait instaurer le budget à base zéro. Pour sa mise en œuvre, des formations sur le sujet pourraient être données aux agents des directions et services concernés, pour les accompagner dans l'application de cette technique budgétaire et de prise de décision qui demande des compétences supplémentaires et différentes.

Par ailleurs, pour faciliter la transition vers l'élaboration du budget-programme, il serait judicieux de d'établir un tableau de passage entre le CDSMT-Santé et le budget-moyen qui permettra de mettre en cohérence les dépenses par programme et par nature économique.

❖ **Recommandations relatives à l'utilisation du CDSMT-Santé**

L'utilisation du CDSMT-Santé doit permettre d'être plus réaliste et plus cohérent dans les propositions budgétaires entre le CDSMT-Santé et les plafonds budgétaires arrêtés. Dans cette optique, il serait intéressant de procéder à une utilisation systématique du document lors des arbitrages budgétaires et prendre en compte les modifications budgétaires validées par les lois de finances rectificatives en cours d'année.

En parallèle, la qualité des informations du CDSMT-Santé et sa révision pourraient être améliorées à travers des projections budgétaires justifiées et plus conformes à la réalité en évitant les projections arbitraires et/ou surestimées. Les ressources extérieures doivent être également mieux prises en compte.

❖ **Recommandations relatives à l'utilisation du rapport de performances**

Pour pouvoir mieux tirer des leçons des rapports de performances, il serait éclairé d'utiliser leurs résultats comme instrument de négociation à chaque conférence budgétaire pour mieux convaincre sur les inscriptions budgétaires, la pertinence des priorités et les gaps à combler. Ceci nécessitera une bonne préparation du document avec une implication et une responsabilisation des différents responsables de programme.

❖ **Recommandations relatives à la mise en place d'une procédure budgétaire interne**

L'élaboration du budget au MSAS se déroule selon un processus qui a subi des changements plus ou moins importants depuis l'introduction du CDSMT au MSAS en particulier et des réformes budgétaires en général. Eu égard des insuffisances relevées, le MSAS gagnerait à se doter d'un manuel de procédure budgétaire interne formalisé. La procédure décrite engloberait les étapes d'élaboration, d'exécution et de suivi du budget, en formalisant le calendrier des différentes étapes, les moyens et techniques à utiliser par les services impliqués tout au long de la gestion budgétaire. Ce manuel pourra également clairement définir les responsabilités dans l'imputation des ressources, le calendrier de transmission des différents documents (PTA, rapport de performances par exemple).

❖ **Recommandations relatives à la structure organisationnelle du MSAS et à la gestion des programmes**

Une réorganisation administrative du MSAS permettant un recentrage des services autour des programmes serait utile pour faciliter la présentation, l'élaboration, l'exécution et le suivi du budget. Appliquer dès à présent la directive de l'UEMOA en étendant les prérogatives et pouvoirs des responsables de programme, pourra faciliter la mobilisation et améliorer la coordination des divers acteurs dans le processus budgétaire.

Conclusion

L'analyse du processus d'élaboration du budget nous a montré que le MSAS a déployé des efforts importants dans la mise en œuvre des réformes budgétaires et utilise des outils qui lui permettent d'appliquer certains principes de la GAR. Toutefois, des insuffisances ont été relevées au niveau de l'application de certaines étapes du processus et de l'utilisation de ces mêmes outils.

Les recommandations faites pourront participer à l'amélioration du processus et permettre au MSAS d'être fin prêt pour janvier 2017, date à laquelle les nouvelles réformes de l'UEMOA devront être effectives dans tous les pays membres.

CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE

La deuxième partie de notre étude nous a permis de présenter la DAGE du MSAS et de procéder à une présentation du processus d'élaboration du budget. Nous avons ainsi pu décrire les étapes qui le composent, du lancement de la campagne des budgets économiques à l'examen et au vote du budget par l'Assemblée Nationale.

Les enseignements tirés de la revue de littérature et les informations obtenues auprès des agents nous ont permis de faire une analyse du processus en nous basant sur des éléments clés.

L'objectif visé est de permettre aux acteurs du secteur public de mieux prendre conscience des insuffisances relevées dans le processus actuel et de contribuer à son amélioration à travers des recommandations.

CESAG
BIBLIOTHEQUE

CONCLUSION GENERALE

Le souci pour les états de parfaire leur mode de gouvernance, d'améliorer l'efficacité et la performance des politiques en vigueur et de mieux répondre aux attentes des citoyens, les a poussé à se tourner progressivement vers la GAR. Ce mode de gestion exclusivement basé sur la notion de résultat, s'est appliqué aux domaines d'action prioritaires des gouvernements et a entraîné des changements plus ou moins profonds dans les processus en vigueur.

La gestion budgétaire des états a été naturellement l'un des premiers champs d'application de la GAR. C'est ainsi qu'est apparu la budgétisation axée sur les résultats, qui n'est rien d'autre qu'un sous-ensemble de la GAR. A l'instar des autres pays membres de l'UEMOA, le Sénégal a entamé une phase test de ce nouveau concept au sein de certains ministères dont fait partie le MSAS. Il a ainsi adapté le processus d'élaboration de son budget aux exigences de la GAR, en y apportant des modifications et en utilisant des nouveaux outils.

L'analyse du processus actuel a permis de mettre en exergue tous les efforts déployés par les différents acteurs pour mettre à niveau le processus d'élaboration du budget. Mais il a également permis aux usagers de prendre conscience des insuffisances existantes et des points d'amélioration possibles. Au terme de notre étude, nous sommes arrivés à la conclusion que l'élaboration du budget selon l'approche de la GAR n'était pas totalement effective au MSAS.

Pour remédier à ce constat, le MSAS gagnerait à :

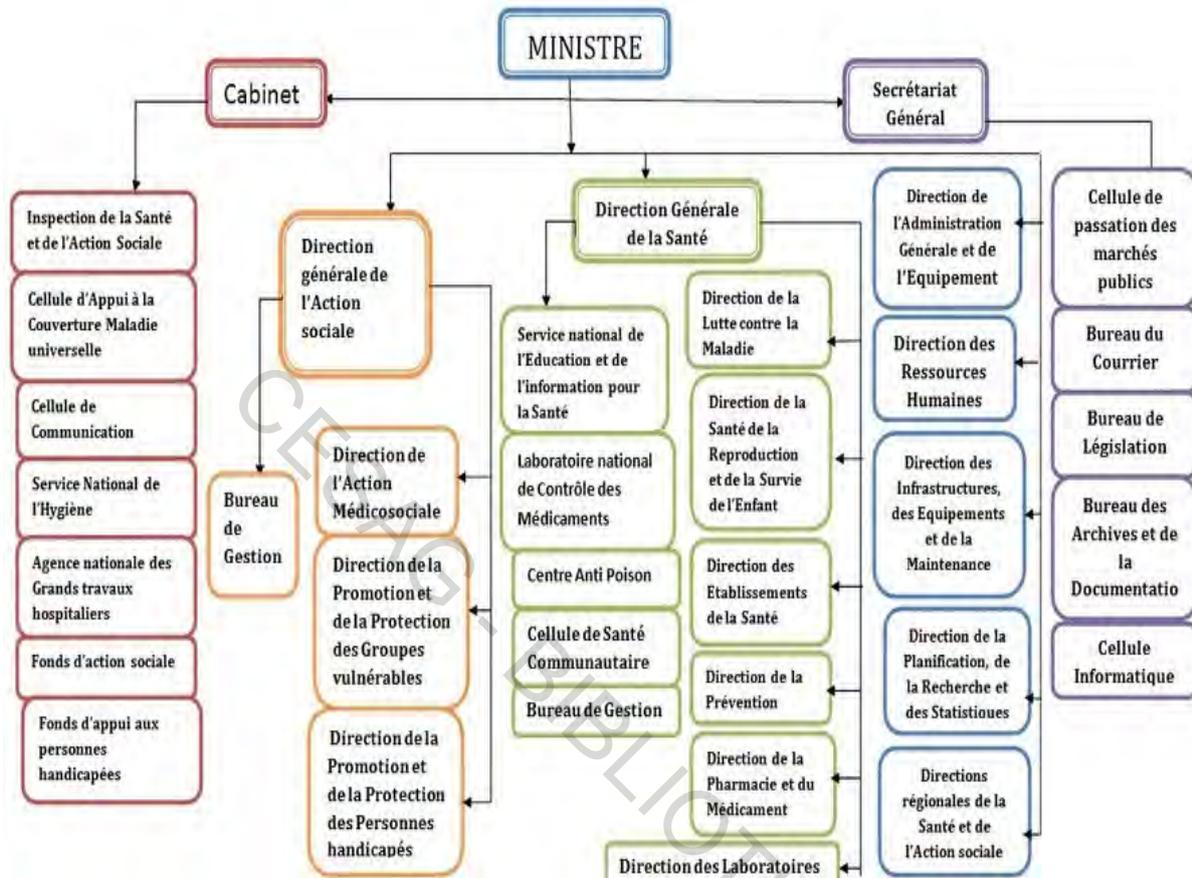
- améliorer la procédure d'élaboration des PTA et son contenu ;
- améliorer les prévisions de dépenses des services et instaurer une présentation des dépenses du projet de budget par programme ;
- faire des prévisions plus réalistes et régulièrement actualisées du CDSMT-Santé devenu DPPD;
- utiliser le rapport de performances pour mieux orienter les négociations budgétaires ;
- mettre en place une procédure budgétaire interne formalisée ;
- mieux adapter sa structure administrative à sa structure programmatique.

Il reviendra au MSAS d'apprécier la faisabilité de ces mesures, d'établir un plan d'action en cohérence avec l'existant et d'associer pleinement tous les agents concernés dans son élaboration et sa mise en œuvre.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

ANNEXES

Annexe 1: Organigramme du MSAS



Source : Site internet du MSAS (www.sante.gouv.sn)

Annexe 2: La pyramide sanitaire du Sénégal

Le système de santé du Sénégal se présente sous forme d'une pyramide de trois niveaux :

- l'échelon périphérique qui correspond au district sanitaire,
- l'échelon régional qui correspond à la région médicale,
- l'échelon central.

Le **district sanitaire** est assimilé à une zone opérationnelle comprenant au minimum un centre de santé et un réseau de postes de santé. Il couvre une zone géographique pouvant épouser un département entier ou une partie d'un département. Chaque district ou zone opérationnelle est géré par un médecin chef. Les postes de santé sont implantés dans les communes, les chefs-lieux de communautés rurales ou les villages relativement peuplés. Ils s'appuient au niveau rural sur les infrastructures communautaires de villages (cases de santé et maternités rurales) créées par les populations qui en assurent la gestion par l'intermédiaire des agents de santé communautaires ou des matrones qui ont été choisies.

La **région médicale** est la structure de coordination du niveau régional. Chaque région médicale correspond à une région administrative. Elle est dirigée par un médecin de santé publique qui est le principal animateur de l'équipe cadre composée de l'ensemble des chefs de services rattachés de la région médicale.

Le **niveau central** comprend outre le cabinet du ministre, les directions et les services rattachés. Rappelons que c'est la DPRS qui est chargée de la gestion des programmes du DPPD.

Source : Site internet du MSAS (www.sante.gouv.sn)

Annexe 3: Guide d'entretien

Dans le cadre de notre étude, il nous a paru nécessaire de nous entretenir avec les responsables clé de la DAGE. Ces entretiens ont eu pour objectif de faire une situation de l'existant pour en faire une analyse. Ce guide d'entretien portant sur le processus d'élaboration du budget, s'articule autour de la structure de la DAGE, la planification et l'élaboration du budget, la réforme budgétaire et le système d'information.

Processus d'élaboration du budget

I. Structure de la DAGE

1. Comment est organisée la DAGE ?
2. Quelle est la division qui s'occupe de l'élaboration du budget ? Comment est-elle organisée ?
3. Quel est le nombre d'agents dans cette division ?
4. Quelle est la tâche de chacun d'eux ?
5. Quelle appréciation faites-vous de l'organisation actuelle ?
6. Vous permet-elle d'effectuer correctement vos tâches et d'atteindre vos objectifs ?

II. Planification et élaboration du budget

7. Pouvez-vous nous décrire la démarche de planification ?
8. Quels sont les principaux acteurs de cette planification ?
9. Est-elle formalisée ?
10. Pensez-vous que la planification est maîtrisée au sein du MSAS ?
11. Pouvez-vous nous décrire les autres étapes du processus d'élaboration du budget ?
12. Quels sont les services qui interviennent dans le processus ?
13. Le processus d'élaboration du budget est-il formalisé ?

III. La réforme budgétaire

14. Etes-vous suffisamment informés de la réforme budgétaire ?
15. Quels sont les changements qu'elle apporte au processus actuellement en vigueur ?
16. Avez-vous été accompagnés pour intégrer ces changements ?
17. Selon vous quelles sont les principales difficultés rencontrées ?

IV. Système d'information

18. Quelles sont les informations internes qui vous permettent d'élaborer le budget ?
19. Comment sont-elles organisées ?
20. Quels outils utilisez-vous pour mettre en œuvre l'élaboration du budget ?
21. Ces outils sont-ils informatisés ?
22. Pensez-vous que le système d'information actuel vous permet d'avoir des informations utilisables, vérifiables au moment opportun ?
23. Comment se fait le partage d'informations entre les acteurs principaux du processus ?

Source : Nous-même

Analyse du processus d'élaboration du budget selon la Gestion Axée sur les Résultats : Cas du MSAS

Annexe 4: Chronogramme de préparation et vote du budget de l'Etat de 2015

N°	TACHE	J	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D	RESPONSABLES	DATE DEBUT	DATE LIMITE
1	Elaborer cadrage macroéconomique													MEF (DPEE)		31/03/14
2	Transmettre cadrage macroéconomique aux Institutions et Ministères													MEF (DB)	01/04/14	30/04/14
3	Transmettre enveloppes sectorielles indicatives et priorités programmes de dépenses aux Institutions et Ministères sous CDSMT													MEF (DB)	01/04/14	30/04/14
4	Transmettre circulaire budgétaire aux Institutions et Ministères													MEF	20/04/14	30/04/14
5	Réaliser une esquisse budgétaire													MEF (DB)	20/04/14	15/05/14
5-1	Exposer au Gouvernement conditions d'exécution de la loi de finances en cours et présentation esquisse projet loi de finances													MEF (SGG)	20/04/14	31/05/14
5-2	Elaborer et transmettre au MEF version préliminaire rapport de performances													INSTITUTIONS ET MINISTERES SOUS CDSMT	01/04/14	31/05/14
6	Pré-arbitrer les propositions MEF sur masses budgétaires de recettes et dépenses													MEF-PM	01/06/14	10/06/14
6-1	Soumettre à la signature du PM lettre indiquant plafonds des dépenses aux Institutions et Ministères													MEF	05/06/14	15/06/14
7	Déposer au MEF projet de budget et projet de disposition à insérer dans la LF													INSTITUTIONS ET MINISTERES	10/05/14	30/06/14
7-1	Organiser un débat d'orientation budgétaire avec le Parlement													MEF	15/05/14	30/06/14
7-2	Réviser cadrage macroéconomique													MEF (DPEE)	15/05/14	31/07/14
8	Ouverture possibilité de demander au MEF d'examiner les points de désaccord issus de la conférence budgétaire													INSTITUTIONS ET MINISTERES	20/07/14	31/07/14
8-1	Réviser l'esquisse budgétaire													MEF (DB)	25/07/14	31/07/14
9	Tenir les conférences budgétaires avec Institutions et Ministères													REPRESENTANTS INSTITUTIONS ET MINISTERES	16/06/14	10/08/14
10	Tenir les pré-arbitrages													MEF	04/08/14	15/08/14
10-1	Tenir l'arbitrage													PM	29/08/14	31/08/14
11	Finaliser l'élaboration du projet de loi de finances													MEF (DB)	01/09/14	15/09/14
12	Adopter le projet de loi de finances													CONSEIL DES MINISTRES	16/09/14	30/09/14
13	Déposer le projet de loi de finances à l'Assemblée Nationale													PM/SGG	01/10/14	15/10/14
14	Promulguer et publier la loi de finances													PR-PM/SGG-MEF	20/12/14	31/12/14

Source : Manuel PIC III (version du 11/02/14)

Annexe 5: Guide de prise de connaissance

GUIDE DE PRISE DE CONNAISSANCE	
Objectif : Prendre connaissance de l'organisation et des activités du MSAS	OBSERVATIONS
PRESENTATION DE L'ENTITE	
Localisation (adresse et coordonnées)	
Historique	
Missions	
Activités	
Clients, bénéficiaires et/ou usagers	
Organisation	
Structures de contrôle, de surveillance et de gouvernance	
Evénements marquants, actualité	
DOCUMENTS A OBTENIR	
Organigramme	
Manuel de procédures	
Rapports divers (CDSMT-Santé, Rapport de performances,...).	
Textes de lois (organisation, fonctionnement, activités).	
Guide d'élaboration du PTA	

Source : Nous-même

CESAG - BIBLIOTHEQUE

BIBLIOGRAPHIE

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages

1. ALAZARD Claude & SEPARI Sabine (2013), *Contrôle de gestion, Manuel et Applications*, Paris 3^{ème} édition, Dunod, Paris, 752 pages.
2. ALCOUFFE Simon & al. (2013), *Contrôle de gestion sur mesure : Industrie, grande distribution, banque, secteur public, culture*, Dunod, Paris, 256 pages.
3. CLICHE Pierre (2009), *Gestion budgétaire et dépenses publiques : Description comparée des processus, évolutions et enjeux budgétaires du Québec*, Presses de l'Université du Québec, Québec, 307 pages.
4. DELHON-BUGARD Annick & al. (2013), *L'essentiel du contrôle de gestion*, Eyrolles, Paris, 198 pages.
5. DEMESTEERE René (2005), *Le contrôle de gestion dans le secteur public*, 2^{ème} édition, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 230 pages.
6. GERVAIS Michel (2000), *Contrôle de gestion*, 7^{ème} édition, Economica, Paris, 719 pages.
7. LECLERE, Didier (2012), *L'essentiel de la gestion budgétaire*, Eyrolles, Paris, 172 pages.
8. LONING Hélène & al, (2013), *Contrôle de gestion, des outils de gestion aux pratiques organisationnelles*, 4^{ème} édition, Dunod, Paris, 320 pages.
9. MALO Jean & MATHE Jean Charles (2000), *L'essentiel du contrôle de gestion*, 2^{ème} édition, Editions d'organisation, Paris, 304 pages.
10. MAZOUZ Bachir (2008), *Le métier de gestionnaire public à l'aube de la gestion par les résultats : Nouveaux rôles - Nouvelles fonctions - Nouveaux profils*, Presses de l'Université du Québec, 558 pages.
11. MAZOUZ Bachir & LECLERC Jean (2008), *La gestion intégrée par résultats : concevoir et gérer autrement la performance dans l'administration publique*, Presses de l'Université du Québec, 440 pages.
12. NDIAYE Abdel Kader Clédor (1995), *Discipline budgétaire et modernisation de l'Etat au Sénégal*, Les nouvelles éditions africaines du Sénégal, Dakar, 227 pages.
13. SELMER Caroline (2003), *Construire et défendre son budget, outils, méthodes et comportements*, Dunod, Paris, 252 pages.

Sources internet

14. ACDI (1999), *La gestion axée sur les résultats à l'ACDI : guide d'introduction aux concepts et aux principes*, <http://www.acdicida.gc.ca/CIDAWEB/acdicida.nsf/prnFr/EMA-218132656-PPK>. (page consultée en janvier 2015).
15. ACDI (2000), *Atelier de formation Initiation à la gestion axée sur les résultats*, <http://www.acdi-cida.gc.ca/INET:IMAGES.NSF/vLUImages/> (consultée en janvier 2015).
16. ACDI (2003), *Les Outils de la GAR à l'ACDI : Guide pratique*, www.acdi-cida.gc.ca (page consultée en janvier 2015).
17. ACDI (2008), *La gestion axée sur les résultats - Énoncés de principe 2008*, <http://www.acdi-cida.gc.ca/acdi-cida/acdi-cida.nsf/fra/ANN-102084042-GVJ> (page consultée en janvier 2015).
18. ACDI (2009), *La gestion axée sur les résultats*, <http://www.acdi-cida.gc.ca> (page consultée en janvier 2015).
19. AIMF (2011), *Gestion axée sur les résultats, Guide à l'attention des collectivités locales*, https://www.aimf.asso.fr/upload/uploads/media/mediatheque/PDF/guides/GAR/guide_GAR_def_pdf_20111011_174816.pdf (page consultée en janvier 2015).
20. BRACEGIRDLE Peter (2001), *L'élaboration du plan de mise en œuvre du projet/programme selon l'approche axée sur les résultats, Guide à l'intention des partenaires de l'ACDI et des agences d'exécution*, <http://ofarcy.free.fr/documentation/French%20PIP%20Guide.pdf> (page consultée en janvier 2015).
21. COLLANGE Gérard & al (2006), *Guide méthodologique du suivi de la performance*, http://www.focusintl.com/059-Guide4_RPK.pdf (page consultée en février 2015).
22. GEORGES Armelle (1993), *OMS Élaboration du budget-programme, histoire et limites*, www.hcsp.fr (page consultée en février 2015).
23. Gouvernement du Québec (1999), *Pour de meilleurs services aux citoyens : un nouveau cadre de gestion pour la fonction publique*, <http://claudio.rochet.pagesperso-orange.fr/cours/Docspilostra/QuebecRefAdmin.pdf> (page consultée en janvier 2015).

24. HADDAD Mohamed (2011), *Avantages et opportunités de l'utilisation de la Gestion Axée sur les Résultats (GAR)*, <http://www.focusintl.com/038-unpan044140.pdf> (page consultée en février 2015).
25. HADJAD-CASTRO & al (2007), *La gestion axée sur les résultats*, http://www.cota.be/download/fo-gcp/Fiche7_GCP_GAR.pdf (page consultée en janvier 2015).
26. IGPDE (2006), *25 ans de réforme de la gestion publique dans les pays de l'OCDE, Convergence et systémique*, http://www.focusintl.com/035-25ans_reformes_ocde.pdf (page consultée en janvier 2015).
27. IMBERT Bruno (2013), *Atelier préparatoire de la stratégie de mise en œuvre de la nouvelle LOLF, le cadre général de la réforme*, www.finances.bj/spip.php?article1339 (page consultée en février 2015).
28. INSTITUT DU BENCHMARKING (2001), *Bonnes pratiques pour l'élaboration du budget*, <http://www.institutdubenchmarking.com/publications> (page consultée en Février 2015).
29. OCDE (2002), *Le processus budgétaire au Pays-bas*, <http://www.oecd.org/fr/gov/budgetisation/40422406.pdf> (page consultée en février 2015).
30. OCDE (2005), *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, Appropriation, harmonisation, alignement, résultats et responsabilité mutuelle*, <http://www.oecd.org/fr/cad/efficacite/34579826.pdf> (page consultée en janvier 2015).
31. PNUD (2002), *Guide du suivi et de l'évaluation axés sur les résultats*, <http://web.undp.org/evaluation/documents/HandBook/French/Fr-M&E-Handbook.pdf> (page consultée en janvier 2015).
32. PNUD (2009), *Guide de la planification, du suivi et de l'évaluation axés sur les résultats de développement*, <http://www.undp.org/eo/handbook> (page consultée en janvier 2015).
33. UEMOA (2009), *Guide didactique de la Directive N° 06/2009/CM/UEMOA du 26 Juin 2009 portant loi de finances au sein de l'UEMOADU 26 JUIN 2009*, http://www.uemoa.int/Documents/Actes/FINANCES_PUBLIQUES/Guide_didactique_directive_09_2009.pdf (page consultée en février 2015).
34. UNESCO (2012), *Approche de la programmation, de la gestion et du suivi axés sur les résultats (GAR/RBM) telle qu'elle est appliquée à l'UNESCO Principes directeurs*,

<http://unesdoc.unesco.org/images/0017/001775/177568F.pdf> (page consultée en janvier 2015).

Documents internes au Ministère de la Santé et de l'Action Sociale

35. Ministère de la Santé et de l'action sociale (2008), *CDSMT-Santé 2008*, 146 pages.
36. Ministère de la Santé et de l'Action sociale (2012), *Guide de gestion du PTA*, première édition, 73 pages.
37. République du Sénégal / MSAS (2009), *Plan National de Développement Sanitaire 2009-2018*, 86 pages.

CESAG - BIBLIOTHEQUE