

Durée 5461

Rapport de diagnostic du Cadre de Dépenses Sectorielles à Moyen Terme

Appui technique au Ministère de la Famille, des Organisations Féminines et de
la Protection de l'Enfance :
Réalisation du CDSMT et revue organisationnelle

1^{er} Décembre 2010



Table des matières

	Page
Préface.....	i
1. Introduction.....	1-1
1.1 Objectifs du projet.....	1-1
1.2 Objectifs du rapport et remarques préliminaires.....	1-2
2. Le cycle du CDSMT	2-1
2.1 Le bilan stratégique.....	2-1
2.2 La programmation.....	2-2
2.3 La budgétisation.....	2-3
2.4 La mise en œuvre et le suivi	2-4
2.5 L'évaluation de la performance	2-4
3. Le CDSMT du Ministère de la Famille	3-1
3.1 La structure du document de CDSMT	3-1
3.2 Le contexte des interventions du Ministère	3-1
3.3 Les objectifs sectoriels.....	3-3
3.4 La structure de programmes.....	3-4
3.5 Les ressources financières.....	3-5
3.6 La mise en œuvre, le suivi et l'évaluation	3-7
3.7 Le processus de réalisation du CDSMT.....	3-9
4. Conclusions et recommandations.....	4-1
4.1 Le bilan stratégique.....	4-1
4.2 La programmation.....	4-3
4.3 La budgétisation.....	4-4
4.4 La mise en œuvre, le suivi et l'évaluation	4-6
4.5 Le processus de réalisation du CDSMT.....	4-9

Annexe A Liste des personnes rencontrées

Liste des acronymes

BPA	Budgétisation par activités
CDMT	Cadre de dépenses à moyen terme
CDSMT	Cadre de dépenses sectorielles à moyen terme
DAGE	Direction de l'Administration Générale et de l'Équipement
DSDS	Direction des Stratégies de Développement Social
DSRP	Document de stratégie de réduction de la pauvreté
GAR	Gestion axée sur les résultats
LFI	Loi de Finances
MEF	Ministère de l'Économie et des Finances

Préface

Le consultant aimerait remercier l'ensemble des responsables rencontrés au Ministère de la Famille ou auprès de ses partenaires pour leur intérêt, leur disponibilité et l'ensemble des informations fournies. Nous aimerions aussi remercier particulièrement Monsieur Ciré LO, le Directeur du Cabinet de la Ministre, pour son enthousiasme et son intérêt envers le renforcement du CDSMT et la conduite de la revue organisationnelle. Nous remercierons de plus le bureau de pays de l'UNICEF au Sénégal pour l'appui financier et logistique afin de réaliser ce projet, et particulièrement Monsieur Rémy PIGOIS et Madame Marie-Dominique SAGNA pour leur soutien et leur grande disponibilité.

1. Introduction

Le gouvernement du Sénégal s'est engagé depuis quelques années dans un vaste chantier d'amélioration de la gestion de ses finances publiques. Le déploiement progressif de la programmation budgétaire et économique pluriannuelle représente une des principales réformes mises en œuvre avec le soutien du Ministère de l'Économie et des Finances (MEF) dans le cadre de ce chantier. Cette programmation s'effectue au moyen du cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) et du Cadre de Dépenses Sectorielles à Moyen Terme (CDSMT), son pendant sectoriel.

C'est d'ailleurs dans ce contexte que le Ministère de la Famille, des organisations féminines et de la Protection de l'Enfance a déjà réalisé un CDSMT en 2009-11 et 2010-12.¹ Ces premiers documents démontrent d'ailleurs un travail important et une bonne compréhension des principaux concepts liés au CDSMT par les responsables du Ministère. Cependant, avec les récentes révisions de la structure et de la mission du Ministère, et pour s'assurer de la conformité du CDSMT avec le Guide méthodologique du MEF, ce dernier devrait être revu et renforcé. Ceci permettra notamment de revoir les objectifs du Ministère dans le contexte de sa nouvelle mission, puis de s'assurer que la programmation des interventions de ce dernier correspond bien à ses plus récentes attributions et aux priorités de l'État liées à la protection sociale et la protection des enfants.

De même, suivant les récentes refontes organisationnelles du Ministère de la Famille et la révision de sa mission par le chef de l'État², ce dernier développe présentement un nouveau projet de décret précisant sa structure organisationnelle et la mission des ses différentes unités. Afin d'appuyer ce travail de révision de l'organisation du Ministère, et examiner si la structure organisationnelle projetée du Ministère est la plus adaptée à la réalisation de sa mission, le projet comprendra, en parallèle avec l'examen et le renforcement du CDSMT, un exercice de revue organisationnelle.

Finalement, ce projet est réalisé dans le cadre d'un appui technique et financier d'UNICEF envers le ministère de la Famille et il est exécuté par le cabinet de consultants canadien CRC Sogema. Le présent rapport a été rédigé par Geoffroy Groleau, le Directeur du projet et expert en CDSMT.

1.1 Objectifs du projet

Le projet d'appui au Ministère de la Famille vise à permettre à ce dernier de revoir ses objectifs et résultats à atteindre à l'intérieur d'un cadre budgétaire pluriannuel révisé. Ceci contribuera à renforcer la capacité du Ministère à mieux articuler ses attributions, missions et ses objectifs en fonction des ressources financières à sa disposition. Le projet a aussi pour objectif global de

¹ Bien vouloir noter que ces CDSMT ont été réalisés sous l'ancienne structure et mission du Ministère de la Famille, de la Sécurité Alimentaire, de l'Entrepreneuriat Féminin, de la Micro Finance et de la Petite Enfance.

² Voir le Décret 2010-1012 relatif aux attributions du Ministère de la Famille, des Organisations Féminines et de la Protection de l'Enfance.

réaligner les programmes et les ressources du Ministère de la Famille sur les mêmes objectifs que le Document de Politique Economique et Sociale (DPES) de troisième génération qui est cours de finalisation et les priorités du gouvernement.

Le projet visera aussi l'atteinte des objectifs spécifiques suivants :

- Appuyer le Ministère afin de réaliser une revue de sa structure et de son organisation (Directions, Divisions, Services, Cellules, etc.) en lien avec sa mission;
- Analyser le CDSMT 2010-2012;
- Mettre en place un programme de formation sur place et à distance sur la gestion axée sur les résultats et l'élaboration d'un CDSMT;
- Appuyer le Ministère pour l'élaboration du CDSMT 2011-13 et du CDSMT 2012-14.

1.2 Objectifs du rapport et remarques préliminaires

Le présent rapport vise à examiner les forces et faiblesses du document et du processus de réalisation du CDSMT 2010-12 du Ministère de la Famille. Cette analyse pourra ainsi identifier les éléments du CDSMT à développer et renforcer qui guideront les interventions subséquentes du projet, notamment pour la formation de mise à niveau et les ateliers d'appui technique sur le CDSMT et le suivi et évaluation. Les informations supportant cette analyse ont d'ailleurs été rassemblées au moyen d'une collecte documentaire de même que par le biais d'une série d'entrevues avec plusieurs des responsables du Ministère et avec quelques-uns de ses partenaires, incluant des responsables de l'UNICEF. La liste des responsables rencontrés est en annexe.

Ces recherches et informations ont permis de constater que le Ministère de la Famille a préparé un CDSMT pour 2009-11 et 2010-12, alors que le CDSMT de 2011-13 est toujours à l'état de projet. Cependant, ces CDSMT ont été produits dans un contexte organisationnel différent, comme la mission et la structure du Ministère ont évolué de manière importante lors du récent remaniement de juin 2010. Plusieurs directions et programmes qui étaient dans le périmètre du Ministère lors des CDSMT précédents ont ainsi été transférés vers d'autres ministères. Ceci implique donc forcément un remaniement significatif des objectifs et de la structure de programmes existants du Ministère.

Les observations contenues dans ce diagnostic sont aussi tirées d'une analyse détaillée du document de CDSMT 2010-12, en plus des entrevues réalisées. Notons également que le cadre de notre analyse est basé sur l'approche contenue dans le Guide méthodologique de programmation économique et budgétaire pluriannuelle, et particulièrement sur le Fascicule 3 portant sur l'élaboration d'un CDSMT, réalisé par CRC Sogema en appui au MEF.

De manière sommaire, nous pouvons affirmer que le document de CDSMT 2010-12 reflète une bonne compréhension de l'approche générale du CDSMT par plusieurs des responsables du Ministère de la Famille. Ceci est illustré notamment par la présence d'objectifs sectoriels et d'une

structure de programmes généralement conforme à l'approche du CDSMT. De plus, au niveau des activités, des cibles d'extrait sont précisées auxquelles nous pouvons lier des budgets.

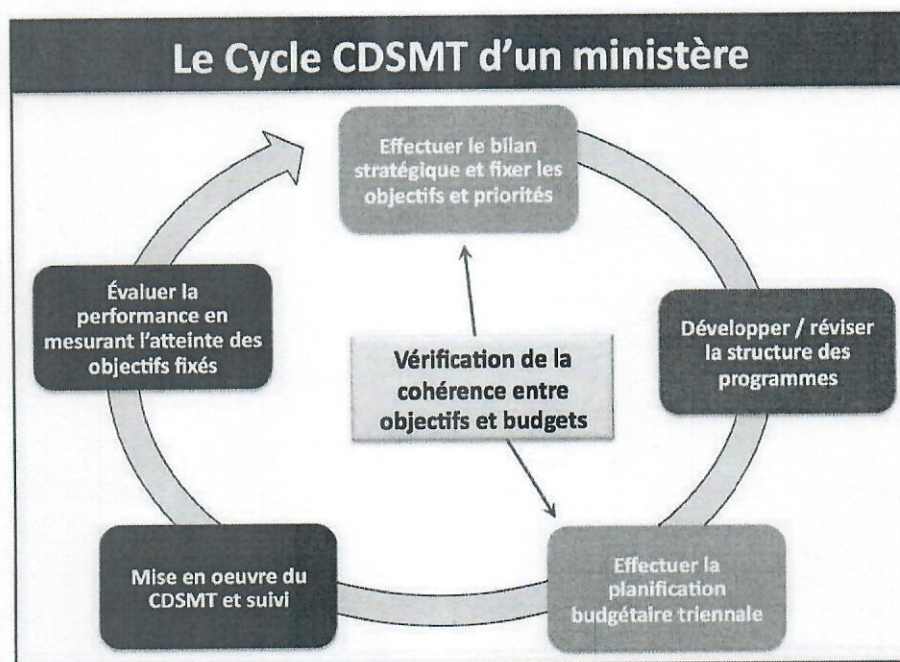
Le CDSMT 2010-12 contient aussi certains points à améliorer, en premier lieu une absence de cohérence entre le budget du Ministère de la Famille précisé à la Loi de Finances (LFI) 2010 et les ressources prévues pour 2010 dans le CDSMT. De plus, les liens entre les objectifs sectoriels, les composantes et les activités ne sont pas toujours clairs, notamment en raison de l'absence d'objectifs spécifiques au niveau des composantes. Il est aussi significatif de noter que le niveau des ressources réellement disponible ne correspond pas à celui présenté dans le CDSMT, et que dans ce contexte les cibles de performances précisées au niveau des extraits des activités ne sont pas réalistes.

Enfin, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des programmes du Ministère de la Famille, forme un des points les plus importants à renforcer dans une perspective de la réalisation des objectifs et de la mission du Ministère. Ceci comprend la sélection d'indicateurs de performance mesurant les effets et impacts et l'établissement d'une ligne de référence pour chacun, la préparation d'un plan de travail ministériel détaillé par trimestre, en plus de la préparation d'un rapport trimestriel de suivi de l'exécution financière et des résultats du Ministère.

Ces derniers points seront d'ailleurs développés avec plus de détails dans les prochaines pages. Ainsi, nous présenterons dans la prochaine section un bref retour sur le cycle du CDSMT, avant de procéder à une analyse détaillée du CDSMT 2010-12 dans la section suivante. La dernière section du document présentera quant à elle nos recommandations pour le renforcement du CDSMT du Ministère de la Famille.

2. Le cycle du CDSMT

Le cycle du CDMST, tel qu'illustré dans la figure plus basse, se compose de cinq grandes phases, soit le bilan stratégique, la programmation, la budgétisation, la mise en œuvre et le suivi, puis l'évaluation de la performance.



2.1 Le bilan stratégique

La phase du bilan stratégique permet ainsi d'identifier les priorités de développement du gouvernement et d'un ministère déclinées dans les documents de planification stratégique à moyen terme tel le DSRP et les lettres de politiques. C'est également l'étape du cycle CDSMT visant à répertorier et rappeler les engagements internationaux et communautaires du gouvernement dans le secteur ou le ministère, et notamment la mission de ce dernier.

Le bilan stratégique permet aussi de procéder à un examen des orientations stratégiques sectorielles afin de s'assurer qu'elles demeurent pertinentes à la lumière de l'évolution de la situation et des réalisations lors des derniers exercices budgétaires. Ceci se fait notamment en examinant les principaux problèmes affectant le secteur et en déterminant ou ajustant les orientations stratégiques qui guideront la programmation du ministère. Ce bilan permet de présenter les principaux paramètres de la stratégie sectorielle, notamment les objectifs globaux et les priorités, qui guideront l'élaboration de la programmation et de planification budgétaire aux phases ultérieures.

2.2 La programmation

Suivant l'élaboration et la mise à jour du bilan stratégique, et plus précisément l'élaboration (ou l'actualisation) des objectifs globaux et des priorités du ministère, l'étape suivante de l'élaboration du CDSMT consiste en la sélection des objectifs spécifiques et la conception de la programmation pour les années N+1 à N+3. Ceux-ci sont élaborés à la lumière d'une analyse stratégique des objectifs à poursuivre et du développement d'une structure de programmes.

Rappelons qu'en plus des objectifs globaux, la phase de programmation demande de préciser les objectifs spécifiques et les résultats attendus (ou extrants). Cette hiérarchie d'objectifs correspond aux résultats visés à long, moyen et court terme. Les objectifs globaux sont normalement associés à des programmes, les objectifs spécifiques aux composantes d'un programme et les résultats attendus aux activités d'une composante. L'ensemble ordonné de ces activités, composantes et objectifs forme une pyramide allant des activités vers les composantes puis les programmes, dénommée structure de programmes.

Il est d'ailleurs important de développer la structure de programmes avec la participation de l'ensemble des grandes unités d'un ministère. En effet, ce sont les unités chargées de la réalisation des objectifs qui possèdent normalement les connaissances fines permettant de fixer les cibles de performances qui seront liées à ces mêmes objectifs. Les objectifs n'informent pas seulement sur ce qui est visé, mais constituent également l'élément principal permettant d'effectuer l'évaluation et la reddition de comptes avec l'aide des indicateurs de performance. L'établissement des indicateurs et cibles de performance est nécessaire pour parvenir à effectuer le suivi et évaluation, et constitue une des étapes de la phase de la programmation.

Ces indicateurs de performance sont une composante essentielle de la gestion axée sur les résultats, puisque c'est l'outil qui permet de constater la progression réalisée au moyen d'une intervention publique vers l'atteinte d'un objectif précis. Typiquement, une intervention publique visera à faire évoluer une situation négative ou non satisfaisante vers une situation positive du point de vue des bénéficiaires de cette intervention. Les cibles de performance, de leur côté, viendront préciser le niveau attendu des indicateurs dans le temps.

2.3 La budgétisation

La phase de la budgétisation vise à déterminer les moyens ou intrants nécessaires à la réalisation des résultats attendus de chacune des activités ainsi que des objectifs des composantes et programmes d'un ministère sur une période de trois années. À partir de l'enveloppe des ressources disponibles, la préparation du budget permettra de préciser les moyens disponibles et ensuite de moduler les objectifs et cibles de performance fixés en fonction de ces mêmes ressources. Il sera d'ailleurs important de s'assurer de la cohérence des cibles et des moyens, afin que la planification des interventions et de la performance attendue soit réaliste. Cet exercice de budgétisation viendra traduire en termes financiers les priorités du gouvernement. Il sera d'ailleurs conduit sur une base pluriannuelle (au Sénégal sur trois ans), afin de focaliser sur des

objectifs à plus long terme, comme plusieurs interventions publiques nécessiteront plusieurs années avant de donner des résultats significatifs.

L'approche du CDSMT et l'utilisation de la budgétisation par activité demandent de présenter sous le budget d'une activité l'ensemble des coûts qui lui sont reliés. L'intérêt de cette approche est qu'elle permet de mesurer le coût complet d'atteindre les objectifs des interventions publiques. Ceci nécessite l'intégration des budgets de personnel, de fonctionnement et d'investissement aux niveaux des activités, puis des composantes et programmes d'un ministère ou secteur. L'agrégation du coût de ces différents programmes permettra par la suite d'obtenir le budget d'un ministère, et cela autant par programme que par moyen (i.e. le format de la LFI). La présence d'un mécanisme d'arbitrages internes basé sur les grandes priorités du Ministère et sur les besoins des différents programmes formera également un élément supportant l'opérationnalisation de l'approche du CDSMT. De même, pour s'assurer du cadrage des ressources prévues au CDSMT avec les ressources réellement disponibles, il sera crucial que le budget de la première année (N+1) du CDSMT soit cadré avec le budget du Ministère prévu à la LFI.

2.4 La mise en œuvre et le suivi

Le suivi de la performance a pour ambition d'orienter les décisions et la gestion des administrations vers l'atteinte des résultats et vers l'amélioration de l'efficacité et de l'équité de la dépense publique. Les outils utilisés dans ce cadre s'appuieront d'ailleurs sur les éléments développés lors de la préparation de la programmation et des budgets. L'élément clé de cette phase repose sur l'élaboration du plan de travail annuel, aussi connu sous le nom de Plan d'opérationnalisation du budget annuel (POBA) au Sénégal, qui permet de fixer le cadre de mise en œuvre des programmes. Il formera aussi l'instrument permettant ultérieurement d'encadrer le suivi et l'évaluation de cette mise en œuvre.

Le plan de travail annuel permettra d'aligner les ressources, capacités et actions des unités responsables des programmes, composantes et activités sur les résultats et objectifs du CDSMT. Ce sera aussi dès cette étape qu'il sera nécessaire de préparer le plan de suivi et évaluation de la performance des programmes. Ce plan détaillera comment et par qui seront mesurés les différents indicateurs de performance. Il précisera de plus la fréquence de production et le contenu des rapports de suivi des programmes. La production et la collecte de données sur l'exécution financière et les résultats des activités en cours d'année viendront par la suite appuyer de manière importante l'exercice d'évaluation de la performance conduit suivant la fin de l'année budgétaire.

2.5 L'évaluation de la performance

La dernière phase du cycle CDSMT correspond à la réalisation du rapport annuel d'évaluation de la performance. Ce rapport permettra de procéder à un examen des orientations stratégiques et des objectifs fixés par rapport aux résultats obtenus. Ceci permettra de s'assurer que ces orientations demeurent pertinentes à la lumière de l'évolution du contexte interne et externe, en plus d'examiner la mesure dans laquelle les résultats obtenus auront été conformes aux cibles de performance fixées lors de la planification. Ce rapport se focalisera sur les réalisations durant le dernier exercice financier et permettra aussi d'examiner les questions d'efficacité et d'efficience des interventions publiques, notamment dans l'optique d'améliorer la planification des programmes et interventions futurs. D'ailleurs, on comprend l'évaluation comme étant l'examen d'une intervention planifiée, en cours ou complétée, pour en déterminer la pertinence, l'efficacité et la durabilité. L'objectif ultime est d'incorporer les leçons qu'on en tire au processus de prise de décision afin d'améliorer les stratégies et les programmes d'une organisation.

3. Le CDSMT du Ministère de la Famille

3.1 La structure du document de CDSMT

La structure du document de CDSMT 2010-12 reflète dans une large mesure le canevas du guide méthodologique du MEF. Les premières sections du document (Mission du Ministère, Diagnostic et résultats du secteur, Défis et contraintes du secteur et Rappel des objectifs sectoriels) correspondent de manière générale à la section concernant le bilan stratégique sectoriel du canevas reproduit dans la figure ci-jointe. Ces premières sections font un lien avec le DSRP II, présentent les résultats, défis et contraintes, et les objectifs sectoriels structurant les programmes du Ministère.

Cadre de dépenses sectorielles à moyen terme (CDSMT) du Ministère	
TABLE DES MATIERES	
Sommaire exécutif	4
1 Le bilan stratégique sectoriel	5
1.1 Mission du secteur / ministère	6
1.2 Contexte	6
1.3 Résultats du secteur / ministère	7
1.4 Enjeux et défis du secteur	7
1.5 Les objectifs stratégiques sectoriels	9
2 Les programmes d'un secteur / ministère	9
2.1 La structure des programmes d'un secteur / ministère	9
2.2 Description des programmes d'un secteur / ministère	10
3 La planification budgétaire du secteur / ministère	10
3.1 Le budget global	11
3.2 Le budget des programmes et composantes	12
4 Mise en oeuvre, suivi et évaluation	12
4.1 Le plan de travail du secteur / ministère	12
4.2 Le plan de suivi et évaluation	13
Annexe 1 : La fiche de programme	13

Le document de CDSMT présente aussi la structure de programmes et les budgets dans deux autres sections (Programme et projets prioritaires, Planification budgétaire), sans toutefois décrire les programmes. La dernière section du document traite également de l'exécution et du suivi du CDSMT alors que les annexes contiennent des informations plus détaillées par activité, notamment les cibles d'extrants.

Malgré la présence de sections équivalentes à celles du canevas du Guide méthodologique, il serait néanmoins souhaitable que le Ministère de la Famille adopte la structure recommandée. De plus, certains des éléments contenus dans ces sections gagneraient à être renforcés. Les sections suivantes aborderont d'ailleurs ces différents points avec plus de détails.

Constat 1

Les principaux éléments composant le CDSMT 2010-12 du Ministère de la Famille correspondent de manière générale aux rubriques figurant dans le canevas de CDSMT du guide méthodologique du MEF.

3.2 Le contexte des interventions du Ministère

Les deux principaux éléments qui encadrent les interventions du Ministère et les programmes de ce dernier sont le DSRP II et le décret précisant sa mission. Les objectifs sectoriels du Ministère

Le document de CDSMT présente aussi les défis et contraintes du Ministère par sous-secteurs. Ces sous-secteurs correspondent, selon notre lecture, aux grandes directions de la structure organisationnelle. Cependant, il n'y a pas un lien clair entre ces sous-secteurs et les objectifs et programmes figurant dans le CDSMT. Il serait important de s'assurer d'établir des liens clairs entre les sous-secteurs du Ministère et les différents programmes, afin que les éléments de contextes puissent être reliés à des interventions précises.

Constat 2	Les objectifs sectoriels et la mission du ministère sont globalement cohérents avec la DSRP II.
Constat 3	Les résultats obtenus par le Ministère ne sont pas présentés par programme ni en relation avec les cibles de performance du CDSMT précédent. Il n'y a pas non plus de données sur l'exécution financière des programmes pour les années antérieures.
Constat 4	Les problèmes et défis auxquels fait face le Ministère ne sont pas quantifiés.

3.3 Les objectifs sectoriels

Les objectifs sectoriels du Ministère de la Famille sont inspirés directement des objectifs de la DSRP II. Ils sont cependant relativement généraux et peu spécifiques au sens où il est difficile de comprendre, lors d'un examen sommaire, quels seront les types d'intervention que le Ministère devra réaliser pour les atteindre.

V. Rappel des objectifs sectoriels

Pour améliorer le bien-être socioéconomique des populations, notamment des groupes vulnérables, en leur permettant de s'intégrer dans le processus de développement endogène durable, dans une prise en compte d'équité et d'égalité de genre, les objectifs sectoriels suivants seront poursuivis :

- OS1 : Promouvoir l'accès des groupes vulnérables aux infrastructures et services sociaux;
- OS2 : Renforcer les capacités techniques et d'intervention des partenaires et des bénéficiaires-cibles du Ministère;
- OS3 : Promouvoir l'accès des groupes vulnérables aux ressources financières et aux facteurs de production;
- OS4 : Promouvoir la protection sociale des groupes vulnérables;
- OS5 : Améliorer le cadre institutionnel et les mécanismes de gestion du programme du ministère.

De même, les indicateurs et cibles de performance qui leurs sont attachés (en annexe), forment majoritairement des indicateurs d'extrant et non d'effet ou d'impact. Dans un contexte où les objectifs sectoriels du Ministère représentent des objectifs d'impact de haut niveau, il sera donc

précisés ni les unités responsables de celles-ci. L'absence d'objectifs spécifiques vient d'ailleurs réduire la cohérence de l'ensemble de la structure de programmes, comme ceci empêche de faire le lien entre les extraits des activités et les objectifs sectoriels (ou globaux) du Ministère. En effet, une composante représente un portefeuille d'activités qui permettent l'atteinte d'un objectif spécifique. Par la suite, l'atteinte de l'objectif spécifique d'une composante contribuera à son tour à l'atteinte de l'objectif sectoriel d'un programme. L'absence d'objectif spécifique vient donc briser cette chaîne de résultats qui fait le lien entre les activités et les objectifs sectoriels.

Les activités intégrées à chacune des composantes sont décrites de manière détaillée dans les annexes du document. Des extraits (ou résultats attendus) généralement précis et mesurables sont formulés pour chacune de ces activités. Cependant, comme mentionné, l'absence d'objectifs spécifiques au niveau des composantes rend difficile de juger de la pertinence des extraits en terme de contribution à l'atteinte des objectifs globaux (ou sectoriels) du Ministère. Ceci viendra aussi empêcher de mesurer les effets et impacts visés par la production des extraits, en raison de l'absence des objectifs spécifiques et de leurs indicateurs d'effets.

Constat 6	Le Ministère de la Famille possède une structure de cinq programmes comprenant chacun des composantes et activités.
Constat 7	L'intitulé général et l'absence de description des programmes ne permettent pas de comprendre aisément la nature des interventions qu'ils cherchent à réaliser.
Constat 8	L'absence de description des composantes et d'objectifs spécifiques contribue à réduire la cohérence entre les activités et les programmes du Ministère.
Constat 9	Des activités détaillées comprenant des extraits précis et mesurables sont présentées pour chacune des composantes.

3.5 Les ressources financières

Le CDSMT du Ministère comprend une planification budgétaire présentée par programme et composante sur une période de trois ans. Cette planification n'est cependant pas présentée en faisant une distinction pour chacun des programmes entre les dépenses de personnel, de fonctionnement et d'investissement. L'intérêt d'un CDSMT étant principalement d'arriver à budgétiser le coût d'atteindre des objectifs, il est essentiel de recenser l'ensemble des coûts liés à l'atteinte d'un objectif précis. Par exemple, si le Ministère désire réduire la vulnérabilité des femmes en leur offrant des formations techniques, il sera important de recenser les coûts de construction des centres de formation, celui pour les fournitures de bureau et l'entretien des bâtiments et ceux du personnel encadrant les activités de ces centres. Ce sont l'ensemble de ces intrants qui permettront de produire les extraits, et ensuite d'atteindre l'objectif spécifié. Dans ce contexte, il est crucial que le coût d'une activité comprenne l'ensemble des dépenses de personnel, de fonctionnement et d'investissement.

Un autre point significatif est que les ressources de la première année du CDSMT ne correspondent pas aux ressources disponibles dans la LFI 2010. Il est essentiel que les ressources du CDSMT correspondent aux ressources réellement disponibles pour l'atteinte des objectifs du Ministère. En effet, quand ce n'est pas le cas, le CDSMT devient un document théorique qui ne reflètera pas les contraintes réelles et dont les objectifs et cibles ne seront pas cadrés avec les ressources. Le cadrage avec la LFI pour l'année N+1, puis avec les enveloppes indicatives qui devraient être fournies par le MEF pour l'année N+2 et N+3, représente d'ailleurs la méthodologie recommandée dans le Guide méthodologique du MEF.

Le document de CDSMT ne contient pas de fiche de programme ou de fiche de composante permettant de faire une présentation synthétique des principaux paramètres de ces éléments de la structure de programmes, incluant les ressources financières, les objectifs, les indicateurs, les cibles et les unités responsables. L'utilisation de ces fiches est aussi recommandée par le Guide méthodologique du MEF. Il est par ailleurs important de noter que lorsque les responsables des composantes et programmes ont préparé l'ensemble de ces fiches, pratiquement tous les éléments nécessaires à la réalisation du document de CDSMT sont alors disponibles.

Dans les annexes du document de CDSMT, les ressources nécessaires à la réalisation des activités sont précisées. Dans ce cas-ci, les dépenses sont divisées entre le fonctionnement et l'investissement, mais les dépenses de personnel ne sont pas précisées, sauf à l'intérieur d'une ligne pour l'ensemble des activités du Ministère. De même, l'organisation des informations financières sur les activités rend difficile de faire le lien entre les extrants et les ressources prévues pour une activité donnée. Il ne semble d'ailleurs pas possible de retrouver les ressources financières prévues pour certaines des activités, possiblement en raison de la structure de la présentation retenue.

Ici encore, l'utilisation de fiches d'activité permettrait de préciser les informations clés sur une activité, incluant les extrants que les ressources financières, et le tout dans un format plus facile à consulter. Ceci permettrait aussi de préciser les unités responsables des activités, une information qui n'est présentement pas disponible. Toujours à propos des activités, il serait souhaitable de réduire le niveau de détail présenté dans les annexes du document de CDSMT concernant les dépenses de fonctionnement. Ces éléments sont importants pour la préparation des budgets des activités, mais un tel niveau de détail n'est pas nécessaire pour le document de CDSMT.

Précisons également que l'absence de relation entre les ressources du Ministère dans le cadre de la LFI et celles du CDSMT réduit la crédibilité des cibles d'extrant retrouvées au niveau des activités. En effet, il ne sera pas possible pour le Ministère de produire les extrants prévus en l'absence des ressources nécessaires. Ceci posera forcément des problèmes au moment de l'évaluation des résultats, puisque les réalisations recensées dans le rapport d'évaluation de la performance démontreront que peu des cibles auront été atteintes.

Finalement, le document de CDSMT précise les sources de financement, ce qui est en conformité avec le Guide méthodologique du MEF. Cependant, la seule source de financement est le budget

de l'État et le niveau de ces ressources est bien supérieur au niveau prévu dans la LFI 2010 pour le Ministère de la Famille. Ce tableau des sources de financement devrait normalement contenir les ressources externes transitant dans le système budgétaire de l'État. Pour les ressources externes ou internes administrées hors de ces circuits budgétaires, il pourrait néanmoins être pertinent de les préciser sous une présentation séparée, afin d'obtenir une estimation de l'ensemble des ressources mobilisées et disponibles en faveur d'un secteur donné.

Constat 10	Les ressources financières sont présentées par programme et composante, mais ne font pas la distinction entre les dépenses de personnel, de fonctionnement ou d'investissement.
Constat 11	Les ressources financières nécessaires à la réalisation des activités sont précisées, bien qu'il soit difficile d'établir la correspondance entre les ressources et les cibles d'extrant en raison de la structure de présentation des informations dans le document de CDSMT.
Constat 12	L'absence de relation entre les ressources du Ministère de la Famille prévue à la LFI 2010 et celles prévues au CDSMT pour 2010 pose un problème de crédibilité au niveau des cibles d'extrant et des objectifs contenus dans le CDSMT.
Constat 13	Bien que les sources de financement des programmes du Ministère soient précisées, le niveau de ces sources, en l'occurrence celles provenant du budget de l'État, n'est pas réaliste.

3.6 La mise en œuvre, le suivi et l'évaluation

Selon le document de CDSMT, c'est la Direction de l'Administration Générale et de l'Équipement (DAGE) qui est responsable de l'exécution financière et les directions, services et projets du Ministère de la Famille qui sont responsables de l'exécution technique. Cependant au niveau financier, la DAGE s'occupe principalement de l'exécution du budget prévu à la LFI et ne planifie pas son travail en fonction des paramètres du CDSMT. De leur côté, les directions, services et projets bénéficient de ressources souvent bien inférieures à ce qui est prévu dans le CDSMT. Elles tendront d'ailleurs aussi à centrer leur travail autour du budget de leurs unités tel que prévu à la LFI (même ces ressources sont souvent revues à la baisse en cours d'année). En effet, le travail de ces unités sera structuré autour de la planification des engagements et de l'exécution des crédits prévus à la LFI. Bien que l'existence d'un plan de travail ait été mentionnée, il ne semble pas y avoir un plan de travail ministériel basé sur le CDSMT qui est mis en œuvre, suivi et révisé périodiquement par les unités responsables. Ceci souligne donc le manque d'opérationnalité du CDSMT, au sens où il forme un outil de stratégie et de référence à propos des interventions du Ministère, mais pas un outil qui est utilisé en pratique pour effectuer la mise en œuvre de celles-ci.

Toujours selon le document de CDSMT, c'est la DAGE qui est chargée de réaliser le suivi de l'exécution financière du CDSMT. Nous noterons toutefois que les données sur l'exécution

financière sont uniquement disponibles selon la nomenclature de la LFI et non par programme. Il n'y a donc pas à ce jour de suivi de l'exécution financière des programmes par la DAGE (une situation qui ne se limite pas au Ministère de la Famille). À ce niveau, malgré les déclarations de certains des responsables du Ministère concernant l'existence d'une grille de passage entre le budget de la LFI et le budget par programme, nous n'avons toujours pu avoir accès à cette information et valider qu'il soit ainsi possible de transposer les données sur l'exécution de la LFI par programme. Notons aussi que la DAGE ne produit présentement pas, à notre connaissance, de données ou de rapport de suivi trimestriel de l'exécution financière du Ministère, que ce soit sur la base de la LFI ou celle du CDSMT.

En termes du suivi de l'exécution technique des programmes, selon le document de CDSMT, c'est la Direction des Stratégies de Développement Social (DSDS) du Ministère qui en est responsable. Cependant, il n'y a pas de rapport de suivi trimestriel ou semestriel des activités qui est produit au niveau du Ministère. De même, malgré les prérogatives de cette unité, elle ne semble pas en pratique avoir le mandat, les ressources et la capacité pour réellement effectuer le suivi de l'ensemble des interventions du Ministère. Comme le suivi et l'évaluation des programmes constituent un élément clé du cycle de CDSMT, qui permet notamment d'ajuster les stratégies et interventions programmées au regard des réalisations, le profil de cette fonction gagnerait à être renforcé au sein du Ministère. Notons tout de même que c'est présentement la DSDS qui produit le rapport annuel de performance du Ministère sur lequel nous reviendrons un peu plus loin.

Il existe d'ailleurs plusieurs unités nominalement responsables du suivi et évaluation des interventions du Ministère de la Famille, mais aucune unité centrale qui coordonne l'ensemble des efforts et diffuse l'information recueillie. Ainsi, une cellule de suivi et évaluation existe au niveau du cabinet ministériel, mais celle-ci semble peu fonctionnelle et ne produit pas encore d'information ou de rapport sur le suivi et évaluation. Il existe également une cellule de suivi opérationnel des programmes de lutte contre la pauvreté qui est attaché au cabinet ministériel. Cette cellule est cependant principalement concernée par le suivi des objectifs de la DSRP II et appuie certains programmes de réduction de la pauvreté financés sur des ressources externes. Elle ne conduit donc pas directement un travail de suivi ou d'évaluation des programmes du Ministère de la Famille, même si elle supporte le processus de revue annuel de ce dernier. Cette situation organisationnelle concernant le suivi et évaluation renforce donc nos propos à l'effet du quels le profil de la fonction suivi et évaluation devrait être augmenté au sein du ministère de la Famille.

Concernant le rapport annuel d'évaluation de la performance produit par la DSDS, il forme le principal document de référence en termes de suivi et évaluation des programmes et interventions du Ministère. Ce document recense d'ailleurs les extraits produits par les activités en relation avec les cibles prévues. Comme mentionné plus tôt, il n'y a cependant pas de données sur l'exécution financière par programme, composante ou activité. L'autre élément manquant serait la présence d'une évaluation des effets et impacts des programmes et interventions du Ministère. Cependant, afin de réaliser ce type d'évaluation, le Ministère devrait préciser des indicateurs d'effet liés à des objectifs spécifiques au niveau des composantes, en plus de préciser des

indicateurs d'impact au niveau des objectifs sectoriels. En précisant ces indicateurs, et en établissant une ligne de référence afin de fixer leur niveau initial et suivre par la suite leur évolution dans le temps, le Ministère pourrait parvenir à mesurer l'effet et l'impact de ses interventions.

Enfin, la faible intégration constatée entre la structure organisationnelle du Ministère et la structure de programmes, notamment l'absence d'identification des unités responsables des programmes, composantes et activités, contribue aussi à limiter l'opérationnalité du CDSMT. Cette opérationnalité est également limitée en partie par des facteurs comme les changements de structure organisationnelle et le roulement du personnel et des responsables. L'intégration de la structure de programmes dans la structure organisationnelle, et l'établissement de lignes de responsabilité et d'imputabilité claires, et le tout renforcé par la préparation d'un plan de travail ministériel en début d'année viendrait renforcer le processus de préparation, de mise en œuvre et de suivi du CDSMT.

Constat 14	Le CDSMT ne forme pas le document de référence guidant la mise en œuvre des interventions du Ministère et de ses différentes unités organisationnelles.
Constat 15	Il n'y a pas de rapport de suivi financier ou des activités du Ministère en cours d'exécution, et cela, malgré la présence de plusieurs structures nominalement en charge du suivi et évaluation.
Constat 16	Le rapport annuel de performance mesure la réalisation des cibles d'extrait des activités, mais il ne permet pas de connaître l'exécution financière par programme ou encore de mesurer les effets et impacts des interventions du Ministère.
Constat 17	Une meilleure intégration de la structure de programmes dans la structure organisationnelle du Ministère, l'établissement de lignes de responsabilités et d'imputabilités claires et la préparation d'un plan de travail ministériel en début d'année renforcerait l'opérationnalisation du CDSMT.

3.7 Le processus de réalisation du CDSMT

Le processus ayant mené au développement du CDSMT, selon les responsables du Ministère de la Famille, a débuté avec un diagnostic de l'ensemble du secteur de la protection sociale, l'élaboration d'un plan décennal et d'une lettre de politique sectorielle. Bien que nous n'ayons pu encore consulter ces documents, les grands objectifs de ceux-ci auraient été cadrés en cohérence avec la DSRP II. Suivant cet exercice de planification stratégique, un groupe de travail interministériel aurait été créé afin de réaliser le CDSMT, bien qu'aucune structure n'a été formalisée par un arrêté ministériel à ce niveau. Ce groupe de travail comprenait des membres de chacune des unités du Ministère de la Famille, ce qui aura permis de développer le CDSMT en consultation directe avec les unités nominalement chargées de le mettre en œuvre.

La production du CDSMT 2010-12 a d'ailleurs impliqué l'ensemble des unités du Ministère. Néanmoins, notamment en raison de mouvements de personnel importants, dans plusieurs des

directions ou unités du Ministère, les responsables pouvaient difficilement identifier le programme ou les composantes qui les concernaient, de même que les objectifs et budgets précis qui s'y rattachaient. Ceci vient d'ailleurs confirmer que le CDSMT ne forme pas un document de gestion opérationnel pour le personnel du Ministère de la Famille. C'est d'ailleurs la DSDS au niveau de la programmation et la DAGE au niveau de la budgétisation qui représentent les unités les plus impliquées dans la préparation du CDSMT, même si nominalement toutes les unités du Ministère sont concernées.

Si on considère que c'est surtout la LFI qui constitue le document de référence pour la gestion du Ministère ainsi que l'implication limitée des directions et services autres que la DAGE et la DSDS, ceci soulève une interrogation sur l'opérationnalité des objectifs figurant dans le CDSMT. Comme les programmes du CDSMT n'ont pas une véritable réalité opérationnelle, ceci soulèvera ensuite des interrogations sur la pertinence de l'évaluation de l'atteinte des cibles figurant dans le rapport annuel de performance. Ceci appelle minimalement à une plus grande intégration des processus de préparation et d'exécution de la LFI et du CDSMT.

À l'intérieur du Ministère de la Famille, nous constatons de plus qu'il n'existe pas encore de mécanisme d'arbitrage afin de répartir les ressources entre les programmes ou les unités. En effet, c'est la DAGE, en consultation avec la Ministre, qui détermine présentement le niveau des ressources de ceux-ci, et sans lien explicite avec les priorités de la planification stratégique ou les besoins recensés au niveau des programmes ou unités du Ministère. Un processus d'arbitrage plus transparent pourrait renforcer l'intérêt envers le CDSMT, particulièrement dans un contexte où le niveau des ressources prévues à la LFI et au CDSMT serait identique.

Constat 18	Un processus de planification stratégique est à l'origine du développement du CDSMT du Ministère de la Famille.
Constat 19	Malgré l'implication de l'ensemble des unités du Ministère dans la préparation du CDSMT, ce sont la DSDS et la DAGE qui sont les unités les plus impliquées, ce qui résulte en un manque d'appropriation du document par les autres unités.
Constat 20	Les processus de préparation et d'exécution de la LFI et du CDSMT au sein du Ministère devraient être davantage intégrés.
Constat 21	Il n'existe pas encore de mécanisme d'arbitrage interne au Ministère de la Famille afin de répartir les ressources entre les programmes et unités dans le cadre du processus budgétaire.

4. Conclusions et recommandations

La présente section présentera nos conclusions et recommandations détaillées à partir des constats établis dans la section précédente. Ces recommandations sont d'ailleurs élaborées avec l'objectif d'identifier clairement les éléments à renforcer et développer concernant le CDSMT du Ministère de la Famille. Ces différents éléments guideront ensuite les interventions du Consultant auprès des responsables du Ministère, que ce soit dans le cadre de la formation de mise à niveau ou encore dans le cadre des appuis techniques sur le CDSMT.

Mentionnons une fois de plus que la structure de nos constats et observations de même que les interventions que nous proposerons sont directement inspirées du Guide méthodologique du MEF et plus particulièrement du Fascicule 3 de ce guide concernant l'élaboration d'un CDSMT.

Nos conclusions seront également structurées autour du cycle du CDSMT, soit le bilan stratégique, la programmation, la budgétisation, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation, en plus d'une sous-section concernant son processus de réalisation.

4.1 Le bilan stratégique

Les constats 1 à 5 de notre analyse concernent la phase du bilan stratégique :

Constat 1 - Les principaux éléments composant le CDSMT 2010-12 du Ministère de la Famille correspondent de manière générale aux rubriques figurant dans le canevas de CDSMT du guide méthodologique du MEF.

Constat 2 - Les objectifs sectoriels et la mission du ministère sont globalement cohérents avec la DSRP II.

Constat 3 - Les résultats obtenus par le Ministère ne sont pas présentés par programme ni en relation avec les cibles de performance du CDSMT précédent. Il n'y a pas non plus de données sur l'exécution financière des programmes pour les années antérieures.

Constat 4 - Les problèmes et défis auxquels fait face le Ministère ne sont pas quantifiés.

Constat 5 - Les objectifs sectoriels du Ministère, qui forment des objectifs d'impact, sont précisés, mais ils sont généraux et peu spécifiques et leur atteinte est principalement mesurée au moyen d'indicateurs d'extrants.

Des constats précédents, nous pouvons établir que les objectifs sectoriels cadrant les interventions du Ministère de la Famille dans le CDSMT 2010-12 étaient globalement cohérents avec les grands objectifs de l'État tel qu'articulés dans la DSRP II et dans la mission du Ministère. De plus, malgré certaines lacunes, le document de CDSMT comprend les principaux éléments recommandés dans le Guide méthodologique du MEF. Au niveau des lacunes, mieux quantifier les problématiques auxquelles tente de s'attaquer le Ministère en plus de présenter des données sur la performance historique en relation avec les programmes et cibles de performance passés contribuerait à renforcer le CDSMT.

Afin d'obtenir une meilleure quantification des problèmes et défis du Ministère, cela demande de privilégier 2 ou 3 grands indicateurs pour chacun de ses sous-secteurs (ou programme) et d'établir pour chacun de ceux-ci une ligne de référence statistique. En plus de permettre de mieux cadrer les interventions du Ministère, ceci permettrait par la suite de pouvoir mesurer l'effet et l'impact de ses programmes au fil du temps sur le niveau de ces indicateurs. Ceci renforcerait grandement le processus de suivi et évaluation des interventions du Ministère et permettrait de contribuer à la réalisation d'un des objectifs de l'axe 3 de la DSRP II, soit celui d'améliorer le ciblage, le suivi et l'évaluation des actions dirigées vers les groupes vulnérables. Nous reviendrons sur cet aspect dans la sous-section sur le suivi et évaluation.

Un élément d'importance à propos du contexte des interventions et programmes du Ministère concerne la révision de la mission de celui-ci suivant le décret n° 2010-1012 datant du 3 août 2010.³ Ce décret a modifié la structure du Ministère en lui retirant notamment les directions liées à l'entrepreneuriat féminin, au micro crédit et à l'équité et l'égalité du genre. Cette révision de la mission et de la structure du Ministère appelle donc également une révision des objectifs globaux (ou sectoriels) du Ministère, et cela particulièrement dans un contexte où ce dernier revoit présentement son décret précisant la structure et les missions de ses différentes unités internes. Cette réorganisation représente donc une opportunité pour refaire un exercice de planification stratégique et pour le Ministère de revoir ses principaux objectifs et sa structure de programmes. Ce travail sur les objectifs et la structure de programmes pourra ensuite venir informer et aider à structurer le travail de revue organisationnelle présentement en cours, en plus de supporter l'élaboration d'un CDSMT mieux cadré avec la nouvelle mission du Ministère.

Recommandation 1

Sélectionner 2 ou 3 grands indicateurs pour chaque sous-secteur (ou programme) du Ministère de la Famille et établir une ligne de référence statistique afin de pouvoir mieux cadrer les problématiques et mesurer l'effet et l'impact des programmes sur ceux-ci.

Recommandation 2

Présenter dans le cadre du CDSMT une revue de l'exécution financière et des résultats antérieurs par programme en relation avec les budgets et les cibles de performance initialement fixées.

³ Décret relatif aux attributions du Ministère de la Famille, des Organisations Féminines et de la Protection de l'Enfance.

Recommandation 3

Revoir les objectifs globaux (i.e. sectoriels) du Ministère à la lumière de la révision de sa mission et de l'évolution récente du contexte dans lequel prennent place ses programmes, en plus de s'assurer qu'ils soient spécifique, mesurable, atteignable, pertinent et opportun (SMAPO).

4.2 La programmation

Les constats 6 à 9 de notre analyse concernent la phase de la programmation :

Constat 6 - Le Ministère de la Famille possède une structure de cinq programmes comprenant chacun des composantes et activités.

Constat 7 - L'intitulé général et l'absence de description des programmes ne permettent pas de comprendre aisément la nature des interventions qu'ils cherchent à réaliser.

Constat 8 - L'absence de description des composantes et d'objectifs spécifiques contribue à réduire la cohérence entre les activités et les programmes du Ministère.

Constat 9 - Des activités détaillées comprenant des extraits précis et mesurables sont présentées pour chacune des composantes.

À la lumière des constats précédents, nous pouvons affirmer que le Ministère de la Famille maîtrise en grande partie les principaux éléments composant une structure de programme. Les points principaux à renforcer concernent la formulation des intitulés des programmes ainsi que la précision d'objectifs spécifiques pour les composantes qui feront le lien entre les résultats attendus et les objectifs globaux.

Ainsi, suivant la révision des objectifs globaux du Ministère de la Famille, ce dernier devrait développer une nouvelle structure de programmes qui prendra notamment en compte les plus récents changements organisationnels. Dans le cadre de ce processus, il serait important de bien préciser les unités responsables des programmes et composantes, en plus de lier les composantes à des objectifs spécifiques qui contribueront à la réalisation des objectifs globaux.

Il sera par ailleurs déterminant que des membres de l'ensemble des grandes unités du Ministère participent à ce processus, afin de s'assurer de l'appropriation de la structure de programmes par les unités qui devront ensuite mettre les programmes en œuvre. Un travail sur les intitulés et descriptions des programmes, composantes et activités du Ministère permettra aussi de faciliter la compréhension de la structure de programmes et des interventions concrètes qu'elle cherchera à réaliser.

C'est aussi à ce stade que le Ministère devra sélectionner les principaux indicateurs de performance qui seront liés aux objectifs. Le travail sur les extrants et les cibles de performance pourra toutefois en partie attendre la phase de budgétisation, comme les cibles d'extrants sont normalement établies une fois que les ressources disponibles sont connues.

Recommandation 4

Le Ministère de la Famille devrait développer une nouvelle structure de programmes qui prendra notamment en compte les plus récents changements organisationnels et lui permettra de préciser des objectifs spécifiques qui seront liés aux composantes.

Recommandation 5

Dans le cadre du développement de cette nouvelle structure de programmes, il faudra assurer l'élaboration de descriptions des programmes, composantes et activités, en plus de préciser les unités responsables de ceux-ci et les indicateurs de performance.

4.3 La budgétisation

Les constats 10 à 13 de notre analyse concernent la phase de la budgétisation :

Constat 10 - Les ressources financières sont présentées par programme et composante, mais ne font pas la distinction entre les dépenses de personnel, de fonctionnement ou d'investissement.

Constat 11 - Les ressources financières nécessaires à la réalisation des activités sont précisées, bien qu'il soit difficile d'établir la correspondance entre les ressources et les cibles d'extrant en raison de la structure de présentation des informations dans le document de CDSMT.

Constat 12 - L'absence de relation entre les ressources du Ministère de la Famille prévue à la LFI 2010 et celles prévues au CDSMT pour 2010 pose un problème de crédibilité au niveau des cibles d'extrant et des objectifs contenus dans le CDSMT.

Constat 13 - Bien que les sources de financement des programmes du Ministère soient précisées, le niveau de ces sources, en l'occurrence celles provenant du budget de l'État, n'est pas réaliste.

Les constats précédents dénotent que les responsables du Ministère maîtrisent en partie la phase de budgétisation du CDSMT. En terme de présentation des principaux types de dépense par activité, l'élément manquant est principalement d'intégrer les dépenses de personnel dans le budget des activités, et cela, afin d'assurer la présentation de l'ensemble des dépenses de personnel, de fonctionnement et d'investissement liées à une activité. Il faudrait de plus consolider dans des fiches d'activités la présentation des cibles d'extrant et des ressources financières nécessaires pour les réaliser, afin d'obtenir une présentation plus cohérente et plus complète pour chacune des activités.

Un point important, suivant l'élaboration des objectifs spécifiques liés aux composantes, sera de s'assurer que les extrants des activités contribueront à la réalisation des objectifs spécifiques auxquels ils se rapporteront. De même, il faudra s'assurer du réalisme des cibles d'extrait selon le niveau des ressources disponibles par activité. Ceci sera d'autant plus important qu'il faudra que le Ministère s'assure que le budget de la première année du CDSMT corresponde à celui prévu dans la LFI. Cette contrainte nécessitera donc que les responsables des activités ajustent les objectifs et cibles de performance en fonction des ressources disponibles.

La production du budget du CDSMT devrait par ailleurs être réalisée au moyen d'un processus budgétaire remontant des unités responsables des programmes vers le centre, afin de s'assurer que les cibles de performance pourront être atteintes avec les ressources disponibles. Ceci impliquera normalement un processus budgétaire où des enveloppes préliminaires seront communiquées aux unités responsables des programmes, suivant la réception de la lettre de cadrage du Premier Ministre par le Ministère de la Famille. Suivant la préparation des budgets des différents programmes, un processus d'arbitrage interne devrait permettre d'allouer les ressources selon les besoins des programmes et les priorités du Ministère émanant de la planification stratégique. Ce processus d'arbitrage sera typiquement réalisé par la Ministre avec les conseils du Directeur de cabinet et de la DAGE. Une fois les enveloppes finales par programme déterminées, une dernière itération serait prévue afin d'ajuster les cibles de performance en fonction des ressources allouées.

Avec la finalisation du budget, les principaux éléments composant le CDSMT seront disponibles. Ce sera d'ailleurs le bon moment pour élaborer les fiches de programmes, les fiches de composantes et les fiches d'activités, qui rassembleront les informations clés de chacun de ces niveaux de la structure de programmes. Suivant l'élaboration de ces fiches par les unités responsables, il ne resterait alors qu'à réaliser le document de CDSMT.

Recommandation 6

Assurer la présentation de l'ensemble des dépenses de personnel, de fonctionnement et d'investissement pour chacune des activités de la structure de programmes et consolider cette information dans des fiches d'activités comprenant les cibles d'extrants.

Recommandation 7

Assurer la correspondance entre les ressources prévues pour la première année (N+1) du CDSMT et les ressources prévues pour la Ministère de la Famille dans le cadre de la LFI. Cette contrainte implique d'ajuster les cibles d'extrants et les objectifs en fonction des ressources disponibles.

Recommandation 8

Un processus budgétaire remontant des unités responsables des programmes vers le centre et un processus d'arbitrage interne devrait être mis en place afin d'assurer le réalisme des cibles et objectifs en fonction des ressources disponibles et ainsi supporter l'opérationnalisation du CDSMT.

Recommandation 9

Suivant la finalisation des budgets des activités, composantes et programmes, assurer la préparation des fiches pour chacun des éléments de la structure de programmes par les unités responsables.

4.4 La mise en œuvre, le suivi et l'évaluation

Les constats 14 à 17 de notre analyse concernent la phase de la mise en œuvre et du suivi, ainsi que celle de l'évaluation :

Constat 14 - Le CDSMT ne forme pas le document de référence guidant la mise en œuvre des interventions du Ministère et de ses différentes unités organisationnelles.

Constat 15 - Il n'y a pas de rapport de suivi financier ou des activités du Ministère en cours d'exécution, et cela, malgré la présence de plusieurs structures nominalement en charge du suivi et évaluation.

Constat 16 - Le rapport annuel de performance mesure la réalisation des cibles d'extrait des activités, mais il ne permet pas de connaître l'exécution financière par programme ou encore de mesurer les effets et impacts des interventions du Ministère.

Constat 17 - Une meilleure intégration de la structure de programmes dans la structure organisationnelle du Ministère, l'établissement de lignes de responsabilités et d'imputabilités claires et la préparation d'un plan de travail ministériel en début d'année renforcerait l'opérationnalisation du CDSMT.

La mise en œuvre, le suivi et l'évaluation du CDSMT forment un des principaux points à renforcer dans le cadre de l'appui au Ministère de la Famille. En effet, plusieurs difficultés sont liées à ce niveau par les responsables et les partenaires du Ministère. Cette phase est particulièrement importante puisqu'elle permet de mettre en œuvre la mission et les objectifs du Ministère et du CDSMT auprès des bénéficiaires des programmes.

Plusieurs défis affectent d'ailleurs le Ministère à ce niveau, à commencer par l'instabilité institutionnelle, le faible niveau des ressources humaines, matérielles et financières disponibles, en plus des révisions fréquentes (et généralement à la baisse) des ressources prévues à la LFI. D'ailleurs, que ce soit en raison des diminutions des ressources de la LFI ou bien en raison de difficultés à engager et liquider les dépenses au niveau du Ministère, les taux d'engagement et d'exécution des ressources sont souvent bien inférieurs aux montants prévus initialement à

la LFI.⁴ Ce type de situation appelle à un renforcement de la planification et du suivi de la mise en œuvre des interventions du Ministère.

Ainsi, suivant la réalisation du CDSMT et du budget de la LFI, le Ministère de la Famille devrait prévoir la réalisation d'un plan de travail ministériel encadrant la mise en œuvre des programmes et interventions. Ce plan de travail précisera de nouveau les unités responsables des programmes, composantes et activités, précisera les ressources disponibles et les objectifs et cibles à atteindre en cours d'année. Il devra d'ailleurs normalement contenir les fiches de programme, composante et activité, en plus de contenir les fiches d'indicateur de performance. Ces fiches d'indicateurs comprennent tous les détails concernant les sources des données utilisées, les méthodes de calcul d'un indicateur et les unités et personnes responsables de la collecte et de la diffusion de ces informations. Un plan de travail ministériel complété en début d'année forme ensuite le document clé permettant de réaliser le suivi des programmes en cours d'année, en plus de fortement supporter le processus d'évaluation de la performance suivant la fin de l'année budgétaire.

La réalisation du plan de travail ministériel, puis le suivi et l'évaluation, nécessiteront aussi la présence d'un programme ou d'une composante (et d'une unité responsable) entièrement dédiée à cette fin. En effet, dans la situation actuelle, où plusieurs unités sont nominalement responsables de cette fonction, le profil du suivi et évaluation n'est pas assez important et ce travail n'est pas réalisé d'une manière mesurant et supportant réellement l'atteinte des objectifs du Ministère. Une condition clé supportant le renforcement du suivi et évaluation sera d'ailleurs que le responsable de l'unité en charge de cette fonction possède un niveau d'autorité sénior à l'intérieur du Ministère et que des ressources matérielles, humaines et financières conséquentes soient mises à sa disposition. Notons d'ailleurs ici qu'un potentiel significatif existe de pouvoir obtenir un appui externe en faveur de cette fonction en raison du fait qu'elle contribuerait directement à la mise en œuvre d'un des objectifs de l'axe 3 de la DSRP II, soit celui d'améliorer le ciblage, le suivi et l'évaluation des actions dirigées vers les groupes vulnérables.

La production d'un rapport trimestriel de suivi incorporant le suivi financier et le suivi des résultats des programmes formerait aussi un mécanisme clé d'opérationnalisation d'un suivi renforcé. Les rencontres de coordination du Ministère représenteraient aussi le forum idéal pour la présentation et le partage des informations provenant de ce rapport. Notons d'ailleurs qu'un des objectifs d'un tel rapport est d'identifier les problèmes en cours d'exécution afin de pouvoir apporter les ajustements nécessaires et assurer dans la mesure du possible la réalisation des cibles de performance précisées dans le CDSMT.

Concernant le rapport annuel d'évaluation de la performance, ce document possède certaines des bases nécessaires à la conduite de la fonction d'évaluation. Pour renforcer la conduite de cette fonction, il sera tout d'abord important de présenter l'exécution financière par programme, en plus de préciser les résultats des programmes en relation avec les cibles de performance fixées.

⁴ Ian MacAuslan et Abdou Salam Fall, *Prise en compte des intérêts de l'enfant dans les DSRP et les budgets : perspectives du Sénégal*, Rapport final, UNICEF / Oxford Policy Management, p. 96.

De plus, comme l'évaluation vise à effectuer l'examen d'une intervention planifiée, en cours ou complétée, pour en déterminer la pertinence, l'efficacité et la durabilité, il est important que l'évaluation puisse examiner l'effet et l'impact des programmes. L'objectif ultime d'un tel examen est de pouvoir incorporer les leçons qu'on en tire pour renforcer les stratégies et programmes existants. La sélection des 2 à 3 indicateurs par programme et la compilation d'une ligne de référence permettraient d'ailleurs de réaliser un tel travail.

Finalement, un dernier élément supportant le processus de mise en œuvre et de suivi des programmes du Ministère serait de mieux intégrer la structure organisationnelle de ce dernier avec sa structure de programmes. En effet, cette meilleure intégration favoriserait la présence de lignes de responsabilités plus claires et une meilleure opérationnalisation du CDSMT et ultimement favoriserait la réalisation de la mission et des objectifs du Ministère. La préparation et la réalisation d'un plan de travail ministériel et un suivi renforcé des programmes supporteraient aussi cette meilleure opérationnalisation.

Recommandation 10

Le Ministère de la Famille devrait prévoir la réalisation d'un plan de travail ministériel encadrant la mise en œuvre des programmes et interventions identifiant les unités responsables des programmes, composantes et activités, les ressources disponibles et les objectifs et cibles à atteindre.

Recommandation 11

Le plan de travail, en plus de contenir les fiches de programme, composante et activité, devrait comprendre les fiches d'indicateur de performance, qui permettront de préciser comment les informations sur les indicateurs et le suivi seront obtenues, en plus des unités qui en seront responsables.

Recommandation 12

Le Ministère devrait assurer la production d'un rapport trimestriel de suivi de l'exécution financière et des résultats de ses programmes qui serait présenté et discuté dans le cadre des rencontres de coordination.

Recommandation 13

Le Ministère de la Famille devrait prévoir un programme ou une composante entièrement dédié au suivi et évaluation et une unité en charge de cette fonction comprenant un responsable sénior pouvant compter sur des ressources humaines, matérielles et financières adéquates à la réalisation de ses objectifs.

Recommandation 14

Renforcer le processus de réalisation du rapport annuel de performance de manière à ce qu'il présente l'exécution financière et les résultats par programme, en plus d'examiner les effets et impacts des programmes du Ministère.

Recommandation 15

Assurer une meilleure intégration de la structure de programmes dans la structure organisationnelle du Ministère de la Famille afin de favoriser une meilleure opérationnalisation du CDSMT et ultimement favoriser la réalisation de la mission et des objectifs de ce dernier.

4.5 Le processus de réalisation du CDSMT

Les constats 18 à 21 de notre analyse concernent le processus de réalisation du CDSMT :

Constat 18 - Un processus de planification stratégique est à l'origine du développement du CDSMT du Ministère de la Famille.

Constat 19 - Malgré l'implication de l'ensemble des unités du Ministère dans la préparation du CDSMT, ce sont la DSDS et la DAGE qui sont les unités les plus impliquées, ce qui résulte en un manque d'appropriation du document par les autres unités.

Constat 20 - Les processus de préparation et d'exécution de la LFI et du CDSMT au sein du Ministère devraient être davantage intégrés.

Constat 21 - Il n'existe pas encore de mécanisme d'arbitrage interne au Ministère de la Famille afin de répartir les ressources entre les programmes et unités dans le cadre du processus budgétaire.

Le processus de réalisation du CDSMT du Ministère de la Famille, tel que relaté dans nos constats, est basé sur un processus de planification stratégique et sur la participation des différentes unités de ce dernier. Cependant, que ce soit en raison de l'instabilité institutionnelle ou encore du roulement de personnel, les connaissances à propos du CDSMT hors de la DAGE et de la DSDS sont limitées. Ceci est illustré par le fait que les cibles d'extrant contenues dans le CDSMT ne sont pas ajustées en fonction des ressources réellement disponibles et que la gestion du Ministère est surtout basée sur l'engagement et l'exécution des crédits prévus à la LFI.

Dans ce contexte, il devient important pour le Ministère de la Famille d'intégrer le processus de réalisation du CDSMT avec celui de la LFI. Ceci permettra dans un premier temps d'assurer que le niveau des ressources de la première année (N+1) du CDSMT soit identique à celui de la LFI. L'intégration de ces deux processus de planification permettra aussi de s'assurer de la participation de l'ensemble des unités responsables des programmes dès le début de cette planification et supportera une plus grande appropriation et opérationnalisation du CDSMT.

Une telle intégration demandera aussi la présence d'une unité chargée de coordonner le processus de réalisation du CDSMT et de la LFI. Cette unité aura d'ailleurs des fonctions étroitement reliées à celles du suivi et évaluation. C'est d'ailleurs souvent ce qui explique dans plusieurs cas la création de programme ou composante (et d'une unité) responsable de la planification, du suivi et de l'évaluation. Ces fonctions sont différentes de celles liées à la gestion financière et administrative, et à ce titre sont souvent logées dans des unités différentes. Cela étant, peu importe l'unité ultimement responsable de la planification et de la réalisation du CDSMT et de la LFI, le point principal est que l'ensemble des unités du Ministère doit être associé à la réalisation du CDSMT et que le processus d'allocation des ressources soit transparent.

Le présent projet d'appui technique permettra d'ailleurs de renforcer les capacités du personnel des différentes unités du Ministère concernant la budgétisation. Ceci permettra donc de mettre en

place les bases nécessaires à l'intégration du processus de préparation de la LFI et du CDSMT et favorisera du même coup l'élaboration et la mise en place d'un processus budgétaire ascendant.

Concernant le processus d'arbitrage interne, tel que mentionné plus tôt, c'est présentement la DAGE, en consultation avec la Ministre, qui détermine le niveau des ressources des programmes et unités responsables. Ceci se fait sans lien explicite avec les priorités de la planification stratégique ou les besoins recensés au niveau des programmes ou unités du Ministère. La mise en place de ce processus d'arbitrage devrait d'ailleurs comprendre une budgétisation des objectifs et cibles de performance remontant des unités responsables vers le haut, tel que décrit dans nos conclusions et recommandations concernant la budgétisation. Ceci permettrait d'assurer la correspondance entre les ressources disponibles et les cibles d'extrant fixées dans le CDSMT et encore une fois de favoriser l'opérationnalisation de cette approche.

Recommandation 16

Le Ministère de la Famille devrait intégrer le processus de planification et de réalisation de la LFI et du CDSMT, notamment afin de s'assurer de la participation de l'ensemble des unités du Ministère à ce processus.

Recommandation 17

Le Ministère devrait préciser un programme ou composante (et une unité) responsable de la coordination du processus intégré de planification et de réalisation du CDSMT et de la LFI.

Recommandation 18

Le Ministère devrait renforcer l'opérationnalisation de l'approche du CDSMT en s'assurant de la présence d'un processus budgétaire ascendant couplé à un processus d'arbitrage interne basé sur les objectifs et priorités du Ministère et les besoins des programmes.

Annexe A
Liste des personnes rencontrées

Annexe A – Liste des personnes rencontrées

PRÉNOM ET NOM	FONCTION	DIRECTION/STRUCTURE	E-MAIL	TÉLÉPHONE
Rémy Pigois	Chief of Social Policy	UNICEF	rpigois@unicef.org	774182698
Azedine Salah	Représentant Adjoint	UNICEF	asalah@unicef.org	338890300
Aissa Sow	Chief of Protection	UNICEF	asow@unicef.org	338890300
Daniela Luciani	Spécialiste Protection	UNICEF	dluciani@unicef.org	338890300
Yves-Olivier KASSOKA	Spécialiste protection	UNICEF	yokassoka@unicef.org	338890300
Ciré LO	Directeur	Cabinet du Ministre	cabinet@famille.gouv.sn cirelo1955@orange.sn	338238909 338497063
M. ALIOU SOW	DAGE	DAGE	As1sow@hotmail.com	776399666
Pape Sambaré Ndiaye	Directeur adjoint	Direction de l'administration générale et de l'équipement	Sambare19@yahoo.fr	775562278
Lieutenant Colonel Issa SEYE	Directeur	Commissariat à la Sécurité Alimentaire	issaseye@yahoo.fr	776397965
Massamba DIOP	Division technique et logistique	Commissariat à la Sécurité Alimentaire	elmassdiop@yahoo.fr	776599477
Ousmane GAYE	Division aide alimentaire	Commissariat à la Sécurité Alimentaire	o_gaye@hotmail.com	775292388
Babacar Seck NDIAYE	Division administrative et financière	Commissariat à la Sécurité Alimentaire	babacaseckndiay@hotmail.com	775634506
Alioune NDOYE	Division commerciale	Commissariat à la Sécurité Alimentaire	albadrou.ndoye@hotmail.fr	775039035
Magatte TALL	ER/CCG	Commissariat à la Sécurité Alimentaire	magasantall@yahoo.fr	775743654
Marie Simone SENGHOR	CCG	Commissariat à la Sécurité Alimentaire	sengmarie@yahoo.fr	776362998
Maty Diop DIOUF	Cellule informatique	Commissariat à la Sécurité Alimentaire	diop_maty@yahoo.fr	776505558
Sarata Ly DIALLO	Directrice	Centre GINDDI	lysara19@yahoo.fr	776527158
Mamadou Lamine MANÉ	Chef division formation	CENAF	mlmane64@yahoo.fr	775739799
Asta FALL	Division accueil/hébergement	CENAF	astafall2@yahoo.fr	775024341
Sidy GUEYE	Directeur	Direction des stratégies de développement social	sigueye@yahoo.fr	778195790
Abraham MIDÉTON	Agent	Direction des stratégies de développement social	demitonah@yahoo.fr	775764544
Mamadou KEBE	Directeur	Direction de la protection des droits de l'enfant	mouhabachir@yahoo.fr	776444312
Mme Astou DIOUF	Conseiller Technique, Affaires juridiques	Cabinet du ministre	dioufastou9@yahoo.fr	775403352
Mamadou SAMB	Conseiller Technique, Suivi 2	Cabinet du ministre	mamsamb@gmail.com	776323260
Safietou BÂ	Directeur	Direction de développement	basafietou@yahoo.fr	776446653

PRÉNOM ET NOM	FONCTION	DIRECTION/STRUCTURE	E-MAIL	TÉLÉPHONE
		communautaire		
Cheikh T. NDIAY	Chef de division – ONG	Direction de développement communautaire	ctnd2000@yahoo.fr	775415375
Mamadou MBENGUE	Chef de division – études	Direction de développement communautaire	karaxmbengue@yahoo.fr	766915050
Mamadou NDOYE	Chef de division – Famille	Direction de la famille	m.ndoye@yahoo.fr	756554704
N'deye Soukeye GUEYE	Directeur	Direction de la famille	ndeyesoukeyegueye@ymail.com	776483815
Justine C. A. Laison	Secrétaire Exécutive	Coalition nationale des associations en faveur des enfants (CONAFE)	conafesenegal@yahoo.fr	338246990
Mme. Emma Lewis	Consultante	Cartographie de la protection sociale	e_de_vise@hotmail.com	771707739
Ibrahima NDIAYE	Directeur	Direction des organisations féminines	dirorgfem@yahoo.fr	775394402
Waldiodio NDIAYE	Suppléant au coordonnateur	Cellule de suivi opérationnel de lutte contre la pauvreté	wallynb19@yahoo.fr	338892580 776409472
Mame Atou FAYE	S/E	Cellule de suivi opérationnel de lutte contre la pauvreté	urbasta2005@yahoo.fr	
Sam KHADIJATOU	Conseiller Technique – Suivi/évaluation	Cabinet du Ministre	khadijatou.sam@gmail.com	775168360
Mayé DIOUF	Conseiller Technique – Suivi/évaluation	Cabinet du Ministre	dioufmaya@yahoo.fr	775579565
Pape SENÉ	Conseiller Technique – Communication	Cabinet du Ministre	papasen66@yahoo.fr	773321538
Bienvenu DJOSSA	Représentant	Programme Alimentaire Mondial	Bienvenu.djossa@wfp.org	338597550 338207020
Pascale CRAPOUSE	Adjointe au Représentant	Programme Alimentaire Mondial	Pascale.crapouse@wfp.org	778196248