



CESAG Centre Africain d'Etudes Supérieures en Gestion

**Institut Supérieur de Comptabilité,
de Banque et de Finance
(ISCBF)**

**Master Professionnel
en Audit et Contrôle de Gestion
(MPACG 2)**

**Promotion 2
(2007-2009)**

Mémoire de fin d'étude

THEME

**CARTOGRAPHIE DES RISQUES LIES A L'ELABORATION DU BUDGET
DE L'ETAT DU MINISTERE DE LA SANTE ET DE LA PREVENTION
(MSP) DU SENEGAL**

Présenté par :

Mr. Mathieu NDIAYE

Sous la direction :

Mr. Moussa YAZI

Directeur ISCIBF CESAG

Octobre 2012

DEDICACES

Je dédie ce mémoire à :

- mes parents qui n'ont ménagé aucun effort pour la réussite, la bonne éducation de leur fils mais aussi pour toute l'affection, l'amour qu'un parent doit à ses enfants ;
- tous mes frères et sœurs, particulièrement à toi NICOLE ;
- mes belles sœurs, Anastasie, Jeanne Odile, Marie FAYE ;
- mon épouse Marie Joe, et à mes enfants Thérèse Elisabeth, Jean Félix Sanou, Véronique Thérèse Agnès, pour les absences répétées.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

REMERCIEMENTS

PAR LA GRACE DE DIEU

Au terme de ce travail, j'adresse mes très vifs remerciements à tous ceux qui m'ont apporté leur soutien. Mes remerciements s'adressent particulièrement :

- à Monsieur Mamadou DIOP, Directeur de l'Administration Générale et de l'Equipement (DAGE) du Ministère de la Santé et de la Prévention ;
- aux agents de la Direction de l'Administration Générale et de l'Equipement ;
- à Monsieur Moussa YAZI, pour avoir accepté de m'encadrer ;
- au personnel et à l'ensemble du corps professoral du CESAG ;
- à tous mes camarades de la 2^{ème} promotion de MPACG 2 SOIR du CESAG.

LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

BCI	Budget Consolidé d'Investissement
CAC	Commissaire Aux Comptes
CAS/PNDS	Cellule d'Appui et de Suivi du Programme National de Développement Sanitaire
CDSMT	Cadre de Dépenses Sectorielles à Moyen Terme
CESAG	Centre Africain d'Etudes Supérieures en Gestion
CFAA	Country Financial Accountabilibility Assesment (Evaluation de la Gestion Financière et de la Comptabilité Publique)
CAFSP	Cellule d'Appui au Financement de la Santé et au Partenariat
CNFTMH	Centre National de Formation des Techniciens en Maintenance Hospitalière
CNS	Comptes Nationaux de la Santé
CPAR	Country Procurement Assesment Report (Rapport Analytique du Système de Passation des Marchés)
CRF	Centre Régional de Formation
DAF	Directeur Administratif et Financier
DAGE	Direction de l'Administration Générale et de l'Equipement
DB	Direction du Budget
DES	Direction des Etablissements de Santé
DGF	Direction Générale des Finances
DHP	Direction de l'Hygiène Publique
DPEE	Direction de la Prévision et des Etudes Economiques
DPL	Direction de la Pharmacie et des Laboratoires
DPM	Direction de la Prévention Médicale
DS	Direction de la Santé
DPSB	Division Programmation et Suivi Budgétaire
DRH	Direction des Ressources Humaines
DSRP	Document de Stratégie et de Réduction de la Pauvreté
ENDSS	Ecole Nationale de Développement Sanitaire et Social
EPS	Etablissement Public de Santé
GAR	Gestion Axée sur les Résultats

IPM	Institut de Prévoyance Maladie
ISO	Organisation Internationale de Normalisation
LNCM	Laboratoire National de Contrôle des Médicaments
LOLF	Loi Organique de la Loi des Finances
MEF	Ministère de l'Economie et des Finances
MSP	Ministère de la Santé et de la Prévention
NTIC	Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication
PDIS	Programme de Développement Intégré de la Santé
PDG	Président Directeur Général
PNDS	Programme National de Développement Sanitaire
PNLP	Programme National de Lutte contre la Tuberculose
PTA	Plan de Travail Annuel
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
QCM	Questions à Choix Multiples
SA	Société Anonyme
SCA	Stratégie de Croissance Accélérée
SIG	Système d'Information à des Fins de Gestion
SIGFIP	Système d'Information et de Gestion des Finances Publiques
SMQ	Système de Management de la Qualité
SNEIPS	Service National de l'Education et de l'Information Sanitaire pour la Santé
SNIS	Service National pour l'Information Sanitaire

LISTE DES TABLEAUX ET FIGURES

TABLEAUX

Tableau n° 1 : Synthèse des étapes de procédure budgétaire.....	13
Tableau n° 2 : Risques selon la criticité.....	23
Tableau n° 3 : Risques selon l'évolution et l'impact.....	23
Tableau n° 4 : Les risques opérationnels du processus budgétaire de l'Etat.....	27
Tableau n° 5 : Dispositif de maîtrise des risques.....	31
Tableau n° 6 : Synthèse des démarches d'évaluation des risques.....	39
Tableau n° 7 : Modèle de tableau d'analyse des risques.....	42
Tableau n° 8 : Modèle de tableau d'estimation des risques.....	43
Tableau n° 9 : Modèle de grille de criticité des risques.....	44
Tableau n° 10 : Situation des entretiens.....	51
Tableau n° 11 : Calendrier budgétaire indicatif du MSP.....	66
Tableau n° 12 : Situation d'exécution du BCI-Etat 2009.....	69
Tableau n° 13 : Risques liés aux activités de préparation du budget.....	75
Tableau n° 14 : Risques liés aux activités d'élaboration du budget.....	77
Tableau n° 15 : Risques liés aux activités d'approbation du budget.....	80
Tableau n° 16 : Echelle d'évaluation de la qualité du dispositif de maîtrise des risques.....	82
Tableau n° 17 : Evaluation de la qualité du dispositif de contrôle.....	82
Tableau n° 18 : Echelle de mesure de l'impact du risque	84
Tableau n° 19 : Evaluation de l'impact du risque	85
Tableau n° 20 : Hiérarchisation des risques selon la probabilité d'occurrence.....	88
Tableau n° 21 : Hiérarchisation des risques selon leurs impacts.....	89
Tableau n° 22 : Commentaires sur les zones de risques.....	92
Tableau n° 23 : Proposition d'un plan d'actions.....	95

FIGURES

FIGURE 1: Modèle d'échelle des risques.....	45
FIGURE 2: Modèle d'analyse.....	50
FIGURE 3 : Matrice des risques.....	91

TABLE DES MATIERES

Dédicaces.....	i
Remerciements.....	ii
Liste des sigles et abréviations.....	iii
Listes des figures et des tableaux.....	v
Table des matières.....	vii
INTRODUCTION GENERALE.....	1
PREMIERE PARTIE : CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE.....	7
INTRODUCTION.....	8
CHAPITRE I : RISQUES OPERATIONNELS DU PROCESSUS BUDGETAIRE.....	9
1.1 LE PROCESSUS BUDGETAIRE DANS LE SECTEUR PUBLIC.....	9
1.1.1 Définition et rôles du budget.....	9
1.1.1.1 Définition du budget.....	9
1.1.1.2 Rôles du budget.....	10
1.1.2 Principes d'élaboration du budget.....	10
1.1.3 Processus d'élaboration du budget.....	12
1.1.3.1 Les différentes phases d'élaboration du budget.....	12
1.1.3.2 Les étapes de procédure d'élaboration du budget dans le secteur public.....	12
1.1.3.2.1 Le processus de préparation du budget.....	14
1.1.3.2.2 Le processus d'approbation du budget.....	21
1.2 RISQUES LIES AU PROCESSUS D'ELABORATION DU BUDGET.....	22
1.2.1 Définition.....	22
1.2.2 Les risques opérationnels.....	24
1.2.2.1 Définition du risque opérationnel.....	24
1.2.2.2 Risques opérationnels du processus d'élaboration du budget.....	24
1.2.2.3 Risques opérationnels du processus budgétaire de l'Etat.....	25
1.3 DISPOSITIF DE MAITRISE DES RISQUES LIES AU PROCESSUS D'ELABORATION DU BUDGET.....	28
1.3.1 Gestion des risques opérationnels.....	28
1.3.2 Dispositifs de maitrise des risques liés à l'élaboration du budget.....	28
Conclusion.....	33

CHAPITRE II : DEMARCHE D'ELABORATION DE LA CARTOGRAPHIE DES RISQUES.....	34
2.1 DEFINITION ET OBJECTIFS DE LA CARTOGRAPHIE DES RISQUES.....	34
2.1.1 Définition de la cartographie des risques	34
2.1.2 Les objectifs de l'établissement d'une cartographie des risques.....	35
2.1.3 Les motivations d'établissement d'une cartographie	35
2.2. Les facteurs clés de réussite d'une cartographie	36
2.3 DEMARCHES D'ELABORATION	37
2.3.1 Les différentes approches d'élaboration.....	37
2.3.2 Les étapes d'élaboration d'une cartographie des risques opérationnels.....	38
2.3.2.1 La description du processus	40
2.3.2.2 L'identification et analyse des risques	40
2.3.2.3 L'évaluation des risques	42
2.3.2.4 Hiérarchisation des risques	43
2.3.2.5 Evaluation des dispositifs de contrôle et de maîtrise des risques	45
2.3.2.6 Elaboration de la matrice des risques	46
2.3.2.7 Le plan de maîtrise des risques	46
2.3.2.8 La vérification de l'efficacité du plan d'action.....	47
Conclusion	48
CHAPITRE III : METHODOLOGIE DE L'ETUDE.....	49
3.1 MODELE D'ANALYSE.....	49
3.2 COLLECTE DE DONNEES.....	51
3.2.1 Les entretiens.....	51
3.2.2 L'analyse documentaire.....	52
3.2.3 L'observation.....	52
3.3 ANALYSE DES DONNEES.....	52
3.3.1 Le questionnaire de contrôle interne.....	52
3.3.2 Le tableau d'identification de risques.....	53
CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE.....	54
DEUXIEME PARTIE : CADRE PRATIQUE DE L'ETUDE.....	55
INTRODUCTION.....	56

CHAPITRE IV : PRESENTATION DE LA DAGE DU MSP.....	57
4.1 PRESENTATION DU MSP.....	57
4.1.1 Cadre institutionnel.....	57
4.1.2 Organisation et fonctionnement du MSP.....	58
4.2 LA DAGE AU SEIN DU MSP	63
4.2.1 Historique et Missions.....	63
4.2.2 Organisation et fonctionnement.....	63
4.2.3 La Division de la Programmation et du Suivi Budgétaire.....	64
Conclusion.....	64
CHAPITRE V : PROCESSUS D'ELABORATION DU BUDGET DU MSP.....	65
5.1 LE PROCESSUS DE PREPARATION DU BUDGET.....	65
5.1.1 Lancement de la campagne des budgets économiques.....	67
5.1.2 Notification de la lettre de préparation de la Loi de finances.....	67
5.1.3 Envoi de la lettre circulaire pour la préparation de la Loi de finances.....	68
5.1.4 L'expression des besoins des services.....	69
5.1.5 Le bilan de l'exécution du BCI 2009	69
5.1.6 Elaboration du projet de budget.....	70
5.1.7 Arbitrages budgétaires.....	70
5.1.8 Elaboration du budget définitif.....	72
5.2 LE PROCESSUS D'APPROBATION DU BUDGET.....	72
5.2.1 Examen du budget par la commission des finances de l'Assemblée Nationale.....	72
5.2.2 Vote du budget par l'Assemblée Nationale.....	73
5.2.3 Examen et vote du budget par le Sénat.....	73
CHAPITRE VI : ELABORATION DE LA CARTOGRAPHIE DES RISQUES LIES AU PROCESSUS D'ELABORATION DU BUDGET DU MSP	74
6.1 IDENTIFICATION DES RISQUES BUDGETAIRES.....	74
6.1.1 Identification des risques liés à la préparation du budget	74
6.1.2 Identification des risques liés à l'élaboration du budget	76
6.1.3 Identification des risques liés à l'approbation du budget	79
6.2 EVALUATION DES RISQUES ET DISPOSITIFS DE CONTROLE.....	81
6.2.1 Evaluation de la probabilité de survenance.....	81
6.2.2 Evaluation de l'impact du risque.....	83

6.3 HIERARCHISATION DES RISQUES LIES A L'ELABORATION DU BUDGET...	87
6.3.1 Hiérarchisation des risques selon la probabilité d'occurrence.....	87
6.3.2 Hiérarchisation des risques selon leurs impacts.....	89
6.4 ACTIONS.....	90
6.4.1 Présentation et analyse de la matrice.....	90
6.4.2 Recommandations.....	92
6.4.3 Etablissement d'un plan d'actions de maîtrise des risques	95
CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE.....	97
CONCLUSION GENERALE.....	98
ANNEXES.....	100
BIBLIOGRAPHIE.....	109

CESAG - BIBLIOTHEQUE

INTRODUCTION GENERALE

CESAG BIBLIOTHEQUE

Avec le 21^{ème} siècle, on assiste au développement d'organisations économiques de grande taille dont les problèmes de gestion tournent autour de la planification, la coordination et le contrôle. Ces changements ont pour conséquences, pour beaucoup d'entre elles, une mutation dans le système de gouvernance à travers la mise en place de procédures de gestion budgétaire. En effet, la procédure budgétaire constitue un des principes fondamentaux des institutions parlementaires en ce sens qu'elle représente une solution pertinente au problème de l'organisation des relations entre les bénéficiaires et les représentants de l'Etat.

Au Sénégal, le secteur public intègre de plus en plus dans son processus de planification des objectifs de performance, mais aussi de bonne gouvernance. Ainsi, les secteurs sont amenés, dans le cadre de l'élaboration de leur budget, à accorder une place importante à la qualité des services offerts aux populations. Ils sont aussi amenés à identifier tous les facteurs susceptibles de rendre vulnérable la planification budgétaire ; d'où la notion de risque.

Le risque se présente sous plusieurs formes : financier, social, sécurité, etc. Il demeure une préoccupation inhérente à l'homme. Qu'il s'agisse de risques connus du passé ou de nouveaux risques qui accompagnent le progrès, la technologie nous a procuré les outils permettant de les mesurer et de les gérer, voire parfois de les éviter.

La cartographie des risques est un outil moderne de gestion pouvant permettre au Ministère de la Santé et de la Prévention (MSP) d'identifier, d'évaluer et de gérer correctement les risques liés à la planification budgétaire et d'améliorer ses processus.

L'élaboration du budget du MSP, s'inscrit dans le cadre établi par l'Etat du Sénégal à travers le Ministère de l'Economie et des Finances (MEF). Son élaboration est une conjugaison d'efforts fournis par les différents services demandeurs de ressources.

Les différentes étapes du processus s'articulent autour de la lettre d'orientation, les budgets des services, les arbitrages internes et externes, le vote du budget à l'Assemblée Nationale et au Sénat. Toutes ces étapes suscitent un intérêt des acteurs mais constituent aussi des sources d'interrogations auxquelles la tutelle tente d'apporter des solutions.

Les services sont généralement soucieux de l'intégrité des agents chargés de consolider les budgets soumis à l'autorité, mais aussi des ressources allouées après les différents arbitrages. Les solutions apportées par l'autorité sont souvent transitoires, et ne tiennent

toujours pas compte des problèmes inhérents aux processus de chaque service et pouvant trouver une solution dans l'anticipation. Pour mieux cerner le problème, nous procéderons à sa définition.

L'élaboration du budget du Ministère de la santé est souvent objet de contestations nées de dysfonctionnements liés d'une part, à l'absence de formalisation d'une procédure budgétaire interne et, d'autre part à la faiblesse des ressources allouées. Les actions menées jusque-là par les acteurs ne participent pas à lier les problèmes identifiés aux processus des différentes entités et à les classer selon la gravité et la fréquence de leur survenance. Ce qui explique la récurrence de ces dysfonctionnements.

Par ailleurs, l'utilisation de la cartographie des risques comme outil de gestion n'est pas effective. Cette approche par les risques permettrait au Ministère de disposer d'un environnement de planification apaisé grâce à l'identification, l'évaluation et la hiérarchisation des risques liés à l'élaboration du budget de l'Etat. L'analyse de ces dysfonctionnements nous permettra de mieux comprendre le problème.

Plusieurs causes peuvent expliquer le problème : l'absence d'une procédure budgétaire interne formalisée ; des délais d'élaboration du budget longs et éprouvants ; la méconnaissance de l'approche par les risques.

- L'absence d'une procédure budgétaire interne formalisée

La planification budgétaire dans sa démarche à l'intérieur du secteur n'est pas formalisée. Cette situation est rendue plus difficile par la non maîtrise du Cadre de Dépenses Sectoriel à Moyen Terme (CDSMT), outil de planification du secteur ; et en l'absence de cette formalisation, les services présentent leurs budgets sous des modèles différents ; ce qui pose un problème à l'exploitation.

- Délais d'élaboration du budget trop longs et éprouvants

Le processus débute en Avril avec la lettre d'orientation et s'achève en novembre avec les sessions budgétaires à l'Assemblée Nationale et au Sénat. Ces navettes coordonnées par la Direction de l'Administration Générale et de l'Équipement (DAGE) sont souvent sources d'insatisfaction et de lassitude pour les acteurs du niveau central et régional.

- **Méconnaissance de l'approche par les risques.**

Cette approche n'est pas une pratique de gestion au MSP. En effet, la documentation dans le secteur public n'intègre pas la cartographie des risques dans le processus d'élaboration du budget de l'Etat. Ce qui fait que les ressources humaines ne sont pas orientées dans ces domaines de formation. Ces dysfonctionnements ont pour conséquences :

- la confection de pré - budgets des services selon plusieurs modèles ;
- les retards dans la production des pré - budgets ;
- les surcoûts des budgets des services ;
- les tensions ou conflits entre acteurs et décideurs lors des arbitrages ;
- les difficultés dans la mobilisation des ressources allouées.

Dans un tel contexte, comment faire pour que la direction chargée du budget puisse être performante pour atteindre les objectifs de planification efficace ?

Plusieurs solutions sont envisageables :

- rendre opérationnel à l'échelon national le CDSMT, outil mis en place pour l'accompagnement du budget du secteur ;
- mettre en place un cadre de concertation formalisé entre acteurs et décideurs ;
- renforcer le dispositif de contrôle interne par :
 - le renforcement des capacités des agents de la DAGE en finances publiques ;
 - la mise en place d'un manuel interne de procédure budgétaire ;
 - l'élaboration d'une cartographie des risques pouvant servir de base d'anticipation des difficultés à chaque étape de l'élaboration du budget.

Dans le cadre de notre étude, nous retiendrons la cartographie des risques liés à l'élaboration du budget l'Etat, car elle offre la possibilité de contribuer à l'amélioration du système de maîtrise des risques au niveau du processus grâce à l'anticipation. La mise en œuvre de cette solution pourrait contribuer à réduire les délais et à améliorer la qualité du document de budget.

La question de recherche que nous posons est de savoir quel est le profil des risques liés à l'élaboration du budget de MSP ?

Il s'agit, entre autres de répondre aux questions ci-après :

- quels sont les risques liés à l'élaboration du budget du MSP et quels sont les dispositifs pouvant assurer leur maîtrise ?
- quelle démarche utiliser pour l'élaboration de la cartographie des risques ?
- quels sont les dispositifs mis en place par le MSP pour maîtriser les risques liés à l'élaboration de son budget ? Quelle est leur efficacité ?
- quels sont la probabilité de survenance de ces risques et leurs impacts ?
- comment les formaliser dans une cartographie des risques ?
- comment renforcer le dispositif de maîtrise des risques pour améliorer la procédure budgétaire ?

L'objectif principal de cette étude est de réaliser la cartographie des risques liés au processus budgétaire du MSP.

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

- décrire le processus d'élaboration du budget et en déduire les risques associés ;
- documenter le processus d'élaboration d'une cartographie des risques ;
- identifier les risques liés à chaque étape d'élaboration du budget ;
- décrire et évaluer le processus d'élaboration du budget du MSP ;
- déterminer les niveaux de risque associés et les formaliser dans une cartographie ;
- faire des recommandations pour une meilleure maîtrise de ces risques.

Le cadre de notre étude est le MSP. Toutefois, l'analyse de certaines étapes de l'élaboration du budget de l'Etat nous amènera à traiter du rôle du MEF, de l'Assemblée Nationale et du Sénat à ce sujet.

Cette étude revêt un intérêt particulier dans la mesure où l'élaboration du budget de l'Etat est l'activité qui regroupe l'ensemble des services du MSP. Les échanges étant souvent sources d'incompréhensions, la cartographie des risques s'avère un instrument pour améliorer la performance des acteurs.

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

Les efforts de l'Etat aux côtés des partenaires au développement nécessitent une meilleure planification des ressources. La cartographie des risques dans l'élaboration du budget de l'Etat doit permettre au MSP de: diagnostiquer les causes de dysfonctionnements du processus ; disposer d'outils pouvant contribuer à la mise en œuvre du CDSMT à l'échelon national ; améliorer la planification des services du secteur par la mise en place d'une procédure interne.

La cartographie constitue une opportunité pour approfondir nos connaissances acquises au cours de la formation. Par ailleurs, elle peut susciter l'intérêt des chercheurs à l'égard de l'administration qui tend vers une bonne gouvernance, véritable enjeu de développement de nos pays.

L'exploitation de cette étude devra permettre au lecteur, de mieux comprendre l'utilité de la cartographie des risques dans le secteur public. Il y trouvera les techniques les plus variées pour élargir son champ d'action de connaissances. Nous aborderons ce travail selon le plan ci-dessous :

- Dans la première partie, nous étudierons le cadre théorique du processus d'élaboration du budget. Il s'agit notamment de procéder à une revue de littérature qui présente les notions de gestion budgétaire et risques inhérents avant de décrire la démarche de la cartographie des risques et la méthodologie de l'étude.
- Dans une deuxième partie, nous aborderons les aspects pratiques de notre étude. Nous présenterons la DAGE du MSP avant de procéder à la cartographie des risques liés à l'élaboration du budget du MSP du Sénégal.

PREMIERE PARTIE : CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE

CESAG - BIBLIOTHEQUE

INTRODUCTION

La coexistence actuelle entre les anciennes pratiques et les nouvelles exigences juridiques et morales est source de nouveaux risques pour les dirigeants d'entreprise et les « décideurs publics ». Ce souci de mettre l'entreprise hors de nouveaux risques est lié d'une part, à la multiplication des procès de toutes sortes devant les juridictions et d'autre part, à la nature humaine constamment soumise à des contraintes et à des tentations et, qu'il est nécessaire d'encadrer et de protéger avec attention.

Pour éviter ces types de cas, la problématique des risques opérationnels devrait donc être intégrée dans toute gestion de projet ; or, les fondamentaux de la gestion des risques ne sont pas toujours clairs et partagés au sein des entreprises. Pour mieux anticiper et gérer l'incertitude quelques questions peuvent être posées :

- quels sont les risques majeurs auxquels nous sommes exposés ?
- quels concepts, méthodologies et outils mettre en place pour la maîtrise de ces risques ?
- comment responsabiliser nos managers sur les risques qu'ils prennent ?
- quelle stratégie d'amélioration de la performance ?

Il est nécessaire de définir les concepts clés pour une compréhension partagée de la cartographie des risques opérationnels du processus d'élaboration du budget de l'Etat.

Nous allons d'abord présenter dans le premier chapitre les risques opérationnels du processus budgétaire, ensuite dans le deuxième chapitre, la démarche d'élaboration d'une cartographie des risques. Et enfin, dans le troisième chapitre, il sera question de la méthodologie de l'étude. Dans le cadre de ce travail, l'accent est mis plus sur l'élaboration du budget tel qu'il est effectué par les agents de la DAGE du MSP.

CHAPITRE I : RISQUES OPERATIONNELS DU PROCESSUS BUDGETAIRE

Le risque constitue une menace pour toutes les organisations. Les Etats, structures généralement bien organisées, ne sont pas épargnés dans leur processus budgétaire. La menace est présente à toutes les étapes de l'élaboration du budget.

Pour bien comprendre les risques opérationnels liés à l'élaboration du budget de l'Etat, la définition de certains concepts est nécessaire. Nous procéderons d'abord à une présentation d'un aperçu général du processus budgétaire du MSP, des risques opérationnels, et enfin des dispositifs de maîtrise des risques, base de toute bonne pratique de gestion des risques. Le processus budgétaire s'effectue à travers ses phases d'élaboration, d'exécution et de suivi contrôle du budget. Notre étude se limite à la phase d'élaboration du budget dans le secteur public, notamment celui du MSP.

1.1 LE PROCESSUS BUDGETAIRE DANS LE SECTEUR PUBLIC

Le processus budgétaire dans le secteur public est une discipline qui 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 la gouvernent.

1.1.1 Définition et rôles du budget

La notion de « budget » a été développée par plusieurs auteurs. Historiquement, le terme de « 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 » (LECLERE, 1994 : 5). Nous retiendrons quelques définitions avant de relater le rôle du budget dans les organisations.

1.1.1.1 Définitions du budget

Pour BOUQUIN (2008 : 372), le budget est (ou devrait être) l'expression comptable et financière des plans d'action retenus pour que les objectifs visés et les moyens disponibles sur le court terme (l'année en général) convergent vers la réalisation des plans opérationnels.

« Le budget est l'acte par lequel sont prévues et autorisées 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).

Nous retiendrons que le budget est un outil de prévision, d'aide au pilotage d'une entreprise ; c'est un ensemble de documents prévisionnels offrant une traduction chiffrée des plans d'action annuels élaborés par les organisations pour l'atteinte de leurs objectifs.

1.1.1.2 Les rôles du budget

La dernière étape de planification est celle des prévisions à moins d'un an formalisées dans les budgets. Notons que l'on peut parler « du budget » ou « des budgets ». Selon (LECLERE, 1994 : 9-14 ; BOUQUIN, 2008 :374 ; HONORAT, 2005 :1 ; ALAZARD & SEPARI, 2004 :286 ; MYKITA & TUSZINSKI, 2002 :15 et BOUQUIN, 2008 :372), il peut jouer plusieurs rôles :

- le budget comme instrument de contrôle de gestion : il est nécessaire de mettre en place un système d'information permettant de détecter les écarts, et de prendre des actions correctrices pour réguler le processus ;
- le budget comme instrument de simulation et d'aide à la décision : le gestionnaire prend des décisions en fonction des informations qui lui sont fournies ;
- le budget comme instrument de motivation et de gestion des conflits: les organisations peuvent jouir d'un climat social apaisé si chacun adhère aux objectifs mis en avant par la direction. La participation des représentants du personnel aux sessions budgétaires constitue une source de motivation pour les employés.

1.1.2 Principes d'élaboration du budget

La présentation du budget de l'Etat doit respecter les quatre grands principes du droit budgétaire classique (NIANT, 2006 ; NDIAYE, 1995 :12-13 ; ODELL, 2001 :2 ; Ministère de la Jeunesse, de l'Education et de la Recherche, 2007) : le principe d'annualité, le principe d'unité, le principe d'universalité, le principe de spécialité.

a) Le principe d'annualité

Selon plusieurs auteurs (HONORAT, 2005 : 145 ; HORNGREN & al, 2003 :9), 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. En France comme au Sénégal, l'exercice budgétaire coïncide ainsi 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. D'un pays à un autre, le principe d'annualité connaît une application différente ; des pays comme la Grande-Bretagne, le Japon et le Canada font débiter l'exercice budgétaire le 1er avril, et les Etats-Unis, le 1er octobre.

Dans la pratique, l'application trop stricte du principe d'annualité est soumise à des aménagements destinés à concilier continuité budgétaire et souplesse de fonctionnement de l'Etat. Les mesures ci-après sont envisageables : lois de finances rectificatives ; période complémentaire à l'exercice budgétaire; report des crédits non consommés à l'exercice suivant.

b) Le principe d'unité

Le principe d'unité recouvre deux règles :

- la règle de l'unité, qui exige que le budget de l'Etat soit retracé dans un document unique appelé « la 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'Etat.

c) Le principe d'universalité

Le principe d'universalité, 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.

d) Le principe de spécialité

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

e) Le principe de sincérité

Ce nouveau principe budgétaire découle du principe selon lequel « les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat ». Ce principe, inspiré du droit comptable privé, implique l'exhaustivité, la cohérence et l'exactitude des informations financières fournies par l'Etat.

1.1.3 Processus d'élaboration du budget

Pour SELMER (2003 : 38), si on tient à une définition précise, disons que la procédure budgétaire est un ensemble de règles et de processus écrits qui déterminent le mode de préparation, d'approbation et de suivi du budget. Selon plusieurs auteurs (HONORAT, 2005 :147; HORNGREN & al, 2003 :8) le processus budgétaire n'est pas normalisé mais doit durer le moins longtemps possible parce que l'établissement d'un budget mobilise beaucoup d'énergie. Pour DEMEESTERE (2005 :56-57), les innovations introduites dans le secteur public, prévoient surtout un changement dans l'organisation budgétaire de l'Etat et, au-delà de cela, vise à transformer la gestion publique. Le budget passe d'un modèle structuré par nature de moyens à un modèle structuré par finalités : les missions, programmes et actions. L'élaboration du budget se fait en plusieurs étapes.

1.1.3.1 Les différentes phases d'élaboration des budgets

Les étapes de la gestion budgétaire reposent sur la prévision et la budgétisation. Il n'y a pas un modèle standard d'élaboration du budget ; il varie d'une organisation à une autre. Nous traiterons de la procédure d'élaboration du budget dans le secteur public.

1.1.3.2 Les étapes de procédure d'élaboration du budget dans le secteur public

Les pratiques de constitution du budget diffèrent selon le mode d'organisation du pays (ALAZARD & SEPARI, 2004 :286). Pour LECLERE (1994 :6), pour signifier de façon imagée la somme d'argent allouée à une entité administrative pour que celle-ci puisse

fonctionner et mettre en œuvre les décisions du Parlement, le terme « budget » est devenu un terme de droit public, et la procédure budgétaire un des fondements des institutions parlementaires. Nous présenterons la synthèse des étapes de procédure d'élaboration du budget pratiquées dans le secteur public dans des pays comme la France, le Danemark, le Canada, les Etats-Unis (OCDE, 2001, 2003 et 2004; ODELL, 2001 :2).

Tableau 1 - Synthèse des étapes de procédure budgétaire

Phases	Etapes	France	Danemark	Canada	Etats-Unis	Suède
1- Etudes préparatoires et analyses ou phase préalable	1.1 Insertion du projet dans un cadre budgétaire pluriannuel	X				X
	1.2 Analyse de l'exécution du budget précédent	X				
2- Diffusion des instructions budgétaires de la tutelle ou orientation de politique économique	2.1 Définition de la stratégie d'ensemble des finances ou orientation de politique économique	X	X	X	X	X
	2.2 Lettre de cadrage budgétaire	X	X	X	X	X
	2.3 Proposition de plafonds de dépenses	X	X			X
3- Elaboration des budgets des services ou élaboration des pré-budgets	3.1 Préparation des demandes budgétaires par les départements et transmission à l'autorité	X	X	X	X	X
4- Navettes budgétaires et arbitrage des Projets	4.1 Consolidations des Pré-budgets	X	X	X	X	X
	4.2 Négociations internes à l'administration	X	X	X	X	
	4.3 Négociations avec les ministères ou secteurs dépenses	X	X	X	X	X
5- Elaboration du budget définitif	5.1 Modification du projet de budget et négociations avec les ministères	X	X	X	X	
	5.2 Finalisation des documents budgétaires et transmission aux autorités	X	X	X	X	X
6- Discussion et adoption du budget ou Vote de la loi de finances	6.1 Approbation du projet de budget par le gouvernement	X	X	X		X
	6.2 Présentation du projet de budget au parlement	X	X	X	X	X
	6.3 Approbation du projet de budget par le parlement	X	X	X	X	X

Source : tableau établi à partir de la synthèse des articles de Ministère de la Jeunesse, de l'Education et de la Recherche (2007) ; OCDE (2001, 2003 et 2004) et ODELL (2001 :2).

Le principe d'annualité, même s'il connaît une application différente d'un pays à un autre, est la principale caractéristique du cycle budgétaire des Etats. A l'instar des budgets des entreprises, la procédure budgétaire dans le secteur public, se déroule en deux temps : d'abord, le processus de préparation du budget ; puis le processus d'approbation du budget.

1.1.3.2.1 Le processus de préparation du budget

Pour SELMER (2003 :16) et LOCHARD (1998 :31), le processus budgétaire étant un processus itératif, chaque budget doit être établi en corrélation étroite avec les autres budgets. La notification du budget se fait sous la forme d'un document écrit et signé émanant de la direction générale. Il indique les objectifs fixés et les ressources allouées pour les atteindre. Généralement, le processus de préparation du budget est le fait d'une direction ou d'un service chargé du budget logé dans les ministères dépensiers. Selon plusieurs auteurs (HORNGREN & al, 2003 :4 ; LECLERE, 1994 :18-25 ; MYKITA & TUSZINSKI, 2002 :17 ; OCDE, 2001, 2003 et 2004; ODELL, 2001 :2 ; Ministère de la Jeunesse, de l'Education et de la Recherche, 2007), la procédure de préparation du budget couvre les phases suivantes : études préparatoires et analyses ou phase préalable ; diffusion des instructions budgétaires de la tutelle ou orientation de politique économique ; élaboration des budgets des services ; navettes budgétaires et arbitrages des projets ; élaboration du budget définitif.

Phase 1 - Etudes préparatoires et analyses ou phase préalable

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. L'analyse de la conjoncture portera à la fois sur des éléments internes (forces et faiblesses), et sur des éléments externes (opportunités et menaces). Cette étude de conjoncture est suivie d'un certain nombre d'analyses telles que les études de marché, l'analyse des décisions pouvant modifier la structure du budget, les prévisions budgétaires etc. La phase 1 est composée de deux étapes principales (Ministère de la Jeunesse, de l'Education et de la Recherche, 2007; ODELL, 2001 :2 ; OCDE, 2004) : insertion du projet dans un cadre budgétaire pluriannuel ; analyse de l'exécution du budget précédent.

a) Insertion du projet dans un cadre budgétaire pluriannuel

Beaucoup de pays utilisent un cadre budgétaire pluriannuel comme base de leur processus budgétaire annuel. L'horizon est de trois ans, c'est-à-dire le prochain budget et les deux années suivantes. Selon plusieurs auteurs (HONORAT, 2005 :146 ; BOUQUIN, 2008 :381 ; HORNGREN & al, 2003 :9 ; DEMESTEERE, 2005 :57 ; ALAZARD & SEPARI, 2004 :288), « c'est un plan ou budget glissant ». Le cadre budgétaire pluriannuel assure le lien entre les objectifs de politique fiscale du Gouvernement dans un contexte macro-économique et leur application dans un contexte opérationnel. Lorsqu'un cadre budgétaire pluriannuel est instauré, la mise à jour des données pour la troisième année du cycle constitue le point de départ de l'exercice annuel.

b) Analyse de l'exécution du budget précédent

Le concept de bonne gouvernance dans l'allocation des ressources impose d'effectuer une situation à mi-parcours ou à terme. Le but recherché est de s'assurer de la cohérence entre les moyens et l'atteinte des objectifs fixés antérieurement. Pour LECLERE (1994 :28), ce suivi peut être complété par la production de situations périodiques : compte de résultat, bilans trimestriels ou annuels. L'analyse détaillée de l'exécution du budget précédent, notamment des résultats, des indicateurs, pourrait servir de base lors des discussions entre les acteurs des ministères.

Phase 2 - Diffusion des instructions budgétaires de la tutelle

A cette étape l'organisation se fixe des objectifs globaux et des objectifs par service (LOCHARD, 1998 :34 ; et MALO & al ; 2000 :87). Les objectifs globaux doivent être compatibles avec les orientations données par la tutelle et avec l'évolution de l'environnement externe et interne. Pour GERVAIS (2000 :281), tant que les objectifs ne sont pas connus, la procédure de détermination des budgets ne peut donc commencer. La phase 2 peut se décomposer en trois étapes (OCDE, 2001, 2003 et 2004 et ODELL, 2001 :2 ; Ministère de la Jeunesse, de l'Education et de la Recherche, 2007) : définition de la stratégie d'ensemble des finances ou orientation de politique économique ; lettre de cadrage budgétaire ; proposition de plafonds de dépenses.

a) Définition de la stratégie d'ensemble des finances

La définition d'une stratégie d'ensemble des finances répond d'une part, à un souci d'équilibre des recettes et des dépenses des Etats et d'autre part, à l'atteinte d'objectifs fixés. Dans beaucoup de pays, l'orientation de politique économique est réalisée au début de l'année budgétaire à travers une note exposant les priorités budgétaires, les hypothèses économiques et leur incidence sur les politiques en vigueur (OCDE, 2001, 2003 et 2004; ODELL, 2001 :2 ; Ministère de la Jeunesse, de l'Education et de la Recherche, 2007).

b) Lettre de cadrage budgétaire

Selon (HONORAT, 2005 :146 ; SELMER, 2003 :22), la lettre de cadrage rappelle les objectifs stratégiques, les grandes orientations de l'organisation. Cette lettre adressée aux départements ministériels, contient des directives précisant le niveau de financement général et met en relief les enjeux principaux sur le plan de la gestion et des programmes. Les lettres de cadrage fixent d'une part (Ministère de la Jeunesse, de l'Education et de la Recherche, 2007 ; ODELL, 2001 :2 et OCDE, 2004): les priorités gouvernementales ; le pourcentage de progression des dépenses de l'Etat ; une date limite pour la remise des propositions des ministères ; et d'autre part, les aspects de la gestion et des programmes dont les départements doivent tenir compte dans la présentation de leur budget ; le niveau maximal des dépenses et les catégories devant être analysées spécifiquement.

c) Proposition de plafonds de dépenses

Elle est aussi une directive de la tutelle. Les lettres-plafonds adressées aux départements ministériels déterminent le niveau des dépenses du projet de loi de finances (Ministère de la Jeunesse, de l'Education et de la Recherche, 2007 ; ODELL, 2001 :2 et OCDE, 2004). Le système de plafonnement des dépenses permet au gouvernement de fixer le montant global des crédits de tous les ministères dépensiers. Il incombe ensuite à chaque département de procéder à la répartition des fonds dans son domaine. Pour SELMER (2003 :22), des thèmes comme la maîtrise ou la limitation des dépenses d'investissement ou des coûts de structure à...x millions d'euros peuvent être traités dans la lettre de cadrage. Ces opérations nécessitent parfois une autorisation de dépenses. Cette organisation est censée améliorer la

qualité des décisions, puisque les différents ministères arrêtent leurs choix en connaissance de cause et se sentent davantage responsables de leurs propres initiatives.

Phase 3 - Elaboration des budgets des services

Pour CAUVIN & COYAUD (1990 :269), la réflexion en niveaux de service n'est pas toujours aisée. Il revient aux différents responsables de service ou département d'établir leur budget à partir de plans d'actions qu'ils auront défini pour l'atteinte des objectifs spécifiques. Pour SELMER (2003 :23), les budgets fonctionnels sont établis par les centres de responsabilité budgétaire, éventuellement assistées de leurs collaborateurs. Sur la base des documents comptables (bilan, compte de résultat, rapports d'activités, etc.), de recherches et d'études diverses, l'organisation peut établir le plan d'actions des services qui sera quantifié pour donner le projet de budget. Ce qui entraîne l'établissement des différents budgets, de ressources, investissements, fonctionnement etc. Cependant la référence directe aux prévisions de l'année précédente, n'est pas un principe applicable à tous les Etats. La phase 3 concerne l'étape suivante : préparation des demandes budgétaires par les départements et soumission à l'autorité.

- Préparation des demandes budgétaires et soumission à l'autorité

Chaque département ministériel a sa propre procédure interne pour traiter les demandes de ses services rattachés. Dans certains cas, l'entité centrale répartit la dotation plafonnée du gouvernement entre les composantes et leur demande de soumettre des propositions s'inscrivant dans ces limites. D'autres ministères, préfèrent que les services formulent leurs demandes sans référence spécifique au montant autorisé. Elles estiment que cette procédure est dynamique et fait apparaître les redéploiements de crédits en faisant bien apparaître les nouveaux besoins (Ministère de la Jeunesse, de l'Education et de la Recherche, 2007; OCDE, 2001, 2003 et 2004 et ODELL, 2001 :2). Pour GERVAIS (2000 : 284), la remontée progressive des documents et des informations qui en résultent peut alors être envisagée.

Dans les deux cas, il existe une collaboration entre les ministères et les services demandeurs tout au long de l'année et l'on peut estimer que le système optimal, pourrait être un dosage des deux méthodes précitées.

Phase 4 - Navettes budgétaires et arbitrages des projets

C'est la phase de négociation entre le ministère de tutelle et les responsables de service lors de réunions budgétaires afin d'aboutir à un accord sur les objectifs d'activités, de ressources, de charges d'investissement ou de fonctionnement. Pour MALO & al (2000 :89), les navettes facilitent la communication entre la base et le sommet de l'organisation. Pour DEMEESTERE (2005 :59), l'introduction d'une structuration nouvelle de la présentation budgétaire permet de mieux savoir « où va l'argent » et d'effectuer des arbitrages et un suivi. Au cours de ces arbitrages, les responsables budgétaires présentent et défendent leurs plans d'action et leurs budgets, mais c'est la tutelle qui donne des recommandations à la direction chargée du budget, pour les modifications à apporter aux budgets des services et au projet de budget en vue d'une mise en forme définitive. Mais les navettes, les validations, les simulations demandent du temps. D'où la nécessité de la meilleure coordination possible pour réduire les temps d'attente (HONORAT, 2005 :147). La phase 4 est composée de trois étapes principales (Ministère de la Jeunesse, de l'Education et de la Recherche, 2007 ; OCDE, 2001; 2003 et 2004 et ODELL, 2001 :2) : consolidation des pré-budgets ; négociations internes à l'administration ; négociations avec les ministères ou secteurs de dépenses.

a) Consolidation des Pré-budgets

La consolidation consiste à mettre ensemble tous les différents budgets des services, à les articuler en les ajustant afin d'obtenir un budget global qui respecte toujours les objectifs fixés par l'organisation. Pour LOCHARD (1998 :31), en compilant tous les projets de budgets, on constate des coûts incompatibles avec les ressources financières de l'entreprise. Il ya donc une nécessité évidente d'arbitrage. Pour GERVAIS (2000 :283), lorsque la simulation est achevée, plusieurs projets sont généralement admissibles. Il revient alors à la direction de choisir celui qui apparait le meilleur. Ce projet prend le nom de pré-budget.

La consolidation des pré-budgets est du domaine des ministères dépensiers ; généralement elle est déléguée à une entité centrale ou à une agence logée au sein du ministère de tutelle.

La compilation des pré-budgets reçus des différents services et leur exploitation par le service chargé du budget, devrait permettre de produire un projet de budget devant servir de base de négociations internes à l'administration (Ministère de la Jeunesse, de l'Education et de la Recherche, 2007 ; OCDE, 2001, 2003 et 2004 et ODELL 2001 :2).

b) Négociations internes à l'administration

La négociation est relativement longue vue les navettes qu'elle entraîne (GERVAIS, 2000 :284). Il est important de mettre en adéquation les perspectives budgétaires avec les programmes et les objectifs ministériels. Les projets de budget des services devraient s'inscrire dans les lettres de cadrage et les priorités du secteur contenues dans la lettre de directives de la tutelle. La tenue de réunions de budgétisation, regroupant le service chargé du budget et les responsables des services, pourraient participer à la recherche de consensus sur les écarts budgétaires éventuels. En l'absence de ces derniers, les acteurs pourraient recourir à un arbitrage de la hiérarchie avant les audiences budgétaires (Ministère de la Jeunesse, de l'Education et de la Recherche, 2007 ; OCDE, 2001; 2003 et 2004 ; ODELL, 2001 :2). Mais les navettes, les validations, les simulations demandent du temps. D'où la nécessité de la meilleure coordination possible pour réduire les temps d'attente (HONORAT, 2005 :147).

c) Négociations avec les ministères ou secteurs de dépenses

Le Ministère chargé du budget n'a de rapports qu'avec l'entité ou agence chargée du budget du ministère dépensier ; c'est cette dernière qui représente tous les services rattachés et directions. Les négociations avec les ministères ou secteurs de dépenses sont réalisées à travers des conférences budgétaires auxquelles peuvent prendre part les responsables des services du niveau central et régional. Pour HONORAT (2005 :4), le budget n'est pas une reconduction des dépenses du passé ni une autorisation de dépenses. Il s'agit d'une part, pour le Ministère chargé du budget de s'assurer que les instructions détaillées à l'intention des ministères dépensiers sur la façon de préparer et de soumettre le budget aux fins d'examen ont été respectées, et d'autre part, de mettre en adéquation les perspectives budgétaires avec les programmes et les objectifs du secteur.

Généralement, les débats donnent lieu à un arbitrage sur certaines catégories de dépenses contenues dans le projet de budget en l'absence propositions alternatives. Il faut noter que ces réunions peuvent être précédées par des conférences sur l'évolution de la performance du secteur (Ministère de la Jeunesse, de l'Education et de la Recherche, 2007; OCDE, 2001 ; 2003 et 2004; ODELL, 2001 :2).

Phase 5 - Elaboration du budget définitif

Pour (LECLERE, 1994 :23 ; MYKITA & TUSZINSKI, 2002 :14-20 et SELMER, 2003 :25), au terme des négociations, les budgets fonctionnels sont arrêtés et consolidés. On obtient alors le budget de synthèse. Cette deuxième consolidation prend en compte tous les réajustements ou amendements apportés au projet de budget. La phase 5 est composée de deux étapes principales: modification du projet de budget et négociations avec les ministères; finalisation des documents budgétaires et transmission aux autorités.

a) Modification du projet de budget et négociations avec les ministères

Les débats budgétaires donnent lieu à des propositions de modification du projet de budget émanant du Ministère chargé du budget ou à l'initiative du ministère dépensier. Toutes ces propositions sont portées à la connaissance de la tutelle et des services concernés par les mesures de réaménagement. Ces dernières peuvent porter sur des révisions de montants à la hausse ou à la baisse, sur des suppressions ou rajouts d'activités pour les programmes du département. Le ministère, après intégration de tous les amendements, peut produire un document final ou demander à discuter à nouveau sur les recommandations formulées par le personnel du Ministère chargé du budget ou sur d'autres sujets majeurs avec le Ministre des finances (Ministère de la Jeunesse, de l'Education et de la Recherche, 2007 ; OCDE, 2001, 2003 et 2004).

b) Finalisation des documents budgétaires et transmission aux autorités

Après les différentes audiences budgétaires, les départements ministériels mettent la dernière main aux documents budgétaires devant servir de base aux débats parlementaires. La mise au point finale est assurée par le service responsable du budget qui se charge aussi de la transmission du projet de budget finalisé (Ministère de la Jeunesse, de l'Education et de la

Recherche, 2007; OCDE, 2001, 2003 et 2004; ODELL (2001 :2): au cabinet du Département ministériel ; aux chefs de services ; au Ministère chargé du budget ; aux membres des commissions spécialisées du parlement ; à toute autre institution intervenant dans le processus budgétaire.

1.1.3.2.2 Le processus d'approbation du budget

Bien évidemment, le budget d'ensemble qui en résulte devra être approuvé par la direction générale (GERVAIS, 2000 :284). Généralement, la procédure d'approbation du budget dans le secteur public se déroule en deux temps selon les pays : Parlement (Assemblée nationale) et/ou Sénat (Congrès). Elle couvre la phase suivante : discussion et adoption du budget ou vote de la loi de finances.

Phase 6 - Discussion et adoption du budget ou Vote de la loi de finances

La phase 6 est composée de trois étapes principales: approbation du projet de budget par le gouvernement ; présentation du projet de budget au parlement ; approbation du projet de budget par le parlement.

a) Approbation du projet de budget par le gouvernement

Les décisions budgétaires finales sont prises par le Premier Ministre et le Ministre des Finances. L'acceptation des projets de budget des départements ministériels par le gouvernement est traduite par l'adoption d'un projet de loi des finances en Conseil des Ministres et son dépôt au Bureau du Parlement (Ministère de la Jeunesse, de l'Education et de la Recherche, 2007 ; OCDE, 2001, 2004; ODELL, 2001 :2).

b) Présentation du projet de budget au parlement

Pour DEMESTEERE (2005 :57), il s'agit 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. Le projet de loi des finances présenté au Bureau du Parlement est soumis à l'étude des commissions spécialisées. Les travaux des différentes commissions sont sanctionnés par un rapport (Ministère de la Jeunesse, de l'Education et de la Recherche, 2007 ; OCDE, 2001, 2003 et 2004; ODELL, 2001 :2).

c) Approbation du projet de budget par le parlement

Les débats parlementaires sont réalisés sur la base des rapports des commissions et des documents budgétaires établis par le gouvernement. Ces derniers émanent des résultats des travaux de budgétisation des différents départements ministériels. Les débats parlementaires sur les enjeux politiques et économiques des secteurs donnent lieu à un vote de la Loi des finances ou transmission 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 et ODELL, 2001 :2).

1.2 RISQUES LIES AU PROCESSUS D'ELABORATION DU BUDGET

Le processus d'élaboration du budget est une suite ordonnée d'actions réalisées par les différents acteurs pour l'atteinte des objectifs de l'organisation. Ces actions sont exposées au risque qui peut prendre plusieurs formes. Une définition du risque est nécessaire avant de déterminer ceux qui menacent réellement le processus d'élaboration du budget et les dispositifs pouvant réduire la menace.

1.2.1 Définition

De nombreux auteurs ont apporté une définition au risque. Selon BARTHELEMY & COURREGES (2004 : 11), un risque est une situation (ensemble d'événements 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.

Pour MOREAU & al. (2002 : 3), le risque peut être défini comme « la menace qu'un événement, une action ou une inaction affecte la capacité de l'entreprise à atteindre ses objectifs stratégiques et compromette la création de valeur ».

Associé à la notion d'événement, le risque se définit comme une entité à deux dimensions : la combinaison de la probabilité et de la conséquence de la survenance d'un événement dangereux. Cette définition du risque met en évidence les caractéristiques du risque représentée deux grandeurs (f, g) sachant que :

- f, représente la probabilité d'occurrence, ou fréquence d'un évènement redouté ;
- g, les effets, ou gravité de cet évènement.

Le risque se mesure par le produit de ces deux grandeurs, sa criticité C. $C = f \times g$.

Tableau 2 : Risques selon la criticité

Critère 1 : Risques selon la nature	Critère 2 : Risques selon le niveau	Critère 3 : Risques selon la menace
Risque inhérent, risque opérationnel, risque lié au contrôle, risque de non détection, risque prépondérant, risque résiduel, risque d'audit.	Risque potentiel, risque possible, risque matériel.	Risque source, risque concourant, risque incident.

Source : tableau établi à partir de MOREAU & al. (2002).

Tableau 3 : Risques selon l'évolution et l'impact

Critère 1 : Risques selon l'évolution	Critère 2 : Risques selon l'impact
Risque à effets convergents dont la gravité diminue avec le temps : rapides (grisou, rupture) ; lents (nucléaire, pollution)	Risque à effets directs : humains (mort, blessures graves) ; économiques (destruction, pertes, crash boursier)
Risque à effets divergents dont la gravité augmente avec le temps : contamination	Risque à effets indirects ou en cascades induisant un enchaînement de différentes natures : sociales, économiques, financières, commerciales et politiques.

Source : tableau établi à partir de MOREAU & al. (2002)

1.2.2 Les risques opérationnels

Selon MOREAU & al. (2002 : 15), on distingue deux types de risques : les risques « opérationnels » et le risque global. Nous définirons le risque opérationnel avant d'énumérer ceux qui sont liés au processus d'élaboration du budget de l'Etat.

1.2.2.1 Définition du risque opérationnel

Pour NICOLET (2000 : 45), le risque opérationnel est défini comme étant : « le risque que des faiblesses de systèmes d'information ou de contrôle interne conduisent à des pertes imprévues ».

Le régulateur du dispositif Bâle II définit le risque opérationnel comme celui de pertes directes ou indirectes dues à une inadéquation ou à une défaillance des procédures, du personnel et des systèmes internes (Wikimedia Foundation Inc., 10/09/09).

Cette définition met l'accent sur les défaillances du système de contrôle interne dans le contexte de l'institution bancaire. Toutefois, elle ne prend pas en compte certains risques tels que le risque stratégique résultant d'une mauvaise décision stratégique.

Les risques opérationnels découlent de l'activité de l'entreprise. Ils sont liés à son environnement, aux opérations, aux procédures etc., de l'entité. On les appelle aussi « risques fonctionnels ». Pour DESROCHES & al. (2003 : 42), les risques fonctionnels regroupent les risques liés au fonctionnement proprement dit du système et ceux issus des environnements opérationnels dans lesquels il évolue.

1.2.2.2 Risques opérationnels du processus d'élaboration du budget

Les risques opérationnels font suite à des défaillances d'efficacité opérationnelle ; ces défaillances sont souvent attribuées à des personnes, processus, systèmes et à des événements internes ou externes. Nous traiterons des risques opérationnels généralement identifiés dans le processus budgétaire de l'Etat avant d'en présenter les dispositifs.

1.2.2.3 Les risques opérationnels du processus budgétaire de l'Etat

Les risques opérationnels sont variés et peuvent survenir aux différentes phases du processus budgétaire de l'Etat résumées ci-dessous : études préparatoires et analyses ou phase préalable ; diffusion des instructions budgétaires de la tutelle ou orientation de politique économique ; élaboration des budgets de service ; navettes budgétaires ou arbitrage de projets ; élaboration du budget définitif ; discussion et adoption du budget ou vote de la loi de finances.

a) Etudes préparatoires et analyses ou phase préalable

Les risques liés à la réalisation de cette phase sont généralement associés à l'inexistence ou la conservation non organisée d'une documentation, de faits devant servir de base d'études et analyses préalables à l'élaboration du budget de l'Etat. Il s'agit notamment du bilan d'exécution de l'année n-1, de rapports d'activités périodiques etc. Ces risques constituent une menace à la confection d'un budget conséquent mais aussi à la mise en place d'une comptabilité analytique.

b) Diffusion des instructions budgétaires de la tutelle

Les instructions de la hiérarchie ou orientation de politique économique peuvent présenter des risques tels que le retard dans la notification de la lettre d'information ou dans la notification des enveloppes budgétaires aux services. Ces difficultés constituent une menace à la bonne circulation de l'information devant permettre aux services de bien préparer leurs budgets.

c) Elaboration des budgets des services ou élaboration des pré-budgets

La plupart des risques liés au processus budgétaire de l'Etat sont associés à la phase d'élaboration des budgets des centres de responsabilité. Ces risques sont relatifs à l'inexistence d'une procédure budgétaire formalisée, une mauvaise définition des activités des services, modèle de collecte non maîtrisé, des prévisions irréalistes, retard dans la notification des critères d'allocation des enveloppes budgétaires aux sectoriels etc. Ces risques constituent une menace à la confection d'un budget réaliste et présenté sous une forme uniformisé.

d) Navettes budgétaires et arbitrage des Projets

Les discussions portent sur l'étude du document de synthèse des budgets préparé par les ministères. Les risques associés à la phase d'arbitrage des projets sont généralement liés au manque d'information des acteurs sectoriels sur la procédure d'arbitrage des projets, aux difficultés d'exploitation des dossiers, aux enveloppes budgétaires changeantes, mais aussi à la suppression d'activités jugées prioritaires par les services ; ceci a pour conséquence un manque d'intérêt des services pour les audiences budgétaires qu'ils jugent longues et sans intérêt.

e) Elaboration du budget définitif

Le budget définitif est élaboré en tenant compte des propositions de modification retenues lors des arbitrages internes ou externes. Les risques liés à cette phase sont relatifs à l'absence de consensus sur la suppression d'activités jugées prioritaires par les services, les enveloppes budgétaires changeantes, le retard dans la production du document final, le retard dans la notification aux services des modifications opérées lors des dernières audiences etc.

f) Discussion et adoption du budget ou vote de la loi de finances

Les audiences parlementaires sont sujet à des risques tels que l'absence des parlementaires, les débats non orientés sur les prévisions budgétaires, la répétition des observations notées lors des arbitrages, la longueur des séances budgétaires, le retard dans la notification de la loi de finances. Ces risques, sans remettre en question le caractère obligatoire la loi de finances qui doit en découler, constituent des sources d'incompréhension pour les acteurs de la santé dans la mesure où elles sont répétitives. Sans être exhaustif, les types de risques opérationnels généralement identifiés dans le processus budgétaire de l'Etat sont répertoriés dans le tableau ci-dessous:

Tableau 4 : Les risques opérationnels du processus budgétaire de l'Etat

Activités	Risques opérationnels
1- Etudes préparatoires et analyse ou Phase préalable	<ul style="list-style-type: none"> - inexistence du bilan de l'exercice précédent ; - non exhaustivité des données du bilan de l'année n-1 ; - absence de contrôle et de traçabilité des résultats - conservation des documents non organisée.
2- Diffusion des instructions budgétaires de la tutelle ou Orientation de politique économique	<ul style="list-style-type: none"> - retard dans la notification de la lettre d'information aux services ; - absence d'information sur les critères de détermination ; - retard dans la notification des enveloppes budgétaires ;
3- Elaboration des budgets des services ou élaboration des pré-budgets	<ul style="list-style-type: none"> - supports de collecte multiples ; - modèle non maîtrisé ; - mauvaise définition des activités des services; - mauvaise allocation des ressources ; - budgets irréalistes ; - mauvaise saisie informatique ; - perte de dossiers ; - inexistence d'une procédure budgétaire interne formalisée ; - budgets présentés sous plusieurs formes ; - centralisation excessive ; - prévisions erronées ; - absence de notification des critères d'allocation des enveloppes budgétaires aux sectoriels
4- Navettes budgétaires et arbitrage des Projets	<ul style="list-style-type: none"> - mauvaise présentation de la synthèse ; - modèle non maîtrisé ; - difficultés d'exploitation ; - communication difficile ; - manque d'informations sur l'arbitrage - manque de formation des acteurs sectoriels ; - enveloppes budgétaires changeantes;
5- Elaboration du budget définitif	<ul style="list-style-type: none"> - non exhaustivité des informations ; - réunions budgétaires longues ; - abandon d'activités jugées prioritaires ; - retard dans la notification des modifications aux services ; - réduction de l'enveloppe budgétaire ; - retard dans la production du document final;
6- Discussion et adoption du budget ou vote de la loi de finances	<ul style="list-style-type: none"> - séances budgétaires souvent longues ; - manque de formation des parlementaires aux techniques de contrôle budgétaire ; - débats non orientés sur le projet de budget ; - retard dans la notification de la loi de finances.

Source : établi à partir de (Ministère de la Jeunesse, de l'Education et de la Recherche, 2007; OCDE, 2001, 2003 et 2004; ODELL, 2001 :2).

1.3 DISPOSITIF DE MAITRISE DES RISQUES LIES AU PROCESSUS D'ELABORATION DU BUDGET

Face aux incertitudes et au manque de confiance en l'avenir engendrés par la crise financière, la prise de risques est devenu un enjeu majeur de survie et développement. Or les fondamentaux de la gestion des risques ne sont pas toujours clairs et partagés au sein des entreprises. Il est important de définir le concept de gestion des risques avant de déterminer le dispositif à mettre en place pour assurer la maîtrise des risques liés à l'élaboration du budget.

1.3.1 La gestion des risques opérationnels

Selon plusieurs auteurs (LORINO, 2003 :269-270 ; MOREAU & al, 2002 :3-4 ; DESROCHES & al, 2003 :51-54 ; et JIMENEZ & al, 2008 :113), la gestion ou management des risques est un processus conçu par une entité ou un individu, pour identifier, évaluer et gérer les événements, actions, menaces susceptibles de compromettre la capacité de l'entreprise à atteindre ses objectifs stratégiques, en donnant une assurance raisonnable quand à la réalisation de ces objectifs. Cette approche jadis utilisée par les banques, a l'avantage d'offrir aux organisations des outils de gestion des risques grâce à la définition d'un dispositif cohérent de contrôle interne.

1.3.2 Dispositif de maîtrise des risques liés au processus budgétaire

Un risque est correctement maîtrisé s'il est identifié, mesuré, évalué et géré. « L'organisation d'un dispositif de maîtrise des risques opérationnels fait intervenir de nombreux acteurs de l'entreprise car ces risques se retrouvent à tous les niveaux et fonctions de l'entreprise » (in JIMENEZ & al, 2008 :91). La maîtrise des risques passe nécessairement par l'existence d'un dispositif de contrôle interne cohérent, dont la mise en œuvre requiert un système d'information adéquat. Il est donc indispensable que les managers en aient une connaissance précise, tout comme les auditeurs internes qui auront à les apprécier. Les dispositifs de maîtrise des risques liés aux différentes phases du processus budgétaire de l'Etat peuvent être regroupés sous les rubriques suivantes :

a) Etudes préparatoires et analyses ou phase préalable

Les risques liés à la réalisation de cette phase sont généralement associés à l'absence d'une documentation, de faits devant servir de base études et analyses préalables à l'élaboration du budget de l'Etat. Il s'agit notamment du bilan d'exécution de l'année n-1, de rapports d'activités périodiques etc. Le dispositif de maîtrise des risques devrait s'articuler autour de la mise en place d'une comptabilité analytique intégrée dans un système comptable informatisé.

b) Diffusion des instructions budgétaires de la tutelle

Les instructions de la hiérarchie peuvent présenter des risques tels que le retard et l'imprécision dans l'information des services. La mise en place d'un dispositif basé sur une communication périodique comme les réunions de coordination, notes de service, documents partagés, devrait participer à amener le niveau de maîtrise de ces risques à un niveau acceptable.

c) Elaboration des budgets des services ou élaboration des pré-budgets

La plupart des risques liés au processus budgétaire sont associés à la phase d'élaboration du budget de l'Etat. Ces risques sont relatifs à l'absence d'une procédure budgétaire formalisée, à une mauvaise définition des activités des services, modèle de collecte non maîtrisé, des prévisions irréalistes, retard dans la notification des critères d'allocation des enveloppes budgétaires aux sectoriels etc.

Le dispositif de maîtrise de ces risques devrait s'articuler autour de la mise en place d'une part, des procédures fixant des relations organisées et formalisées avec les services, le calendrier budgétaire et d'autre part, la mise en place de supports de collecte informatisés et d'un système de contrôle de cohérence des prévisions basées sur les activités.

d) Navettes budgétaires et arbitrage des Projets

Les discussions portent sur l'étude du document de synthèse des budgets préparé par les ministères. Les risques associés à la phase d'arbitrage des projets sont généralement liés au manque d'information des acteurs sectoriels sur la procédure d'arbitrage des projets, l'absence des chefs de service aux réunions budgétaires souvent jugées longues.

Le dispositif de maîtrise de ces risques devrait s'articuler autour de la formalisation de la procédure d'arbitrage, la liste des activités prioritaires et enfin l'information des acteurs sectoriels, par note de service, note technique, réunion de coordination, etc. concernant le processus et les décisions prises lors de ces audiences.

e) Elaboration du budget définitif

Le budget définitif est élaboré en tenant compte des propositions de modification retenues lors des arbitrages internes ou externes. Les risques liés à cette phase sont relatifs à l'absence de notification des enveloppes budgétaires changeantes, le retard dans la production du document final etc. Le dispositif de maîtrise des risques devrait s'articuler autour de la définition des activités prioritaires, au respect du calendrier budgétaire, la remise dans les délais des documents budgétaires.

f) Discussion et adoption du budget ou vote de la loi de finances

Les audiences parlementaires sont sujet à des risques tels que l'absence des parlementaires, les débats non orientés sur les prévisions budgétaires, la répétition des observations notées lors des arbitrages, la longueur des séances budgétaires, le retard dans la notification de la loi de finances. Le dispositif de maîtrise des risques devrait s'articuler autour de l'information des parlementaires sur le processus budgétaire, la gestion des interventions, au respect du calendrier budgétaire.

Sans être exhaustif, le tableau ci-dessous récapitule les dispositifs pour la maîtrise des risques liés à l'élaboration du budget de l'Etat :

Tableau 5 : Dispositif de maitrise des risques

Activités	Risques opérationnels	Dispositifs de maitrise
1- Etudes préparatoires et analyse ou Phase préalable	- inexistence d'un bilan de l'exercice précédent ;	- système comptable informatisé - comptabilité analytique
	- non exhaustivité des données du bilan de l'année n-1	- système d'information mis à jour régulièrement - rapprochements périodiques - production de situations, rapports périodiques - collecte d'informations
	- conservation des documents non organisée	- système d'archivage - classeurs, coffres
	- absence de contrôle et de traçabilité des résultats	- existence d'une documentation
2- Diffusion des instructions budgétaires de la tutelle ou orientation de politique économique	- retard dans la notification de la lettre d'information aux services ou de la notification des enveloppes budgétaires	- registres de décharge du courrier - notes de service, circulaires - notes techniques ; - lettres de relance
	- absence d'information sur les critères de détermination ou d'allocation	- réunions d'information - notes circulaires - comité de suivi - sites internet etc.
	- mauvaise appréciation des directives	- objectifs mal définis
3- Elaboration des budgets des services ou élaboration des pré-budgets	- supports de collecte multiples	- support de collecte uniformisé
	- canevas ou modèle de collecte non maîtrisé	- formation et sensibilisation des utilisateurs
	- mauvaise définition des activités des services	- relier les activités aux objectifs - prévisions budgétaires basées sur les activités
	- mauvaise saisie informatique	- système de contrôle des saisies
	- perte de dossiers	- bonne conservation des dossiers - centralisation ou archivage
	- inexistence d'une procédure budgétaire formalisée	- mise en place des procédures - respect du calendrier budgétaire
	- prévisions erronées	- contrôle de cohérence des prévisions - contrôle des calculs
	- centralisation excessive	- relations organisées et formalisées avec les services - séparation des tâches
	- budgets irréalistes	- mise en place de plafonds de dépenses - respect des enveloppes budgétaires
	- prévisions budgétaires réalisées sans référence directe aux réalisations précédentes	- bilan de l'exercice précédent - rappel des objectifs, cibles et résultats

	- dépassement des seuils par catégorie de dépenses	- respect des plafonds de dépenses
	- budgets présentés sous plusieurs formes	- modèle uniformisé
	- mauvaise répartition des ressources	- bonne définition des critères d'allocation - formation des acteurs - guide utilisateur, documentation
	- mauvaise compréhension des besoins	- exigences complètes ou suffisamment définies
4- Navettes budgétaires et arbitrage des Projets	- mauvaise présentation de la synthèse	- informatisation du modèle de synthèse ; - formation des utilisateurs au modèle - contrôle ou comité de lecture
	- inexistence d'une procédure d'arbitrage formalisée	- formalisation de la procédure d'arbitrage - manuel de procédures
	- manque d'information sur la procédure d'arbitrage	- réunions d'information - notes de services, d'information
	- enveloppes budgétaires changeantes	- révision des plans d'action - concertation
	- réunions budgétaires souvent longues	- respect du calendrier budgétaire - timing des interventions
	- collusion	- contrôle et visa à plusieurs niveaux
	- absence d'information sur les possibilités de mesures nouvelles	- participation des centres de responsabilité aux arbitrages budgétaires - concertation - lettre d'information
	- faible représentativité des services aux conférences budgétaires	- lettre d'invitation - sensibilisation
5- Elaboration du budget définitif	- non exhaustivité des informations	- réunions périodiques
	- absence de notification des modifications aux services	- lettres d'information - réunions de coordination
	- retard dans la production du document final	- respect des délais - négociation d'un délai supplémentaire
6- Discussion et adoption du budget ou vote de la loi de finances	- séances budgétaires souvent longues	- respect du calendrier budgétaire - limitation de la durée des interventions
	- absence de formation des parlementaires aux techniques de contrôles budgétaires	- sensibilisation des parlementaires - notes de services, d'information - sessions de formation
	- débats non orientés sur le projet de budget	- note de présentation - sensibilisation, formations
	- retard dans la notification de la loi de finances	- respect du calendrier budgétaire - note d'information aux sectoriels

Source : tableau établi par nous-mêmes à partir de DESROCHES & al, (2003 :157) et auteurs cités plus haut

Conclusion

Si tout le monde s'accorde à dire qu'il est inconcevable de nos jours de gérer une entreprise sans budgets, force est de reconnaître qu'il est important de procéder à un examen approfondi des principaux motifs d'insatisfaction liés au processus budgétaire. Face à ces causes généralement liées à des risques opérationnels entre autres, il est nécessaire de disposer de méthodes de gestion de risques pouvant améliorer la performance du processus d'élaboration du budget du Ministère de la Santé et de la Prévention. La cartographie des risques peut offrir des outils adaptés pour la mise en œuvre d'un dispositif de maîtrise des risques opérationnels.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

CHAPITRE II : DEMARCHE D'ELABORATION DE LA CARTOGRAPHIE DES RISQUES

Selon DESROCHES & al (2003 :28), « toute activité, qu'elle soit technique, économique ou politique, ne pouvant justifier de « rester » pendant toute sa durée dans la zone de certitude doit être considérée comme pouvant présenter des risques ». La prise de risque est associée à un ensemble d'informations conduisant à une décision, des actions et des résultats attendus. Pour ce faire, il est essentiel de bien connaître les différents concepts, outils et méthodes disponibles pour bien identifier, analyser et traiter les risques. La cartographie des risques pourrait offrir ces opportunités. Après un exposé sur la cartographie, ses objectifs et ses motivations, nous aborderons sa démarche d'élaboration.

2.1 DEFINITION, OBJECTIFS ET MOTIVATIONS DE LA CARTOGRAPHIE DES RISQUES

Nous aborderons successivement ce qu'est la cartographie des risques, les objectifs poursuivis ainsi que les principaux facteurs de réussite.

2.1.1 Définitions de la cartographie des risques

Selon le petit Larousse (in LIEDTKE, 2003 : 2), la cartographie se définit comme l'ensemble des opérations d'élaboration, de dessin et d'édition de cartes. En prenant appui sur cette définition, le concept de cartographie des risques se conçoit comme l'identification et la description d'une façon objective et structurée des risques existants. C'est un cadre d'analyse qui expose les caractéristiques des risques.

La cartographie des risques est un mode de représentation et de hiérarchisation des risques de l'organisation. A cet effet, il permet à la direction de l'entité de prendre conscience de l'étendue de son exposition aux risques et peut envisager une politique de leur gestion. En somme, il constitue un outil de travail, de communication et de gestion pour améliorer la performance et faciliter la prise de décision.

2.1.2 Les objectifs de l'établissement de la cartographie des risques

Selon JIMENEZ & al (2008 :116) et RENARD (2006 :140-141), les travaux de la cartographie des risques opérationnels permettent d'atteindre les objectifs ci-après :

- identifier, inventorier, évaluer, classer, les risques de l'organisation ;
- informer les responsables afin que chacun soit en mesure d'y adapter le management de ses activités ;
- élaborer des plans d'action à partir des risques critiques identifiés afin d'en diminuer l'exposition ;
- permettre à la Direction Générale, et avec l'assistance du Risk Manager, d'élaborer une politique de risque qui va s'imposer aux responsables opérationnels dans la mise en œuvre de leur système de contrôle interne ; aux auditeurs internes pour élaborer leur plan d'audit.

En somme, il s'agit de classer par ordre d'importance la vulnérabilité et ensuite analyser les situations à risque, il s'agit alors pour la firme de développer une cartographie de ses risques, pour cela l'analyse du risque s'appuie sur deux variables : gravité et fréquence. Avant d'estimer la gravité, il est nécessaire que les décideurs définissent ce qu'ils entendent par grave.

2.1.3 LES MOTIVATIONS D'ETABLISSEMENT D'UNE CARTOGRAPHIE

Plusieurs raisons peuvent motiver l'établissement d'une cartographie des risques au sein d'une organisation. Pour DHERS & BAPST (2004 :6-7), ces motivations peuvent être d'ordre réglementaire ou interne à l'entreprise ; nous citerons : les motivations d'ordre réglementaire ; les motivations internes.

a) Motivations d'ordre réglementaire

➤ La loi Sarbanes Oxley Act (USA) qui préconise :

- une évaluation par les dirigeants des contrôles internes sur l'établissement des états financiers ;
- la formalisation des dispositifs surtout les procédures ;

- le rapport de la Direction Générale ;
- l'attestation annuelle des auditeurs externes ;
- l'attestation par les dirigeants sur l'efficacité de « disclosures and procedures » par le Président Directeur Général (PDG) et le Directeur Administratif et Financier (DAF).

➤ La loi de sécurité financière (toutes les Sociétés Anonymes (SA) en France) qui préconise :

- le rapport du Président qui « rend compte » des procédures de contrôle interne mises en place par la société ;
- le rapport du Commissaire Aux Comptes (CAC) sur le rapport du Président « pour celles des procédures de contrôle interne qui sont relatives à l'élaboration et au traitement de l'information comptable et financière ».

b) Motivations internes

- l'attention croissante à la corporate governance ;
- l'exigence de communication sur « risques de l'émetteur ;
- attentes de la place en matière de communication sur le développement durable et le traitement des risques liés.

2.2 Les facteurs clés de réussite d'une cartographie

Le succès d'une cartographie des risques peut passer par les facteurs ci-dessous :

- le choix d'une démarche appropriée (RENARD, 2002 : 99-100 ; BERNARD, 2008 :149) ;
- comprendre l'entité et ses particularités (BERNARD, 2008 :149) ;
- l'implication des dirigeants (MOREAU, 2002:136) ;
- désigner un risk manager ou gestionnaire de risques (MOREAU, 2002 :136) ;
- importance du processus de mise à jour (MOREAU, 2002 :139) ;
- mettre à profit des moyens financiers pour bien mener l'évaluation des dispositifs de maîtrise des risques opérationnels (BERNARD, 2008 :149).

2.3 DEMARCHES D'ELABORATION

Les méthodologies mises en œuvre pour étudier les risques générés par des systèmes techniques sont multiples, mais elles doivent être fonction de la nature de l'impact du risque. Les différentes approches retrouvées chez des auteurs contemporains proposent une démarche en cinq étapes.

2.3.1 Différentes approches d'élaboration

Beaucoup d'auteurs s'accordent à dire qu'il existe plusieurs méthodes ou modèles de cartographie des risques (RENARD, 2002 :100-101 ; AMRAE, 2002:4). Cette identification des événements de risque suit une démarche structurée, basée sur la compréhension et l'analyse des processus opérationnels de la banque, de ses produits et de ses systèmes. Elle peut s'effectuer de différentes manières, mais nous traiterons des trois grands types d'identification utilisés que sont l'identification bottom-up, l'identification top down, l'approche par analyse et synthèse rationnelle des risques et enfin l'approche par les processus.

2.3.1.1 Le bottom-up

L'identification est effectuée ici de manière relativement libre et ouverte par les personnes les plus proches de l'activité. Il s'agit donc d'effectuer une remontée des risques du terrain vers les personnes en charge de l'élaboration de la cartographie. Ce type d'identification se fait généralement par l'intermédiaire d'interviews. Il est souvent souhaitable d'utiliser une grille déterminée à l'avance pour s'assurer que tous les types de risques possibles ont bien été évoqués au cours de l'interview.

2.3.1.2 Le top- down

L'identification des risques est dans ce cas effectuée de manière plus fermée c'est à dire au moyen d'un questionnaire de type « Questions à Choix Multiples » (QCM) par opposition à une identification ouverte par interviews. Le sujet ciblé peut permettre ici l'élaboration de questionnaires relativement exhaustifs par les personnes en charge de l'élaboration de la cartographie. Ce processus permet ainsi de descendre chercher l'information au lieu que l'information monte vers les personnes chargées de l'établissement de la cartographie.

2.3.1.3 L'analyse et synthèse rationnelle des risques

Cette démarche consiste à aller chercher dans d'autres entités les pratiques de gestion des risques et à les adapter à notre contexte. Elle utilise des techniques comme le benchmarking, les études historiques, l'analyse de données chiffrées, la revue exhaustive de listes de « risques types » etc., (DHERS & al, 2004 :11).

2.3.1.4 L'approche par les processus

Le processus est défini comme un ensemble d'activités corrélées ou interactives qui transforme des éléments d'entrée en éléments de sortie. L'élément de sortie d'un processus constitue l'élément d'entrée du processus suivant. Pour LORINO (2003 : 255), un processus a un output peu ou prou répétitif et indifférencié. L'approche par processus est une méthode destinée à maîtriser et à améliorer le fonctionnement d'un organisme. L'approche par processus est une exigence de l'ISO 9001 et consiste à :

- déterminer les processus nécessaires au Système de Management de la Qualité (SMQ) et leur application dans tout l'organisme ;
- déterminer pour chaque processus ses éléments entrants et ses produits ou services en sortie ;
- déterminer la séquence et les interactions de ces processus ;
- déterminer les critères et les méthodes pour assurer la maîtrise de ces processus ;
- maîtriser les ressources et les informations nécessaires au bon fonctionnement des processus ;
- surveiller, mesurer et analyser les processus ;
- mettre en œuvre les actions nécessaires pour atteindre les objectifs et l'amélioration continue.

2.3.2 Les étapes d'élaboration d'une cartographie des risques

Les points de vue varient d'un auteur à un autre. Pour RENARD (2006 :141-143), l'élaboration d'une cartographie des risques pourrait se faire en quatre étapes. Pour JIMENEZ & al (2008 :64), la démarche d'élaboration de cartographie des risques pourrait se faire en cinq étapes ; selon MOREAU (2002 :138), le processus du risk management est articulé autour de quatre étapes ; pour BAPST & al (2002 :12), le management des risques

peut s'appuyer sur un cadre méthodologique qui distingue six (06) étapes. Les démarches ainsi que les étapes clés généralement identifiées sont répertoriées dans le tableau ci-dessous :

Tableau 6: Synthèse des démarches d'évaluation de la maîtrise des risques opérationnels

Auteurs - Etapes	RENARD (2006 :141- 143)	JIMENEZ & al (2008 :64)	MOREAU (2002 :138)	BAPST & al (2002 :12)	E & Y (2004 : 5)	BERNARD & al (2006 :68- 69)
Description du processus		X		X		X
Identification et analyse des risques	X	X	X	X	X	X
Identification du dispositif de maîtrise des risques	X	X	X	X		X
Evaluation des risques	X	X	X	X	X	X
Hierarchisation des risques	X	X	X	X	X	X
Evaluation du dispositif de maîtrise des risques	X	X	X	X		X
Plan de maîtrise des risques			X	X	X	X
Vérification de l'efficacité du plan d'action			X			X

Source : tableau établi par nous-mêmes à partir de (RENARD, 2006 :141-143 ; JIMENEZ & al 2008 :64 ; MOREAU, 2002 :138 ; BAPST & al, 2002 :12 ; ERNST & YOUNG, 2004 :5 ; BERNARD & al, 2006 :141-144).

Nous retiendrons que toute bonne élaboration de cartographie des risques obéit à un certain nombre d'étapes qui sont les suivantes : la description du processus ; l'identification et analyse des risques ; l'évaluation des risques ; la hiérarchisation des risques ; l'évaluation des dispositifs de contrôle et de maîtrise des risques ; l'élaboration de la matrice des risques ; le plan de maîtrise des risques ; la vérification de l'efficacité du plan d'action.

2.3.2.1 La description du processus

Pour JIMENEZ & al (2008 :64), cette étape correspond aux travaux sur la description de l'organisation pour obtenir un découpage cohérent de l'entreprise et de ses fonctions. Elle a pour but de décrire les étapes, activités et éléments du processus. Ces éléments peuvent être contenus dans un référentiel validé par la direction et mis à la disposition de tous les intervenants dans le but d'une appropriation des bonnes pratiques de maîtrise des risques.

2.3.2.2 L'identification et analyse des risques

a) L'identification

L'identification des risques constitue la première phase de l'analyse des risques et vise à établir une liste aussi exhaustive que possible de tous les risques pour l'entité considérée. L'identification des risques inclut celles de leurs causes et de leurs effets, (In BOUAZABIA & al, 1995). L'identification des risques opérationnels s'effectue par l'utilisation d'outils ou techniques combinés permettant au gestionnaire des risques de fixer les niveaux de vulnérabilité de l'entreprise. Parmi les outils servant à l'identification des risques on peut citer : les états comptables et financiers, les questionnaires, les documents internes ou externes à l'entreprise etc.

Pour GINER & al (2007 :7-8), l'objectif de cette étape est d'identifier les éléments redoutés selon deux approches méthodologiques : l'identification systématique et le retour d'expérience.

L'identification systématique consiste à identifier les éléments clés et leurs objectifs ; déduire les événements redoutés associés à chaque objectif ; identifier les causes probables associées à chaque événement redouté. L'identification systématique est réalisée à partir d'évènements clés du projet et de leurs objectifs associés.

L'identification basée sur le retour d'expérience s'appuie sur la check-list des risques IN2P3 ; les bilans de fin de projets analogues ; les experts ou pairs ayant travaillé sur des projets analogues. La check-list IN2P3 est une liste de risques « génériques » qui recense les principaux risques récurrents dans les projets. La check-list et les bilans sont des supports ouverts qui aident à l'identification exhaustive des risques et qui sont proches du « brainstorming ».

Pour RENARD (2006 :219), il existe deux approches d'identification des risques :

- **l'approche « in abstracto »** consiste à définir les risques potentiels à partir des considérations générales, ou de la connaissance préalable que l'on peut avoir de la situation de l'organisation.
 - **l'approche « in concreto »** consiste à tenter d'identifier les risques réels à partir d'examens et d'analyses qui constituent à eux seuls une sorte d'audit avant l'audit.
- La formalisation de l'identification des risques est faite à travers la réalisation d'une analyse des risques présentée sous forme de tableau.

b) L'analyse des risques

La première étape de l'analyse des risques consiste à évaluer les ressources critiques de l'organisation. On définit les ressources critiques comme les éléments essentiels à l'organisation, sans lesquels la valeur de l'organisation serait moindre, voire inexistante. En voici quelques exemples : les informations ; les ressources matérielles (équipements divers, machines, etc.) et logicielles ; le personnel (ressource la plus importante et la plus critique) ; l'image de marque.

Pour GINER & al (2007 :8), l'analyse des risques a pour objectif, à partir des risques identifiés du projet, d'évaluer la criticité de chacun de ces risques en fonction de leur probabilité d'occurrence et leur niveau d'impact. Cette définition prend en compte à cette étape, la méthode d'évaluation qui peut être qualitative ou quantitative.

Le tableau suivant décrit le processus d'identification, la valeur de la gravité et enfin les actions à mettre en œuvre pour la maîtrise des risques.

Tableau 7 : Modèle de tableau d'analyse des risques

N°/ Date	Facteurs de risque ou situation à risque	Causes	Conséquences sur le projet	Gravité initiale	Criticité initiale	Action de maîtrise des risques et identification de l'autorité de décision de leur application	Criticité résiduelle	Gestion du risque résiduel
-------------	---	--------	-------------------------------	---------------------	-----------------------	---	-------------------------	----------------------------------

Source : tableau établi à partir de DESROCHES & al (2003 :158)

2.3.2.3 L'évaluation des risques

L'évaluation des risques est le processus qui consiste à : identifier les dangers ; analyser ou à évaluer les associés à un danger ; déterminer les moyens appropriés pour éliminer ou maîtriser ces risques (In CCOHS, 2009). La phase d'évaluation des risques a donc pour objet de classer ces risques et de les différencier selon leur acceptabilité. L'évaluation portera aussi sur les impacts et la fréquence des événements retenus et sera réalisée par des responsables d'activités et/ou des managers opérationnels. L'évaluation peut se faire selon une méthode quantitative ou qualitative.

La méthode quantitative traite de la probabilité d'occurrence et de la mesure de la gravité des risques. Elle utilise une évaluation plus précise des différents paramètres, voire une quantification des surcoûts (in GINER, 2007 : 8). Elle s'attache à obtenir des valeurs chiffrées afin de pouvoir effectuer des classements, de mettre des priorités sur les mesures à prendre pour réduire les risques et combattre leurs conséquences. On parle d'évaluation chiffrée du risque.

La méthode qualitative traite de la nature de la gravité des risques. La méthode qualitative ici proposée doit être simple et adaptée au projet, c'est-à-dire basée sur une évaluation « simplifiée » qui prend en compte les paramètres de gravité et probabilité d'occurrence selon trois niveaux (in GINER, 2007 : 8). En reprenant la liste des risques identifiés on en estime la probabilité d'occurrence et l'importance de l'impact sur les coûts, les délais et les performances. Les méthodes qualitatives sont souvent utilisées lorsque les risques ne se prêtent pas à une quantification.

Tableau 8 : Modèle de tableau d'estimation des risques

Probabilité d'occurrence			Gravité de l'impact		
0	Nulle	Ne peut se produire	0	Nulle	Sans effet
1	Faible	Evènement improbable	1	Faible	Gravité négligeable
2	Moyenne	Evènement probable	2	Moyenne	Gravité majeure
3	Forte	Evènement très probable	3	Forte	Gravité catastrophique

Source : tableau établi à partir de GINER & al (2007 :9)

Pour JIMENEZ & al (2008 :167-169), différentes approches sont possibles, de la plus simple à la plus complexe. L'évaluation des risques pourrait se faire suivant la méthode dite « les dires des experts » qui préconise une :

- ✓ approche risques moyens/ « pire des cas » : il consiste à demander à un expert de définir au regard d'un évènement bien précis, dont on aura ajusté les contours avec lui, le risque moyen et le risque maximum.
- ✓ approche par histogramme simplifié : il consiste à proposer aux experts d'associer des probabilités à des tranches de montants. Le tableau obtenu par la détermination de fourchettes de montants, permet ensuite de tracer un histogramme représentant la distribution de sévérité de cet évènement.
- ✓ approche causale en scénario: cette approche repose sur des entretiens avec les experts afin de déterminer les trois éléments du modèle que sont : l'exposition, la survenance, la gravité. Les textes réglementaires s'appuient fortement sur l'évaluation à dires d'experts pour évaluer les conséquences d'un risque sur l'établissement. Mais quelque soit l'approche, la méthodologie employée devra trouver le bon compromis entre ce qui est nécessaire pour quantifier le risque et ce sur quoi on peut décemment demander à un expert de se prononcer.

2.3.2.4 La hiérarchisation des risques

L'analyse des risques débouche sur la hiérarchisation des risques. Selon plusieurs auteurs la hiérarchisation des risques obéit à une logique de priorisation afin de :

- répondre à la question suivante : quels sont les risques à traiter et dans quel ordre (GINER & al, 2007 :8) ?

- les classer à travers la matrice de vulnérabilité (BERNARD & al, 2006 :72) ;
- améliorer le dispositif en définissant et en mettant en œuvre des plans d'actions qui auront pour objectif de ramener si nécessaire les risques nets à un niveau acceptable par l'établissement (BERNARD & al, 2006 :72) ;
- s'assurer que l'organisation consacre prioritairement ses ressources aux risques les plus compromettants pour la réalisation de ses risques (JIMENEZ & al, 2008 :163) ;
- tout mettre en œuvre pour éviter que ne se manifeste un risque grave et face à un risque jugé faible, une barrière raisonnable suffit (RENARD, 2006 :180).

Après l'opération d'évaluation, il appartient aux dirigeants de déterminer le niveau de risque acceptable. Les risques peuvent être classés sous une forme synthétique à travers la grille de criticité dont les deux paramètres principaux sont : la probabilité d'apparition et la gravité. Cette grille fournit une vision globale hiérarchique des risques.

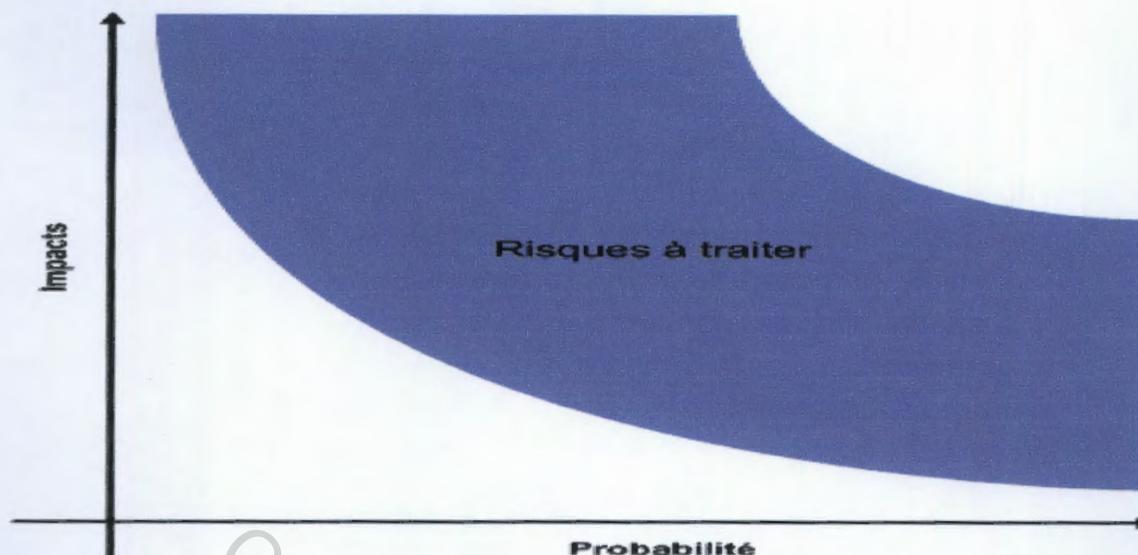
Tableau 9 : Modèle de grille de criticité des risques

Criticité du risque		Gravité de l'impact		
		1 : faible	2 : moyenne	3 : forte
Probabilité d'occurrence	1 : faible	1 Faible	2 Faible	3 Moyenne
	2 : moyenne	2 Faible	4 Faible	6 Forte
	3 : forte	3 Faible	6 Faible	9 Forte

Source: tableau établi à partir de GINER & al (2007 :9)

La hiérarchisation des risques peut aussi se faire sous forme d'échelle de risques. Les deux paramètres principaux de cette échelle sont la probabilité d'apparition et la gravité. Le tableau suivant fournit une vision globale hiérarchique des risques à traiter.

FIGURE N°1 : Modèle d'échelle des risques



Source : tableau établi à partir de DESROCHES & al (2003 : 44)

Les menaces les plus fréquentes c'est-à-dire celles qui peuvent causer des impacts majeurs seront à considérer en priorité. Ces menaces peuvent être de nature intentionnelle ou non intentionnelle. Les menaces intentionnelles sont le fruit d'une activité humaine à caractère malveillant, telles que les virus, tandis que les menaces non intentionnelles peuvent résulter d'erreurs fortuites, d'accidents, de pannes, voire de catastrophes naturelles.

2.3.2.5 L'évaluation des dispositifs de contrôle et de maîtrise des risques

La maîtrise des risques passe nécessairement par l'existence des dispositifs de contrôle interne ; c'est pourquoi il nous semble important que le dispositif soit évalué périodiquement. « Au-delà de la validation par l'audit interne, il est souhaitable de refaire au niveau de la direction des risques et des opérationnels un point sur la qualité du dispositif et son évolution » (JIMENEZ & al, 2008 :111).

L'évaluation périodique du dispositif de contrôle est un élément du plan de management. Il s'agit d'analyser les résultats de la démarche de maîtrise des risques et de décider des actions à mener. A cet effet, l'évaluation du contrôle pourra porter sur les critères ci-après d'un bon dispositif (AMF: 2007 :10) : définition claire des responsabilités, existence d'un système d'information, procédures, partage d'informations pertinentes, système de gestion des risques, contrôle des processus, comités de suivi etc.

En d'autres termes, Il s'agira, pour chaque risque, de définir des seuils de tolérance globaux (limite de risques) par entité et d'évaluer le dispositif ou stratégie d'intervention associé.

2.3.2.6 L'élaboration de la matrice des risques

Une fois les risques identifiés et évalués, nous pouvons ensuite les classer et les prioriser à travers la matrice de vulnérabilité (BERNARD & al, 2006 :72). La matrice est la représentation des risques opérationnels dans un tableau permettant ainsi d'identifier ceux à traiter en priorité. Cette représentation graphique permet de faire apparaître quels sont les risques les plus importants et les situations d'urgence pour l'organisation.

La matrice des risques est obtenue avec la hiérarchisation des risques. Leur ordre d'apparition dans le tableau est fonction des critères retenus par l'organisation lors de la hiérarchisation. La criticité et l'impact pourraient constituer les deux paramètres à cette étape. Une fois élaborée, la matrice offre aux dirigeants l'opportunité de décider du traitement à apporter aux différentes catégories de risques recensées. Les principales stratégies sont déclinées dans le plan de maîtrise des risques.

2.3.2.7 Le plan de maîtrise des risques et suivi

Le plan de réponse aux risques est un processus continu de prise en compte et de traitement des risques contenus dans la matrice par la mise en place d'une stratégie d'intervention. En d'autres termes, il s'agit pour chaque risque, de répondre aux questions suivantes (GINER & al, 2007 :10) : que pouvons-nous faire pour réduire ce risque ? Qui sera chargé des actions préventives relatives à ce risque ?

Pour DHERS & al (2004 :9), les plans d'actions devraient se focaliser sur les sujets majeurs. Il s'agit pour le responsable des risques de conduire des actions permettant de rendre acceptables les risques majeurs identifiés dans la matrice. Autrement dit, la planification se fera à travers des réunions périodiques où le responsable des risques demandera aux participants (GINER, 2007 :10) :

- de passer en revue les fiches de risque en commençant par celles dont le degré d'exposition, de priorité ou de gravité est le plus élevé ;
- d'évaluer les mesures qu'ils jugent les plus à même de réduire la possibilité que le risque considéré survienne et de proposer des mesures correctives ;
- de consolider en fin de chaque journée, les notes prises au cours de la réunion dans les fiches de risque, et soumettra aux participants pour accord ;
- faire établir des fiches de risque provisoire pour les nouveaux risques identifiés par le groupe.

Les stratégies mises en œuvre par les dirigeants sont en fonction des ressources disponibles et font l'objet d'une vérification périodique.

2.3.2.8 La vérification de l'efficacité du plan d'action

Le niveau d'exposition aux risques est amené à changer, c'est pourquoi il est nécessaire de procéder périodiquement au suivi des risques initiaux. Bien que ces risques soient caractérisés par une certaine permanence, leur place dans l'échelle des risques est amenée à se modifier (PERCIE DU SERT, 1999 :16 et MOREAU & al, 2002 :137).

L'objet de l'étape de suivi est de mettre à jour la liste des risques connus pour tenir compte de l'évolution de la situation de chaque risque. En d'autres termes, il s'agit pour chaque risque identifié de voir si les actions correctrices du plan d'actions, ont permis de ramener le risque à un niveau acceptable et ceci dans les délais ? Le suivi peut se faire à l'occasion des réunions périodiques, et sera facilité par la mise en place d'indicateurs mesurant l'évolution des risques. Enfin, dans un contexte de gestion des risques, le responsable s'attellera à informer les intervenants, et les décideurs. La communication devra être conduite selon les préconisations du plan de management des risques élaboré. Dans le cas où l'organisation ne dispose pas de Risk manager, c'est l'audit interne qui devra être attentif à cette constante lorsqu'ils traquent les insuffisances résultant de l'obsolescence des systèmes en place (RENARD, 2006 : 143).

Conclusion

La cartographie est un outil d'aide à la prévention et à la gestion des risques. Cet outil récent et performant offre à l'organisation l'opportunité de se familiariser avec les meilleures pratiques en matière de maîtrise de risques dans la perspective d'une bonne gouvernance.

Les approches d'élaboration de cartographie des risques sont diverses du fait que les domaines explorés varient d'une entité à une autre. Chaque entité définit sa méthode en fonction de son type de management. Le choix de la démarche devrait reposer sur les objectifs poursuivis par l'organisation mais aussi sur les personnes en charge de l'élaboration de la cartographie. A partir de la synthèse des points de vue des auteurs sur les différentes étapes d'élaboration d'une cartographie des risques, il nous est possible d'établir un référentiel à travers le chapitre suivant.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

CHAPITRE III : METHODOLOGIE DE L'ETUDE

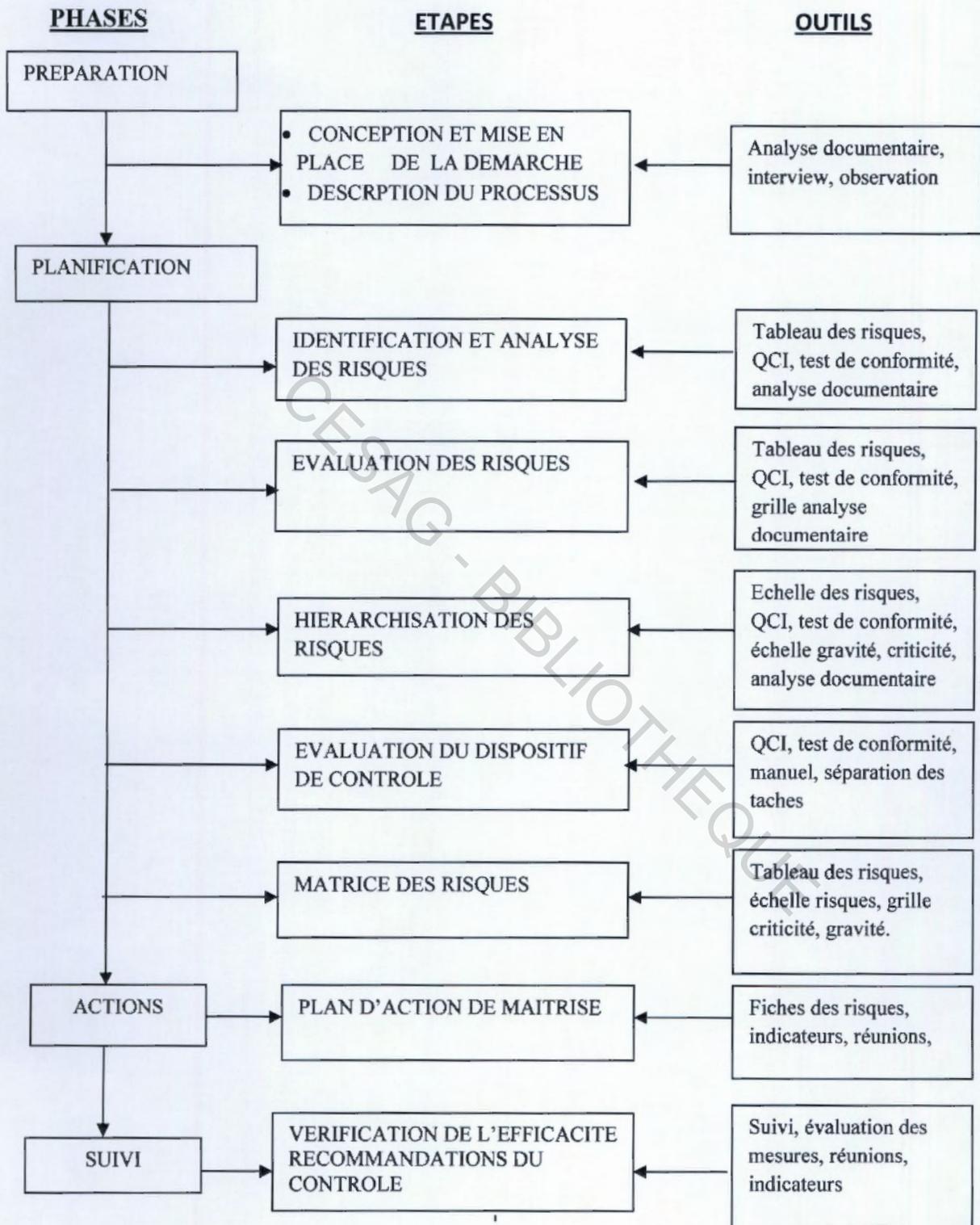
La revue de littérature, qui a été effectuée sur le processus d'élaboration du budget, nous a permis de dresser le cadre théorique de notre étude. La démarche entreprise se fonde sur l'observation, l'entretien et le questionnaire d'enquête. Ces instruments serviront à collecter assez d'informations. Mais auparavant, une analyse documentaire a été entreprise pour fonder théoriquement l'étude. La spécificité de l'établissement objet de notre étude nous interpelle quand au choix de la procédure et de la méthodologie de collecte d'informations susceptibles de fonder nos travaux.

Il s'agira pour nous, d'élaborer un modèle d'analyse et définir les différentes variables avec les indicateurs. Enfin, nous présenterons la démarche et les outils de collecte des données.

3.1 MODELE D'ANALYSE

Pour traiter et analyser les données recueillies au cours de nos travaux de recherche, nous avons élaboré le modèle suivant d'analyse :

FIGURE N° 2 : Modèle d'analyse



Source : établie par nous-mêmes à partir de la synthèse des auteurs précédemment cités

3.2 LES OUTILS DE COLLECTE DES DONNEES

Pour mener à bien notre étude, nous avons adopté des méthodes et techniques en vue de collecter les informations concernant l'entité objet de l'étude. Nous utiliserons l'entretien, l'analyse documentaire et l'observation.

3.2.1 Les entretiens

L'entretien est tenu dans le but de connaître et comprendre les différentes étapes du processus budgétaire du MSP sous l'angle de ses risques opérationnels ainsi que les dispositifs de contrôle qui régissent son fonctionnement.

L'entretien peut revêtir plusieurs formes : entretien à questions ouvertes ou fermées ; entretien individuel ou de groupe, etc. Nous avons utilisé la méthode de l'entretien direct. Pour ce faire nous nous sommes entretenus individuellement avec le Chef de la Division de la Programmation et du Suivi Budgétaire (DPSB) de la DAGE du MSP ainsi que certains acteurs qui ont un lien direct avec la confection du budget de l'Etat.

Tableau 10 : Situation des entretiens

Personnes rencontrées	Objectif de l'entretien	Modalités de l'entretien
Chef de la Division Programmation et Suivi Budgétaire	Obtenir des informations sur : - les textes organisant l'élaboration du budget de l'Etat - la pratique budgétaire à la DAGE du MSP - la pratique budgétaire dans les centres de responsabilité du MSP	Individuel
Chef du Bureau Programmation Budgétaire		
Chef du Bureau Suivi Budgétaire		
Chef du Bureau Financement Basé sur les Résultats		

Source : nous-même

3.2.2 L'analyse documentaire

« L'analyse est l'opération qui consiste à présenter sous une forme concise et précise des données caractérisant l'information contenue dans un document ou un ensemble de documents » (In BLANQUET, Afnor, 2004 :2). A ce sujet, nous avons consulté les différents documents internes et externes à la DAGE ; nous nous sommes principalement intéressés au Décret 2004-1320 portant Nomenclature Budgétaire de l'Etat, au CDSMT 2009-2011, à la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, aux manuels de procédures du PDIS et du PNDS, aux notes de service, aux projets de budgets 2009 et 2010 du MSP etc.

3.2.3 L'observation

L'observation vise à se familiariser avec une situation ou un phénomène afin d'en dégager un certain nombre d'informations. A cet effet, nous avons pu participer à l'élaboration du projet de budget 2010 du MSP. Nous avons pu observer les comportements des différents acteurs entre eux-mêmes et par rapport à la démarche proposée. L'observation a été participante.

3.3 LES OUTILS D'ANALYSE DES DONNEES

Nous avons eu recours au questionnaire de contrôle interne et au tableau des risques :

3.3.1 Le questionnaire de contrôle interne

Le questionnaire de contrôle interne permet de passer du général au particulier et d'identifier pour chaque fonction les dispositifs spécifiques de contrôle interne existant (In RENARD 2006 :242). Le contrôle interne contribuant à maîtriser les risques, il est important de déceler les dysfonctionnements du dispositif par une analyse des forces et des faiblesses apparentes. Dans le cadre de notre recherche, nous avons soumis un modèle sous format allégé (annexe 6, page ix) pour confirmer notre entretien sur les thèmes retenus dans le guide d'entretien. Ce questionnaire soumis au Chef DPSB, Chef du Bureau Programmation Budgétaire, Chef du Bureau Suivi Budgétaire, Chef du Bureau Financement Basé sur les Résultats etc., nous a permis de dresser les forces et faiblesses de l'organisation.

Ces dysfonctionnements du dispositif sont analysés en termes de forces et faiblesses apparentes dans la phase pratique de notre recherche.

3.3.2 Le tableau d'identification de risques

Construire un tableau des risques consiste à :

- décomposer chaque activité en tâches élémentaires ;
- définir l'objectif de chaque tâche ;
- observer pour chaque tâche comment les risques sont couverts.

La mesure des variables retenues nous permettra de dresser les forces et faiblesses de l'élaboration du budget de l'Etat du MSP et d'en évaluer les risques liés (tableau 4, page 27). Ces forces et faiblesses apparentes seront confirmées dans la phase pratique de notre recherche (tableau 13, page 75 ; tableau 14, page 77 et tableau 15, page 80).

CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE

La revue de littérature, objet de cette première partie, nous a permis de nous familiariser avec le processus d'élaboration du budget dans une structure publique et de comprendre les risques opérationnels qui pèsent sur les activités.

Au regard du développement effectué, nous retenons que l'élaboration du budget est un processus complexe et dont les principales phases obéissent à des normes. Tous les acteurs de l'organisation doivent participer à sa construction.

Les différentes démarches de cartographie des risques développées nous ont permis de dégager un modèle d'analyse que nous nous proposons de suivre pour atteindre les objectifs de l'étude. Ce modèle guidera notre lanterne dans le processus d'élaboration la cartographie des risques opérationnels du budget de l'Etat du MSP.

DEUXIEME PARTIE : CADRE PRATIQUE DE L'ETUDE

CESAG - BIBLIOTHEQUE

INTRODUCTION

L'élaboration du budget est sujette à des risques de nature diverse. La cartographie constitue un outil privilégié pour disposer d'informations sur les risques, leur survenance, leur gravité sur l'atteinte des objectifs du processus budgétaire. Cela apparaît aujourd'hui comme une nécessité, eu égard à la complexité du processus basé sur des procédures et faisant intervenir plusieurs acteurs.

La revue de littérature dans la première partie nous a permis de mieux comprendre les risques de façon générale et la démarche d'élaboration d'une cartographie des risques. La présente partie vise une application des enseignements théoriques au MSP en vue de réussir la cartographie des risques opérationnels.

Cette partie comportera trois (03) chapitres :

- le premier chapitre sera consacré à une présentation de la DAGE du MSP ;
- le second consistera en une présentation des résultats des différentes étapes d'élaboration de la cartographie des risques opérationnels liés à l'élaboration du budget de l'Etat du MSP ;
- le troisième sera consacré aux recommandations, à la formulation d'un plan d'actions pouvant conduire à la maîtrise des activités et à une amélioration des performances de la DAGE du MSP.

CHAPITRE IV : PRESENTATION DE LA DAGE DU MSP

Ce chapitre vise à faire connaître la DAGE au sein du MSP. Spécifiquement, il s'agira de mettre en évidence le cadre institutionnel du MSP, les objectifs et les missions de la DAGE, et enfin montrer son organisation et fonctionnement.

4.1 PRESENTATION DU MSP

Il s'agira dans cette partie de présenter le cadre institutionnel du MSP et l'évolution de la DAGE ainsi que sa position au sein du ministère.

4.1.1 Le cadre institutionnel du MSP

Le MSP a opté depuis janvier 1998 pour l'approche programme pour le développement sectoriel. Entre 1995 et 1997, le PNDS 1998-2007 a été élaboré avec la participation de tous les acteurs et partenaires. Ainsi le MSP a mis fin à l'approche projets, mettant ainsi fin à l'existence des unités de Projet par bailleurs de fonds et mettant en relief deux organes essentiels liés à l'existence du programme : la CAS/PNDS et la DAGE nouvelle formule.

Depuis 1998, le Programme de Développement Intégré de la Santé (PDIS), 1ère phase du PNDS (1998-2004) a fait l'objet d'exécution et d'évaluation à mi-parcours et d'évaluation finale.

La deuxième phase du PNDS coïncide avec la mise en œuvre de grandes réformes au sein de l'Etat et plus particulièrement au sein des procédures de gestion et de passation des marchés et de la comptabilité publique dans le cadre du CFAA et du CPAR, le tout dans un contexte de mise en œuvre des OMD et du DSRP. Ces réformes de grande envergure ont été faites en particulier pour permettre aux secteurs sociaux de jouer pleinement leur rôle et les populations les plus pauvres de s'épanouir. L'approche sectorielle/programme retenue depuis 1997 pour le secteur de la santé prévoit que toutes les activités devaient s'exécuter en principe selon le schéma institutionnel (annexe n° 2, page v).

4.1.2 Organisation et fonctionnement du MSP

C'est le Décret n° 2004-1404 du 04 novembre 2004 qui porte organisation du Ministère de la Santé et de la Prévention. Ce dernier vient modifier le Décret n° 2003-466 du 24 juin 2003 dans le souci d'une bonne couverture de l'ensemble des attributions du Département.

4.1.2.1 Organisation du MSP

L'organisation du MSP se présente ainsi qu'il suit (annexe n° 3: page vi). Le MSP comprend :

- le Secrétariat général
- le Cabinet et les services
- les Directions ;
- les Régions médicales.
- les Districts.

Le Secrétaire Général est chargé de:

- la coordination des activités des différents services du MSP dont il assure le bon fonctionnement,
- la préparation et du contrôle de l'exécution des décisions ministérielles ;
- l'information du Ministre sur l'état des dossiers et particulièrement sur la gestion des crédits du Ministère ;
- le contrôle et la présentation au Ministre des actes soumis à sa signature ;
- la gestion du courrier et des archives du Ministère ;
- le suivi de tous les projets de textes législatifs et réglementaires du MSP ;
- la préparation des avis et observations sur les projets de loi et de décret soumis au MSP.

Les services rattachés au Cabinet sont :

- l'Inspection de la Santé ;
- le Service national de l'Education et de l'Information pour la Santé ;
- le Service national de l'Information sanitaire ;
- la Cellule d'Appui et de Suivi du Plan National de Développement Sanitaire ;
- la Cellule d'Appui au Financement de la Santé et au Partenariat ;

- la Cellule informatique ;
- le Laboratoire National de Contrôle des Médicaments.

L'Inspection de la Santé est chargée du contrôle de la gestion administrative, financière et technique de l'ensemble des services et des établissements relevant de l'autorité directe du Ministre de la Santé et de la Prévention.

- Elle assure la liaison entre le Ministère et les organes de contrôle de l'Etat. Elle veille à l'observation des lois, règlements et décisions relatifs à l'organisation et au fonctionnement du Ministère, notamment à l'application des directives arrêtées par le Président de la République ou le Premier Ministre.
- Elle peut accomplir également des activités de conseil et d'assistance auprès des Directions et Services.

L'Inspection de la Santé est placée sous l'autorité directe du Ministre qui décide des missions de vérification, de contrôle, d'enquête et d'étude à lui confier.

Le Service National de l'Education et de l'Information pour la Santé (SNEIPS) a pour mission d'assurer l'information, la sensibilisation et la communication en matière de santé.

Le Service National de l'Information Sanitaire (SNIS) est chargé de la réalisation des études et enquêtes statistiques, de la collecte des données et de l'analyse des informations sanitaires. Il participe à la surveillance épidémiologique. A ce titre, il veille au bon fonctionnement du Système d'information à des fins de gestion (SIG).

La Cellule d'Appui et de Suivi du Plan national de Développement Sanitaire (CAS/PNDS) est chargée, en relation avec les services techniques :

- de coordonner les interventions des partenaires au développement ;
- de préparer les négociations avec les bailleurs de fonds et les autres intervenants, ainsi que les réunions des commissions mixtes et toutes les autres rencontres similaires ;
- de suivre l'exécution des engagements de toutes les parties ;
- d'apporter son appui pour la préparation des programmes et budgets annuels ;
- d'assurer la révision périodique du Plan National de Développement Sanitaire.

La Cellule d'Appui au Financement de la Santé et au Partenariat (CAFSP) a pour mission d'assurer l'accès financier aux soins de santé par le développement de stratégies en vue de la mise en place d'un système de couverture maladie universelle et de développer le partenariat avec les collectivités locales, les associations, les mutuelles, les comités de santé et les organismes de prévoyance maladie.

La Cellule informatique est chargée :

- d'élaborer et d'assurer le suivi du schéma directeur d'informatisation du département ;
- d'assister les Directions, les services et les établissements publics de santé dans l'utilisation des technologies de l'Information et de la communication ;
- d'harmoniser et de rentabiliser les ressources informatiques du ministère ;
- d'assurer le bon fonctionnement des réseaux informatiques du ministère ;
- de concevoir et de développer des applications informatiques pour améliorer le travail du personnel ;
- d'assurer la maintenance du parc informatique ;
- de former et d'assister le personnel dans l'utilisation de l'informatique ;
- d'assurer le suivi pour le compte du Ministère du projet d'intranet gouvernemental.

Le Laboratoire National de Contrôle des Médicaments (LNCM) est chargé du contrôle technique des médicaments, en relation avec la Direction de la Pharmacie et des Laboratoires.

Les Directions du MSP sont :

- la Direction de la Santé ;
- la Direction de la Pharmacie et des Laboratoires ;
- la Direction des Etablissements de Santé ;
- la Direction de l'Administration Générale et de l'Equipement ;
- la Direction des Ressources Humaines ;
- la Direction de l'Hygiène Publique ;
- la Direction de la Prévention Médicale ;

La Direction de la Santé (DS) a pour mission d'assurer l'élaboration et le suivi de la mise en œuvre de la politique et des programmes de santé. Elle est chargée, notamment de :

- la promotion de la santé maternelle et infantile ;
- la lutte contre les maladies ;
- la protection de la santé des personnes âgées ;
- la réglementation de l'exercice des professions médicales et paramédicales ;
- l'appui, de la promotion et du contrôle des cliniques, des cabinets médicaux, dentaires et paramédicaux ;
- la réglementation et de la promotion de la médecine traditionnelle ;
- la coordination des activités de recherche opérationnelle en santé, l'appui aux autres Directions et services dans leur mission de recherche ;
- veiller au respect des règles éthiques et déontologiques en matière d'étude et de recherche en santé ; d'assurer le suivi des relations avec le Ministère chargé de la Recherche, les universités et tout autre organisme menant des activités dans le domaine de la recherche en santé.

La Direction de la Pharmacie et des Laboratoires (DPL) a pour mission l'élaboration et le suivi de la mise en œuvre de la politique et des programmes dans le domaine de la pharmacie et des analyses médicales.

La Direction des Etablissements de Santé (DES) a pour mission l'élaboration et le suivi de la mise en œuvre de la politique de l'Etat en matière hospitalière et d'établissement de santé. Elle est en outre chargée de promouvoir la participation des établissements privés hospitaliers au service public de santé.

La Direction de l'Administration Générale et de l'Équipement (DAGE) a pour mission, la préparation et l'exécution du budget. Elle conçoit la politique en matière d'acquisition, de réalisation et de maintenance des infrastructures et des équipements. Elle tient la comptabilité des deniers et des matières.

La Direction des Ressources Humaines (DRH) a pour mission la formation, la gestion et la promotion sociale des personnels du Ministère de la Santé et de la Prévention. Elle veille à une bonne coordination dans le recrutement et la gestion des personnels de santé par l'Etat, les collectivités locales, les établissements de santé et les comités de santé.

Elle est chargée de la réglementation et du contrôle des établissements publics et privés de formation professionnelle en santé. Elle met en place des politiques de promotion et de dialogue social en rapport avec les partenaires sociaux.

Sont rattachés à la Direction des Ressources Humaines : l'Ecole Nationale de Développement Sanitaire et Social (ENDSS) ; le Centre National de Formation des Techniciens de Maintenance Hospitalière de Diourbel (CNFTMH) ; les Centres Régionaux de Formation (CRF).

La Direction de l'Hygiène Publique (DHP) a pour mission l'élaboration et la mise en œuvre de la politique de santé, en matière d'hygiène. Elle est, en outre, chargée du contrôle sanitaire aux frontières, de la promotion de l'application de la réglementation en matière d'hygiène.

La Direction de la Prévention Médicale (DPM) a pour mission l'élaboration et le suivi de la mise en œuvre de la politique de prévention médicale. Elle est notamment chargée, à ce titre, de l'immunisation et de la surveillance épidémiologique.

Les Régions Médicales ont pour mission :

- d'assurer le contrôle des structures sanitaires publiques et privées de la région ;
- d'assurer la coordination technique de toutes les structures régionales de santé ;
- d'assister les structures régionales de santé dans leurs tâches d'administration, de gestion et de planification ;
- d'organiser la formation continue des personnels sanitaires de la région, y compris le personnel communautaire ;
- de promouvoir l'information, la sensibilisation et la communication en matière de santé dans la région ;
- d'assurer la surveillance des endémies locales ;
- d'assurer l'appui et la coordination des activités des districts sanitaires.

La Région Médicale, structure déconcentrée à compétences transversales, est subdivisée en districts sanitaires correspondant à des zones opérationnelles comprenant au moins un centre de santé autour duquel gravitent de postes de santé.

4.2 LA DAGE AU SEIN DU MSP

Il s'agit de présenter en premier lieu l'historique de la DAGE, de décliner ensuite son organisation et son mode de fonctionnement et enfin, de présenter la Division chargée de l'élaboration du budget du MSP.

4.2.1 Historique et missions

Cette section présente l'historique, les missions et l'organisation de la DAGE.

4.2.1.1 Historique

La DAGE est une direction implantée au siège du MSP situé dans l'enceinte de l'Hôpital de Fann dans le quartier résidentiel de Fann. La DAGE est rattachée au cabinet du Ministre de la santé et elle est administrée par un agent de la hiérarchie A nommé par Décret sur proposition du Ministre de la santé.

4.2.1.2 Les missions

C'est le Décret n° 2004-561 portant organisation du MSP qui précise les missions de la DAGE. La DAGE a pour mission :

- la gestion financière des fonds de l'Etat et des bailleurs de fonds ;
- la passation des marchés quelque soit le financement.

Spécifiquement elle vise à assurer :

- la préparation, l'exécution et le suivi du budget du MSP;
- la tenue de la comptabilité des deniers et des matières ;
- la passation des marchés ;
- la signature des contrats ;
- le paiement des biens et services.

4.2.2 Organisation et fonctionnement

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

La DAGE comprend : (annexe n° 4, page vii)

- la Division de la Programmation et du Suivi Budgétaire ;

- la Division de l'Administration, des Finances et du Personnel ;
- la Division de la Programmation et du Suivi des Appels d'Offres ;
- la Division du Matériel et Transit Administratif ;
- le Bureau du Courrier ;
- le Bureau du Contrôle Interne ;
- le Bureau de Gestion du Siège ;
- le Bureau Energie.

4.2.3 La Division de la Programmation et du Suivi Budgétaire (DPSB)

La DPSB est chargée de :

- préparer et mettre à jour en étroite collaboration avec la CAS/PNDS, les budgets des Programmes triennaux et les plans de financement 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 à 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 DU CHAPITRE

Ce chapitre nous a permis de présenter la DAGE, de décrire la façon dont elle est organisée pour accomplir ses activités. Il nous a également permis de montrer le rôle de la DPSB chargée de l'élaboration du budget de l'Etat du MSP. Le chapitre suivant traitera du processus d'élaboration du budget de l'Etat du MSP.

CHAPITRE V : LA DESCRIPTION DE LA PROCEDURE D'ELABORATION DU BUDGET DE L'ETAT

L'étude de la procédure d'élaboration du budget du MSP nous amène à identifier les risques associés à chaque étape, opération ou tâche en vue de les analyser. En l'absence d'une procédure budgétaire interne formalisée, nous nous sommes contentés de décrire la pratique, sur la base d'une observation participante et d'entretiens avec les chefs de service et agents de la DPSB, pour comprendre les activités. En effet, nous avons pu participer à l'élaboration du projet de budget 2010 du MSP.

De cette démarche participante et des entretiens avec les agents de la DPSB, il est ressorti que l'élaboration du budget du MSP se déroule en deux phases (préparation et approbation) selon les étapes ci-après que nous allons décrire par la suite :

- le lancement de la campagne des budgets économiques 2010 ;
- la lettre de préparation de la Loi de Finances adressée à tous les ministères ;
- la lettre circulaire de préparation de la Loi de Finances adressée aux structures du MSP;
- l'expression des besoins des structures du MSP pour l'année 2010;
- l'élaboration du projet de budget de l'année 2010 ;
- la navette et l'arbitrage budgétaire ;
- l'élaboration du budget définitif de l'année 2010;
- le vote du budget ;
- l'élaboration des plans de travaux annuels.

5.1 Le processus de préparation du budget Etat du MSP

Les étapes pour l'élaboration du projet de budget 2010 du MSP sont résumées dans le tableau ci-dessous :

Tableau n° 11 : Calendrier budgétaire indicatif du MSP

Période	Tâches	Responsables
Mars 2009	Lancement campagne des budgets économiques 2010	MEF/DPEE
Avril 2009	Notification lettre de préparation de la Loi de Finances de l'année 2010	MEF/DGF/DB
Mai 2009	Envoi de la lettre circulaire de préparation de la Loi de Finances 2010 aux structures	DAGE/ DPSB
Mai 2009	Notification des enveloppes indicatives du budget de l'année n+1	MEF/DGF/DB/DCEF
Juin 2009	Expression des besoins des structures du MSP pour l'année 2010	CENTRES DE RESPONSABILITE
	Elaboration du projet de budget de l'année 2010 du MSP - Bilan de l'exécution du Budget Consolidé d'Investissement de l'année 2009	DAGE/DPSB
Juillet - Aout 2009	Navettes et arbitrages budgétaires - Présentation du projet de budget au cabinet du ministre	MSP/DAGE/DPSB
	- Conférences budgétaires - Examen du projet de budget par les commissions	MEF/DGF/DB/MSP ASSEMBLEE NATIONALE/MEF/ DGF/DB/MSP
Aout - Septembre 2009	Elaboration du budget définitif	DAGE/DPSB
Novembre - Décembre 2009	Examen et vote du budget	ASSEMBLEE NATIONALE/ MEF/DGF/MSP
	Examen et vote du budget	SENAT/MEF/MSP
Décembre 2009	Notification du budget de l'année n+1 et révision des enveloppes CDSMT de l'année n+1, n+2	MEF/DGF/DB
Janvier 2010	Notification du budget de l'année n+1	MEF/DGF/DB
Janvier – Février 2010	Elaboration des plans de travaux annuels 2010	CAS/PNDS/CHEFS DE SERVICE
Mars 2010	Rapport de performances 2009	CENTRES DE
	Bilan de l'exécution des activités de l'année 2009	RESPONSABILITE DU MSP
Mars 2010	Lancement campagne des budgets économiques 2011	MEF/DPEE

Source : tableau établi par nous-mêmes à partir des entretiens et de l'observation participante.

5.1.1 Lancement de la campagne des budgets économiques 2010

Cet exercice itératif doit permettre de disposer de comptes équilibrés pour les années 2010, 2011 et 2012 (Lettre n° 171/MEF/DPEE du 26/02/2010). Le lancement de la campagne des budgets économiques débute au mois de mars par une réunion à laquelle sont invités tous les secteurs. Cette réunion initiée par la Direction de la Prévision et des Etudes Economiques (DPEE), traite de la situation économique et financière du Sénégal en 2008 et des perspectives en 2009. Les participants organisés en sous-groupe réfléchissent sur des thèmes aussi divers que les finances publiques, les opérations avec l'extérieur, etc. Un exercice de mise en cohérence est réalisé au terme des travaux des sous-groupes afin de garantir, d'une part, la fiabilité des prévisions et projections et, d'autre part, que les identités comptables entre les quatre grands comptes macro-économiques sont vérifiés.

5.1.2 Notification de la lettre pour la préparation de la Loi de Finances

La direction du budget du MEF prépare et soumet à la signature du Ministre d'Etat, Ministre de l'Economie et des Finances, la lettre circulaire de préparation du budget de l'Etat selon des modalités pratiques bien définies. Cette lettre intitulée « Préparation de la loi de finances pour l'année 2010 », est adressée à tous les départements ministériels et rappelle la volonté du gouvernement d'atteindre les objectifs de développement déclinés dans les stratégies nationales (OMD, PAP, SCA, DSRP II) et la poursuite des réformes budgétaires et financières (CDSMT, SIGFIP, etc.). Elle précise les grandes lignes ci-après :

- un environnement international caractérisé par la poursuite de la hausse des prix des produits de base et du pétrole ;
- la poursuite de l'effort d'ajustement en termes d'amélioration des recettes budgétaires et de maîtrise des dépenses publiques ;
- la généralisation de la méthode de la budgétisation axée sur les résultats à tous les ministères ;
- les modalités et calendrier d'élaboration du budget 2010 pour les ministères sous CDSMT etc.

5.1.3 Envoi de la lettre circulaire aux structures du MSP pour la préparation de la Loi de finances 2010

La DPSB prépare la lettre circulaire et la soumet à la signature du Ministre de la Santé. Cette lettre adressée aux différentes structures du MSP, a pour objet la préparation du budget 2010 selon les modalités pratiques. Elle reprend les orientations de la lettre circulaire du MEF adressée à tous les départements ministériels et précise les grandes lignes ci-après :

- l'adoption d'un nouveau Plan National de Développement Sanitaire (PNDS) ;
- l'unification du budget général suite à l'entrée en vigueur de la nouvelle nomenclature du budget de l'Etat ;
- la mise en service du module d'élaboration du Système intégré de Gestion de Finances Publiques (SIGFIP) pour automatiser certaines tâches du processus de préparation du budget ;
- la détermination du budget du MSP, retenu dans la phase test de la réforme sur une base programmatique notamment en référence au programme sectoriel pluriannuel ;
- le cadrage des activités en relation avec les allocations budgétaires et les objectifs prioritaires ;
- les modalités d'élaboration des propositions de dépenses de fonctionnement et d'investissement.

La phase de « fixation des objectifs », ne constitue pas une étape du processus budgétaire annuel du MSP ; elle est un élément de la lettre circulaire transmise aux différentes structures. Cette dernière précise que le projet de budget de l'année 2010 :

- aura pour objectifs de mettre en œuvre les actions du Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP II). Ces objectifs s'intègrent parfaitement avec les engagements signés avec les partenaires extérieurs du MSP ;
- devra respecter les lignes directrices des objectifs stratégiques du PNDS 2009-2018.

En somme, le processus d'élaboration du budget de l'Etat débute à la DAGE avec l'envoi de la lettre d'information aux responsables des services, mais aussi par l'invitation à transmettre par courrier à la DPSB les prévisions de l'année 2010 et l'exécution du budget de l'année 2009.

5.1.4 L'expression des besoins des services pour l'année 2010

Cette étape a pour but la préparation des demandes budgétaires ou projets des services et leur soumission à l'autorité. Les responsables de service reçoivent la lettre circulaire et assistés de leurs proches collaborateurs, préparent leur budget à partir de plans d'actions qu'ils ont défini pour l'atteinte des objectifs spécifiques. Sur la base des documents comptables (bilan, rapports d'activités, etc.), ils établissent les différents budgets, (investissements, fonctionnement, personnel, etc.), qu'ils font parvenir à la DAGE par courrier ordinaire et par email pour l'élaboration du projet de budget. Les projets contiennent les coûts des activités mais aussi les résultats attendus et les indicateurs pour les mesurer.

5.1.5 Le bilan de l'exécution du Budget Consolidé d'Investissement (BCI) 2009

Le bilan à mi-parcours ou à terme permet de s'assurer de la cohérence entre les moyens mis à la disposition des structures et l'atteinte des objectifs fixés antérieurement. L'élaboration du budget annuel repose sur une démarche participative qui commence par un bilan de l'exécution budgétaire et un bilan analytique.

La DPSB invite les centres de responsabilité à préparer et à transmettre à la DAGE, les informations ci-dessous :

- le bilan exhaustif de l'exécution physique et financière des activités 2009 ;
- le niveau de réalisation des cibles ou indicateurs ;
- l'analyse des résultats des écarts enregistrés.

Le BCI finance des projets de constructions, réhabilitations, équipements des structures sanitaires mais aussi apporte un appui à des programmes spécifiques (EPS, CNS, PNL, SIDA etc.). Le tableau ci-dessous présente la situation d'exécution du BCI-Etat 2009 :

Tableau 12 : Situation d'exécution du BCI-Etat 2009

Montant notifié	Ponctions	Services réévalués	Montants exécutés	Disponible
14 134 500 000	4 833 500 000	9 301 000 000	7 004 218 142	2 196 781 858

Source : tableau établi à partir du rapport de performances du MSP 2009

Le budget global alloué au titre du BCI 2009, d'un montant de 14 134 500 000 FCFA, a fait l'objet, au cours de son exécution d'une ponction globale de 4 833 500 000 FCFA. Sur les services réévalués de 9 301 000 FCFA, un montant de 7 004 218 142 FCFA a été exécuté, soit un taux de 75 %.

5.1.6 Elaboration du projet de budget 2010

L'élaboration du projet de budget 2010, passe par la consolidation ou la mise en commun des différents budgets des services, leur articulation en les ajustant afin d'obtenir un budget global qui respecte toujours les objectifs fixés par l'organisation. La DPSB reçoit les propositions des services et procède à leur consolidation afin d'obtenir un pré-budget après en avoir vérifié la cohérence. En l'absence d'un modèle, les budgets sont présentés sous plusieurs formes ; en réalité, ils ne constituent qu'une esquisse des prévisions qui doivent être harmonisées. Dans la pratique, la DPSB reçoit les propositions et engage des discussions avec les services pour les amener à tenir compte des contraintes de ressources d'une part, et d'autre part à respecter les objectifs poursuivis par les programmes et par les politiques sectoriels. La synthèse des prévisions budgétaires est dressée après une analyse approfondie pour constater les dépassements éventuels, ou la non-consommation des crédits. L'analyse de ces écarts relevés permet à la DAGE d'apprécier les nouvelles demandes de ressources des différents services. La compilation des pré-budgets ainsi que leur exploitation permet de produire un projet de budget devant servir de base de négociations internes à l'administration.

5.1.7 Arbitrages budgétaires

Ce paragraphe a pour objet de présenter les étapes d'arbitrage effectué sur le projet de budget 2010. Il s'agit de l'arbitrage interne pour le MSP et de l'arbitrage externe pour le MEF.

a) Arbitrage interne

Les chefs de service du MSP, les cadres et autres agents dont la présence est jugée nécessaire reçoivent l'invitation de la tutelle et prennent part à la réunion de finalisation du processus d'élaboration du budget.

Les documents mis à la disposition des participants tournent autour du projet de budget et du rapport de performances de l'année 2008. Les arbitrages internes donnent souvent lieu à des échanges durs nés de l'incompréhension sur le rôle des différents acteurs du processus. Les débats portent l'exposé du projet de budget 2010 par la DAGE mais aussi sur les priorités de la tutelle, les performances, les allocations de ressources, etc. La synthèse est faite par la DAGE après arbitrage du cabinet sur les activités ou programmes prioritaires.

La première mouture du projet de budget 2010 est proposée en lecture à certains responsables du MSP notamment le Secrétaire général aux fins de vérification de la cohérence, corrections d'erreurs ou amendements éventuels. Après intégration de toutes les corrections, copies du document sont mises à la disposition des responsables budgétaires et du Ministère du budget pour la tenue des conférences budgétaires.

b) Arbitrage externe

La direction du budget reçoit le projet de budget de l'année 2010 du MSP et s'assure que les projets de budget des services s'inscrivent dans les lettres de cadrage et les priorités du secteur contenues dans la lettre de directives transmise aux ministères dépensiers. L'examen du projet de budget s'est tenu à la salle de conférence de la Direction du budget la conférence budgétaire. La conférence budgétaire s'est déroulée dans un contexte de situation économique difficile marquée par des ponctions sur le budget de l'Etat des ministères sociaux comme la santé et l'éducation.

C'est la raison pour laquelle le Directeur du budget président de séance, a rappelé aux responsables budgétaires du MSP, la nécessité de revenir à un niveau de dépenses équivalent aux recettes. L'atteinte de cet objectif passe par une priorisation des dépenses. Ainsi les allocations budgétaires serviront d'abord aux :

- contreparties de projets ;
- projets en cours ;
- nouveaux projets.

Cette audience a permis à la DAGE de recueillir les propositions d'ajustements des agents de la Direction du budget aux fins d'un cadrage des dépenses basé sur les ressources disponibles et sur l'affectation des crédits aux zones déshéritées et aux services dont les

besoins sont jugés « urgents ». A l'issue de ces travaux, les responsables des services ont été à nouveau invités à prendre en compte ces ajustements. C'est après leur intégration que le projet de budget définitif a été obtenu.

5.1.8 Elaboration du budget définitif

Cette phase a pour but de produire un budget de synthèse prenant en compte tous les amendements apportés au projet de budget. Les propositions de modifications émanant de la direction du budget ont porté globalement sur une révision à la baisse du projet de budget au regard de la situation économique du pays mais aussi des priorités dégagées par le gouvernement sur des secteurs aussi sensibles que l'énergie. Toutes ces propositions de modifications sont portées à l'attention du cabinet du ministre de la santé pour un nouvel arbitrage interne. La DPSB recueille les observations du MEF, et procède à l'intégration des amendements nés des négociations avec les services mais aussi des directives ministérielles fixant les activités prioritaires du secteur. Le document final est transmis à la tutelle avant sa soumission à la direction du budget pour des nouvelles discussions. C'est seulement lorsque le cadrage a été jugé satisfaisant par cette dernière, que le projet de budget finalisé est transmis à la tutelle, au MEF et à l'Assemblée Nationale pour examen par les commissions spécialisées.

5.2 Le processus d'approbation du budget

A travers les différentes conférences budgétaires, les organes de contrôle du processus budgétaire de l'Etat, s'assurent que les instructions à l'intention des ministères dépensiers sur la façon de préparer et soumettre le budget à des fins d'examen ont été respectées. La phase d'examen et vote du budget se déroule en trois étapes :

- l'examen du budget par la commission finances de l'Assemblée Nationale ;
- le vote du budget par l'Assemblée Nationale ;
- l'examen et vote du budget par le Sénat.

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

La commission des finances de l'Assemblée Nationale reçoit le projet de budget et procède à son examen en présence des délégations du MEF et du MSP. Cette audience budgétaire

intervient après celle réalisée par la commission santé de la même institution. Les réactions des députés au projet de budget 2010 présenté par le Ministre de la Santé et de la Prévention, tournent autour de la couverture sanitaire dans les localités de ces différents intervenants, mais aussi sur les projets entamés et non achevés à cette date. Il faut noter qu'à cette étape, les auteurs des questions n'attendent pas toujours les réponses du MSP. A l'issue des travaux, un rapport est établi par la commission des finances.

5.2.2 Vote du budget par l'Assemblée Nationale

Les députés reçoivent le projet de budget et les rapports des commissions et l'examinent en séance plénière. A l'instar des autres ministères, l'examen du projet de budget 2010 du MSP, intervient selon le calendrier établi par le MEF. L'audience a lieu à l'assemblée en présence des députés, acteurs du MSP, et membres de gouvernement etc. Les débats parlementaires sont réalisés sur la base des rapports des commissions et des documents budgétaires établis par le gouvernement. Les échanges portent d'une part, sur les réalisations du gouvernement en matière de santé dans le secteur (initiatives de gratuité, infrastructures etc.), et d'autre part sur les besoins en santé des populations des localités de ces parlementaires (accès aux soins, médicaments etc.) et enfin sur des questions récurrentes comme la dette des hôpitaux.

L'approbation du budget 2010 du MSP par les députés intervient au terme de longs débats. Les discussions sur les résultats des travaux de budgétisation des différents départements ministériels et les enjeux politiques et économiques de tous les secteurs donnent lieu à un vote de la Loi des finances et à sa transmission à une autre institution, le Sénat, pour un second examen.

5.2.3 Examen et vote du budget par le Sénat.

Le passage au sénat constitue la deuxième étape du processus d'approbation du budget. Les membres de l'institution (commission des finances et commissions techniques réunies) reçoivent le projet de budget 2010 du MSP, le rapport de présentation du MSP, les rapports fournis par le MEF et procèdent à leur examen.

CHAPITRE VI : PRESENTATION DE LA CARTOGRAPHIE DES RISQUES LIES AU PROCESSUS D'ELABORATION DU BUDGET DU MSP

L'élaboration du budget de l'Etat du MSP, comme tout autre processus public, présente des risques. Ces risques liés aux procédures, systèmes, personnes, etc. peuvent affecter l'atteinte des objectifs du secteur.

Cependant, l'élaboration de la cartographie des risques opérationnels peut contribuer à la recherche de solutions. Des nombreuses démarches proposées par les différents auteurs dans la partie théorique, nous avons opté pour celle mentionnée dans notre modèle d'analyse qui comporte cinq (5) étapes qui sont : l'identification des risques, l'évaluation, la hiérarchisation, l'évaluation du contrôle interne et la matrice des risques. La démarche consiste donc, à nous entretenir avec les différents acteurs du processus c'est-à-dire les agents de la DPSB.

6.1 IDENTIFICATION DES RISQUES BUDGETAIRES

L'identification des risques est la première étape de notre planification. Des nombreuses démarches proposées par les auteurs, nous avons opté pour la démarche basée sur l'analyse des processus, pour élaborer la cartographie des risques budgétaires. Il s'agira de savoir quels risques apparaissent lorsque les processus, les procédures, les systèmes sont défaillants, insuffisants ou inexistantes.

Avec notre modèle d'analyse, nous n'avons pas la prétention de couvrir tous les risques liés au processus d'élaboration du budget du MSP. Nous mettrons l'accent sur les processus suivants : la préparation du budget ; l'élaboration du budget ; l'approbation du budget.

6.1.1 Identification des risques liés à la préparation du budget

La préparation du budget débute en mars de l'année n-1 avec les études préparatoires (lancement des budgets des campagnes économiques), et se termine en mai de n-1 avec la diffusion des instructions budgétaires ou orientation de politique économique (lettre circulaire de préparation de la Loi de Finances adressée aux structures du MSP). L'analyse va porter sur l'identification des risques liés aux tâches suivantes :

- le lancement de la campagne des budgets économiques 2010 ;
- la lettre de préparation de la Loi de Finances adressée à tous les ministères ;
- la lettre de notification des enveloppes indicatives par le MEF ;
- la lettre circulaire de préparation de la Loi de Finances adressée aux structures du MSP.

Le tableau suivant nous permet d'identifier les risques liés à la phase de préparation du budget du MSP :

Tableau 13: Les risques liés aux activités de préparation du budget

Taches	Objectifs	Risques opérationnels	Impacts opérationnels	Dispositifs de maîtrise	Dispositif maîtrisé
Réception de l'invitation au lancement de la campagne des budgets économiques 2010	Partager les informations sur l'environnement socio-économique	R.01 Perte de la lettre d'invitation	Retard dans la production du document	- Accusé de réception ou échanges mail	Oui
		R.02 Mauvaise appréciation des enjeux économiques	Informations non exhaustives	- Réunions préparatoires - Base de données situationnelles	Non
Réception de la lettre de préparation de la Loi de Finances adressée à tous les ministères par la Primature	Prendre connaissance des directives et orientations du gouvernement	R.03 Retard dans la réception de la lettre	Retard dans la saisine des services	- Diligence dans la transmission du courrier	Non
Réception de la lettre de notification des enveloppes adressée à tous les secteurs par le MEF	Prendre connaissance des ressources financières allouées aux secteurs	R.04 Retard dans la réception de la lettre	- Retard dans la saisine des services	- Diligence dans la transmission du courrier	Non

Préparation de la lettre circulaire de préparation de la Loi de Finances aux structures du MSP.	Informer les services pour l'élaboration des pré- budgets	R.05 Inexistence d'une procédure budgétaire interne formalisée	- Mauvaise orientation - Manque de réactivité des centres de responsabilité	- Calendrier formalisé par arrêté ministériel - Responsabilisation des services	Non
		R.06 Envoi hors délai de la lettre	- Retard dans la réception des budgets	- Délais de transmission précis	Oui
		R.07 Erreur dans la transmission	- Informations non fiables	- Identification des centres de responsabilité	Oui

Source : nous-même

6.1.2 Identification des risques liés à l'élaboration du budget

La phase d'élaboration du budget du MSP débute en juin de l'année n-1 avec l'élaboration des budgets des services (expression des besoins des services), et se termine en aout de l'année n-1 avec l'élaboration du budget définitif (transmission document corrigé au MEF).

L'analyse va porter sur l'identification des risques liés aux étapes suivantes :

- l'expression des besoins des structures du MSP pour l'année 2010;
- l'élaboration du projet de budget de l'année 2010 ;
- la navette et l'arbitrage budgétaire ;
- l'élaboration du budget définitif de l'année 2010.

Le tableau suivant nous permet d'identifier les risques liés à la phase d'élaboration du budget du MSP :

Tableau 14 : Les risques liés aux activités d'élaboration du budget

Taches	Objectifs	Risques opérationnels	Impacts opérationnels	Dispositifs de maitrise	Dispositif maîtrisé
Réception des besoins des structures du MSP pour l'année 2010	Enregistrer les pré-budgets des services	R.08 Supports de collectes multiples	- Difficultés d'exploitation	- Utilisation d'un modèle uniformisé ou canevas	Oui
		R.09 Canevas ou modèle de collecte non maîtrisé	- Difficultés d'exploitation	- Formation et sensibilisation des acteurs	Oui
		R.10 Mauvaise définition des activités des services	- Non exécution de certaines activités	- Liens entre activités et objectifs - Prévisions basées sur les activités	Non
		R.11 Prévisions irréalistes ou erronées	- Dépassement budgétaire - Calculs erronés	- Lettre de cadrage, plafonds de dépenses - Contrôle de cohérence des prévisions	Non
		R.12 Mauvaise saisie informatique	- Informations non fiables	- Système informatisé fiable - Contrôle des saisies	Oui
		R.13 Perte de dossiers	- Détérioration de l'information et perte de temps	- Enregistrement et archivage	Non
		R.14 Manœuvres frauduleuses	- Perte d'image - Pertes de ressources	- Système de contrôle à plusieurs niveaux - Budgets détaillés	Non
		R.15 Non centralisation des pré-budgets	- Perte de temps et d'informations	- Adressage - Système d'archivage	Oui
R.16 Mauvaise appréciation des directives	- Mauvaise orientation	- Formation des acteurs - Définition claire des objectifs et indicateurs	Non		

Cartographie des risques liés à l'élaboration du budget de l'Etat du MSP du Sénégal.

Elaboration du projet de budget de l'année 2010	Procéder à la consolidation des pré-budgets	R.17 Inexistence d'un bilan de l'année n-1	- Prévisions basée sans référence à l'année précédente	- Rencontres périodiques entre DPSB et centres de responsabilité - Système comptable informatisé	Oui
		R.18 Non exhaustivité des données du bilan n-1	- Fausses prévisions	- Système d'information - Rapports périodiques - Collecte d'informations - Comptabilité analytique	Non
		R.19 Mauvaise présentation de la synthèse	- Difficultés d'exploitation	- Informatisation du modèle ou canevas - Formation des acteurs - Contrôle ou comité de lecture	Oui
		R.20 Absence de critères d'allocation des ressources	- Fausses prévisions - Contentieux	- Information sur les critères	Non
		R.21 Conservation de dossiers non organisée	- Perte de temps de travail et d'informations	- Classement et archivage	Non
		R.22 Mauvaise présentation du projet de budget	- Difficultés d'exploitation du projet	- Contrôle avant soumission - Comité de lecture	Oui
Navettes et arbitrages budgétaires	S'assurer du respect des directives et orientations du gouvernement	R.23 Manque d'information sur la procédure d'arbitrage	Communication difficile	- Réunions d'informations - Manuel ou guide de procédures - Documentation	Oui
		R.24 Non formalisation des décisions d'arbitrage	- Contentieux	- Note d'information - Documentation	Non

		R.25 Faible représentativité des services aux conférences budgétaires	- Informations non exhaustives	- Lettre d'invitation - Sensibilisation	Non
		R.26 Enveloppes budgétaires changeantes	- Prévisions erronées - Activités prioritaires changeantes	- Révision des plans d'action	Non
		R.27 Absence d'information sur les possibilités de mesures nouvelles	- Prévisions budgétaires changeantes	- Lettre d'information, réunion	Non
Elaboration du budget définitif de l'année 2010.	Procéder à la répartition des ressources	R.28 Non respect des directives	- Objectifs mal définis	- Lettre de rappel des orientations	Oui
		R.29 Mauvaise répartition des ressources	- Objectifs non atteints	- Bonne définition des critères d'allocation - Information des acteurs, guide utilisateur	Non
		R.30 Non exhaustivité des informations relatives aux modifications	- Retard dans la production du document final	- Prises de notes - Réunions de restitution	Oui
		R.31 Retard dans la notification des crédits ouverts aux services	- Retard dans l'exécution	- Lettre d'information	Oui

Source : nous-même

6.1.3 Identification des risques liés à l'approbation du budget

La phase d'approbation du budget débute en août de l'année n-1 avec l'examen du budget par les parlementaires (examen et vote par l'assemblée nationale), et se termine en décembre de n-1 avec l'examen du projet de budget par la seconde chambre (examen et vote du budget par le sénat). L'analyse va porter sur l'identification des risques liés aux étapes suivantes :

- l'examen du budget ;
- le vote du budget.

Le tableau suivant nous permet d'identifier les risques liés à la phase d'approbation du budget du MSP :

Tableau 15 : les risques liés aux activités d'approbation du budget

Taches	Objectifs	Risques opérationnels	Impacts opérationnels	Dispositif de maîtrise	Dispositif maîtrisé
Examen et vote du budget	S'assurer de la conformité avec les lois et règlements	R.32 Non maîtrise du calendrier de l'Assemblée	- Mise en veille des autres activités du service	- Communication entre attachés parlementaires et sectoriels	Non
		R.33 Séances budgétaires très longues	- Redite et perte de temps de travail	- Timing des interventions - Respect du calendrier	Non
		R.34 Absence de formation des parlementaires au contrôle budgétaire	- Mauvaise qualité du contrôle	- Sessions de formation	Oui
		R.35 Débats non orientés sur le projet de budget	- Perte de temps de travail	- Sensibilisation sur les indicateurs santé - Timing des interventions	Non
Elaboration des Plans de Travail Annuels (PTA).	Programmation annuelle des activités basées sur des ressources disponibles	R.37 Canevas ou support de collecte des PTA non maîtrisé	- Difficultés d'exploitation - Budgets irréalistes	- Formation des acteurs, guide, documentation - Plafonds de dépenses	Oui
		- Non élaboration des plans de travail annuels à n-1	- Retard dans l'exécution de certaines activités - Perte de ressources	- Respect du calendrier	Non

Source : nous-même

6.2 EVALUATION DES RISQUES ET DES DISPOSITIFS DE CONTROLE

L'évaluation des risques est le processus qui consiste à :

- identifier les dangers ;
- analyser ou à évaluer les associés à un danger ;
- déterminer les moyens appropriés pour éliminer ou maîtriser ces risques (In CCOHS, 2009).

La phase d'évaluation des risques a donc pour objet de classer ces risques et de les différencier selon leur acceptabilité. L'évaluation portera aussi sur les impacts et la fréquence des événements retenus en absence de tout dispositif de contrôle interne et sera réalisée par des responsables d'activités et/ou des managers opérationnels. L'évaluation peut se faire selon une méthode quantitative ou qualitative. La méthode quantitative traite de la probabilité d'occurrence et de la mesure de la gravité des risques. La méthode qualitative traite de la nature de la gravité des risques. Mais l'évaluation qualitative est inversement liée à la qualité de contrôle interne.

Au regard de notre revue de littérature, nous avons opté pour l'évaluation qualitative, qui est une démarche approximative, pour évaluer les risques et la qualité du contrôle interne. Cette dernière résulte d'une combinaison de la probabilité de survenance de l'impact du risque.

6.2.1 Evaluation de la probabilité de survenance des risques

L'évaluation porte aussi sur la probabilité d'occurrence du risque. Cette probabilité de réalisation du risque est inversement proportionnelle à la qualité du dispositif de contrôle en place.

En somme la fréquence du risque sera moins élevée si le dispositif de contrôle mis en place est performant. La qualité du dispositif et la probabilité de survenance du risque sont évaluées dans le tableau suivant à travers une cotation de 1 à 5.

Tableau 16 : Echelle d'évaluation de la qualité du dispositif de maîtrise des risques et de la probabilité de réalisation

Cote	Probabilité d'occurrence	Cote	Qualité du contrôle interne
1	Faible	5	Très élevée
2	Modérée	4	Elevée
3	Moyenne	3	Modérée
4	Forte	2	Faible
5	Extrême	1	Très faible

Source : nous-même

La probabilité de survenance et la qualité du dispositif sont récapitulées dans le tableau suivant :

Tableau 17: Evaluation de la qualité du dispositif de contrôle et de la probabilité de réalisation

Code des risques	Risques	Qualité du dispositif de contrôle		Probabilité d'occurrence	
		Cote	Qualité	Cote	Probabilité
R.01	Perte de la lettre d'invitation	4	Elevée	2	Modérée
R.02	Mauvaise compréhension des enjeux économiques	2	Faible	4	Forte
R.03	Retard dans la réception de la lettre	3	Modérée	3	Moyenne
R.04	Mauvaise orientation	5	Très élevée	1	Faible
R.05	Inexistence d'une procédure budgétaire interne formalisée	2	Faible	4	Forte
R.06	Envoi hors délai de la lettre	2	Faible	4	Forte
R.07	Erreur de transmission de la lettre	5	Très élevée	1	Faible
R.08	Supports de collecte multiples	4	Elevée	2	Modérée
R.09	Canevas ou modèle de collecte non maîtrisé	4	Elevée	2	Modéré
R.10	Mauvaise définition des activités des services	2	Faible	4	Forte
R.11	Prévisions irréalistes	2	Faible	4	Forte
R.12	Mauvaise saisie informatique	5	Très élevée	1	Faible
R.13	Perte de dossiers	2	Faible	4	Forte
R.14	Manœuvres frauduleuses	2	Faible	4	Forte
R.15	Non centralisation des pré-budgets	4	Elevée	2	Modérée
R.16	Mauvaise compréhension des directives	3	Modérée	3	Moyenne

R.17	Absence d'un bilan de l'année n-1	4	Elevée	2	Modérée
R.18	Non exhaustivité des données du bilan	2	Faible	4	Forte
R.19	Mauvaise présentation de la synthèse	4	Elevée	2	Modérée
R.20	Absence de critères d'allocation des ressources	3	Modérée	3	Moyenne
R.21	Conservation des dossiers non organisée	2	Faible	4	Forte
R.22	Mauvaise présentation du projet de budget	5	Très élevée	1	Faible
R.23	Manque d'information sur la procédure d'arbitrage	3	Modérée	3	Moyenne
R.24	Non formalisation des décisions des décisions d'arbitrage	2	Faible	4	Forte
R.25	Faible représentativité des services aux conférences budgétaires	4	Elevée	2	Modérée
R.26	Enveloppes budgétaires changeantes	3	Modérée	3	Moyenne
R.27	Absence d'informations sur les possibilités de mesures nouvelles	3	Modérée	3	Moyenne
R.28	Non respect des directives	4	Elevée	2	Modérée
R.29	Mauvaise répartition des ressources	3	Modérée	3	Moyenne
R.30	Non exhaustivité des informations relatives aux modifications	4	Elevée	2	Modérée
R.31	Retard dans la notification des crédits ouverts aux services	4	Elevée	2	Modérée
R.32	Non maîtrise du calendrier de l'Assemblée Nationale	2	Faible	4	Forte
R.33	Séances budgétaires souvent longues	3	Modérée	3	Moyenne
R.34	Absence de formation des parlementaires au contrôle budgétaire	3	Modérée	3	Moyenne
R.35	Débats non orientés sur le projet de budget	2	Faible	4	Forte
R.36	Canevas ou support de collecte des plans de travail annuels non maîtrisé	3	Modéré	3	Moyen
R.37	Non élaboration des plans de travail annuels en n-1	2	Faible	4	Forte

Source : nous-même

6.2.2 Evaluation de l'impact des risques

L'évaluation de l'impact des risques peut se faire selon une méthode quantitative ou qualitative. Nous choisirons la méthode qualitative pour apprécier l'impact des risques liés à l'élaboration du budget du MSP.

Tableau 18 : Echelle de mesure de l'impact des risques

Cote	Impact	Description
5	Catastrophique	Environnement très vulnérable. Conséquences financières, dégradation des informations financières et non financières considérables.
4	Majeur	Conséquences fâcheuses concernant l'aspect financier, la rapidité et la qualité des opérations, la qualité des informations financières et non financières.
3	Moyen	Conséquences modérées des effets du risque en termes de pertes financières, de rapidité et qualité des informations produites.
2	Modéré	Environnement peu vulnérable. Impact faible sur la réalisation rapide et la qualité des opérations, sur la qualité des informations.
1	Faible	Conséquence très peu probable. Impact très négligeable l'optimisation des opérations, des informations et la sécurité des biens.

Source : nous-même

Le tableau suivant retrace les différents impacts potentiels des risques sur l'élaboration du budget du MSP.

Tableau 19 : Evaluation de l'impact des risques

Code des risques	Risques	Niveau d'impact	Cote	Conséquences potentielles
R.01	Perte de la lettre d'invitation	Modéré	2	- Participation compromise - Préjudice - Retard dans la production du document
R.02	Mauvaise compréhension des enjeux économiques	Majeur	4	- Objectifs mal définis - Informations non fiables
R.03	Retard dans la réception de la lettre	Moyen	3	- Prorogation du délai - Retard dans la saisine des services
R.04	Mauvaise orientation	Faible	1	- Objectifs mal définis
R.05	Inexistence d'une procédure budgétaire interne formalisée	Majeur	4	- Objectifs mal définis - Manque de réactivité - Retard dans la production des budgets - Communication difficile
R.06	Envoi hors délai de la lettre	Majeur	4	- Indisponibilité de l'information - Retard dans la réception des budgets - Mauvaise qualité du document
R.07	Erreur dans la transmission de la lettre	Faible	1	- Préjudice au destinataire - Informations non fiables
R.08	Supports de collecte multiples	Modéré	2	- Perte de temps de travail - Difficultés d'exploitation
R.09	Canevas ou modèle de collecte non maîtrisé du projet de budget	Modéré	2	- Difficultés d'exploitation - Perte de temps de travail - Mauvaises prévisions
R.10	Mauvaise définition des activités des services	Majeur	4	- Duplication des actions - Mauvaise définition des cibles et indicateurs - Non exécution de certaines activités
R.11	Prévisions irréalistes	Majeur	4	- Insuffisance des ressources - Dépassement budgétaire
R.12	Mauvaise saisie informatique	Faible	1	- Perte de temps de travail - Informations non fiables
R.13	Perte de dossiers	Majeur	4	- Détérioration de l'information - Contentieux et perte de temps de travail

Cartographie des risques liés à l'élaboration du budget de l'Etat du MSP du Sénégal.

R.14	Manœuvres frauduleuses	Majeur	4	<ul style="list-style-type: none"> - Perte de ressources financières - Perte d'image - Contentieux et perte de temps de travail
R.15	Non centralisation des pré-budgets	Modéré	2	<ul style="list-style-type: none"> - Perte de dossiers - Perte de temps de travail et d'informations
R.16	Mauvaise compréhension des directives	Moyen	3	<ul style="list-style-type: none"> - Mauvaise budgétisation - Mauvaise orientation
R.17	Absence d'un bilan de l'année n-1	Modéré	2	<ul style="list-style-type: none"> - Absence de visibilité - Fausses prévisions
R.18	Non exhaustivité des données du bilan n-1	Majeur	4	<ul style="list-style-type: none"> - Fausses prévisions
R.19	Mauvaise présentation de la synthèse	Modéré	2	<ul style="list-style-type: none"> - Perte de temps de travail - Difficultés d'exploitation
R.20	Absence des critères d'allocation des ressources	Moyen	3	<ul style="list-style-type: none"> - Mauvaise répartition du budget - Communication difficile
R.21	Conservation des dossiers non organisée	Majeur	4	<ul style="list-style-type: none"> - Détérioration de l'information - Perte de temps de travail et d'informations
R.22	Mauvaise présentation du projet de budget	Modéré	1	<ul style="list-style-type: none"> - Perte de temps de travail - Difficultés d'exploitation du projet
R.23	Manque d'information sur la procédure d'arbitrage	Moyen	3	<ul style="list-style-type: none"> - Mauvaise appréciation des décisions - Contentieux et perte d'image
R.24	Non formalisation des décisions d'arbitrage	Majeur	4	<ul style="list-style-type: none"> - Préjudice - Contentieux et perte d'image - Abandon d'activités prioritaires - Services non informés des activités non retenues
R.25	Faible représentativité des services aux conférences budgétaires	Modéré	2	<ul style="list-style-type: none"> - Perte d'image - Information non exhaustive
R.26	Enveloppes budgétaires changeantes	Moyen	3	<ul style="list-style-type: none"> - Objectifs et cibles non atteints - Prévisions erronées
R.27	Absence d'informations sur les possibilités de mesures nouvelles	Moyen	3	<ul style="list-style-type: none"> - Contentieux - Prévisions erronées

R.28	Non respect des directives	Modéré	2	- Objectifs mal définis - Mauvaise budgétisation
R.29	Mauvaise répartition des ressources	Moyen	3	- Contentieux et préjudice - Objectifs et cibles non atteints
R.30	Non exhaustivité des informations relatives aux modifications	Modéré	2	- Informations non fiables - Retard dans la production du document final
R.31	Retard dans la notification des crédits ouverts aux services	Modéré	2	- Retard dans l'exécution des activités - Perte de ressources
R.32	Non maîtrise du calendrier de l'Assemblée	Majeur	4	- Mise en veille des autres activités
R.33	Séances budgétaires souvent longues	Moyen	3	- Redite - perte de temps
R.34	Absence de formation des parlementaires aux techniques de contrôle budgétaire	Modéré	2	- Mauvaise qualité du contrôle
R.35	Débats non orientés sur le projet de budget	Majeur	4	- Perte de temps de travail
R.36	Canevas ou support non maîtrisé des plans de travail annuels	Moyen	3	- Difficultés d'exploitation - Mauvaise qualité du document
R.37	Non élaboration des plans de travail annuels en n-1	Majeur	4	- Retard dans l'exécution des activités - Pertes de ressources

Source : nous-même

6.3 HIERARCHISATION DES RISQUES DU PROCESSUS BUDGETAIRE

La hiérarchisation des risques obéit à une logique de priorisation afin de s'assurer que l'organisation consacre prioritairement ses ressources aux risques les plus compromettants pour leur maîtrise. La classification sera donc utilisée pour déterminer les priorités de traitement des risques selon la probabilité d'occurrence et d'impact des risques.

6.3.1 Hiérarchisation des risques selon la probabilité d'occurrence

Le tableau suivant présente les risques de façon décroissante, c'est-à-dire selon une probabilité « Extrême » à « Faible ».

Tableau 20 : Hiérarchisation des risques selon la probabilité d'occurrence

Code des risques	Risques	Probabilité d'occurrence	
		Cote	Probabilité
R.02	Mauvaise compréhension des enjeux économiques	4	Forte
R.05	Inexistence d'une procédure budgétaire interne formalisée	4	Forte
R.06	Envoi hors délai de la lettre	4	Forte
R.10	Mauvaise définition des activités des services	4	Forte
R.11	Prévisions irréalistes	4	Forte
R.13	Perte de dossiers	4	Forte
R.14	Manœuvres frauduleuses	4	Forte
R.18	Non exhaustivité des données du bilan	4	Forte
R.21	Conservation des dossiers non organisée	4	Forte
R.24	Non formalisation des décisions des décisions d'arbitrage	4	Forte
R.32	Non maîtrise du calendrier de l'Assemblée Nationale	4	Forte
R.35	Débats non orientés sur le projet de budget	4	Forte
R.37	Non élaboration des plans de travail annuels en n-1	4	Forte
R.03	Retard dans la réception de la lettre	3	Moyenne
R.16	Mauvaise compréhension des directives	3	Moyenne
R.20	Absence de critères d'allocation des ressources	3	Moyenne
R.23	Manque d'information sur la procédure d'arbitrage	3	Moyenne
R.26	Enveloppes budgétaires changeantes	3	Moyenne
R.27	Absence d'informations sur les possibilités de mesures nouvelles	3	Moyenne
R.29	Mauvaise répartition des ressources	3	Moyenne
R.33	Séances budgétaires souvent longues	3	Moyenne
R.34	Absence de formation des parlementaires au contrôle budgétaire	3	Moyenne
R.36	Canevas ou support de collecte des plans de travail annuels non maîtrisé	3	Moyenne
R.01	Perte de la lettre d'invitation	2	Modérée
R.08	Supports de collecte multiples	2	Modérée
R.09	Canevas ou modèle de collecte non maîtrisé	2	Modéré
R.15	Non centralisation des pré-budgets	2	Modérée
R.17	Absence d'un bilan de l'année n-1	2	Modérée
R.19	Mauvaise présentation de la synthèse	2	Modérée
R.25	Faible représentativité des services aux conférences budgétaires	2	Modérée
R.28	Non respect des directives	2	Modérée
R.30	Non exhaustivité des informations relatives aux modifications	2	Modérée
R.31	Retard dans la notification des crédits ouverts aux services	2	Modérée

R.04	Mauvaise orientation	1	Faible
R.07	Erreur de transmission de la lettre	1	Faible
R.12	Mauvaise saisie informatique	1	Faible
R.22	Mauvaise présentation du projet de budget	1	Faible

Source : nous-même

6.3.2 Hiérarchisation des risques selon leurs impacts

La hiérarchisation des risques selon leurs impacts est faite de manière décroissante dans le tableau ci-dessous :

Tableau 21 : Hiérarchisation des risques selon leurs impacts

Code des risques	Risques	Cote	Impact
R.02	Mauvaise compréhension des enjeux économiques	4	Majeur
R.05	Inexistence d'une procédure budgétaire interne formalisée	4	Majeur
R.06	Envoi hors délai de la lettre	4	Majeur
R.10	Mauvaise définition des activités des services	4	Majeur
R.11	Prévisions irréalistes	4	Majeur
R.13	Perte de dossiers	4	Majeur
R.14	Manœuvres frauduleuses	4	Majeur
R.18	Non exhaustivité des données du bilan	4	Majeur
R.21	Conservation des dossiers non organisée	4	Majeur
R.24	Non formalisation des décisions d'arbitrage	4	Majeur
R.32	Non maîtrise du calendrier de l'Assemblée Nationale	4	Majeur
R.35	Débats non orientés sur le projet de budget	4	Majeur
R.37	Non élaboration des plans de travail annuels en n-1	4	Majeur
R.03	Retard dans la réception de la lettre	3	Moyen
R.16	Mauvaise compréhension des directives	3	Moyen
R.20	Absence de critères d'allocation des ressources	3	Moyen
R.23	Manque d'information sur la procédure d'arbitrage	3	Moyen
R.26	Enveloppes budgétaires changeantes	3	Moyen
R.27	Absence d'informations sur les possibilités de mesures nouvelles	3	Moyen
R.29	Mauvaise répartition des ressources	3	Moyen
R.33	Séances budgétaires souvent longues	3	Moyen
R.34	Absence de formation des parlementaires au contrôle budgétaire	3	Moyen

R.36	Canevas ou support de collecte des plans de travail annuels non maîtrisé	3	Moyen
R.01	Perte de la lettre d'invitation	2	Modéré
R.08	Supports de collecte multiples	2	Modéré
R.09	Canevas ou modèle de collecte non maîtrisé	2	Modéré
R.15	Non centralisation des pré-budgets	2	Modéré
R.17	Absence d'un bilan de l'année n-1	2	Modéré
R.19	Mauvaise présentation de la synthèse	2	Modéré
R.25	Faible représentativité des services aux conférences budgétaires	2	Modéré
R.28	Non respect des directives	2	Modéré
R.30	Non exhaustivité des informations relatives aux modifications	2	Modéré
R.31	Retard dans la notification des crédits ouverts aux services	2	Modéré
R.04	Mauvaise orientation	1	Faible
R.07	Erreur de transmission de la lettre	1	Faible
R.12	Mauvaise saisie informatique	1	Faible
R.22	Mauvaise présentation du projet de budget	1	Faible

Source : nous-même

6.4 ACTIONS

Il s'agit pour le responsable des risques de présenter la matrice des risques liés à l'élaboration du budget du MSP et d'établir un plan d'actions permettant de rendre acceptables les risques majeurs identifiés dans la matrice.

6.4.1 Présentation et analyse de la matrice

La matrice des risques est obtenue avec la hiérarchisation des risques. Leur ordre d'apparition dans le tableau est fonction des critères d'occurrence et d'impact retenus lors de la hiérarchisation. Une fois élaborée, la matrice offre aux dirigeants l'opportunité de décider du traitement à apporter aux différentes catégories de risques recensées.

6.4.1.1 Présentation de la matrice

Le tableau suivant présente la matrice des risques selon deux axes : en abscisses, la probabilité de survenance des risques, et en ordonnées, leurs impacts.

FIGURE N° 2 : Matrice des risques

IMPACT DES RISQUES

CATASTROPHIQUE					NEANT ZONE 1
MAJEUR				R.02 R.05 R.06 R.10 R.11 R.13 R.14 R.18 R.21 R.24 R.32 R.35 R.37 ZONE 2	
MOYEN			R.03 R.16 R.20 R.23 R.26 R.27 R.29 R.33 R.34 R.36 ZONE 3		
MODERE		R.17 R.19 R.25 R.28 R.30 R.31 ZONE 4			
FAIBLE	R.04 R.07 R.12 R.22 ZONE 5				
	FAIBLE	MODERE	MOYENNE	FORTE	EXTREME

PROBABILITE DE SURVENANCE DES RISQUES

Source : nous-même

6.4.1.2 Analyse de la matrice

Tableau 22 : Commentaires sur les zones de risques

ZONE	COMMENTAIRES
ZONE 1	La zone 1 de couleur rouge traduit un niveau de risques « élevé » donc qui peuvent compromettre l'atteinte des objectifs de l'organisation. Cette zone couvre les risques à impact « Catastrophique ». Des actions urgentes sont nécessaires pour réduire l'impact des risques, mais aussi pour renforcer le dispositif de contrôle interne.
ZONE 2	La zone 2 de couleur orange est caractérisée par des risques non acceptables. Malgré la présence d'un bon dispositif de contrôle, des mesures de protection à court terme s'imposent au gestionnaire, en cas de réalisation des risques. Cette zone couvre les risques à impact « Majeur ».
ZONE 3	La zone 3 de couleur jaune met en relief les risques d'un niveau acceptable. Il revient à l'organisation de prendre des mesures pour atténuer ces risques jugés faibles. Cette zone couvre les risques à impact « Moyen ».
ZONE 4	La zone 4 de couleur bleue met en relief les risques d'un niveau d'impact faible avec une probabilité d'occurrence faible. Ces risques méritent d'être suivis par l'organisation selon une fréquence négligeable. Cette zone couvre les risques à impact « Modéré ».
ZONE 5	La zone 5 de couleur verte met en relief les risques très peu probables ou rares donc à impact très négligeable. En raison du dispositif de contrôle interne assez performant, ces risques jugés « Faible » ne demandent pas que des mesures particulières soient prises par l'organisation.

Source : nous-même

6.4.2 Recommandations

Après avoir répertorié les risques sur une carte, nous formulons des recommandations visant une amélioration des contrôles et une diffusion de la culture du risque au sein de la DAGE du MSP.

➤ **Recommandation relative à la mise en place d'une procédure budgétaire interne formalisée**

L'élaboration du budget du MSP s'inscrit dans le processus budgétaire du MEF. Les insuffisances relevées tournent autour du manque de réactivité des acteurs mais aussi du manque d'intérêt à l'égard de cet exercice qui engage le ministère. Les nombreuses correspondances adressées aux différents centres de responsabilité n'ont pas encore réussi à inverser la tendance. Au regard des insuffisances relevées, la DAGE du MSP gagnerait à se doter d'une procédure budgétaire interne formalisée. Cette procédure qui prendrait la forme d'un arrêté ministériel ou manuel de procédures, aura l'avantage d'une part, de formaliser le calendrier indicatif d'élaboration du budget et d'autre part de permettre aux services de connaître les différentes étapes et d'anticiper sur la production d'informations attendues par les services chargés de la planification du MSP.

➤ **Recommandation relative à l'exhaustivité des données du bilan de l'année n-1**

La DAGE du MSP a l'avantage de présenter un bilan de l'exécution du Budget Consolidé d'Investissement au moment de l'élaboration du projet de budget mais aussi un rapport de performances à l'année n+1. Au regard des exigences du système d'information et comptable, il est important que tous les centres de responsabilité puissent présenter une situation d'exécution technique et financière des fonds qui leur ont été alloués. Ce bilan inclut les rubriques du budget-Etat notamment les Investissements et le Fonctionnement. La consolidation de ces données dans le logiciel TOMPRO devrait permettre à la DPSB d'avoir une information plus exhaustive à des fins d'analyse, de reporting, contenus dans le rapport financier et le rapport de performance. Des rencontres périodiques formalisées se tiendront entre la DPSB, la DAFP et les centres de responsabilité aux fins de mettre à jour le système d'information.

➤ **Recommandation relative à l'organisation de la conservation des dossiers**

Les entretiens que nous avons eus nous ont permis de constater que le classement des dossiers présentait des insuffisances malgré les efforts fournis par l'assistante du DPSB. Cette situation est source de risques comme la perte de dossiers, la perte de temps de travail, retard dans la transmission du courrier, contentieux etc. Au regard du volume de travail de la division, il est important de procéder à une sécurisation du courrier par un système de

classement et d'archivage autour de l'assistante. La mise en place de ce dispositif offrira à la DPSB l'avantage d'une meilleure coordination avec le bureau du courrier de la DAGE et d'une meilleure visibilité des réalisations mais aussi des actions à entreprendre. Nous suggérons la tenue de séances de travail périodiques au sein de la DPSB avec l'appui d'un archiviste pour atteindre cet objectif.

➤ **Recommandation relative à l'élaboration des PTA à l'année n-1**

Le principe de l'annuité signifie que l'exécution des recettes et des dépenses doit s'effectuer entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre de l'année n. Nous avons constaté que l'élaboration des PTA dans le premier trimestre de l'année n+1 constitue un risque pour l'exécution du budget de l'Etat qui débute en janvier. Au regard du lien entre PTA et budget, nous suggérons à la CAS/PNDS de poursuivre ses efforts pour que la production des PTA soit ramenée au dernier trimestre de l'année n-1, période d'approbation du projet de budget.

➤ **Recommandation relative à la formalisation des décisions d'arbitrage**

Nous avons constaté que des échanges sont organisés entre la DPSB et les centres de responsabilité lors de la consolidation des pré-budgets pour arriver à un cadrage du projet de budget. Cet acquis mérite d'être renforcé par une formalisation des décisions prises lors de ces entretiens. Il faut noter que les risques de contestation et de désintérêt naissent généralement de cette absence de document matérialisant tous les engagements pris par les deux parties. Nous suggérons à la DPSB de mentionner les décisions prises lors des arbitrages internes ou externes par un procès-verbal ou note de synthèse soumis à l'approbation des parties. Ce dispositif viendrait renforcer la communication déjà difficile entre le service chargé du budget et les acteurs du MSP.

➤ **Recommandation relative à la formation des acteurs**

Nous avons constaté que lors des concertations organisées par la DPSB, beaucoup d'acteurs n'étaient pas informés sur les réformes entreprises par l'Etat pour la transparence dans la gestion des fonds publics. Cette méconnaissance engendre des risques tels que les contentieux, manœuvres frauduleuses, budgets irréalistes etc. Au regard des investissements réalisés dans le secteur en matière de renforcement des capacités, nous suggérons à la DAGE de prévoir une enveloppe pour la mise à niveau des acteurs du budget sur les

réformes budgétaires notamment sur la nomenclature budgétaire et le passage d'une allocation des ressources basée sur les moyens vers une allocation des ressources basée sur les objectifs.

6.4.3 Etablissement d'un plan d'actions de maîtrise des risques

La notion de risque n'est pas encore prise en compte dans le processus d'élaboration du budget du MSP. Le plan d'actions que nous proposons n'a pas la prétention de trouver des solutions à tous les risques identifiés. Nous suggérons des actions pour ramener à un niveau acceptable les risques qualifiés de « graves » et améliorer les dispositifs de maîtrise qui présente des insuffisances.

Tableau 23 : Proposition d'un plan d'actions

Risques opérationnels	Actions	Moyens	Délais ou période de mise en œuvre	Responsables
R.02 - Mauvaise compréhension des enjeux économiques	Rendre disponible les informations sur l'environnement socio-économique	- Revue, réunions préparatoires - Base de données situationnelles	03 mois	DAGE/DPSB/SNIS
R.05 - Inexistence d'une procédure budgétaire	Informers les services pour l'élaboration des pré-budgets	- Manuel de procédure interne - Calendrier formalisé par arrêté ministériel	04 mois	DPSB/DAFP
R.06 - Envoi hors délai de la lettre	Transmettre le courrier dans les délais	- Mail, internet/intranet - Registre de décharge	15 jours	DPSB
R.10 - Mauvaise définition des activités des services	Inciter les acteurs à faire un lien entre activités/objectifs/indicateurs	- Formation des agents en CDSMT, PTA, nomenclature budgétaire	03 mois	DPSB/CAS/PNDS
R.11 - Prévisions irréalistes ou erronées	Mettre en place un système de contrôle à plusieurs niveaux	- Lettre de cadrage - Budgets détaillés - Budget base zéro	2 mois	DPSB/CAS/PNDS
R.13 - Perte de dossiers	Traçabilité des dossiers	- Enregistrement - Classement	15 jours	DPSB

Cartographie des risques liés à l'élaboration du budget de l'Etat du MSP du Sénégal.

R.14 - Manœuvres frauduleuses	Préserver les ressources financières	- Contrôle à plusieurs niveaux - Budgets détaillés - Budget base zéro	03 mois	DPSB/CAS/ PNDS
R.18 - Non exhaustivité des données du bilan de l'année n-1	Rendre disponible l'information pour le système comptable informatisé	- Application informatique - Rapports périodiques - Collecte des données	01 mois	DPSB/DAFP
R.21 - Conservation des dossiers non organisée	Sécuriser les dossiers	- Enregistrement - Salle d'archivage, armoire de rangement	02 mois	DPSB/ ARCHIVISTE
R.24 - Non formalisation des décisions d'arbitrage	Informers les acteurs sur les directives	- Note de synthèse, information, PV - Documentation	02 mois	DPSB/CR/ CABINET
R.37 - Non élaboration du PTA à l'année n-1	Programmer annuellement les activités	- Guide utilisateur - Lettre de rappel - Formation PTA	03 mois	CAS/PNDS/ CR
R.20 - Absence des critères d'allocation des ressources	Allouer les ressources sur la base des critères	- Réunions d'information - Cadres de concertation	12 mois	DPSB/DES/ DS/CR
R.23 - Manque d'information sur la procédure d'arbitrage	Informers les acteurs sur les décisions	- Documentation, internet, - Cadres de concertation	04 mois	DPSB/CR/ CABINET/DB
R35 - Débats non orientés sur le projet de budget	Mettre en place des cadres de concertation	- Sensibilisation, notes de présentation	12 mois	MEF/MSP/ ASSEMBLEE / SENAT

CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE

L'étude du cadre pratique objet de cette deuxième partie, nous a permis de présenter la DAGE du MSP et de procéder à une analyse de la pratique budgétaire à la DPSB. Les informations collectées auprès des agents nous ont permis de dresser la cartographie des risques liés à l'élaboration du budget du MSP grâce aux enseignements tirés de notre revue de littérature.

Le but de cette cartographie des risques est de permettre aux managers du secteur public de prendre conscience des insuffisances relevées dans la pratique budgétaire et qui exposent l'entité aux risques malgré les efforts fournis par les acteurs pour leur maîtrise. Au regard du développement effectué, nous retenons que les stratégies proposées devraient permettre à l'entité de conduire à terme le processus d'amélioration de son système de contrôle de interne et de se familiariser avec la notion gestion des risques.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

CONCLUSION GENERALE

CESAG - BIBLIOTHEQUE

L'objectif de performance au sein des organisations n'est pas toujours axé sur le management des risques. Aussi un grand nombre d'entreprises malgré leur quête de sécurité, laissent très souvent leur outil de travail exposé aux risques.

Le but de la cartographie des risques est de permettre aux usagers de prendre conscience des insuffisances relevées dans la pratique budgétaire. Notre étude décrit d'une part les différentes facettes de la cartographie des risques liés à l'élaboration du budget de l'Etat du MSP et d'autre part les dispositifs capables de ramener la menace à un niveau acceptable pour permettre à la DAGE de répondre aux aspirations des centres de responsabilité. Toutefois, l'analyse nous montre qu'avec la cartographie, certains risques demeurent mais l'essentiel est d'en réduire la probabilité d'apparition et s'ils se produisent, leurs impacts.

A la lumière des acquis et des limites constatés dans la pratique budgétaire, la DAGE gagnerait à :

- mettre en place une procédure budgétaire interne formalisée ;
- mettre en place un système formalisé de critères d'allocation des ressources ;
- améliorer son système d'archivage notamment les dossiers conservés à la DPSB ;
- améliorer son système de contrôle des pré-budgets des services ;
- renforcer son système d'information et de communication vis-à-vis des usagers ;
- élaborer une politique de risques qui va s'imposer aux responsables opérationnels dans la mise en œuvre de l'élaboration du budget de l'Etat.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

ANNEXES

ANNEXE N° 1 – LIMITES AUX PRINCIPES D'ELABORATION DU BUDGET DE L'ETAT

La présentation du budget de l'Etat doit respecter les quatre grands principes du droit budgétaire classique : le principe d'annualité, le principe d'unité, le principe d'universalité, le principe de spécialité.

a. Le principe d'annualité

Le principe d'annualité signifie que le budget de l'Etat doit être voté chaque année. En France comme au Sénégal, l'exercice budgétaire coïncide ainsi avec l'année civile. Mais une application trop stricte du principe d'annualité pourrait nuire à la souplesse nécessaire au bon fonctionnement de l'Etat et à la prise en compte de la dimension pluriannuelle des finances publiques. Par exemple, faute de pouvoir reporter des crédits d'une année sur l'autre, le gestionnaire peut être incité à consommer l'intégralité de ses crédits en fin d'année, surtout s'il risque de voir sa dotation diminuer l'année suivante.

C'est pourquoi dans la pratique, le principe d'annualité est soumis à des aménagements destinés à concilier continuité budgétaire et souplesse de fonctionnement de l'Etat. Les mesures ci-après sont envisageables :

- il est possible de voter, en cours d'année, des lois de finances rectificatives qui modifient la Loi de finances qui détermine, pour un exercice donné, la nature, le montant, l'affectation des ressources et des charges de l'Etat, ainsi que l'équilibre budgétaire et financier qui en résulte ;
- une période complémentaire à l'exercice budgétaire permet de rattacher au début de l'exercice suivant certaines opérations de fin d'année effectuées dans le cadre de l'exercice qui vient de s'achever ;
- le principe de continuité des exercices budgétaires permet aussi, dans une certaine mesure, le report des crédits non consommés à l'exercice suivant ;
- un engagement pluriannuel des dépenses d'investissement par le biais des autorisations de programme est également possible. Jusque-là réservée aux dépenses d'investissement,

cette possibilité s'étendra à toutes les dépenses de l'Etat dans le cadre des dispositions de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances.

b. Le principe d'unité

Le principe d'unité recouvre deux règles :

- la règle de l'unité, qui exige que le budget de l'Etat soit retracé dans un document unique appelé « la 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'Etat.

Ces deux règles ne sont pas toujours respectées. D'une part, la règle de l'unité ne peut être appliquée au sens strict ; en effet, le budget de l'Etat est certes articulé autour d'un document central, la loi de finances, mais celle-ci s'accompagne de très nombreuses annexes qui en développent la portée (budgets annexes, comptes spéciaux) ; d'autre part, la règle de l'exhaustivité se voit régulièrement compromise par des débudgétisations qui permettent d'extraire certaines charges du périmètre du budget de l'Etat en créant, par exemple, des fonds spécifiques (agences).

c. Le principe d'universalité

Le principe d'universalité, 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 compensation des ressources et des dépenses permettrait en effet de dissimuler certaines charges, ce qui nuirait à la lisibilité et à la sincérité du budget.
- la règle de non-affectation, qui interdit l'affectation d'une recette à une dépense déterminée. Elle implique de verser toutes les recettes dans une caisse unique où l'origine des fonds est indéterminée.

d. Le principe de spécialité

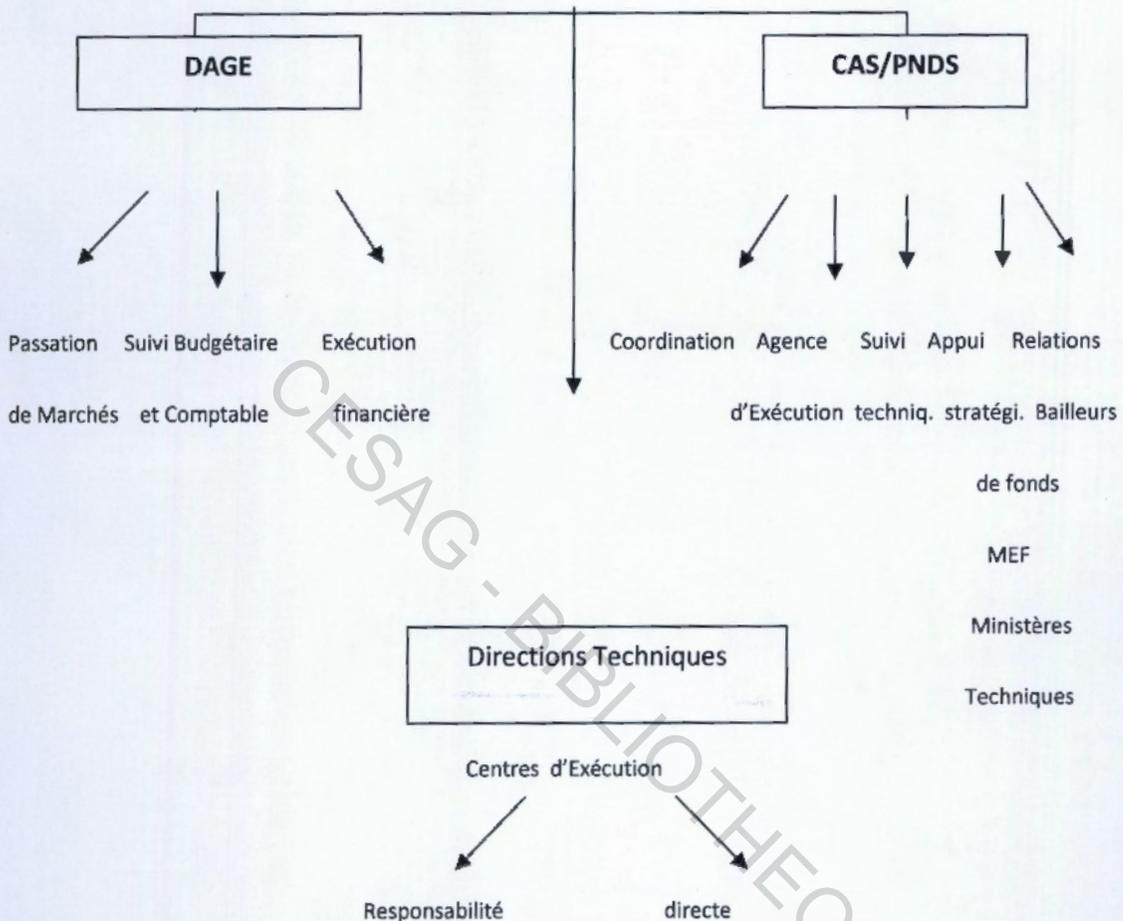
Le principe de spécialité impose d'indiquer précisément le montant et la nature des opérations prévues par la loi de finances, ce qui implique une nomenclature budgétaire appropriée. Pour DEMEESTERE (2005 :57), le budget passe d'un modèle structuré par nature de moyens à un modèle structuré par finalités : les missions, programmes et actions. Les crédits sont ainsi ouverts de manière détaillée, spécialisés par programmes et sont tous rattachés à un objet spécifique de dépense, qui ne doit pas être dénaturé par les organes exécutant le budget. Le principe de spécialité vise à assurer une information suffisante pour permettre l'exercice d'un contrôle efficace sur l'exécution du budget de l'Etat.

e. Le principe de sincérité

Ce nouveau principe budgétaire découle du principe selon lequel « les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat ». Ce principe, inspiré du droit comptable privé, implique l'exhaustivité, la cohérence et l'exactitude des informations financières fournies par l'Etat. Toutefois, son application est limitée dans la mesure où la sincérité s'apprécie en fonction des informations disponibles et des prévisions qui peuvent en découler.

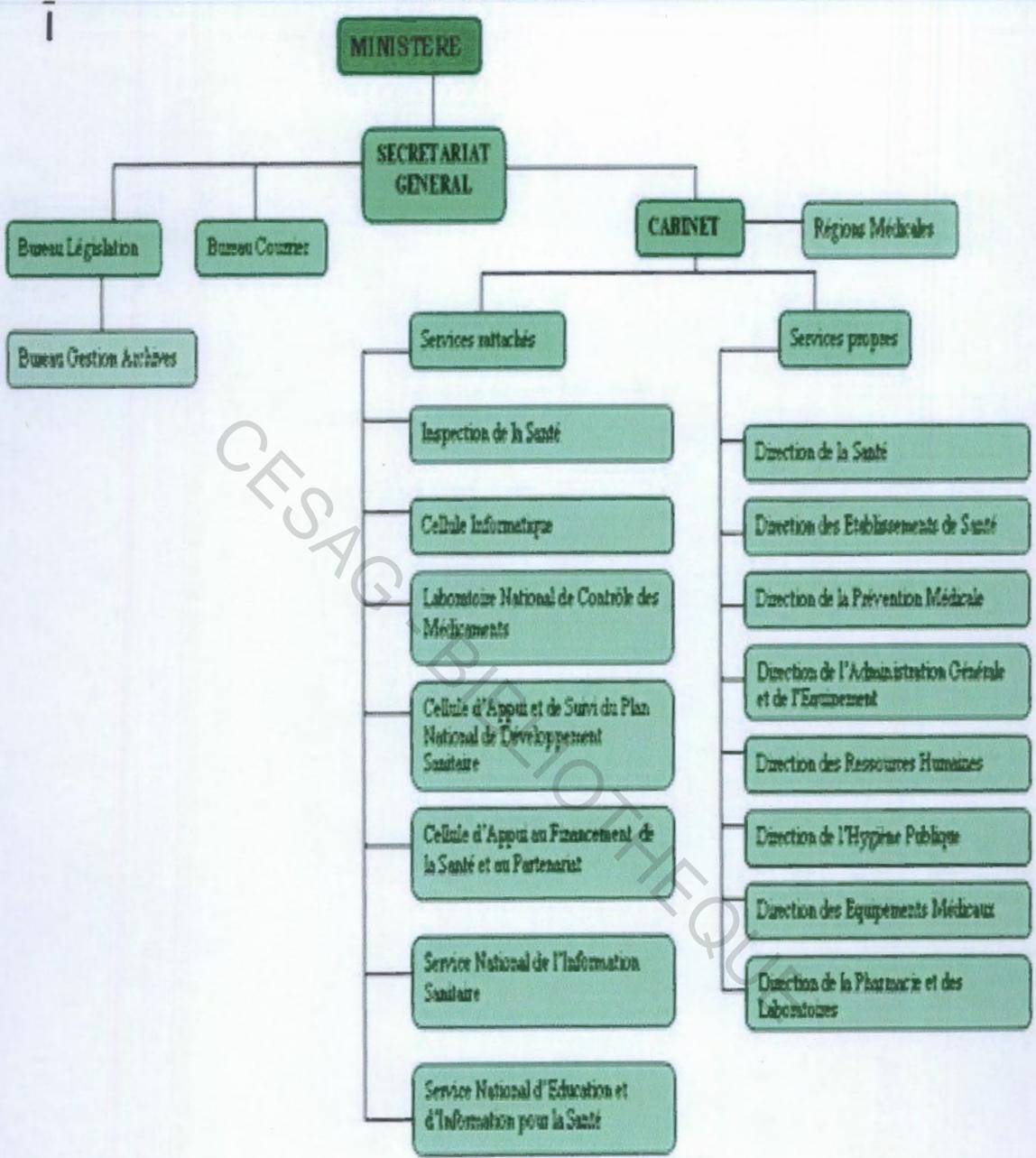
ANNEXE 2 : SCHEMA DU CADRE INSTITUTIONNEL DU MSP

Cabinet MSP



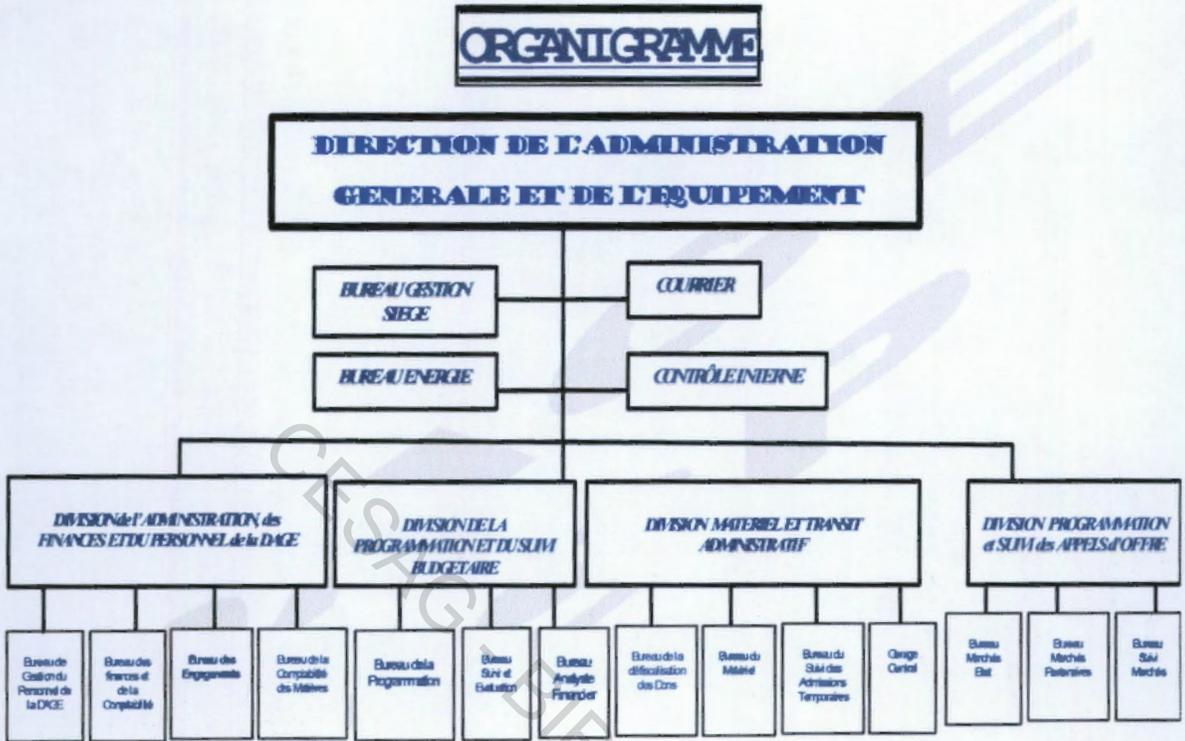
Source : Manuel de procédures du PNDS 2 de juin 2007

ANNEXE 3 : ORGANIGRAMME DU MSP



Source : établi à partir du site minsante.gouv

ANNEXE 4 : ORGANIGRAMME DE LA DAGE



ANNEXE N° 5 : GUIDE D'ENTRETIEN AVEC LE PERSONNEL-CLE DE LA DAGE

La cartographie des risques est un mode de représentation et de hiérarchisation des risques de l'organisation. A cet effet, il permet à la direction de l'entité de prendre conscience de l'étendue de son exposition aux risques et peut envisager une politique de leur gestion. En somme, il constitue un outil de travail, de communication et de gestion pour améliorer la performance et faciliter la prise de décision. Nous avons souhaité avoir un entretien avec vous pour faire la situation de l'existant. Sans être exhaustif, l'entretien portera sur la structure organisationnelle du DAGE au sein du MSP, le système de planification, la pratique budgétaire. Vos suggestions sont attendues.

1- La structure organisationnelle de la DAGE

Pouvez-vous faire une brève description de votre structure ? Que savez-vous des réformes ? Quelle appréciation faites-vous de l'organisation actuelle du DAGE ? L'organisation actuelle vous permet-elle d'atteindre vos objectifs ? Quels sont les points à améliorer ?

2- La planification

Pouvez-vous nous décrire la démarche de planification ? Est-elle formalisée ? Est-elle influencée par le MEF ? Ya-t-il des dysfonctionnements ?

3- La pratique budgétaire

Pouvez-vous nous décrire le processus budgétaire actuel du MSP ? Comment le budget de l'Etat est préparé ? Qui sont les acteurs ? Quelles sont les principales difficultés, Expliquez ? Existe-t-il une comptabilité budgétaire ? Ya-t-il un contrôle budgétaire ?

4- Le système d'information de gestion et le reporting

De quelles informations disposez-vous à la DAGE pour l'élaboration du budget ? Comment sont-elles organisées ? Peut-on parler de système d'information ? Est-il informatisé ? Quels sont les rapports que vous produisez ? Quelle en est la périodicité ? Avez-vous de nouveaux besoins d'information ?

ANNEXE 6 : QUESTIONNAIRE DE CONTRÔLE INTERNE

Questionnaire de contrôle interne	Section :	Entité auditée :	Folio :
		Auditeur :	
		Date :	
	Rubrique : Elaboration du Budget		Exercice :
Objectifs de contrôle interne : s'assurer de l'existence d'une procédure budgétaire formalisée.			
Questions	Réponses		
	Commentaires		
	Oui ou N/A	Non	
<ul style="list-style-type: none"> · Le MSP dispose-t-il d'une politique générale et des objectifs précis en matière de planification ? · Disposez-vous d'un manuel de procédures budgétaires ? · Faites-vous référence au budget de l'exercice précédent en vue d'établir votre budget ? · Les activités ont-elles un lien avec les objectifs de service ? · Existe-il des critères d'allocation des ressources ? · Existe-t-il un modèle pour la présentation du budget des services ? · Le budget de votre service est-il négocié ? · Vos prévisions sont-elles basées sur votre plan d'action ? 			

CESAG - BIBLIOTHEQUE

BIBLIOGRAPHIE

➤ **Ouvrages**

1. ALAZARD Claude & SEPARI Sabine (2004), *Contrôle de gestion, Manuel & Applications, Paris 6ème Edition, Dunod, Paris, 701 pages.*
2. BOUQUIN Henri (1994), *Les fondements du contrôle de gestion, Editions PUF, Collection Que sais-je ? Paris, 127 pages.*
3. BOUQUIN Henri (2008), *Le contrôle de gestion, contrôle d'entreprise et gouvernance, 8ème Edition, 526 pages.*
4. CAUVIN Christian & COYAUD Catherine (1990), *Gestion Hospitalière : Finance et Contrôle de Gestion, Editions Economica, Paris, 286 pages.*
5. DEMESTEERE René (2005), *Le contrôle de gestion dans le secteur public, 2ème Edition, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, EJA, Paris, 224 pages.*
6. DESROCHES Alain & al. (2003), *La gestion des risques : Principes et pratiques, Editions Science, Paris, 286 pages.*
7. DHERS Frédéric & BAPST (2004), *Cartographie des risques : Convaincre et faire participer sa Direction Générale à cet exercice de management, Rencontres AMRAE, NICE, 22 pages*
8. GERVAIS Michel (2000), *Contrôle de gestion, 7ème Edition, Economica, Paris, 719 pages.*
9. GINER Jacques (2007), *Maitrise des risques, Revue des Projets IN2P3, 22 pages.*
10. GIRAUD Françoise & al. (2002), *Contrôle de gestion et pilotage de la performance, Montchrétien Gualina éditeur, 269 pages.*
11. GUMB Bernard, (2000), *Les outils du contrôle de gestion au service de votre stratégie, Editions d'organisation, Paris, 231 pages.*
12. HONORAT Philippe, (2005), *Le budget facile pour les managers, démarche, indicateurs, tableaux de bord, Eyrolles, Editions d'Organisation, Paris, 227 pages.*
13. HORNGREN Charles & BHIMANI Alnoor (2003), *Contrôle de gestion et gestion budgétaire, 2ème édition, Pearson Education France, 420 pages.*
14. JIMENEZ Christian & al. (2008), *Risques Opérationnels, de la mise en place du dispositif à son audit, Edition Revue Banque, Paris, 271 pages.*
15. LECLERE Didier, (1994), *Gestion budgétaire, Editions Eyrolles, Paris, 161 pages.*

16. LOCHARD Jean, (1998), *Gestion budgétaire, outils de pilotage des managers*, Editions d'Organisation, Paris, 160 pages.
17. LONING Hélène & al. (1996), *Le contrôle de gestion, organisation et mise en œuvre*, 2ème édition DUNOD, 304 pages.
18. LONING Hélène & al. (2008), *Le contrôle de gestion, organisation et mise en œuvre*, 3ème édition DUNOD, 304 pages.
19. LORINO Philippe, (2003), *Méthodes et pratiques de la performance, le pilotage par les processus et les compétences*, 3ème édition, Editions d'organisation, Paris, 521 pages.
20. MALO Jean & MATHE Jean Charles, (2000), *L'essentiel du contrôle de gestion*, 2ème Edition, Editions d'Organisation, Paris, 309 pages.
21. MYKITA Patrick & TUSZINSKI Jack, (2002), *Contrôle de gestion, Prévision et gestion budgétaire, mesures et analyses des performances*, Editions Foucher Paris, 287 pages.
22. MOREAU Franck & al, (2002), *Comprendre et gérer les risques*, Editions d'organisation, Paris, 222 pages.
23. NDIAYE Abdel Kader Cléodor, (1995), *Discipline budgétaire et modernisation de l'Etat au Sénégal*, 114 pages.
24. PERCIE DU SERT Anne-Marie (1999), *Risque et contrôle du risque*, Editions Economica, Paris, 133 pages.
25. RENARD Jacques, (2006), *Théorie et pratique de l'audit interne*, 7ème Edition, Editions d'Organisation, Paris, 469 pages.
26. SELMER Caroline (2003), *Concevoir le tableau de bord, outil de contrôle, de pilotage et d'aide à la décision*, 2ème Edition, DUNOD, Paris, 273 pages.
27. SELMER Caroline (2003), *Construire et défendre son budget, outils, méthodes et comportements*, DUNOD, Paris, 235 pages.

➤ **Recherches Internet**

28. AMRAE (2004), *Cartographie des risques : Convaincre et faire participer sa Direction Générale à cet exercice de management*, Rencontres AMRAE, NICE.
29. BOUAZABIA Attmane & al, (1995) <http://fr.wikipedia.org/wiki/Risques>.
30. OCDE (2003), *les risques émergents du 21^{ème} siècle – vers un programme d'action* http://fr.wikipedia.org/wiki/cartographie_des_risques.