Au service
des peuples
et des nations

RAPPORT DE FORMATION

LA MAÎTRISE DES RISQUES, L'AUDIT ET LE CONTRÔLE AU GABON

Libreville du 10 au 21 Décembre 2018

RAPPORT DE FORMATION
LA MAITRISE DES RISQUES, L'AUDIT ET LE CONTRÔLE AU GABON

Libreville du 10 au 21 Décembre 2018

Ce rapport diffusé comme document de travail est issu de l'atelier organisé en partenariat entre le Ministère de l'Economie, de la Prospective, de la Programmation du Développement et le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) du 10 au 21 décembre 2019 à l'Institut de l'Economie et des Finances de Libreville. L'atelier consacré à la maitrise des risques, l'audit et le contrôle interne a été mené dans le cadre du projet PACLEI- Commission Nationale de Lutte contre l'Enrichissement Illicite (CNLCEI) et l'Agence Nationale d'Investigation Financière (ANIF). L'atelier animé par Monsieur El Hadji Abdou Sakho, ancien commissaire de l'UMOEA, a connu la participation des experts nationaux venant des structures suivantes : Cour des Compte, Conseil économique, social et environnemental, BCPSGE, Ministère du Budget et des Comptes Publics, Ministère de l'Economie, ANIF et CNLCLEI. En moyenne 63 experts nationaux dont 29 femmes et 34 hommes ont bénéficié de la formation en matière de maitrise des risques, de contrôle et d'audit. Cette formation a permis de renforcer les capacités d'analyse des fonctionnaires des régies financières sur les risques inhérents à leurs activités, à analyser ces derniers, à évaluer le dispositif de contrôle interne, à l'optimiser et à l'animer. De manière spécifique, il s'est agi d'amener les participants à : i) Connaître les obligations réglementaires et les référentiels de contrôle interne et d'audit ; ii) Adopter une démarche pragmatique d'analyse et de maîtrise des risques opérationnels ; iii) Identifier les contrôles-clés et procéder à l'évaluation du dispositif de contrôle interne ; iv) S'assurer de l'adéquation du dispositif de contrôle interne avec les objectifs du programme. Les recommandations résumées dans ce rapport sont à mettre au crédit de l'ensemble des participants.

1. Introduction

La lutte contre la corruption et les mouvements illicites de fonds à laquelle la Commission Nationale de Lutte contre l'Enrichissement Illicite (CNLCEI) et l'Agence Nationale d'Investigation Financière (ANIF) sont particulièrement engagées, passe par le respect de l'orthodoxie financière dans l'administration publique gabonaise. Se basant sur les exercices PEFA de 2013 et 2016, le Plan de Relance Economique (PRE) du Gabon souligne que *« Le déséquilibre des finances publiques s'explique en partie par le non-respect des règles de gestion publique inscrites en droit public gabonais, dans la passation des marchés publics, la gestion des projets d'infrastructures, la gouvernance des services publics personnalisés, la collecte des recettes publiques. Aussi, le respect scrupuleux des règles de bonne gestion et le renforcement, au besoin, des règles garantissant l'orthodoxie de gestion est un principe cardinal qui oriente les actions du Plan de Relance de l'Economie. »*

En réaction, le Gabon a adopté la loi n° 21/2014 du 30 janvier 2015 relative à la transparence et à la bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques et la loi organique n° 020/2014 du 21 mai 2015 relative aux lois de finances et à l'exécution du budget (LOLFEB). Ces deux textes édictent des innovations financières dans un contexte de multiplicité des acteurs budgétaires. Dans ces conditions, le renforcement de la maitrise des risques, de l'audit et du contrôle interne permet de mieux faire face aux enjeux administratifs et stratégiques essentiels dans la gestion axée sur les résultats.

Dans cet ordre d'idée, le Bureau du PNUD au Gabon, en liaison avec les Autorités du Ministère de l'Economie, de la prospective et de la programmation du développement, a souhaité organiser un atelier national de formation sur la maîtrise des risques, l'audit et le contrôle.

L'objectif général de l'atelier était de renforcer les capacités d'analyse des fonctionnaires issus d'administrations publiques diverses, notamment des régies financières, sur les risques inhérents à leurs activités. Le renforcement concernait également les capacités d'analyse et d'évaluation des risques et du dispositif de contrôle interne, en vue de l'optimiser et l'animer.

De manière spécifique, il s'agissait d'amener les participants à l'atelier de formation à :

- connaître les obligations réglementaires et les référentiels de contrôle interne et d'audit ;
- adopter une démarche pragmatique d'analyse et de maîtrise des risques opérationnels ;
- Identifier les contrôles-clés et procéder à l'évaluation du dispositif de contrôle interne ;
- s'assurer de l'adéquation du dispositif de contrôle interne avec les objectifs du programme.

Il était attendu de l'atelier de formation que les participants :

- aient assimilé les concepts et référentiels clés, les obligations légales et réglementaires ainsi que les acteurs et parties prenantes de l'évaluation des risques et du contrôle interne ;
- aient maitrisé les principes et méthodes ainsi que la cartographie des risques ;

- soient en capacité de déployer et d'animer un dispositif de contrôle interne, de l'auditer et de l'optimiser.

2. Contexte de l'atelier

Les réformes budgétaires de seconde génération en zone CEMAC[1] (celles de décembre 2011 après celles de 2008) ont considérablement renforcé et diversifié la fonction de contrôle dans le système financier public des Etats membres, notamment au Gabon.

L'article 82 de la Loi Organique gabonaise n° 020/2014 relative aux lois de finances et à l'exécution budgétaire dispose : *« Les opérations relatives à l'exécution des lois de finances sont soumises à un triple contrôle : parlementaire, administratif et juridictionnel »*, sans compter le contrôle citoyen qui est implicite et encouragé par les réformes financières, notamment la Directive communautaire relative au code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion publique, qui a été transposée en janvier 2015 au Gabon. Le système de contrôle se trouve ainsi renforcé et rationalisé. Il se subdivise en deux volets :

- le contrôle externe : contrôle parlementaire, contrôle juridictionnel (contrôle de gestion et de la performance) et contrôle citoyen ;
- le contrôle administratif ou interne qui est le contrôle de l'administration sur ses agents et qui comprend : le Contrôle financier (CF), le Contrôle interne (évaluation du CF), les Inspections – vérifications des corps spécialisés (contrôle organique) et l'Audit interne (évaluation du CI).

La réforme consacre l'émergence du contrôle de gestion dans la gestion publique, le contrôle de régularité ne disparait pas, mais il passe au second plan au profit du contrôle des résultats et de la performance.

Enfin, s'agissant du contrôle administratif, les corps spécialisés de contrôle administratif existent de longue date dans les administrations, mais le développement du concept d'audit interne est récent et rapide dans bon nombre de pays, à la faveur de la mise en œuvre d'une nouvelle culture managériale et de la Gestion Axée sur les Résultats (GAR).

3. Risques

Le risque principal qui pouvait être redouté, était l'insuffisance du portage politique qui conditionne l'appropriation rapide des réformes par l'administration et les citoyens considérés à la fois comme contribuables et usagers des services publics. Les autorités politiques ont marqué leur intérêt pour l 'atelier.

---

1 Les cinq anciennes directives relues et corrigées, plus un code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques. Ainsi, les nouvelles directives constitutives du nouveau cadre harmonisé des finances publiques de la CEMAC sont :
Directive n°06/11-UEAC-190- CM-22 CM portant Code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques ;
Directive n°01/11-UEAC-190- CM-22 portant lois de finances ;
Directive n°02/11-UEAC-190- CM-22 portant règlement général sur la comptabilité publique ;
Directive n°04/11-UEAC-190- CM-22 portant nomenclature budgétaire de l'Etat ;
Directive n°03/11-UEAC-190- CM-22 portant plan comptable de l'Etat ;
Directive n°05/11-UEAC-190- CM-22 portant tableau des opérations financières de l'Etat.

Le second risque est la faiblesse, l'inexistence ou l'implication insuffisante de la société civile dans la gestion publique. La nouvelle culture managériale centrée sur la recherche de la performance ne peut s'ancrer durablement dans l'administration gabonaise que dans un environnement de transparence globale et de gouvernance ouverte qui inclut les corps et services de contrôle et d'audit, mais aussi, la société civile, la presse, les structures de vigilance citoyenne, les syndicats, etc. La faible représentation de la société civile au cours de l'atelier pourra être compensée par des mesures de renforcement des capacités.

4. Méthodologie

Les thèmes traités au cours de l'atelier ont été définis par la note d'orientation. Mais chaque thème a été suivi de cas et travaux pratiques qui ont permis aux participants d'être confrontés à des situations réelles.

5. Cérémonie d'ouverture

La cérémonie d'ouverture a été présidée par Monsieur le Secrétaire Général Adjoint du Ministère de l'Economie, de la Prospective et de la Programmation du Développement, représentant le Ministre Monsieur Jean-Marie Ogandaga, et en présence de Monsieur Stephen Jackson, Représentant Résident du PNUD et Coordonnateur Résident du Système des Nations-Unies.

6. Déroulement de l'atelier

Au cours de l'atelier, neuf chapitres ont ont fait l'objet d'exposés et de cas pratiques, conformément au programme prévisionnel. Les exposés et travaux pratiques se sont déroulés ainsi qu'il suit.

Lundi 10 décembre :

Cette journée a été consacrée au chapitre premier chapitre

CHAPITRE 1 : LE CONTRÔLE BUDGÉTAIRE ET DE GESTION DANS LES DIRECTIVES FINANCIÈRES : FORMES ET MODALITÉS D'EXERCICE

Le chapitre expose l'importance du contrôle budgétaire et de gestion dans le contexte des réformes budgétaires. Il expose le cadre juridique avant de s'appesantir sur les modalités d'exercice du contrôle budgétaire et du contrôle de gestion.

S'agissant du contrôle budgétaire, exercé par le contrôleur budgétaire, le chapitre revient sur les missions du contrôleur budgétaire :

- le contrôle des opérations budgétaires ;
- le contrôle des enjeux et risques ;

Les modalités d'exercice de ce contrôle sont également revisitées :

- contrôle a priori à l'étape de l'engagement sur tous les actes ayant pour conséquence d'engager financièrement l'Etat (décision de recrutement, marché public,) ;
- contrôle a posteriori sous forme de conseil et d'appréciation, sur la base de la formulation d'avis sur la qualité de la gestion et la conduite de la performance.

Le chapitre revient également sur la question du contrôle modulable pour améliorer la qualité et l'efficacité des contrôles en fonction de l'évaluation des risques.

S'agissant du contrôle de gestion qui incombe à la Cour des comptes, le chapitre en expose le contenu :

- l'appréciation des objectifs en fonction de l'efficacité, de l'efficience et de l'effectivité ;
- l'évaluation du coût de la politique publique (économie) ;
- l'appréciation des moyens (efficience) ;
- l'appréciation des résultats (efficacité) ;
- l'examen de la régularité.

La procédure de contrôle de gestion a ensuite été analysée en explicitant les formes de contrôle, les résultats des contrôles et les formes et contenus des rapports sanctionnant ces contrôles.

Ce chapitre a été illustré de cas pratiques relatifs à des situations concrètes où la mise en place d'un dispositif de contrôle interne et d'audit s'est révélée indispensable et obligatoire dans une administration publique. Les participants ont été familiarisés à de telles situations et aux mesures à prendre.

Les participants ont exprimé leurs soucis d'être mieux armés techniquement pour mettre en œuvre les connaissances acquises de retour dans leurs administrations respectives et ont marqué beaucoup d'intérêt pour les travaux pratiques.

Mardi 11 décembre 2018

Cette journée a été consacrée au cadre légal du contrôle interne.

CHAPITRE 2 : LE CADRE LEGAL ET REGLEMENTAIRE DU CONTROLE INTERNE

Le chapitre définit le contrôle interne, explique la différence entre contrôle interne et contrôle de gestion et souligne la proximité entre les deux concepts du point de vue des finalités, de l'organisation et de la méthodologie. Il expose ensuite les bases juridiques du contrôle interne mentionnées dans la loi n° 21/2014 du 30 janvier 2015 relative à la transparence et à la bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques et la loi organique n° 020/2014 du 21 mai 2015 relative aux lois de finances et à l'exécution du budget (LOLFEB).

Les composantes du contrôle interne sont ensuite analysées ainsi que leurs fondements juridiques : le contrôle interne budgétaire, le contrôle interne comptable et le contrôle de gestion.

Le chapitre conclut sur les limites du contrôle interne, ses similitudes avec la vérification et les acteurs du contrôle interne.

Des travaux pratiques sur des cas concrets ont permis aux participants d'être familiarisés avec les concepts théoriques. Chaque participant a été amené à s'expliquer sur la situation du contrôle interne dans son service. Les fonctionnaires des régies financières ont été confrontés à un cas concret appelant des mesures de contrôle interne pour augmenter les recettes douanières.

Mercredi 12 décembre 2018

Cette journée a été consacrée au thème suivant :

CHAPITRE 3 : AUDIT INTERNE ET GESTION FINANCIÈRE

Les développements du chapitre sont articulés autour de sept points.

Après avoir défini le concept d'audit interne, les notions voisines d'audit, de certification et de contrôle interne sont longuement expliquées, ainsi que leurs similitudes et différences. Puis le chapitre clarifie le positionnement de l'audit (activité indépendante), ses finalités et ses modes opératoires. Concernant son objet, l'audit peut être :

- un audit de régularité : conformité des actes et procédures aux normes juridiques, comptables et financières (audit de conformité, audit comptable et financier, audit des procédures) ;
- un audit de performance : évaluation des résultats et indicateurs à travers l'analyse des 3 E (efficacité, économie et efficience) ;
- un audit de management ;
- un audit de stratégie ;
- un audit des procédures.

Le chapitre s'appesantit ensuite sur les normes professionnelles de l'audit, telles qu'édictées par l'Institute of Internal Auditors (IIA). Ces normes sont de deux types :

- Les normes de qualification (attribute standards) : qui décrivent les caractéristiques que doivent présenter les organisations et les personnes accomplissant des activités d'audit interne ;
- Les normes de fonctionnement (performance standards) : qui décrivent la nature des missions d'audit interne et définissent des critères de qualité permettant de mesurer la performance des services rendus.

Le chapitre détaille les normes de qualification : les missions, les pouvoirs et les responsabilités de l'audit interne ; l'indépendance et l'objectivité de l'audit interne ; la compétence et la conscience professionnelle ; l'assurance qualité.

Il présente ensuite les normes de fonctionnement et les différentes étapes: la réalisation de la mission d'audit, la communication des résultats, la surveillance des actions de progrès.

Le chapitre aborde longuement la question du positionnement, du rôle, des critères de recrutement de l'auditeur interne, avant de décrire les différentes phases d'une mission d'audit : préparation de la mission (lettre de mission, cahier des charges et programme de travail) ; réalisation de la mission (réunion d'ouverture, entretiens, tests d'audit) ; la phase de synthèse et de communication (réunion de clôture, rapport d'audit, plan d'actions).

Des travaux pratiques consistant à rédiger des lettres de mission, ou à concevoir des mesures de contrôle interne ont été faits.

Les discussions et questions des participants ont surtout porté sur le caractère objectif des missions d'audit et sur la nécessité pour l'auditeur et le manager du service « audité » de bien comprendre :

- qu'on audite pas une personne mais des processus et procédures ;
- que l'audit est un acte courant de gestion dont la finalité n'est pas de sanctionner ;
- Qu'il est important d'instituer dans l'administration publique gabonaise la culture de l'audit et du contrôle interne.

Jeudi 13 décembre 2018

Cette journée a été consacrée au 4ème chapitre.

CHAPITRE 4 : RISQUES ET CONTROLE INTERNE ANALYSE DES RISQUES

Ce chapitre traite de la cartographie des risques, de leur identification, de leur évaluation et de l'impact des systèmes d'information dans la maîtrise des risques.

Le chapitre définit la cartographie des risques et les classe en 4 catégories : les risques organisationnels, les risques opérationnels, les risques financiers et les risques liés au changement.

Après avoir rappelé que les mesures de contrôle interne sont destinées à réduire le niveau de risque, le chapitre évalue l'impact et les conséquences possibles des mesures de contrôle interne sur les risques inhérents (identifiés avant la mise en place de la mesure de contrôle interne) qui deviennent alors des risques résiduels. Le chapitre insiste ensuite sur les quatre étapes à suivre pour l'évaluation des risques résiduels qui doivent alimenter la construction de la cartographie des risques. Cette cartographie obéit aux finalités suivantes :

- **Aider** le management dans l'élaboration de son plan stratégique et sa prise de décision. Il s'agit alors d'un outil de pilotage interne ;

- **Orienter** le plan d'audit interne en mettant en lumière les processus et activités où se concentrent les risques majeurs ;

- **Améliorer** ou développer une culture de management des risques dans l'organisation, notamment par la mise en place d'outils d'auto-évaluation.

Le chapitre insiste sur le fait que les mesures de contrôle interne doivent :

- Porter en priorité sur les risques forts
- Être économes (faire attention aux coûts des mesures)
- Être revues périodiquement (chaque année)
- Être intégrées aux procédures.

Enfin, le chapitre rappelle que le système d'information est au cœur du dispositif de contrôle des risques et insiste sur l'importance à accorder aux risques informatiques.

De nombreux exercices et travaux pratiques ont permis de familiariser les participants avec les notions de risques et de contrôle interne. Les participants ont été également formés sur les modalités de mise en œuvre de ces notions dans la gestion publique courante. Un exercice d'identification et d'évaluation des risques et de mise en place d'un dispositif de contrôle interne concernant les procédures de passation de marchés publics dans un ministère a été traité.

De riches échanges ont eu lieu à la suite de l'exposé. Ces échanges ont surtout tourné autour de questions pratiques liées aux modalités de mise en œuvre de dispositifs de contrôle et d'audit dans les administrations publiques gabonaises.

Vendredi 14 décembre 2018

Cette journée a été consacrée au chapitre 5.

CHAPITRE 5 : DEPLOIEMENT ANIMATION DU DISPOSITIF DE CONTROLE INTERNE MANAGEMENT ET OPTIMISATION DU CONTROLE INTERNE

Le chapitre relève deux constats qui caractérisent le contexte actuel de développement du contrôle interne dans l'administration publique :

- Un développement relativement rapide dans les fonctions comptables et budgétaires;
- De fortes disparités toutefois entre les différents ministères.

Il décrit le dispositif de contrôle interne (positionnement et structuration), avant d'expliquer son pilotage et les outils de pilotage.

Concernant le positionnement du dispositif, il doit être placé au plus haut niveau opérationnel des directions métiers (directeur général d'administration centrale). Par la suite, il est nécessaire de décliner le dispositif au niveau local (budget déconcentré).

Le chapitre expose les trois finalités du dispositif de pilotage :

- Garantir son adaptation à l'évolution des risques ;

- Permettre des restitutions internes (collaborateurs) et externes (ministre, Parlement, bailleurs) ;
- Assurer la continuité du dispositif et maintenir l'implication des différents échelons hiérarchiques).

Il s'appesantit ensuite sur les deux niveaux de contrôle et leurs composantes :

- premier niveau de contrôle : autocontrôles ; contrôles mutuels ; contrôles de supervision ;
- second niveau de contrôle : contrôles sur pièces ou sur place sous forme de tests de corroboration.

Le chapitre passe ensuite en revue les outils du contrôle interne :

- l'organigramme fonctionnel ;
- le référentiel organisationnel ;
- le plan d'actions.

Les nombreux cas pratiques traités consistaient en des exercices d'élaboration d'outils de contrôle interne, notamment pour le Ministère chargé de la Fonction publique de la Modernisation du Service public et la Direction des Marchés publics du Gabon.

Les discussions ont permis de sensibiliser les participants sur l'utilité des outils de contrôle interne dans la réalisation des objectifs de performance dans un contexte de gestion axée sur les résultats. Ils ont exprimé leurs souhaits de rendre ces outils obligatoires dans la gestion publique au Gabon.

Lundi 17 décembre 2018

Cette journée a été consacrée au chapitre 6.

CHAPITRE 6 : ARCHITECTURE ET PILOTAGE DES PROGRAMMES

Le chapitre revient sur les caractéristiques exigées des programmes par les directives financières aussi bien du point de vue de leurs finalités que de leur contenu. Il présente ensuite la structuration du budget en programmes pour plus de lisibilité de l'action publique. En particulier, il insiste sur les finalités générales de l'action de l'Etat, les responsabilités de mise en œuvre des actions de l'Etat, l'identification du responsable du programme, la mise en œuvre d'une chaine de responsabilités.

En ce qui concerne le découpage des programmes en actions, des règles à suivre sont proposées. L'idée générale étant que le découpage devra être confronté à la réalité du terrain :

- lorsque les actions participent d'une même politique publique, la décomposition du programme en actions aura pour objet de permettre une meilleure identification des fonctions et des activités au sein de chaque programme ;
- lorsque les actions répondent à des finalités de nature différenciée, la décomposition du programme en actions soulèvera des questions similaires à celles posées par le

découpage des programmes. Dans ce cas, la déclinaison des actions en sous actions sera particulièrement appropriée en vue d'améliorer la lisibilité des programmes ;

- lorsque les dépenses ne sont pas ventilées a priori entre différents programmes (fonction d'état-major, moyens mutualisés, etc.), elles sont regroupées par commodité de langage sous la dénomination de fonction support. Leur ventilation entre les différents programmes opérationnels ou entre les différentes actions opérationnelles ne peut pas être traduite en autorisation budgétaire limitative. Dès lors, les crédits correspondants sont regroupés et imputés : soit au sein d'un programme spécifiquement dédié ; soit à une action support au sein du programme qui en est le bénéficiaire principal.

La structuration du programme en action conduit à une refonte de la nomenclature budgétaire, plus précisément à une présentation du budget matricielle, développant deux axes de nomenclature : le premier par destination des dépenses (programmes, actions) le second par nature des dépenses (titres, natures de dépenses, comptes). L'axe de nomenclature par nature des dépenses rejoint les besoins de la comptabilité générale.

Au titre du pilotage du programme, le chapitre revient sur le rôle du responsable de programme et **la nécessaire cohérence entre les attributions des acteur budgétaires et les responsables chargés de la gestion administrative : responsabilités administratives et financières pouvant se confondre chez une seule et même personne (exemple un Directeur Général qui est en même temps responsable de programme).**

A titre d'illustrations, des cas pratiques de découpages de programmes en actions et de ventilation de dépenses d'état-major ont été faits.

Les échanges ont surtout porté sur les pouvoirs réels du responsable de programme qui est en même temps directeur général et son éventuel « pouvoir hiérarchique » sur ses autres collègues directeurs généraux.

Mardi 18 décembre 2018

Cette journée est consacrée au chapitre 7.

CHAPITRE 7 : GOUVERNANCE, STRATEGIE ET CONTROLE

Ce chapitre est articulé autour de deux points.

Il aborde d'abord les questions de gouvernance, précisément les cadres de référence du contrôle interne et les lignes directrices sur les normes de contrôle interne de l'INTOSAI et le contexte et l'environnement de contrôle.

Le chapitre cite les trois cadres de référence du contrôle interne :

- **L'Internal Control** – Integrated Framework, encore appelé le COSO Report ou plus simplement le **COSO** (**Co**mmittee of **S**ponsoring **O**rganisation of the Treadway Commission), d'origine américaine ;
- **L'Internal Control Guidance for Directors** on the Combined Code connu sous le nom de COCO 4 d'origine canadienne;

- **Le Turnbull Guidance** ou le Turnbull 5, qui est d'origine britannique.

Par ailleurs, l'INTOSAI a édicté en 2004, à l'intention des institutions supérieures de contrôle des finances publiques, des lignes directrices sur les normes de contrôle interne promouvoir dans le secteur public.

Le chapitre consacre de longs développements sur le COSO qui est le premier référentiel de contrôle interne à avoir été rédigé. Le COCO et le Turnbull, parus respectivement en novembre 1995 et septembre 1999, s'en sont fortement inspirés et l'ont complété.

Le chapitre présente ensuite les normes de l'INTOSAI avant de s'appesantir sur le contexte et l'environnement de contrôle qui conditionne l'efficacité du dispositif de contrôle interne.

Le chapitre insiste sur la culture de l'organisation, sur ses valeurs et sur tous les éléments qui influencent le comportement des personnels au quotidien. C'est sur la base de cet environnement de contrôle que sera conduite l'analyse des risques. Cet environnement de contrôle repose sur quatre éléments :

- l'intégrité et l'éthique ;
- la promotion des compétences ;
- la structure de management et la gouvernance publique ;
- la formalisation des procédures.

La stratégie et le contrôle des programmes ont fait l'objet de longs développements. Il résulte de ces développements que la présentation de la stratégie est indispensable à la compréhension du choix des objectifs. La définition d'une stratégie est une étape préalable à la définition des objectifs, des indicateurs, des priorités. Elle permet d'expliquer la cohérence globale des objectifs retenus et de justifier leur choix. La stratégie doit être énoncée en termes clairs et concis. En outre, la stratégie :

- est élaborée au terme d'une réflexion approfondie ;
- s'inscrit dans une perspective pluriannuelle ;

Pour les besoins de la définition d'objectifs stratégiques, il convient de :

- sélectionner un nombre restreint d'objectifs traduisant les priorités assignées à chaque politique ;
- décliner les objectifs de manière équilibrée, par rapport aux trois axes de description de l'efficacité des actions de l'Etat ;
- faire un choix d'objectifs représentatifs des aspects essentiels du programme ;
- décliner les objectifs de manière équilibrée, par rapport aux trois axes de description de l'efficacité des actions de l'Etat : efficacité socio-économique ; qualité du service rendu ; efficacité de la gestion des ressources.

Concernant la détermination d'indicateurs, le chapitre rappelle les qualités d'un bon indicateur (pertinent, utile, solide et vérifiable) et énumère les différents types d'indicateurs et leurs objectifs : les indicateurs de moyens, les indicateurs d'activités, les indicateurs de résultats et les indicateurs d'impact. Ces derniers sont plus délicats d'utilisation, car les données sont rarement disponibles au sein du service. En effet, elles ne sont pas générées par le service mais résultent de modes de mesure extérieurs (enquêtes, sondages, etc.).

En outre, les indicateurs d'impact sont ceux auxquels les usagers et citoyens sont les plus sensibles. Ils sont également les plus difficiles à renseigner, les plus coûteux aussi et ne sont pas toujours aisément interprétables.

Il convient donc de veiller à une utilisation mixée et panachée de ces différents types d'indicateurs.

Le chapitre conclut sur :

a) les critères exigés des indicateurs pertinents permettant d'apprécier les résultats obtenus :

- un indicateur cohérent avec l'objectif ;
- un indicateur permettant de porter un jugement ;
- un indicateur évitant des effets contraires à ceux recherchés ;

b) les critères exigés des indicateurs utiles :

- un indicateur disponible à intervalles réguliers ;
- un indicateur se prêtant à des comparaisons ;
- un indicateur immédiatement exploité par les administrations concernées ;
- un indicateur immédiatement compréhensible ou clairement expliqué ;

c) les critères exigés des indicateurs solides :

- Un indicateur pérenne et indépendant des aléas d'organisation ;
- Un indicateur de fiabilité incontestable ;
- Un indicateur élaboré à un coût raisonnable.

De nombreux cas pratiques ont illustré ce chapitre et ont permis de familiariser les participants avec la gestion et le pilotage stratégiques des programmes.

Les échanges ont surtout porté sur les aspects pratiques de la sélection des indicateurs et les procédés les meilleurs pour desserrer les contraintes liées à la fiabilité de l'appareil statistique national.

Mercredi 19 décembre 2018 et jeudi 20 décembre 2018

Ces journées ont été consacrées au chapitre 8.

CHAPITRE 8 : PILOTAGE DE LA PERFORMANCE ET MAITRISE DES RISQUES

Le chapitre débute par des généralités sur la notion de performance (définition; caractéristiques; bases légales) et le dispositif de pilotage de la performance (bases légales, contrôle de gestion, dialogue de gestion, chartes de gestions, contrôleurs de gestion).

Le chapitre rappelle que la performance est la mesure de la qualité des résultats obtenus dans le cadre de l'amélioration de l'efficacité de la dépense publique, et passe en revue les trois dimensions de l'évaluation de la performance : l'efficacité, l'économie et l'efficience. Le

chapitre revient sur les caractéristiques des programmes et leurs bases légales dans les directives LOLF et RGCP de la CEMAC.

Le dispositif de pilotage a fait l'objet de longs développements sur les bases légales, le contrôle de gestion et les PAP et RAP qui sont essentiels pour le suivi de la performance, l'amélioration de l'efficacité de la dépense publique et de la transparence dans la gestion financière de l'Etat.

S'agissant du contrôle de gestion, le chapitre rappelle la définition et les objectifs : pilotage des services sur la base d'objectifs et d'engagements de service et la connaissance des coûts, des activités et des résultats. Il relève également la nécessité de sa généralisation au sein de chaque ministère et cite les missions qui lui sont assignées :

- un outil de pilotage et de mesure de la performance ;
- un outil de benchmarking ;
- un outil de dialogue de gestion ;
- un outil pour l'élaboration des chartes de gestion.

Instrument principal permettant d'expliciter et de formaliser les règles du jeu entre les responsables des programmes et les acteurs participant à leur mise en œuvre, les chartes de gestion doivent remplir certaines caractéristiques :

- La pluri-annualité : sur trois ans.
- La pérennité : la stabilité du document permet de constituer progressivement une synthèse des règles de gestion, en capitalisant les meilleures pratiques ;
- La simplicité : élaboration d'une charte par ministère (ce qui n'exclut pas des affinements par programme) ;
- L'intégration dans un ensemble de documents et référentiels existants, afin d'assurer la lisibilité et la cohérence des **informations** : stratégies ministérielles, plans nationaux et programmes présidentiels, décrets d'organisation ministériels.

Le chapitre passe en revue le rôle des contrôleurs de gestion. Ce rôle est stratégique. À titre indicatif, le ratio de contrôleurs de gestion traditionnellement admis est de 1 par centaine d'agents. Le contrôleur de gestion doit être placé aux côtés de la direction. Il ne doit pas être intégré aux structures existantes d'audit interne dans la mesure où il ne contrôle pas les risques mais la performance.

Le chapitre présente ensuite successivement le contenu des projets annuels de performance (PAP) et des rapports annuels de performance (RAP).

Concernant les PAP, la stratégie sur laquelle elle est adossée s'appuie sur une analyse stratégique qui prend en compte la finalité de la politique publique concernée, l'environnement dans lequel elle est exercée, les attentes des citoyens, usagers et contribuables, les ressources disponibles et les marges de progrès des services administratifs. A titre illustratif, le PAP d'un programme « Facilitation et sécurisation des échanges » a été présenté en trois points :

- la stratégie du programme ;
- les actions du programme ;
- les objectifs et indicateurs de performance ;
- le calcul des coûts et la justification au premier franc CFA des crédits demandés.

Le chapitre présente ensuite les RAP. Il rappelle les bases juridiques ainsi que leur objet et leur contenu. Le bilan stratégique du RAP dressé par le responsable de programme est exposé sous forme de bilan de synthèse réalisé par le responsable du programme et incluant :

- une synthèse de l'analyse des résultats (et/ou écarts) du programme, à la lumière des principaux évènements et réalisations de l'année considérée;
- une appréciation globale de la performance du programme et de son évolution durant l'année considérée.

Le mode de présentation du programme et des actions est ensuite proposé avec, à titre illustratif, l'exposé d'un certain nombre d'indicateurs : le montant moyen des droits redressés par enquête (du point de vue du contribuable) ; l'efficacité du ciblage des déclarations de douane (du point de vue du contribuable).

Les échanges qui ont suivi les travaux pratiques sur l'élaboration des PAP et des RAP ont permis de mieux comprendre ces instruments et leurs finalités respectives dans le pilotage de la performance. Ces deux instruments ont particulièrement intéressé les participants appelés un jour à exercer les fonctions de responsables de programme.

Vendredi 21 décembre 2018

Cette journée a été consacrée à l'adoption du plan d'actions de l'atelier et à l'évaluation.

Le plan d'actions, comprenant les propositions de mesures formulées par les participants pour ancrer dans l'administration publique gabonaise la culture du contrôle et de l'audit, figure en annexe.

S'agissant de l'évaluation, des fiches d'évaluation ont été distribuées aux participants qui ont répondu aux questions suivantes :

- Avez-vous assimilé les concepts et référentiels clés, les obligations légales et réglementaires ainsi que les acteurs et parties prenantes de l'évaluation des risques et du contrôle interne ;
- Avez-vous maitrisé les principes et méthodes ainsi que la cartographie des risques ;
- Etes-vous en capacité de déployer et d'animer un dispositif de contrôle interne, de l'auditer et de l'optimiser.

Ces questions reprennent les résultats attendus de l'atelier. Elles figurent dans la partie « résultats attendus » de la note d'orientation relative à l'atelier. Quarante sept participants ont répondu au questionnaire. Le dépouillement des fiches a donné les résultats suivants :

- pour la première question, 87,23% (41 participants sur 47) ont dit avoir assimilé les concepts et référentiels clés, les obligations légales et réglementaires ainsi que les acteurs et parties prenantes de l'évaluation des risques et du contrôle interne ;

- pour la deuxième question, 83% des participants disent avoir maitrisé les principes et méthodes ainsi que la cartographie des risques ;

- pour la troisième question, 74,5% des participants estiment être en capacité de déployer et d'animer un dispositif de contrôle interne, de l'auditer et de l'optimiser.

Une immersion préalable des participants dans la philosophie des directives financières de la CEMAC et un relèvement du niveau de formation universitaire requis pour prendre part au séminaire, auraient permis d'améliorer davantage les résultats.