



**Série – Chaîne PPBSE  
(Planification-Programmation-  
Budgétisation-Suivi-Évaluation)**

**Boussole – Méthodologie de la chaîne  
PPBSE**



## Table des matières

<b>1. Pourquoi une fiche méthodologique de la chaîne PPBSE ?</b>	<b>4</b>
<b>2. La chaîne PPBSE</b>	<b>5</b>
2.1 Définition d'une politique publique	5
2.2 La chaîne ou le cycle PPBSE	5
2.3 La chaîne de résultats	6
2.4 Les différentes phases de la chaîne PPBSE	7
2.4.1 La phase de planification stratégique	7
2.4.2 La phase de programmation	10
2.4.3 La phase de budgétisation	11
2.4.4 La phase d'exécution du budget	14
2.4.5 La phase de suivi et évaluation	15
2.4.6 Le système de suivi-évaluation et d'exécution budgétaire – le RAP	16
2.5 Logigramme de la chaîne PPBSE	20
<b>3. L'articulation de la chaîne PPBSE avec le contrôle de gestion</b>	<b>21</b>
<b>4. Les outils de la chaîne PPBSE</b>	<b>21</b>
<b>5. Pour en savoir plus</b>	<b>22</b>

### Liste des schémas

Schéma 1 : La chaîne (cycle) PPBSE	5
Schéma 2 : La chaîne de résultats et la dimension de la performance	6
Schéma 3 : Lien entre la planification stratégique et opérationnelle	8
Schéma 4 : Les différents types d'objectifs	10
Schéma 5 : Articulation de l'exercice de programmation budgétaire pluriannuelle	13

### Liste des tableaux

Tableau 1 : Les types d'objectifs	9
Tableau 2 : Exemple de causes des écarts dus à des facteurs endogènes ou exogènes	16
Tableau 3 : Corrélation entre le cadre logique et le suivi et évaluation	19
Tableau 4 : Logigramme de la chaîne PPBSE	20



## Acronymes

ARMP	Autorité de régulation des marchés publics
AT-PSE	Assistance technique en appui à la mise en œuvre du Plan Sénégal Émergent
BP	Budget-Programme
DPBEP	Document de Programmation et de Budgétisation Économique et Pluriannuelle
DPPD	Document de programmation pluriannuelle des dépenses
LPSD	Lettre de politique sectorielle de développement
MFB	Ministère des Finances et du Budget
PAP	Projet annuel de performance
PCC	Plan de consommation des crédits
PE	Plan d'engagement
PEFA	<i>Public Expenditure and Financial Accountability</i>
PAP	Programme d'action prioritaires
PIP	Programme d'investissements publics
PPBSE	Planification, Programmation, Budgétisation (exécution), Suivi, (contrôle interne), Évaluation
PPM	Plan de passation de marché
PTA	Plan de travail annuel
RAction	Responsable d'Action
RActivité	Responsable d'Activité
RAP	Rapport annuel de performance
RProg	Responsable de programme
RTP	Rapport trimestriel de performance
S&E	Suivi et Évaluation
TOFE	Tableau des opérations financières de l'État
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine



## Méthodologie de la chaîne PPBSE

Les directives de l’UEMOA relatives au cadre harmonisé de gestion des finances publiques, adoptées le 26 juin 2009, consacrent l’utilisation d’instruments de la programmation pluriannuelle pour une gestion efficiente et efficace des ressources publiques. Cette démarche s’inscrit dans un mouvement de gestion plus efficiente et efficace des fonds publics des États : « Faire plus avec moins », « Montrer des résultats souhaités par les populations... » sont devenus des slogans populaires pour décrire la transition vers la nouvelle gestion du secteur public. Les nouveaux paradigmes de gestion publique exigent de réconcilier la planification, la programmation budgétaire, la budgétisation des politiques publiques sous forme programme, le suivi de la mise en œuvre des politiques publiques et de l’exécution budgétaire, et enfin le contrôle, la reddition, l’évaluation en fin de cycle des résultats.

Les nouveaux paradigmes de la gestion des finances publiques induisent bon nombre de changements tout au long du cycle budgétaire et de la chaîne PPBSE. Ainsi, l’approche programme guide de plus en plus les actions de développement et rompt avec l’approche projet.

La loi organique relative aux lois de finances du Sénégal, n°2020-07 du 26 février 2020 modifiant la loi organique n°2011-15 relative aux lois de finances, modifiée par la loi organique n°2016-34 du 23 décembre 2016, introduit la gestion axée sur les résultats, la performance, la budgétisation par programme et la gestion pluriannuelle des dépenses publiques. La directive n°06/2009/CM/UEMOA portant lois de finances au sein de l’UEMOA et sa transposition en droit sénégalais traduit la volonté du Gouvernement sénégalais, d’aligner les ressources budgétaires sur les priorités stratégiques nationales et sectorielles, telles que définies dans le Document de Stratégie « Plan Sénégal Émergent ».

En prélude à cette transition, ont été introduit, dans le processus de préparation du budget des départements ministériels et autres institutions au niveau central, le Document de Programmation et de Budgétisation Économique et Pluriannuelle (DPBEP) et le Document de Programmation Pluriannuelle des Dépenses (DPPD) ministériels.

La gestion des politiques publiques est désormais considérée comme un tout, dont les composantes constituent une chaîne : PPBSE. Ce concept permet de structurer les différentes phases du cycle de gestion des politiques publiques et d’identifier les interrelations entre les différents outils utilisés à tous les niveaux et ainsi de faire le lien avec le cycle budgétaire.

De nouveaux documents budgétaires tels que le DPBEP<sup>1</sup>, les DPPD<sup>2</sup>, les PAP<sup>3</sup> et les RAP<sup>4</sup> ont été introduits dans le système d’allocation des ressources, en vue de faire du budget de l’État, un véritable outil de mise en œuvre de la politique de développement nationale et des politiques publiques ministérielles/sectorielles. La condition *sine qua none* de réussite de la mise en œuvre de ce nouveau paradigme de développement et de budgétisation est, sans conteste, l’alignement du PSE et de toutes les politiques sectorielles/ministérielles (LPSD) avec les cadres de référence et d’intervention et son ancrage au budget de l’État.

La modernisation de la gestion des finances publiques (sens large) impose de réformer les méthodes d’approche pour améliorer les performances et le développement et d’initier à la bonne gouvernance.

<sup>1</sup> Document de Programmation Économique et Pluriannuelle

<sup>2</sup> Document de Programmation Pluriannuelle des Dépenses

<sup>3</sup> Projet Annuel de Performance

<sup>4</sup> Rapport Annuel de Performance



Cette fiche vise à faciliter la compréhension et l'utilisation des différents outils liés à la réforme de la gestion des finances publiques et en particulier à la performance, aux résultats tangibles au travers de la mise en œuvre des budgets-programmes. La fiche met l'accent sur les aspects méthodologiques et les principaux outils de chaque maillon de la chaîne PPBSE.

Des outils et des fiches techniques explicatives sont proposés pour chacune des étapes de la chaîne PPBSE. Ils sont déployés dans chacune des séries du cartable « La boussole de performance ».

## 1. Pourquoi une fiche méthodologique de la chaîne PPBSE ?

Cette fiche a pour but d'aider tous les acteurs institutionnels à s'imprégner des principes de la chaîne PPBSE (Planification, Programmation, Budgétisation, et Suivi-Évaluation), dans le cadre de la réforme de la gestion des finances publiques. Cette fiche est un document sur la gestion moderne de l'action publique, axée sur les résultats et la performance.

Elle décrit les différentes étapes de la chaîne PPBSE. Les principes fondamentaux de la chaîne PPBSE sont :

### - la cohérence

La mise en cohérence des politiques publiques est d'importance avec la nouvelle gestion moderne des finances publiques et des politiques publiques, via les budgets-programmes. La chaîne PPBSE est un instrument d'harmonisation et d'actualisation du PSE et des lettres de politiques ministérielles afin de conduire la stratégie de développement du pays sur le long terme et mettre en œuvre les projets annuels de performance par programme, de chacun des ministères.

### - l'anticipation

La chaîne PPBSE est un outil/instrument de gestion de la stratégie de développement, de la lettre de politique ministérielle et du budget, dans le but de préparer, d'anticiper et de maîtriser le futur.

Ainsi, la chaîne PPBSE et ses outils se projettent à travers les différents documents de planification, souvent allant au-delà d'un mandat présidentiel. Ils permettent, ainsi, aux différents acteurs, de s'inscrire dans la stratégie de développement à long terme en utilisant les documents de planification, de programmation, de budgétisation, de suivi, et en contrôlant la mise en œuvre de façon trimestrielle et annuelle pour la reddition des comptes.

### - le réalisme

La chaîne PPBSE est une forme de réponse aux enjeux de développement national, régional et local. C'est un instrument qui permet des arbitrages politiques réalistes; en matière de planification. Les programmes, les actions, et les activités arrêtés sont définis en prenant en considération les ressources budgétaires disponibles, de la période d'exécution dans le respect de l'équilibre budgétaire du ministère et/ou du pays.

### - la participation des parties prenantes

La mise en œuvre de la chaîne PPBSE aux niveaux national, ministériel, régional ou local permet la réalisation d'un programme de développement concret et acceptable par tous. L'implication de tous est fondamentale ainsi que le respect de la bonne gouvernance; il importe que toutes les parties prenantes, y compris les partenaires institutionnels, soient informées, consultées, et invitées à formuler des propositions développementales, pour le bien-être de la population sénégalaise. Les départements ministériels doivent veiller à la prise en compte des besoins de chacune des strates de la société, les prioriser et les intégrer dans leur schéma de développement, et veiller ainsi, à la réalisation effective de la politique de développement retenue.



## 2. La chaîne PPBSE

### 2.1 Définition d'une politique publique

« Une **politique publique** est un programme d'action propre à une ou plusieurs autorités publiques ou gouvernementales. Les politiques publiques sont donc des outils et des moyens mis en œuvre par les pouvoirs publics pour atteindre des objectifs dans un domaine particulier de la société »<sup>5</sup>.

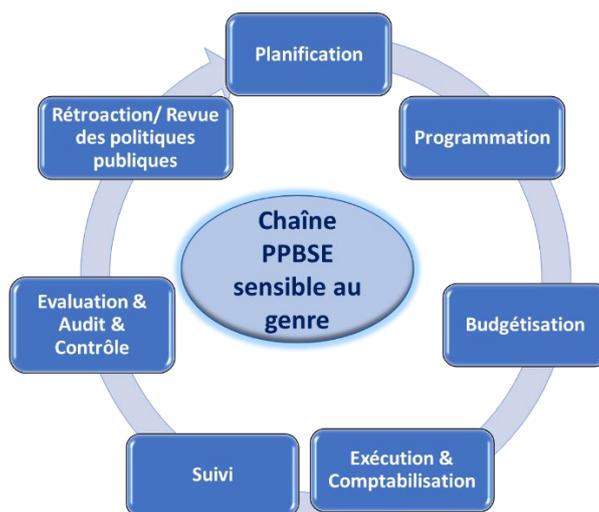
« Une politique publique est une intervention d'une autorité investie de puissance publique et de légitimité gouvernementale sur un domaine spécifique de la société ou du territoire »<sup>6</sup>. Ainsi définie, une politique publique peut :

- correspondre à un document de stratégie nationale (PSE) ou ministériel/sectorielle (LPSD), à un programme budgétaire ou à un projet d'appui à la mise en œuvre d'un programme budgétaire;
- être de champ national ou local;
- être exécutée directement par l'État (y compris les structures et/ou entreprises publiques sous tutelle d'un ministère) mais aussi par d'autres opérateurs (par exemple, des organisations non gouvernementales).

### 2.2 La chaîne ou le cycle PPBSE

Les maillons de la chaîne PPBSE s'illustrent de la façon suivante :

Schéma 1 : La chaîne (cycle) PPBSE



<sup>5</sup> J.-C. Thoenig, « L'analyse des politiques publiques » dans « Traité de science politique, sous la direction de Léca et Grawitz, 1985.

<sup>6</sup> Jean-Claude Thoenig, Dictionnaire des politiques publiques, 4<sup>e</sup> édition, Presses de Sciences Po, 2014.

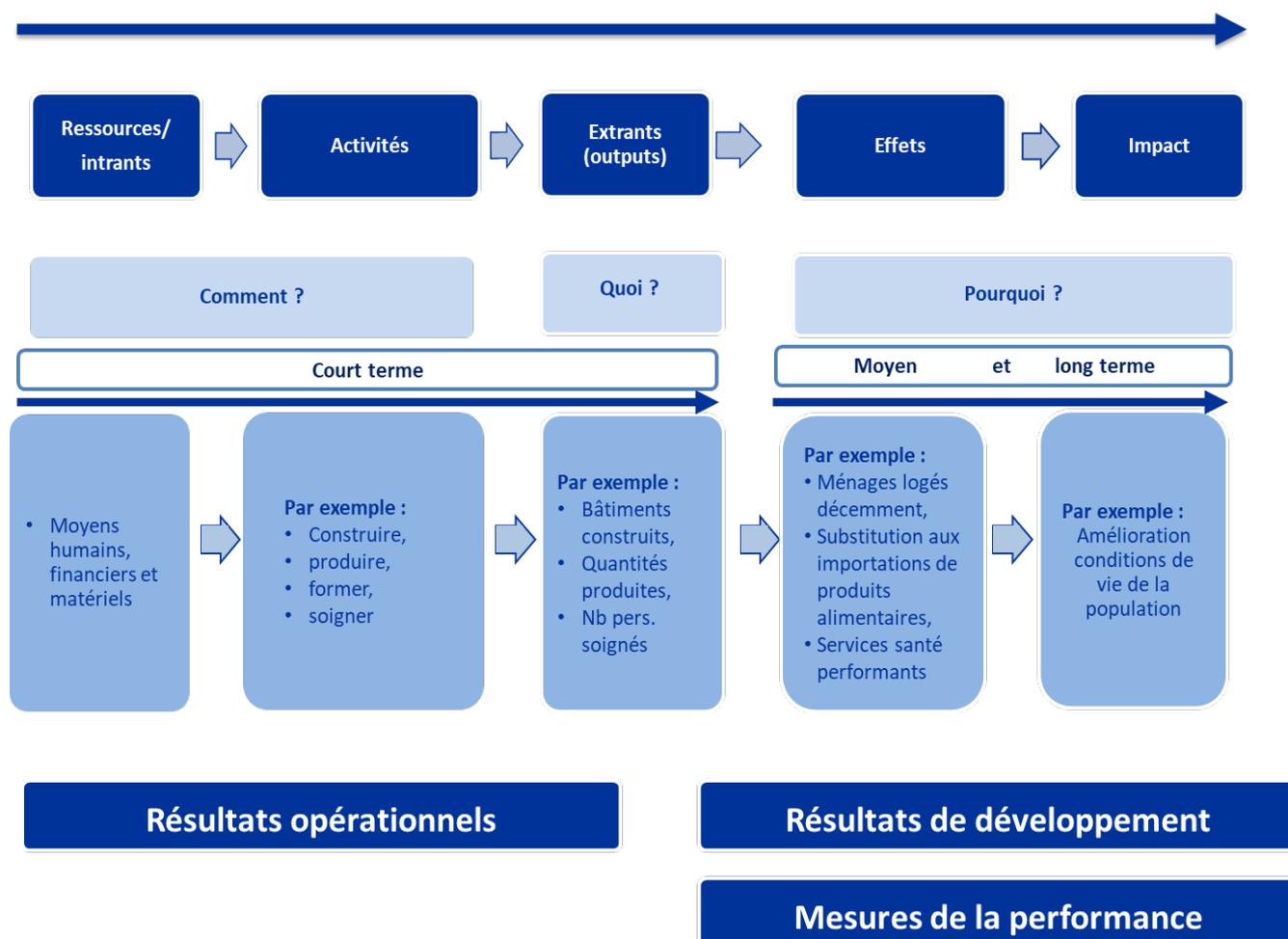


## 2.3 La chaîne de résultats

La **chaîne de résultats** est une **séquence** qui indique les étapes nécessaires à la mise en œuvre de politique ministérielle/sectorielle et de la façon dont elle sera réalisée, afin d’atteindre des résultats de développement tangibles :

- à court terme, des extrants sont produits ;
- à moyen terme, l’ensemble de ces extrants produit des effets;
- à long terme, ces effets produisent à leur tour des impacts.

Schéma 2 : La chaîne de résultats et la dimension de la performance





## 2.4 Les différentes phases de la chaîne PPBSE

### 2.4.1 La phase de planification stratégique



#### Qu'est que la planification stratégique ?

C'est répondre aux questions ci-après :



- **Quoi faire ?**
- **Comment le faire ?**
- **Quand le faire ?**

La planification est un **processus de décision** visant à définir, à un horizon fixé dans le temps, un état **futur désiré**, les étapes à suivre pour l'atteindre et les **moyens nécessaires** pour y parvenir :

- futur désiré (objectif)
- démarche rationnelle pour atteindre les objectifs préétablis
- choix d'allocation de ressources
- choix de lignes de conduite engageant le futur

Le mot stratégie dérive du grec *stratos* qui signifie *armée* et *agein* qui signifie *conduire*.

Une **stratégie est une approche ou un plan général**; elle permet la bonne gestion d'un processus. Elle vous fournit un **aperçu d'ensemble sur ce que vous faites et où vous allez**. La planification stratégique apporte de la clarté à ce que vous voulez faire et à la manière dont vous allez y arriver et elle vous sort des activités quotidiennes de votre activité ou de votre projet.

La **stratégie** désigne, ainsi, **l'ensemble des choix d'allocation de ressources** qui définissent le périmètre d'activité d'un ministère, d'une politique publique, d'un programme ou d'un projet en vue de réaliser ses objectifs.

La **planification** consiste à concevoir un **futur désiré (objectif)** ainsi que les moyens réels d'y parvenir. **La planification est un processus de décision** visant à définir, à un horizon fixé dans le temps, un état futur désiré, les étapes à suivre pour l'atteindre et les moyens nécessaires pour y parvenir.

La planification stratégique, ainsi :

- donne la direction, l'orientation du ministère;
- définit les axes d'intervention et les priorités du ministère;
- concentre les efforts sur les objectifs;
- exprime les fondements sur lesquels sera réalisée la planification opérationnelle.



La **planification stratégique** doit répondre à une **finalité**, se fixer des **objectifs**, avoir une **stratégie de mise en œuvre**, c'est-à-dire une **stratégie opérationnelle**, reposant sur une **chaîne de résultats**, étroitement liée à la gestion axée sur les résultats et la performance et à un système de rapportage et donc de collecte de l'information.

La planification stratégique et opérationnelle repose sur **5 étapes clés** :

### Les étapes clés de la planification stratégique et opérationnelle

Définir la mission et la vision du ministère

Fixer les objectifs et les buts du ministère

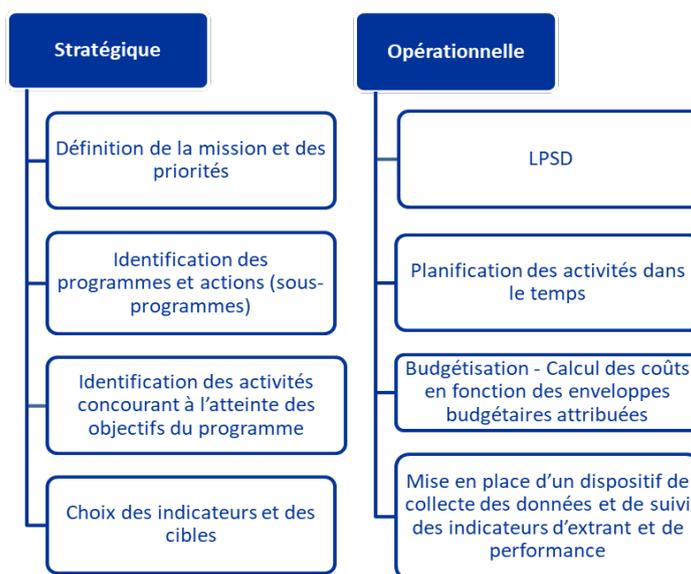
Définir la stratégie du ministère

Définir la structure de programmes du ministère

Définir les objectifs des programmes du ministère

En résumé, la planification stratégique et opérationnelle est schématisée de la façon suivante :

Schéma 3 : Lien entre la planification stratégique et opérationnelle





La **planification stratégique** repose sur un **choix d'objectifs équilibré**, correspondant **aux attentes des citoyens, des usagers et des contribuables**. Le choix d'objectifs effectué doit permettre de traduire, de manière équilibrée, trois dimensions de la performance :

- les objectifs d'efficacité socio-économique répondant aux attentes du citoyen. Ces objectifs visent à modifier l'environnement économique, social, écologique, sanitaire, culturel, etc. Ils indiquent non pas ce que fait l'administration (ses produits), mais l'impact de ce qu'elle fait (ses résultats socio-économiques);
- *les objectifs de qualité de service intéressant l'usager*. L'usager peut être un usager externe (utilisateur d'un service public) ou, dans le cas de programmes de fonctions de soutien (fonctions d'état-major et de gestion des moyens), un usager interne (les services des programmes soutenus);
- *les objectifs d'efficience de la gestion intéressant le contribuable*. Ces objectifs tendent, pour un même niveau de ressources, à accroître les produits des activités publiques ou, pour un même niveau d'activité, à nécessiter moins de moyens, en améliorant par exemple l'allocation des moyens au regard des besoins ou la qualité de la gestion des ressources humaines.

**Tableau 1 : Les types d'objectifs**

Type d'objectif	Effets attendus	Bénéficiaires	Exemples
Objectif d'efficacité socio-économique	Modification de la réalité économique, sociale, environnementale, culturelle ou sanitaire	Les citoyens	Contribuer au bien-être de la population sénégalaise
Objectif de qualité de service	Amélioration de la qualité du service rendu	Les usagers	Améliorer les conditions de vie de la population sénégalaise
Objectif d'efficience de gestion	Gains de productivité dans l'utilisation des moyens employés	Les contribuables	Optimiser la production maraîchère/ évolution de la production de produits alimentaires

La planification stratégique suppose une démarche composée de **4 étapes majeures** :

- Analyse des parties prenantes
- Analyse des problèmes
- Analyse des objectifs
- Analyse de la stratégie

Les **outils de la planification** sont :

- ✓ Guide d'élaboration d'une vision ;
- ✓ Guide d'élaboration d'un plan national de développement ;
- ✓ Guide d'élaboration des politiques sectorielles ;



## 2.4.2 La phase de programmation

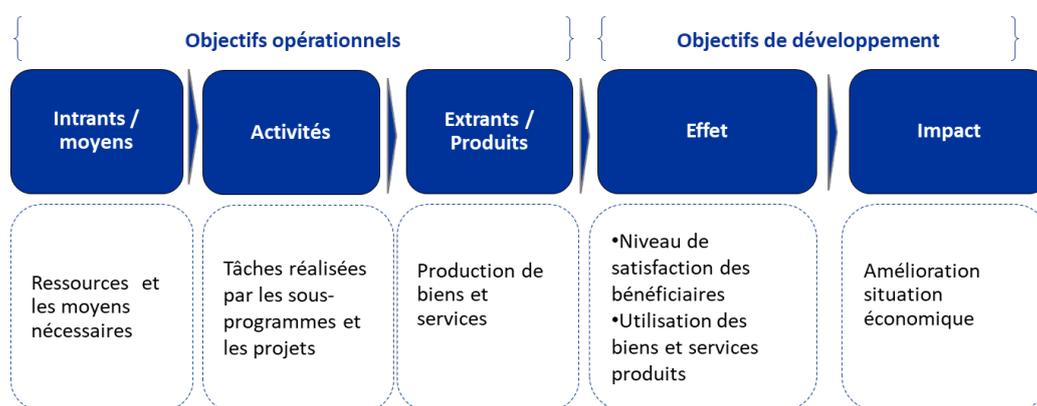


**La programmation à moyen terme** (triennale) est au service de la planification à moyen et long terme. La programmation est un processus qui consiste à regrouper les actions afférentes à chaque programme/projet et à projeter les cibles des résultats sur la période. Elle consiste à décliner les choix stratégiques en des programmes pluriannuels à l'échelle d'un ministère, c'est-à-dire la formulation et la mise en œuvre d'actions concrètes, identifiées, réalistes, cohérentes, et ayant une échéance.

Ainsi, de la planification des objectifs, on passe à une programmation axée sur les résultats et la performance.

Il s'agit d'élaborer **le cadre logique des programmes** permettant d'assurer la réalisation de chaque objectif, en tenant compte du contexte et des ressources (humaines, techniques, financières, logistiques et informationnelles) disponibles.

**Schéma 4 : Les différents types d'objectifs**



Dans le cadre de la gestion axée sur les résultats et la performance, la programmation à moyen terme se réalise à travers le Document de Programmation Pluriannuelles des Dépenses (DPPD) associé à des indicateurs de performance ou d'effet, d'amélioration d'une situation « n+1 » par rapport à une situation antérieure « n-2, n-1 »<sup>7</sup>.

La programmation budgétaire est une étape intermédiaire entre la planification et la budgétisation. La programmation consiste à décliner les choix stratégiques, en programme, puis en actions (sous-programmes), réalisables dans le temps.

La programmation se traduit à travers la hiérarchisation des actions d'un programme et le chronogramme de leur mise en œuvre, en fonction des allocations budgétaires indispensables et des ressources humaines et matérielles. Les actions ont elles-mêmes décliné en activités.

La programmation est le résultat issu de la LPSD et de ses résultats attendus qui sont traduits au travers des budgets-programmes :

- Les **budgets-programmes** sont déterminés à partir de la lettre de politique sectorielle de développement qui définit la stratégie retenue.

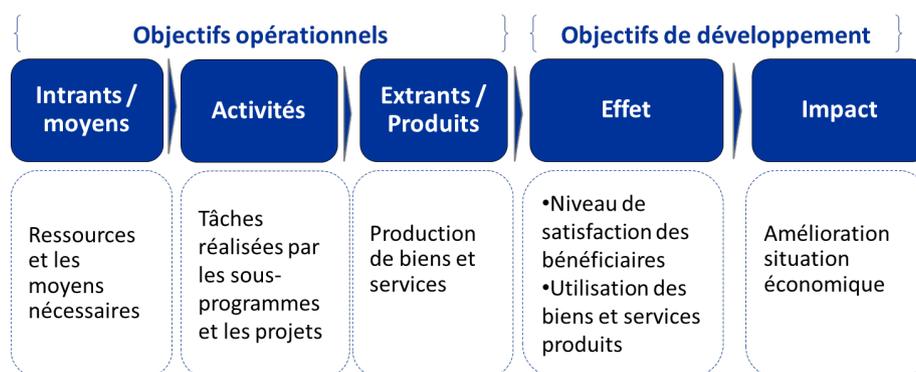
<sup>7</sup> Le terme utilisé par l'UEMOA et le Sénégal est DPPD qui correspond au Budget-Programme.



- Les **budgets-programmes** se définissent comme un **regroupement d'activités ou de projets** destinés à **mettre en œuvre une action ou un ensemble d'actions** relevant d'une même institution, associés à des objectifs et des indicateurs précis dans le temps et l'espace.

La programmation budgétaire doit être parfaitement articulée avec la planification et la programmation pluriannuelle.

*Elle consiste à traduire en budget la première tranche annuelle des programmes pluriannuels.* Ainsi, la programmation budgétaire débute véritablement avec la mise à jour des programmes pluriannuels de manière à prendre en compte les nouvelles préoccupations émergentes. Il s'agit d'actualiser le document-programme (DPPD-PAP) du ministère de manière à s'assurer qu'il intègre les nouveaux éléments du contexte.



Les **outils de programmation** sont :

- ✓ Guide d'élaboration du Programme d'Actions Prioritaires (PAP).
- ✓ Guide d'élaboration du Programme d'Investissements Publics (PIP).

### 2.4.3 La phase de budgétisation



La budgétisation est la **prévision chiffrée des programmes budgétaires ministériels**. La période budgétaire correspond généralement à l'exercice comptable (12 mois). La budgétisation consiste à traduire en postes budgétaires les programmes pluriannuels, en tenant compte de la disponibilité de ressources.

La budgétisation est l'expression chiffrée des actions contenues dans les plans d'action élaborés dans le cadre de la mise en œuvre des politiques et programmes sur une période triennale. Elle consiste donc à traduire en Budget, la première tranche annuelle du programme pluriannuel et de prévoir les deux années suivantes, à titre indicatif.

La **budgétisation** vise à :

- ✓ évaluer les coûts des différents programmes pluriannuels en fonction des cibles prévues (étape PAP; Budget-Programme);
- ✓ prioriser les différents programmes afin de procéder au choix des plus importants au cas où les ressources disponibles se révéleraient inférieures aux besoins initiaux liés aux cibles (étape PAP; BP);
- ✓ procéder à l'ajustement des programmes au cas où les ressources disponibles seraient différentes des coûts des besoins initialement exprimés (c'est le principe du DPPD);
- ✓ être sincère.



Les **outils de la budgétisation** sont :

- ✓ le projet de loi de finances de l'année n+1;
- ✓ le document de programmation pluriannuelle des dépenses (DPPD) et le PAP pour tous les ministères dépensiers.

La budgétisation se déroule, pour l'essentiel, sur la tranche annuelle qui fera l'objet de traduction en termes budgétaires. La budgétisation se réalise de manière itérative et donc plusieurs passages sont nécessaires dont les trois plus importants sont : le choix des besoins, leur priorisation et leur cadrage budgétaire et financier. De plus, il n'est pas nécessaire de faire une budgétisation à base zéro chaque année.

Si la budgétisation est bien effectuée (par exemple sur les 3 ans) alors le glissement permet de gagner du temps. Une budgétisation à base zéro sur une période triennale est une bonne pratique du processus de budgétisation pluriannuelle; elle permet d'éviter de faire des glissements de DPPD chaque année et d'opter pour des glissements toutes les années paires ou impaires.

- (i) **Le premier passage consiste à recueillir les besoins de terrain au travers des directions régionales** de manière à vérifier si les besoins qui étaient initialement pris en compte dans le cadre du document-programme restent d'actualité. Cette première confrontation des besoins permet de prendre en considération les nouveaux éléments importants du contexte au regard desquels la tranche annuelle des besoins du document-programme est mise à jour.
- (ii) **Le deuxième passage porte sur la priorisation des besoins mis à jour.** Deux niveaux de priorisation sont requis : le premier réalisé au niveau des directions techniques et le second au niveau de la coordination au sein du ministère. Les directions techniques priorisent donc les besoins dont la responsabilité en termes de satisfaction leur incombe. Les directions en charge de la planification et des affaires financières se chargent ensuite de centraliser tous les besoins priorités, de procéder à des ajustements au besoin et d'en faire une synthèse à l'échelle du ministère.

**La priorisation est le processus au terme duquel il convient de retenir les priorités d'un département ministériel.** Les ressources financières ne doivent pas constituer le principal argument en matière de priorisation. Il importe de retenir un certain nombre de critères (maturité du projet, financement acquis, convention signée...) qui doivent servir à prioriser les besoins. Le coût des besoins peut faire partie de ces critères, mais ne doit pas être le plus important. **La pertinence d'un besoin et sa contribution aux objectifs de développement national inscrits dans le PND sont les critères plus importants.**

Dans le cadre de l'élaboration du PIP, un certain nombre de critères sont utilisés et peuvent donc servir de base aux choix des sectoriels. Ces critères devraient être soumis à l'expérience et en fonction des enseignements qui seront tirés de leur utilisation, des amendements devraient être apportés. Les critères doivent être proposés et discutés ensemble avant d'être retenus à l'échelle d'un ministère. Leur application permet donc d'attribuer une note à chaque besoin identifié au sein du secteur. L'ordre de priorité est obtenu à partir du classement des notes attribuées.

- (iii) **Le troisième passage est relatif aux arbitrages budgétaires internes.** C'est l'étape du processus budgétaire au niveau de laquelle la contrainte de ressources est surtout de mise. **Sur la base des besoins priorités, il importe de sélectionner les besoins prioritaires qui cadrent avec l'enveloppe communiquée au ministère et/ou au secteur à travers le DPBEP.**

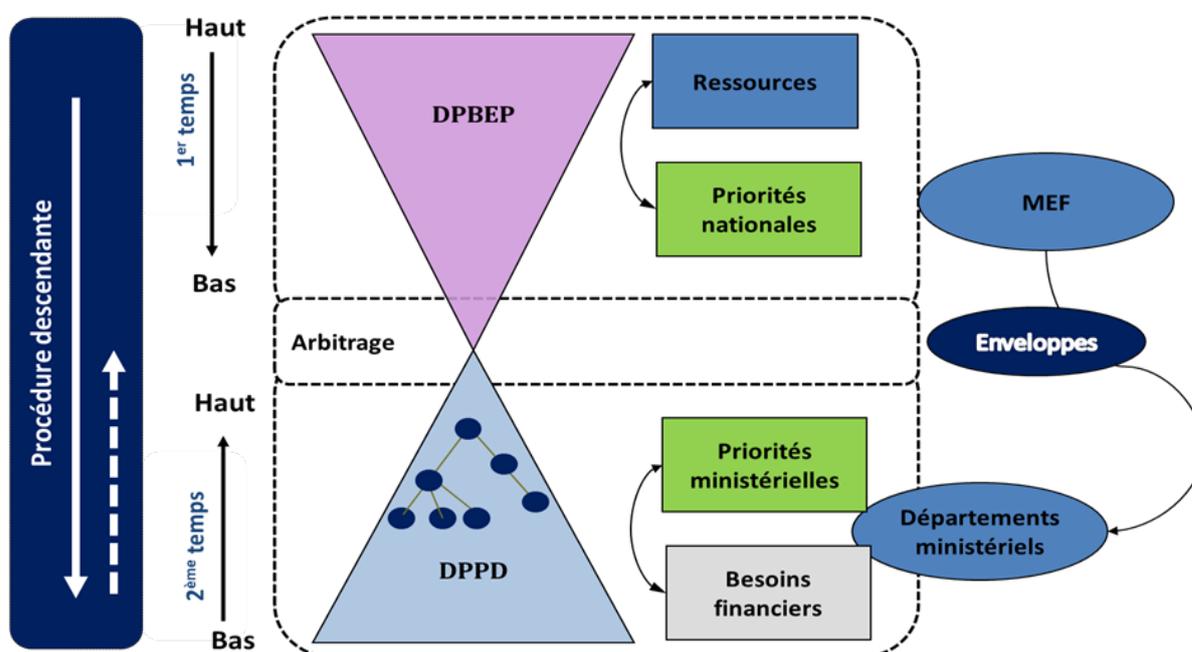


La règle générale est de faire de l’enveloppe disponible une ligne de démarcation entre les besoins prioritaires éligibles et ceux qui ne le sont pas. À partir d’un tableau des besoins par ordre de priorité décroissante avec à côté le cumul de leurs coûts de réalisation, le montant de l’enveloppe disponible est rapproché des cumuls des coûts de manière que la ligne de démarcation soit posée juste après le cumul le plus approximatif de l’enveloppe (Cf. boussole méthodologie d’allocation des ressources et ses outils).

Afin de permettre aux ministères d’effectuer leurs arbitrages internes, les contraintes financières doivent leur être communiquées suffisamment tôt dans le cycle de programmation des dépenses.

**Tout cycle de programmation et de budgétisation est la combinaison d’une approche montante, où les ministères expriment leurs besoins, et d’une approche descendante où des plafonds de dépenses sont notifiés par lettre/circulaire de cadrage aux départements ministériels.**

Schéma 5 : Articulation de l’exercice de programmation budgétaire pluriannuelle



Source : guide méthodologique d’élaboration des CDSMT au Sénégal, CRC SOGEMA, 2008

Afin d’encourager l’établissement des priorités par les ministères sectoriels, il est souhaitable qu’une phase descendante intervienne tôt dans le cycle de programmation de la dépense. Ensuite, les ministères doivent disposer de suffisamment de temps pour effectuer leurs arbitrages internes en fonction des priorités et dans le respect des contraintes financières.

Ainsi selon le cadre du PEFA, six semaines devraient être accordées aux ministères pour préparer leurs propositions de budget détaillées après la notification de leur plafond de dépenses par la circulaire de notification des enveloppes budgétaires, transmises par la Direction de la Programmation Budgétaire de la DGB.



Le processus est bien entendu **itératif**. Les ministères peuvent, avant la phase finale de la préparation du budget, présenter des requêtes additionnelles lors des conférences budgétaires. Celles-ci doivent être clairement séparées de leur requête budgétaire principale qui doit être conforme aux plafonds de dépense notifiés par lettre de cadrage du MFB.

#### 2.4.4 La phase d'exécution du budget

**Elle consiste à exécuter le budget voté à travers un ensemble d'outils.** Il s'agit donc de mettre les garde-fous techniques pour une bonne réalisation, à temps, des besoins retenus dans le budget. Un ensemble d'outils est généralement utilisé dans le cadre de la gestion axée sur les résultats. Il s'agit du plan de travail annuel associé au PSE, du plan de passation des marchés, du plan de consommation des crédits, du plan d'exécution du budget, du tableau de bord des indicateurs, etc.

Les **outils de l'exécution budgétaire** sont :

- ✓ le plan de travail annuel;
- ✓ le plan de passation de marchés (PPM) ;
- ✓ le plan de consommation des crédits (PCC);
- ✓ le plan d'Engagement (PE)

#### Quelques outils de gestion opérationnelle

- ✓ **Le Plan de travail annuel (PTA)** est la déclinaison du plan opérationnel annuel qui contient des programmes et projets en activités à réaliser au cours de l'année budgétaire. Le PTA est souvent décliné jusqu'aux tâches et aux mesures, aux missions contenues dans la lettre de mission d'un ministère. Le PTA est un outil qui permet de planifier le programme ou le projet d'un ministère, conformément au PSE et à la lettre de politique ministérielle. Le PTA est un outil simple pour le suivi de sa mise en œuvre des programmes et projets ministériels.
- ✓ **Le Plan de Passation de Marché (PPM)** permet d'avoir une vision globale de l'ensemble des marchés à passer par le ministère au cours d'une année afin de mieux les gérer.
- ✓ **Le Plan de Consommation prévisionnel des Crédits (PCC) mensualisé ou Plan d'engagement prévisionnel et mensualisé** donne les engagements financiers à effectuer et le plan des décaissements par programme, sur une période de l'année, de préférence le mois. Ainsi, la consolidation des différents engagements et décaissements par programme affiche le niveau de consommation mensualisée des crédits, par chaque programme et tout au long de l'année budgétaire.



#### 2.4.5 La phase de suivi et évaluation



Le **suivi et l'évaluation** (S&E) sont deux outils de gestion indispensables et complémentaires au cœur des dispositions efficaces d'une gouvernance saine et transparente. Ils permettent d'axer sur des faits concrets l'élaboration de politiques publiques, les décisions budgétaires, la gestion et la responsabilisation. L'évaluation, comme le suivi, peuvent être appliqués à différents programmes – actions – activités, projets, stratégies, politiques publiques, etc. – conçues et mises en œuvre sous la responsabilité d'une autorité, en vue d'atteindre des objectifs spécifiques. Cependant, il convient de faire la distinction entre l'évaluation et le suivi bien qu'ils soient liés.

**Le suivi constitue un processus de collecte, d'analyse et d'utilisation systématique et continue d'information pour apprécier comment une politique, un programme ou un projet est exécuté, en comparaison avec les performances attendues (contrôle de gestion) et pour faciliter la prise de décisions.** Il implique le recueil, l'analyse, la communication et l'utilisation de l'information sur l'état d'avancement de la politique, du programme ou du projet. Il permet de détecter les déviations, de conseiller des réorientations techniques et d'incorporer, le cas échéant, des ajustements en relation avec ce qui avait été programmé. Le suivi fait partie intégrante de la gestion de l'intervention. Le suivi est un examen exhaustif et régulier des ressources, des réalisations et des résultats de l'intervention. Il repose sur un système d'information cohérent comprenant comptes rendus d'activités, bilans, indicateurs, etc. Les informations du système de suivi proviennent essentiellement des opérateurs et sont utilisées en premier lieu pour piloter l'intervention. Le suivi a une vocation de rétroaction et d'apprentissage.

**L'évaluation est un instrument d'aide à la prise de décision de l'action publique qui concourt à une meilleure gouvernance. D'une manière générale, on parle d'évaluation lorsqu'il s'agit d'apprécier la différence entre une situation de départ et une situation d'arrivée.** Il s'agit de voir si cette situation d'arrivée correspond aux résultats escomptés lorsqu'une stratégie a été mise en œuvre pour résoudre les conditions identifiées initialement comme négatives ou comme sources de problèmes. Elle consiste à mesurer, à un moment donné, les réalisations d'une intervention et à les comparer avec les prévisions en vue de déterminer si les objectifs ont été atteints : elle permet donc d'apprécier l'efficacité, l'efficacé, l'impact, la pertinence et la durabilité des politiques, programmes et projets, et si possible de les expliquer. Les résultats peuvent permettre de corriger l'intervention pendant son déroulement ou d'en tirer les leçons et les conséquences à son achèvement. Destinée à éclairer les choix des décideurs, l'évaluation permet de décider en connaissance de cause. Une évaluation obéit à des critères qui permettent d'apprécier la qualité de la politique évaluée. Nous pouvons dire que l'évaluation se réalise à chacune des étapes du cycle des politiques publiques, programmes et projets qui sont considérés comme un processus continu.

Les **outils du suivi** sont :

- ✓ le tableau de bord des indicateurs de la lettre de mission renseigné;
- ✓ la matrice unifiée des mesures de réformes renseignée;
- ✓ les fiches de suivi de réalisation des activités à raison d'une fiche par activité;
- ✓ les tableaux de suivi des lettres de mission;
- ✓ les rapports trimestriels et semestriels de suivi de la mise en œuvre;
- ✓ les rapports annuels d'activités;
- ✓ le tableau de bord des indicateurs;
- ✓ le manuel de procédures;
- ✓ les outils juridiques légaux ou réglementaires;
- ✓ les rapports d'étape de la mise en œuvre de la stratégie ou du programme;
- ✓ le Plan de Travail Annuel (PTA).



#### 2.4.6 Le système de suivi-évaluation et d'exécution budgétaire – le RAP

Dans le cadre des travaux de suivi évaluation des programmes et projets, on distinguera deux niveaux :

- (i) la revue trimestrielle des programmes ministériels avec l'élaboration des rapports trimestriels de performance par programme;
- (ii) l'élaboration des rapports annuels de performance par programmes de chaque ministère.

**La revue trimestrielle de l'exécution des programmes** est une évaluation du portefeuille d'activités des programmes. En plus d'un état de rapprochement entre l'exécution financière et l'exécution physique des projets, cette évaluation consiste en une analyse multicritère de tous les aspects devant mettre en lumière les causes des performances et des contre-performances à la fois des résultats tangibles et en termes d'exécution du budget alloué. Le rapprochement permet dans un premier temps de mettre en évidence les écarts de réalisation tant physique que budgétaire. L'analyse multicritère révélera les caractéristiques (retard dans la signature, dans la ratification ou dans la mise en vigueur des conventions de financement des projets ; retard dans le décaissement; ancienneté des projets; tutelle des projets; etc.) et tenter de dégager les tendances lourdes à une bonne exécution des activités au sein des programmes.

**Tableau 2 : Exemple de causes des écarts dus à des facteurs endogènes ou exogènes**

FACTEURS INTERNES (ENDOGENES)	FACTEURS EXTERNES (EXOGENES)
<b>Budget de l'État (fonds propres et Appuis budgétaires)</b>	
Retard dans la programmation des investissements ou autres éléments liés à la planification et programmation. <i>(Tous ministères et titres 5 et 6)</i>	Retard dans le lancement et exécution des constructions : L'Agence des Constructions des Bâtiments et Édifices Publics. <i>(Section 59 et titre 5)</i>
Retard dans le lancement des marchés publics. <i>(Tous ministères et titres 5 et 6)</i>	Décret d'ouverture de crédits plus tardivement pour le fonctionnement. <i>(Tous ministères et titres 3 et 4)</i>
Chaîne de la passation et d'exécution de marché (délais de traitement, lenteurs, négligences, etc.). Spécifier et quantifier les délais. Exemples : <ul style="list-style-type: none"> <li>• Retard pour transmission des propositions des Directions de l'autorité contractante pour Passation des Marchés publics.</li> <li>• Retard dans la préparation et le lancement des DAO.</li> <li>• Engagement tardif de certains marchés passés au dernier moment.</li> </ul> <i>(Tous ministères et tous les titres)</i>	Chaîne de la passation des marchés (délais de traitement, lenteurs, négligences, etc.). Les spécifier et quantifier les délais. Exemples : <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Retard de l'approbation du PPM</li> <li>b) Retard dans visa DCMP</li> <li>c) Retard Commission des Marchés</li> <li>d) Retard approbation du MFB</li> <li>e) Retard délivrance attestation d'existence de crédits</li> </ul> <i>(Tous ministères et titre 5)</i>
Demandes de réaménagements de crédits déposées tard même après la LFR. <i>(Tous ministères et tous les titres)</i>	Modulations de crédits en cours d'année (LFR). <i>(Tous ministères et tous titres)</i>



FACTEURS INTERNES (ENDOGENES)	FACTEURS EXTERNES (EXOGENES)
Problème de maîtrise de la masse salariale des contractuels (statistiques de flux d'entrée et de sortie). <i>(Tous ministères et titre 2)</i>	Virements de crédits. <i>(Tous ministères et tous titres)</i>
Manque de visibilité et de ressources sur les bourses. <i>(Tous ministères et Titre 4)</i>	Insuffisance de liquidité (crédits). <i>(Tous ministères et tous titres)</i>
Perte de crédits pour les doubles-paiements suite à la mise en solde . <i>(Tous ministères et Titre 3)</i>	Changement de l'ancrage institutionnel de certaines structures entre les ministères. <i>(Tous ministères et tous titres)</i>
Exécution de dépenses non prévues. <i>(Tous ministères et tous titres)</i>	Grèves ou troubles sociaux. <i>(Tous ministères et tous titres)</i>
	Nombreux recours à l'ARMP (très souvent non justifiés). <i>(Tous ministères et titre 5)</i>
Ressources externes	
Conditionnalité non remplie pour l'ordonnancement ou décaissement pour ressources extérieures.	Insuffisances des prévisions et informations des bailleurs.
	Retards/diminutions de transferts bailleurs.
	Chaîne de la passation de marchés spécifiques à certains bailleurs. Les spécifier et quantifier les délais. Exemples : <ul style="list-style-type: none"> <li>• Retard délivrance attestation d'existence de crédits.</li> <li>• Délais de traitement.</li> </ul>
	Information sur les financements et réalisations en gestion directe par certains bailleurs;

Source : Cowater international, projet de renforcement de capacité « Initiative d'appui au programme de l'Éducation ».

Ces différentes analyses permettent d'ouvrir des concertations avec les principaux acteurs pour approfondir l'analyse, tirer les leçons et situer les responsabilités. Ainsi, une revue avec tous les RProgs, RActions, RActivités et gestionnaires de projets doit être organisée. Lors de cette revue, chacun doit expliquer et attirer l'attention sur les causes réelles des contre-performances qui lui sont reprochées. Il doit également justifier ses succès de manière que d'autres gestionnaires y trouvent des repères pour de futures performances.



**Le rapport annuel de performance (RAP)** a deux fonctions :

- (i) au sein de l'exécutif, il permet de tirer les leçons de l'exécution du budget de l'année n-1 pour la préparation du budget de l'année n+1;
- (ii) annexé au projet de loi de règlement, il répond aux obligations de redevabilité, l'exécutif rendant compte et rendant des comptes sur les résultats atteints en matière de performance. Il s'agit d'une innovation introduite par la directive portant sur les lois de finances de l'UEMOA et par la loi organique relative aux lois de finances.

Le RAP suit une présentation analogue à celle du PAP en se concentrant sur l'exposé des résultats, leur explication, et leur évaluation. Il décrit les activités conduites au cours de l'année sous revue, comme un rapport d'activités classique, puis il présente les résultats en matière de performance, sur la base du suivi des indicateurs figurant dans le PAP et éventuellement d'autres éléments, et les interprète. De même que pour les PAP, il est souhaitable de consolider les RAP des programmes d'un ministère dans un document unique (Cf. fiche sur le RAP).

Ensuite, le RAP consolidé devrait présenter, par programme, l'exécution du PAP sur le plan de la performance :

- un bilan du programme, qui est le pendant de la présentation stratégique et de la description du programme. Ce bilan vise à expliquer le déroulement des activités du programme et à situer ces activités par rapport aux principaux axes stratégiques.
- les réalisations par objectif et indicateur. Les résultats en matière de performance doivent être comparés aux prévisions du PAP. Les écarts par rapport aux cibles fixées dans le PAP doivent être expliqués. Les résultats insuffisants seront commentés et des mesures correctrices seront identifiées.

Le RAP doit aussi rendre compte des résultats d'exécution financière du PAP par action et si possible par projet, de la gestion des crédits et des effectifs selon un format analogue à celui du PAP.

Ci-dessous un tableau résumant les différents niveaux du suivi-évaluation et leur articulation avec le cadre logique des politiques et programmes.



Tableau 3 : Corrélation entre le cadre logique et le suivi et évaluation

Niveau du cadre logique	Nature de l'information	Moment de la collecte	Critères de qualité	Suivi, évaluation et audit
<b>Objectifs globaux ou généraux</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Changements importants au niveau du développement du secteur.</li> <li>• Mesures reposant sur les tendances utilisant éventuellement des indicateurs sectoriels clés.</li> </ul> <p>N.B. Le programme n'est qu'un facteur parmi d'autres conditionnant le changement.</p>	En fin programme et <i>ex post</i>	<p><b>Viabilité</b> « Maintien du flux de bénéfiques »</p> <p><b>IMPACT</b> « Changement de l'environnement plus large du programme »</p> <p><b>PERTINENCE</b> « Répondre aux besoins du groupe cible »</p>	<p>1. Suivi + audit</p> <p>2. Suivi + contrôle de gestion</p> <p>3. Suivi + évaluation à mi-parcours</p> <p>4. Suivi + évaluation finale</p> <p>5. Suivi et évaluation <i>ex post</i></p>
<b>Objectif spécifique</b>	Changements réalistes et durables de la situation du groupe cible à la suite de l'intervention du programme.	À mi-parcours et en fin de programme		
<b>Réponses des bénéficiaires</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Indicateurs de probabilité de réussite provenant de sondages auprès des bénéficiaires concernant l'accès aux services fournis par le programme, l'utilisation de ceux-ci et leur degré de satisfaction.</li> </ul>	Trimestriel/ semestriel/ annuel (dans le cadre des suivis des résultats)	<b>INDICATEURS CLÉS</b> Indices pour un changement pertinent et durable	
<b>Résultats attendus OU Produits</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mesures quantitatives et qualitatives du progrès physique enregistrées dans la fourniture des services.</li> <li>• Évaluation de la performance sur la base des ratios de coûts et des ratios intrants extrants.</li> <li>• Comparaison entre les résultats réels et les objectifs prévus.</li> </ul>	Trimestriel/ annuel	<p><b>EFFICACITÉ</b> « Avancement vers les objectifs– faire ce qu'il faut faire »</p> <p><b>EFFICIENCE</b> « Mise en œuvre efficiente – faire bien les choses »</p>	
<b>Activités</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mesures sur la base du calendrier des activités.</li> <li>• Comparaison entre les dates réelles de commencement et d'achèvement et les dates prévues.</li> <li>• Écarts par rapport au calendrier prévu.</li> <li>• Date et événement.</li> </ul>	Hebdomadaire/ mensuel	<b>ÉCONOMIE</b> « Assurer le meilleur rapport coût-qualité et délai »	
<b>Moyens / Coûts</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contrôles concernant le budget du programme.</li> <li>• Comparaison entre le budget réel et prévu.</li> <li>• Analyse des contributions du gouvernement, du bailleur et des bénéficiaires.</li> <li>• Analyse des écarts de coûts.</li> </ul>	Hebdomadaire/ mensuel		



## 2.5 Logigramme de la chaîne PPBSE

La chaîne PPBSE peut être synthétisée de la façon suivante :

Tableau 4 : Logigramme de la chaîne PPBSE

Phases	National	Ministériel	Cadre temporel
Planification	<p>Stratégie / politique nationale de développement</p> <p>Cadrage macro à MLT</p>	<p>Stratégie / politique sectorielle ou ministérielle</p> <p>+</p>	Long terme
Programmation	<p>TOFE prévisionnel à MT</p> <p>DPBEP (yc PTI/PIP)</p>	<p>Programme/ plan d'action (y compris PIP)</p>	Triennal (Moyen terme)
Budgétisation	<p>Loi de finances</p>	<p>DPPD – PAP</p>	Annuel
Suivi	<p>Loi de règlement</p>	<p>Rapport trimestriel de performance, le RAP et rapports de suivi de mise en œuvre</p>	Annuel
Évaluation	<p>Rapport d'évaluation des politiques et programmes; Revue des dépenses publiques</p>		Annuel



### 3. L'articulation de la chaîne PPBSE avec le contrôle de gestion

Les différentes étapes de la chaîne PPBSE s'articulent parfaitement avec le contrôle de gestion mis en place dans les départements ministériels.

Le contrôle de gestion s'exerce de la préparation de la décision à son évaluation. Il implique, donc, une connaissance approfondie de la chaîne PPBSE, des rouages de décisions de l'administration publique, des techniques et des supports d'information, des méthodologies issues de la réforme de la gestion des finances, notamment. Le contrôle de gestion s'intègre dans le système d'information des ministères et permet de connaître l'environnement et les ressources internes (humaines, financières et techniques), afin d'appuyer les RProg dans la définition des stratégies, des objectifs des programmes, l'élaboration des documents budgétaires et de reddition (RAP et RTP).

Le contrôle de gestion est entendu comme l'action de maîtriser, de piloter; en fait, il s'agit d'un acte de management qui vise à atteindre l'efficacité, l'efficacités et de piloter au mieux pour accompagner les RProg dans l'atteinte des objectifs et des résultats attendus par leur programme.

L'articulation de la chaîne PPBSE et le contrôle de gestion se matérialisent à travers :

- l'élaboration des lettres de politique ministérielle et des budgets;
- la mise en place de la procédure de gestion et des règles opératoires;
- l'allocation des ressources en conformité avec les objectifs à court terme et les objectifs stratégiques;
- le choix des indicateurs clés des tableaux de bord;
- la mesure de la performance et le suivi des résultats;
- l'appui à l'élaboration des rapports trimestriels de performance et des rapports annuels de performance;
- la production et la diffusion des outils de pilotage.

### 4. Les outils de la chaîne PPBSE

Des exemples d'outils accompagnent cette fiche pour appuyer le responsable de programme et ses collaborateurs dans la compréhension de chacun des maillons de la chaîne PPBSE :

- Outil 1 – L'analyse des parties prenantes
- Outil 2 – L'arbre des problèmes
- Outil 3 – L'arbre des objectifs
- Outil 4 – L'arbre des stratégies
- Outil 5 – La matrice du cadre logique
- Outil 6 – Le chronogramme des activités et l'échéancier des ressources





## 5. Pour en savoir plus

- Guide méthodologique d'élaboration et de suivi-évaluation des politiques publiques, intégrant les dimensions transversales : Emploi, Genre et Changement climatique, Tomes 1 & 2, Pôle/PNUD/Afristat, janvier 2016.
- Guide d'évaluation des politiques publiques, Cour des comptes du Sénégal & Pôle/PNUD, Dakar, 2014.
- Guide de suivi et évaluation axes sur les résultats, Bureau Organisation et Méthodes, Dakar, septembre 2019.
- Les guides didactiques des directives de l'UEMOA dont notamment le guide didactique de la directive n° 6, relative aux lois de finances - <https://www.sigif.org/catpub/guides-formations/>
- Consulter les outils en lien avec le dialogue de gestion dans le cartable virtuel.
- Consulter les supports numériques de formation en lien avec le dialogue de gestion dans le cartable virtuel.
- Décret n° 2020-1006 relatif à la gestion budgétaire de l'État, du 30 avril 2020.
- Le forum de la performance – France.



©KK

**Projet d'assistance technique en appui à la mise en œuvre  
du Plan Sénégal Émergent (AT-PSE)**

Route de la Corniche Ouest  
Immeuble Chrismur, 4<sup>ième</sup> étage  
Fann Hock-Dakar  
Tél. réception : 33 88 95 762