

## ANALYSE DU CADRE CONCEPTUEL DES BUDGETS PAR OBJECTIFS



## INTRODUCTION

Le présent rapport a été préparé par une équipe de la Banque mondiale, composée de Pierre Demangel, économiste principal, groupe de développement économique et social pour l'Afrique du Nord et le Moyen Orient, et de Daniel Tommasi, Ian Davies, Béchir Lassoued, Robert Poinard, et Ahmed Ourir, consultants. Cette équipe a effectué deux missions à Tunis du 21 février au 4 mars 2005 et du 9 au 13 mai 2005.

Les travaux ont été pilotés et coordonnés par M. Mohsen Tabet, responsable de l'unité chargée de la mise en place de la gestion budgétaire par objectif. Ils ont été effectués en coopération étroite avec des fonctionnaires des ministères des Finances, du Développement et de la Coopération Internationale, de la Santé, de l'Agriculture, et de l'Enseignement Supérieur, du Contrôle des Dépenses Publiques, et de la Cour des Comptes.

La Tunisie se propose de transformer son cadre de gestion budgétaire et de développer une gestion budgétaire par objectifs. A cette fin une révision de la loi organique du budget a été opérée en mai 2003, qui a introduit la possibilité d'affecter les ressources dans la loi des finances selon des programmes et missions.

### **Attendus et motivations du passage à un cadre budgétaire par objectifs**

Le passage à une gestion budgétaire par objectifs répond aux défis de la politique budgétaire pour les années à venir. En effet, la Tunisie a réussi sa stabilisation macroéconomique et financière : Grâce à un rythme régulier de réformes structurelles et à une saine gestion macroéconomique, la Tunisie a enregistré une croissance rapide et soutenue. Des politiques clairvoyantes ont contribué à préserver les équilibres extérieurs et intérieurs, mais il reste des défis à relever dans le contexte d'un environnement extérieur volatile. La politique de dépenses publiques respecte les priorités, mais est contrainte par le poids des dépenses non-discrétionnaires, notamment la masse salariale. En outre, le système budgétaire tunisien est bâti sur des bases saines et possède les qualités permettant un passage au budget par objectifs :

Dans ces circonstances, le défi majeur de la politique budgétaire réside dans la difficulté de combiner une politique rigoureuse visant à réduire les charges fixes telle que la masse salariale, avec une allocation plus efficace des ressources de façon à accroître l'impact économique et social des dépenses publiques. Le passage à un budget par objectifs établi sur une base de programmes et de mesures de performance, présente à cet égard les avantages suivants :

- Le budget par objectifs permet de relier le plan, les politiques sectorielles et le budget ;
- Fournit une information sur l'impact des décisions budgétaires ;
- Donne aux ministères plus de flexibilité et d'incitations à faire des économies budgétaires ;
- Permet de suivre si les activités du ministère vont dans le bon sens ;
- Permet une décision législative basée sur les résultats ;
- Situe la responsabilité des gestionnaires autant au plan des résultats qu'à celui de la gestion financière ;
- Suscite de meilleures pratiques de gestion et en permet l'évaluation.

## **Objectifs du rapport**

L'appui de la Banque, mobilisé à la demande des autorités tunisiennes, a pour objectif d'aider à la définition du cadre conceptuel de la gestion budgétaire par objectifs et à la formulation des modalités de sa mise en œuvre progressive. Plus spécifiquement, il a été demandé à l'équipe de la Banque de se concentrer sur les éléments suivants :

- Mener des compléments aux diagnostics du système budgétaire, permettant d'apprécier les changements nécessaires au passage de la gestion par objectifs ;
- Aider à la conception de l'architecture générale du système, notamment le cadre de dépenses à moyen terme, le cadre du budget par objectifs, et la gestion de la performance ;
- Participer au lancement d'expériences pilotes dans trois ministères; et
- Proposer des suggestions sur l'organisation et le calendrier du pilotage de l'opération.

Le présent rapport fait état des réflexions de l'équipe sur les méthodes qui permettraient de passer au budget par objectif, tel que prévu par la loi organique.

## Résumé et Conclusions

La décision des autorités tunisiennes de se tourner vers un système budgétaire par objectif répond à un souci universel de moderniser la gestion budgétaire en mettant l'accent en priorité sur les résultats de l'activité et non plus exclusivement sur ce qui était consommé par le budget. Dans le cas de la Tunisie, cette orientation répond en plus à l'émergence de tensions dans la gestion budgétaire, liées entre autres au poids de la masse salariale, et qui obligent à être plus sélectifs dans le choix des programmes de dépenses, et donc de vérifier que les ressources déployées auront un résultat tangible pour la population et l'économie du pays.

Les décisions en matière d'allocation budgétaire s'avèreront plus complexes à l'avenir, traduisant la nécessité d'une flexibilité budgétaire plus grande et de pressions sur les dépenses sociales. Les principaux problèmes à aborder sont notamment les suivants :

- Les dépenses consacrées aux *salaires et rémunérations* sont importantes et à la hausse, ce qui fait obstacle à la flexibilité du budget ;
- Les dépenses consacrées aux *biens et services hors salaires* sont peu importantes, ce qui suggère une distorsion entre la part des dépenses consacrées aux salaires et celles consacrées au fonctionnement;
- Les *transferts sociaux* sont inférieurs à ceux de pays à niveau similaire de développement mais ils augmenteront à l'avenir compte tenu du vieillissement de la population et des risques sociaux accrus que pose une intégration mondiale plus profonde ;
- Les *dépenses d'investissement* sont importantes et à la hausse, ce qui soulève des préoccupations d'efficacité.

Les choix du nouveau système de gestion budgétaire devront tenir compte des objectifs suivants :

- i) Améliorer la consolidation et la performance des finances publiques, en visant à réduire le déficit budgétaire pour diminuer le ratio de la dette au PIB, permettre plus de flexibilité budgétaire en réduisant le poids relatif de la masse salariale, améliorer la mobilisation des recettes;
- ii) Améliorer l'efficacité des dépenses publiques, en introduisant progressivement un système budgétaire basé sur la performance ;
- iii) Renforcer la planification des dépenses à moyen terme et améliorer la transparence du budget, en présentant des comptes consolidés des administrations publiques, et en préparant un cadre de dépenses à moyen terme ;

### A. Complément de diagnostic

Les travaux préparatoires au présent rapport ont confirmé les conclusions du rapport du CFAA qui a montré que le système budgétaire tunisien était sain et permettait d'asseoir une démarche de gestion par objectifs. Le passage demandera évidemment des modifications d'un système qui pour le moment vise plus à assurer une utilisation conforme des fonds publics qu'à répondre en priorité à un souci de performance de la dépense publique. C'est ainsi que la nomenclature budgétaire devra être revue pour tenir compte des exigences d'une gestion budgétaires par objectifs. De même, il sera nécessaire d'introduire dans le dispositif budgétaire le cadre de dépenses à Moyen terme, nécessaire pour faire le lien entre le besoin

de discipline budgétaire macroéconomique et les programmes de dépenses des ministères. D'une façon générale, la rigueur des procédures existantes et la qualité des personnels en place augure bien de la capacité du système budgétaire à s'adapter à un système plus complexe intégrant une gestion par objectifs.

## **B. La conception de l'architecture générale du système**

### **Budget par objectifs et bonne gestion budgétaire**

Le développement d'un système de gestion budgétaire par objectifs vise à mieux remplir les objectifs de base d'une bonne gestion des dépenses publiques, qui sont les suivants:

- *Assurer la discipline budgétaire globale, c'est-à-dire la conformité du budget et des programmes de dépense aux objectifs macroéconomiques*
- *Allouer les ressources entre secteurs de manière efficace, en conformité avec les priorités définies dans le Plan et les autres documents stratégiques.*
- *Contribuer à la performance opérationnelle, c'est-à-dire à l'efficacité et l'efficacités et dans la fourniture de services publics.*

Le système budgétaire tunisien permet de garantir la régularité de la dépense, mais, étant orienté sur le contrôle des moyens, il est insuffisant pour assurer l'efficacité de l'allocation des ressources et contribuer à la performance opérationnelle. Des mesures de modernisation sont nécessaires pour remplir ces deux derniers objectifs. Ces mesures devraient comprendre la mise en place d'un Cadre des Dépenses à Moyen Terme (CDMT) et des budgets de programme, la rationalisation de la classification des dépenses, la mise en place progressive d'un suivi de la performance et la modernisation des procédures d'exécution et de contrôle du budget.

### **Conception du cadre budgétaire par objectifs**

#### *CDMT*

La formulation des politiques budgétaires doit être placée dans un cadre à moyen terme afin d'apprécier leur durabilité et d'en planifier les inflexions. Ainsi, la préparation d'un CDMT "agrégé" triennal glissant vise à appuyer la formulation des politiques et renforcer le lien entre cette formulation et celle du budget.

Un CDMT agrégé donne des objectifs de dépense par ministère, ou par secteur, conformes aux objectifs budgétaires globaux (déficit, plafonds des dépenses totales). Pour encourager la formulation des choix stratégiques, il est souvent développé une approche "descendante" pour préparer le CDMT et le budget. Cette approche de budgétisation consiste à effectuer au début du cycle de préparation budgétaire les choix stratégiques et à ensuite pleinement responsabiliser les ministères pour la préparation de leur budget, sous les contraintes définies par les choix stratégiques.

La phase "stratégique" comprend la préparation d'un cadre macro-économique à moyen terme (y compris un tableau des opérations financières de l'Etat prévisionnel), d'un CDMT agrégé par ministère/secteur et d'une note d'orientation sur la politique budgétaire. Ces documents

doivent être soumis à l'approbation des décideurs politiques. Le CDMT donne les plafonds de dépense par ministère qui encadrent la préparation des budgets et programmes des ministères sectoriels. Ces plafonds de dépense sont notifiés par circulaire budgétaire.

Dans ces conditions, le calendrier de préparation du budget devrait être réorganisé, par exemple, selon le schéma suivant: (i) février- avril: mise à jour du CDMT préparé l'année précédente, examen des politiques nouvelles et des économies possibles sur programme en cours; (ii) mai: préparation et adoption du cadre macro-économique et du CDMT; (iii) juin-juillet: préparation des projets de budget sectoriels sous les contraintes données par le CDMT; (iv) août: conférences budgétaires; et (v) septembre: finalisation du projet de budget.

### *Budgets de programme*

Le développement d'une approche budgétaire basée sur les objectifs conduit généralement à structurer le budget en budgets de programme, un programme étant un ensemble d'activités visant à remplir le même ensemble d'objectifs. Des indicateurs de performance sont établis par programme afin d'évaluer l'efficacité et l'efficacités des programmes et activités.

La prévisibilité des programmes de dépense est nécessaire pour une gestion performante. Il est, donc, souhaitable que les budgets de programme couvrent une période pluriannuelle, la première année de projection correspondant aux crédits de paiement, les années suivantes étant indicatives. Toutefois, la préparation de budgets de programme pluriannuels nécessite des processus disciplinés, comprenant leur encadrement par un CDMT.

Afin que les budgets de programme soit un instrument effectif de gestion budgétaire, les responsabilités dans la mise en œuvre des programmes doivent être clairement identifiées. Les programmes doivent être établis par ministère, le programme interministériel devant rester l'exception. Le programme correspondra souvent à un groupe de directions générales ou d'établissements publics. Un responsable de programme, chargé de coordonner et suivre les activités/projets du programme, devra être désigné.

### *Classification des dépenses*

La classification des dépenses doit répondre à divers besoins tels que ceux liés à l'analyse des politiques budgétaires, à la gestion par objectifs et à la gestion et contrôles courants. A cette fin il conviendra, entre autres, de : (i) établir une nomenclature programmatique, comprenant programme, sous-programme (éventuellement), et activités ou projets; (ii) détailler la nomenclature administrative, afin de mieux identifier les responsabilités dans la gestion des programmes; (iii) rationaliser la classification économique (dite "par nature") des dépenses, en la rendant d'ordre purement économique et indépendante des autres classifications; (iv) rationaliser la classification des types de financement; et (iv) mettre en place une classification fonctionnelle des activités.

### *Suivi de la performance*

Le suivi d'indicateurs de performance fournit au gestionnaire des éléments pour améliorer sa gestion. Il permet de mieux informer les diverses parties prenantes sur les activités de l'administration et sur le niveau et la qualité des services publics. Il fournit des informations pour la préparation des programmes et budgets. La performance est généralement suivie au moyen d'indicateurs de moyens, produits (ou prestations) et résultats. Le choix des

indicateurs dépend des questions jugées les plus cruciales pour améliorer la performance. Par souci d'efficacité, il convient de centrer les efforts sur un nombre limité d'indicateurs pertinents et pouvant être suivis sans avoir à conduire de lourdes enquêtes additionnelles. Il importe d'associer toutes les parties prenantes à la formulation des indicateurs de performance, y compris des acteurs non gouvernementaux (par exemple, les groupes d'utilisateurs). Des rapports de suivi de la performance par ministère et programme doivent être produits, largement diffusés et audités.

Le développement d'une approche contractuelle définissant les obligations réciproques d'un établissement public, ou d'un service administratif, et de sa tutelle est souhaitable. Le suivi d'indicateurs de performance est un élément essentiel dans le développement d'une telle approche.

### *Systèmes de contrôle*

Une gestion budgétaire par objectif nécessite à la fois de s'assurer que le budget exécuté est conforme aux objectifs définis lors de sa préparation et de son vote, et de responsabiliser les gestionnaires dans l'allocation des ressources budgétaires entre les différents moyens. Un équilibre entre contrainte et souplesse doit être établi.

Dans ces conditions, la modernisation des systèmes de contrôles devrait comprendre: (i) un examen des dispositions réglementaires et législatives définissant l'unité de spécialisation budgétaire et les virements de crédit; (ii) un assouplissement des contrôles financiers exercés a priori par des services centraux; (iii) la mise en place de contrôles de gestion interne (au sein des ministères dépensiers); (iv) le développement de l'audit interne; et (iv) Le développement de l'audit externe

### *Problématique des expériences pilotes*

Développer une gestion budgétaire par objectifs relève, en partie d'un processus d'apprentissage par l'expérience. Il est aussi nécessaire de tenir compte du contexte administratif et de la culture budgétaire. Afin de définir plus précisément un système de gestion budgétaire par objectifs adapté au contexte tunisien, des expériences pilotes seront conduites en 2005-2006. Les expériences pilotes proposées ci-dessous ont été sélectionnées de manière à couvrir un éventail de situations différentes.

Chaque expérience pilote devra se fonder sur un cahier des charges, ou protocole d'expérimentation. Un suivi et une évaluation seront à réaliser afin de pouvoir tirer, sans équivoque, des leçons de l'exercice.

Le protocole d'expérimentation doit être rédigé en tenant compte des caractéristiques de l'expérience concernée. Il devra définir: (i) les parties prenantes à l'expérimentation; (ii) les procédures de gestion de l'expérimentation. Lorsque pertinent, des acteurs non gouvernementaux seront associés à l'expérimentation; (iii) le périmètre d'expérimentation; (iv) le contenu d'une fiche de synthèse servant de support à la préparation et à l'examen du programme pilote concerné. Entre autres éléments, cette fiche identifiera les indicateurs de performance et présentera les projections de coût; (v) un plan d'activités pour la gestion du programme; (vi) le format de tableaux pour un suivi physico-financier du programme; et (vii) un tableau de bord pour le suivi de la performance.

Afin de mieux responsabiliser les gestionnaires, le protocole d'expérimentation pourra prévoir le test de mesures d'assouplissement des procédures d'exécution du budget et des obligations liées à ces mesures d'assouplissement. Il devra être précisé dans le protocole que des bilans de l'expérimentation seront établis mi-2006, puis fin 2006 en vue d'en tirer les enseignements utiles.

#### *Prise en compte des avis des bénéficiaires*

La mise en œuvre des expériences pilotes devrait être l'occasion, si ce n'est pas déjà le cas de tester comment la prise en compte de l'opinion des bénéficiaires sur la qualité des services publics rendu par l'organisation peut influencer sur les futures décisions des gestionnaires de programmes. En particulier, lors du choix et de la mise en place des indicateurs de performance, il pourra être pertinent de sélectionner des indicateurs représentatifs du degré de satisfaction des usagers pour tel ou tel service spécifique.

### **C. La gestion du changement**

Pour une organisation qui doit s'auto réformer, la gestion du changement revêt une importance particulière. Celle-ci doit porter sur i) la stratégie de la réforme et la progressivité de mise en œuvre des réformes; ii) la mise en place des institutions de pilotage des réformes ; et iii) la stratégie de communication et d'information. La stratégie de gestion du changement devrait s'articuler autour des axes suivants :

- i) priorité donnée à la réalisation d'expériences pilotes dans un petit nombre de ministères, dont seront tirés les enseignements permettant de guider la réforme;
- ii) lancement d'ateliers horizontaux prioritaires tels que le cadre de Dépenses à Moyen terme et les nomenclatures budgétaires ;
- iii) pilotage par l'unité chargée de la mise en place des budgets par objectifs, assistée nécessairement de comités de coordination pluridisciplinaires pour chacun des chantiers pilotes;
- iv) Le lancement de la campagne d'information et de sensibilisation par la tenue rapidement d'un atelier sur les principes et les pratiques du budget par objectifs.

### **D. Les expériences pilotes**

Le recours à des expériences pilotes dans trois ministères est un aspect essentiel de la démarche entreprise en Tunisie. Elle part du principe que différentes méthodes peuvent être utilisées pour passer aux budgets par objectifs et que les expériences pilotes permettront de déterminer les méthodes les mieux adaptées à la réalité tunisienne, et de tester à la fois les aspects techniques et les aspects organisationnels de la réforme. Le parti pris a été de faire amplement appel à des expériences passées qui s'apparentent à la gestion par objectifs, afin de saisir d'emblée ce qui a bien marché et les raisons qui ont conduit dans certains cas à des échecs. Les expériences concernées sont les contrats de programme des établissements publics de santé, l'expérience pilote de gestion par les objectifs de l'université de Sfax, ainsi que le programme PISEAU du ministère de l'agriculture. Les quatre autres expériences pilotes envisagées sont nouvelles dans leur conception.



Les expériences pilotes sont examinées en détail dans la deuxième partie de ce rapport. Seuls quelques points saillants sont brièvement présentés dans cette section. Ces expériences bénéficieront des réflexions stratégiques effectuées dans le cadre de la préparation des plans quinquennaux. Les bases d'information existantes constituent aussi un acquis important, pouvant, par exemple, être utilisé pour le suivi des indicateurs de performance. Toutefois, les informations disponibles devront être traitées de manière appropriée, afin de disposer d'indicateurs de performance pertinents et clairs.

#### *Ministère de l'Agriculture et des Ressources hydrauliques (MARH)*

Afin de mieux cerner les approches envisageables, les expériences pilotes proposées pour le MARH couvrent trois types d'organisation différents: (i) le commissariat régional au développement agricole (CRDA) de l'Ariana; (ii) la direction générale des forêts; et (iii) le programme PISEAU ("Promouvoir la gestion Intégrée des ressources en eau").

Le comité consultatif du CRDA de l'Ariana, qui comprend des partenaires non gouvernementaux, sera associé à la première expérience pilote.

Le budget par objectifs du CRDA renvoie à des domaines multiples (eau, production agricole, forêt, situation des agriculteurs) et donc à plusieurs programmes nationaux. La conduite en parallèle des expériences pilotes du CRDA et de la direction générale des forêts permettra de définir du mode d'articulation entre les budgets par objectifs des CRDA, et, plus généralement, des établissements à vocation multiple, d'une part et les budgets de programme nationaux, d'autre part. De même, de par sa nature, le projet PISEAU est horizontal par rapport aux directions générales du ministère. Constituer son budget par objectifs demandera la mise en place d'un mécanisme de coordination avec les directions générales du ministère.

En ce qui concerne l'organisation de l'ensemble du budget du MARH en programmes, une réflexion sur l'organisation interne du ministère serait souhaitable, la gestion de secteurs comme celui de la production agricole et de l'eau étant éclatée entre plusieurs directions générales.

#### *Ministère de l'Enseignement supérieur (MES)*

Les expériences pilotes proposées pour le MES couvrent: (i) l'université de Sfax, qui est l'une des plus grandes universités de Tunisie et (ii) l'office des œuvres universitaires du Nord.

Le MES a initié une expérience pilote de gestion par objectifs au sein de l'université de Sfax dès 2003. Cette expérience s'inscrit dans le cadre de la décentralisation progressive de la gestion de l'enseignement supérieur et particulièrement de l'élargissement des prérogatives des universités en matière pédagogique, administrative et financière. Les résultats de cette expérience sont encourageants mais contrastés. Il conviendra d'évaluer le travail déjà réalisé, et d'identifier et de mettre en œuvre les travaux restant à réaliser. La généralisation de l'expérience de Sfax devrait ensuite être programmée.

Il est suggéré d'organiser un séminaire de lancement de la deuxième expérience pilote, afin d'en préciser les contours et de commencer à identifier les objectifs et indicateurs.

La structure organisationnelle du MES permet d'identifier et délimiter les responsabilités, favorisant ainsi la possibilité de superposer une structure des programmes à la structure organisationnelle actuelle. La décentralisation des universités prévue par la loi 2000-67

favorise l'orientation vers la contractualisation des rapports entre les universités et le ministère. Des mesures d'accompagnement pratiques sont toutefois nécessaires pour simplifier les procédures de contrôle et accroître la capacité de gestion des universités.

#### *Ministère de la Santé publique (MSP)*

Les expériences pilotes proposées pour le MSP concernent: (i) le programme élargi de santé maternelle et infantile (SMI), conduit au sein de la direction des soins de santé de base (DSSB) et (ii) le centre hospitalier universitaire (CHU) de l'Ariana.

Le MSP a déjà tenté d'engager des expériences de budgétisation par objectifs. En 2003 la DSSB a préparé des budgets par objectifs pour certains des programmes qu'elle gère, mais la démarche n'a pas eu d'impact sur le budget 2004. Dans le cadre des deux derniers plans quinquennaux, le MSP et certains CHU ont conclu des contrats programme, appelés ensuite contrats d'objectifs. L'approche contractuelle est bien adaptée aux établissements hospitaliers, qui sont dotés de la personnalité juridique. Toutefois l'exercice a souvent été perçu comme une procédure bureaucratique additionnelle sans effet sur la gestion.

L'expérience passée montre que la budgétisation par objectifs devra être accompagnée par un assouplissement de certains contrôles de dépenses et une réelle délégation de responsabilité. Elle doit aussi être soutenue par la volonté politique en mettant à la disposition des gestionnaires de programme les compétences et les moyens logistiques nécessaires. Un suivi rapproché de la mise en œuvre des expériences pilotes sera indispensable. Il conviendra que ces éléments soient pris en compte lors de la préparation des protocoles d'expérimentation.

L'établissement du budget de programme MSI peut poser des difficultés compte tenu de la diversité des intervenants et des sources de financement. Un effort particulier doit être fait pour comptabiliser toutes les dépenses imputables au programme et leur répartition par action et nature de dépenses. Il conviendra d'examiner la faisabilité et la robustesse de cette comptabilisation, et si nécessaire, de procéder aux adaptations nécessaires.

Les principales missions du MSP (médecine préventive et soins de santé de base; médecine curative; recherche-formation; etc.) correspondent, en général, à des regroupements de directions générales, ce qui devrait faciliter l'organisation du budget du MSP en grand programme.

## **I. La conception du cadre budgétaire par objectif**

### **a. Le Cadre de Dépenses à Moyen Terme**

#### **i. Compléments au diagnostic de l'existant**

### **La procédure de préparation du Budget**

La procédure de préparation du budget comprend deux phases distinctes mais entremêlées au niveau du calendrier :

- Une phase de cadrage comprenant l'élaboration du cadre macroéconomique, l'estimation des agrégats budgétaires, et l'analyse des contraintes découlant des programmes et activités engagés;
- une phase de préparation et négociation des budgets des ministères dépensiers.

*La phase de cadrage* comprend la mise à jour du cadrage macro-économique, qui est effectuée par le ministère du développement et de la coopération économique (MDCE), ce ministère étant responsable de la préparation du plan quinquennal et des "budgets économiques" annuels. La direction générale des ressources et des équilibres budgétaires (DGREB), qui est un démembrement de l'ancienne direction générale du Trésor, prépare des prévisions détaillées de recettes vers le mois de juillet. Le plafond global de dépense est estimé courant juillet par la DGREB, après concertation avec le MDCE.

Parallèlement, le comité général du budget élabore un scénario de base incluant les dépenses dites contraintes (personnel, fonctionnement, intérêts financiers, projets en cours, etc.). La marge de dépenses supplémentaires possible est estimée en confrontant ce scénario de base au plafond global de dépenses estimé par la DGREB.

*La préparation des requêtes budgétaires* des ministères dépensiers démarre tôt dans l'année. Elle est introduite vers le mois de février par une circulaire du Premier ministre fixant les grandes orientations de la politique budgétaire, des prescriptions d'ordre méthodologique pour la préparation des requêtes budgétaires et le calendrier de la préparation du budget. Cette circulaire ne contient pas d'indications sur les plafonds de dépense des ministères, le cadrage budgétaire n'étant pas encore effectué.

*Des discussions entre les services du budget et les ministères dépensiers* sont engagées au cours du deuxième trimestre. Les discussions portent dans un premier temps sur les estimations liées aux activités en cours, qui constituent un "budget de contrainte", puis, en juillet, sur les mesures nouvelles. Les projets de budget des ministères sont préparés de manière "ouverte", aucun plafond de dépense n'ayant été notifié aux ministères dépensiers. Une telle procédure conduit souvent à des projets de budget dépassant excessivement les ressources disponibles, ce qui rend difficile la définition d'objectifs de performance sur leur base. Le fait que les requêtes budgétaires pour le titre II doivent, sauf exception, ne concerner que des projets inscrits au Plan limite ce risque, mais en partie seulement. Certains projets de budget des ministères dépensiers impliqueraient un rythme accéléré d'exécution du plan quinquennal, ce qui, évidemment, n'est pas compatible avec les contraintes financières. Une fois établi le plafond global de dépense, courant juillet, le ministère des finances prépare des amendements aux projets de budget sectoriels. Les négociations budgétaires au niveau

technique s'achèvent début septembre. Le MDCE est associé aux négociations budgétaires, principalement pour juger des projets d'investissement.

La procédure actuelle fonctionne de manière satisfaisante, mais elle est mal adaptée au développement d'une approche budgétaire basée sur les objectifs. La préparation des projets de budget des ministères s'étalent sur plusieurs mois. Toutefois, les arbitrages finaux s'effectuent sur une période relativement brève. Cela laisserait peu de temps pour procéder aux ajustements des objectifs et indicateurs de performance qu'impliquerait une modification de l'enveloppe financière attribuée à un programme, lors des arbitrages. Il n'existe pas de délimitation claire entre les choix stratégiques intersectoriels, et l'examen détaillé des activités et projets.

### **Le lien entre le Budget et la planification**

La Tunisie dispose d'un certain nombre de documents de planification à moyen et long terme. Des documents de stratégie décennale ont été préparés dans plusieurs secteurs. Le programme présidentiel couvre la période 2004-2009 et identifie des axes d'action prioritaires, dont les coûts sont en cours d'estimation. Un plan quinquennal est préparé régulièrement. Le plan actuel couvre la période 2002-2006. La préparation du plan 2007-2011 est en cours de démarrage. Le plan quinquennal définit les objectifs stratégiques généraux de développement et de politique économique. Sa préparation permet un dialogue entre l'administration centrale, les administrations régionales et la société civile. Il comporte la liste des projets d'investissement planifiés et des estimations préliminaires du coût de ces projets.

Sur un plan opérationnel, le budget comporte des autorisations d'engagement qui permettent de contrôler les engagements liés à des projets d'investissement pluriannuels. En général, les décisions concernant l'inscription des projets d'investissement dans le budget annuel sont prises sur la base du plan quinquennal, bien qu'il existe des exceptions. L'exécution du plan est suivie annuellement et une revue à mi-parcours du plan quinquennal est effectuée. Lors de la revue à mi-cours l'état d'avancement du plan est largement discuté, mais il n'est pas procédé à des révisions de la liste des projets inscrits au plan. La programmation des investissements effectuée dans le Plan est assez réaliste et est généralement respectée. Le taux d'exécution du plan quinquennal est, généralement, de l'ordre de 80%, les projets "hors plan" exécutés sur la période du Plan ne représentant qu'environ 10% du montant des dépenses d'investissement sur la période.

Des objectifs macro-économiques et budgétaires globaux sont définis dans le Plan quinquennal. Ces objectifs sont réexaminés annuellement dans les budgets économiques, préparés par le MDCE et présentés au Parlement lors de la session budgétaire. En coordination avec les travaux de préparation des budgets économiques, le ministère des finances prépare un tableau des opérations financières de l'Etat (TOFE) prévisionnel qui comporte les prévisions de recettes et les principaux objectifs budgétaires globaux (dépenses totales, déficit, etc.). Les projections des budgets économiques et du TOFE couvrent l'année en cours et l'année suivante.

Pour mieux assurer le lien entre le budget et la planification stratégique, les procédures actuelles devraient être complétées par des instruments permettant de mieux prendre en compte les évolutions annuelles du contexte économique et financier, ainsi que de l'avancement des projets et programmes. L'exécution des stratégies définies dans le plan

quinquennal, qui est à horizon fixe, devrait être guidée par une procédure de programmation financière glissante permettant de mettre à jour annuellement les objectifs budgétaires globaux et la composition du programme de dépense, afin de mieux prendre en compte l'évolution de différents facteurs tels que l'évolution du contexte économique, le bilan des actions engagées, ou de nouvelles priorités.

Les travaux de programmation pluriannuelle des dépenses dans le cadre du plan quinquennal sont actuellement limités aux seules dépenses d'investissement. Les fortes rigidités des dépenses de fonctionnement dans un cadre limité au budget annuel et une meilleure coordination de la programmation des dépenses d'investissement et de fonctionnement nécessiteraient de programmer les dépenses de fonctionnement dans un cadre pluriannuel.

L'horizon de projection des budgets économiques, qui est limité à un an, est insuffisant pour analyser la durabilité de la politique budgétaire et les risques auxquels pourrait être confronté l'équilibre des finances publiques. Le ministère des finances a l'intention d'effectuer des analyses de risque (par exemple, en estimant les passifs éventuels). Ces analyses devraient être jointes aux projections macro-économiques.

## **ii. Le CDMT**

### **Placer le budget dans une perspective pluriannuelle**

Le développement d'instruments plaçant le budget dans une perspective pluriannuelle vise à mieux remplir les objectifs suivants:

- *Renforcer la discipline budgétaire globale*, notamment en s'assurant que l'impact budgétaire futur des politiques budgétaires est compatible avec les possibilités financières de l'Etat et est en adéquation avec les objectifs macroéconomiques
- *Renforcer l'efficacité de l'allocation intersectorielle des ressources*, par le développement d'un outil assurant le lien entre le plan quinquennal et les politiques sectorielles, d'une part, et le budget annuel, d'autre part. Dans le cadre du budget annuel, les inflexions pouvant être apportées aux politiques budgétaires sont marginales. Les réallocations de ressources, en fonction des nouvelles priorités définies dans le plan, doivent être planifiées dans le temps. Dans le cadre d'une approche budgétaire basée sur les objectifs, placer le budget dans une perspective pluriannuelle permet de définir le sentier de réalisation progressive d'objectifs qui demandent souvent un effort continu de plusieurs années pour être réalisés.
- *Améliorer la performance opérationnelle*, notamment en donnant une meilleure visibilité aux départements ministériels dans la gestion de leurs programmes, afin d'améliorer l'efficacité de cette gestion et, donc, le niveau de réalisation des objectifs.

### **Les instruments**

Afin de réaliser ces objectifs il conviendrait de préparer un TOFE prévisionnel et un cadre des dépenses à moyen terme (CDMT) couvrant une période de 3 à 4 ans.

### *Le TOFE prévisionnel*

Le TOFE prévisionnel présente les prévisions de recettes, les objectifs budgétaires globaux (tels que dépenses totales et déficit), et les prévisions de financement y compris les prévisions de service de la dette. Il doit être mis à jour régulièrement, une ou plusieurs fois par an, pour que les évolutions éventuelles du contexte économique soient prises en compte lors de la préparation budgétaire.

### *Le CDMT*

Le CDMT est un instrument d'allocation des ressources préparé annuellement. Le CDMT détaille les prévisions de dépenses du TOFE prévisionnel. La première année du CDMT doit être conforme au budget, les autres années sont indicatives et peuvent être révisées lors de la préparation du CDMT suivant. La préparation d'un CDMT est un élément de la préparation du budget annuel.

Le CDMT ne se substitue pas au budget, mais il fournit un éclairage sur la direction des politiques budgétaires et l'impact budgétaire futur des politiques actuelles. Le CDMT et le TOFE prévisionnel doivent être cohérents avec les budgets économiques annuels. Ils complètent ces budgets économiques en détaillant les projections de dépenses de l'Etat et en élargissant l'horizon de projection.

Les priorités stratégiques du gouvernement sont définies dans le plan quinquennal et divers autres documents de planification stratégique, comme le programme présidentiel et les documents de planification à long terme préparés dans certains secteurs. Étant "glissant", le CDMT facilite la mise en place opérationnelle des objectifs du Plan. Il permet de coordonner la programmation financière des dépenses de fonctionnement et d'investissement, puisque couvrant toutes les dépenses quelle que soit leur nature.

La distinction entre politiques budgétaires en cours et changement de politiques est essentielle pour analyser la politique budgétaire. La préparation en début du cycle de préparation budgétaire d'un "budget de contrainte" permet d'effectuer cette distinction dans le cadre du budget annuel. Toutefois, la marge de manœuvre dans un cadre annuel étant limitée, la distinction entre politiques budgétaires en cours et changement de politiques appuiera plus efficacement la formulation de la politique budgétaire dans le cadre du CDMT que dans celui du seul budget annuel.

Selon le degré de détail des projections de dépense, le CDMT peut être soit un instrument d'allocation intersectorielle, soit un instrument visant en outre à assurer la cohérence des allocations intrasectorielles avec les stratégies sectorielles et à améliorer la prévisibilité dans la gestion des programmes. Schématiquement, il peut être distingué:

- *Un CDMT "agrégé"* présentant par secteur ou par ministère les projections de dépense globales du TOFE prévisionnel. Un tel CDMT fournit un instrument pour encadrer la préparation du budget annuel et la préparation de budgets de programme pluriannuels (ou "CDMT sectoriels") préparés par les ministères, lorsque de tels programmes sont préparés. Un CDMT "agrégé" permet aux ministères sectoriels de disposer d'un minimum de visibilité de leurs budgets et peut faciliter les choix budgétaires en donnant un cadre pour l'analyse de l'impact budgétaire futur des politiques actuelles (par exemple, les charges récurrentes des projets d'investissement). Les CDMT

"agrégés" sont principalement utilisés pour encadrer la préparation du budget et informer le Parlement et les citoyens sur les grandes orientations de la politique budgétaire. Bien entendu, la préparation d'un CDMT "agrégé" doit être étayée par des études techniques plus détaillées, et entre autres, par une analyse des coûts futurs des programmes et projets existant.

- *Un CDMT "détaillé"* détaillant par programme les enveloppes sectorielles, ou ministérielles, du CDMT "agrégé". Le CDMT "détaillé" comprend, donc, par ministère des budgets de programme, ou CDMT "sectoriels". Un tel CDMT peut être un instrument pour l'allocation intra-sectorielle des ressources et, si le processus est discipliné, pour fournir aux gestionnaires une meilleure prévisibilité des ressources dont ils disposeront. Un CDMT détaillé fournit un cadre pour le suivi de la performance au niveau des secteurs, si des indicateurs de performance pertinents sont établis pour les différents programmes.

La préparation d'un CDMT détaillé pourrait être engagée progressivement en commençant par la préparation de budgets de programme pluriannuels (ou CDMT sectoriels) dans certains secteurs, notamment ceux concernés par les expériences pilotes identifiées dans le présent rapport. Mais, la préparation de ces programmes de dépenses sectoriels doit être encadrée par celle d'un CDMT "agrégé". Cela est nécessaire pour garantir la conformité de ces programmes avec les objectifs macro-économiques et stratégiques et prévenir tout risque de dérive de la budgétisation basée sur les objectifs vers une énumération de besoins non finançables, ce qui serait totalement contradictoire à l'objectif poursuivi. Il est donc souhaitable d'engager la préparation d'un CDMT agrégé dès 2006.

### **Préparer le Budget et le CDMT**

Pour que le CDMT puisse assurer effectivement ses fonctions, la préparation du CDMT doit être vue comme un élément de la procédure de formulation du budget.

Une fois l'enveloppe globale du budget définie dans le budget économique, complété par un TOFE prévisionnel, l'approche généralement recommandée consiste à développer une procédure dite "descendante". Cette procédure consiste à faire précéder la préparation des budgets ministériels d'une phase de formulation des choix stratégiques (objectifs budgétaires globaux, allocation intersectorielle des ressources), à l'issue de laquelle des plafonds de dépense sont notifiés aux différents ministères.

Cette démarche "descendante" est basée sur la notion de délégation de responsabilité aux ministères sectoriels, ceux-ci étant responsables de la préparation de leur budget dans le cadre fixé lors de la phase "stratégique". Pour être efficace, la phase "stratégique" doit démarrer tôt dans l'année et laisser la place par la suite à la phase de préparation des projets de budget des ministères sous la contrainte des plafonds de dépense établis lors de la phase stratégique. Les ministères doivent pouvoir disposer de suffisamment de temps pour effectuer leurs arbitrages internes et définir des objectifs et indicateurs de résultat réalistes, sous la contrainte des enveloppes financières données par le CDMT.

Schématiquement, une procédure de préparation du budget et du CDMT "descendante" comprend les phases suivantes:

- Une phase dite "*stratégique*", descendante, consistant à examiner les agrégats budgétaires, et leur conformité aux objectifs macro-économiques, et les enveloppes financières par secteur, en fonction des stratégies sectorielles. Cette phase stratégique vise à assurer le lien entre les politiques et le budget. Elle doit donc déboucher sur des décisions des décideurs politiques. La préparation d'un TOFE prévisionnel et d'un *CDMT agrégé initial* par ministère, ou secteur, fournit les éléments techniques pour la formulation des choix stratégiques. Le *CDMT agrégé* donne les plafonds de dépense par ministère qui encadreront la préparation des budgets et programmes ministériels. Ces plafonds sont notifiés par circulaire budgétaire.
- Une phase "*montante*", comportant les arbitrages intra-sectoriels et la soumission des projets de budget ministériels. Au cours de cette phase les programmes, projets et activités, sont sélectionnés en conformité avec les plafonds de dépense définis dans la phase stratégique, et dans le *CDMT agrégé initial*. Les ministères préparent leur budget annuel et, éventuellement, leur programme de dépense pluriannuels (ou *CDMT sectoriel "détaillé"*). Ils décident eux-mêmes l'allocation intra-sectorielle des ressources sous le plafond défini par les plafonds de dépense sectoriels.
- Une phase de *finalisation*. Des mécanismes de réconciliation sont en général nécessaires lors de cette phase pour résoudre les difficultés entre l'approche descendante de la phase stratégique et la sélection des programmes et projets au niveau des secteurs.

Les phases stratégiques et montantes sont en principe séquentielles, mais ces phases peuvent se chevaucher partiellement, si la préparation budgétaire commence assez tôt, de sorte qu'une fois déterminés les choix stratégiques suffisamment de temps soit laissé aux ministères pour établir leurs priorités.

Certains éléments de cette approche descendante existent déjà dans le système budgétaire Tunisien, mais seulement partiellement et d'une manière peu formalisée.

Il convient dans la mise en place de cette approche descendante de tenir compte du contexte tunisien. La préparation budgétaire tunisienne a l'avantage de commencer assez tôt dans l'année, vers février ou mars. Il est souhaitable de maintenir cette date de démarrage de la préparation du budget. Toutefois, les projectionnistes du ministère des Finances et du MDCE estiment qu'il serait difficile de préparer des prévisions de recettes, et donc, de réactualiser le TOFE prévisionnel avant mai.

Compte tenu de ces éléments, la procédure de préparation l'année  $t$  du budget de l'année  $t+1$  et du CDMT  $t+1$  à  $t+3$  pourrait, schématiquement, être organisée comme suit:

- Vers fin février, comme actuellement, une circulaire du Premier Ministre, lance le démarrage du cycle de préparation budgétaire. Cette circulaire contient, entre autres, un rappel des objectifs de la politique budgétaire, des directives sur l'organisation de la préparation du budget, et des paramètres pour les travaux d'actualisation des coûts.
- De mars à avril, Les ministères sectoriels préparent une requête budgétaire préliminaire.



*Pour les ministères préparant des budgets de programme pluriannuels (ou CDMT sectoriels), cette requête préliminaire consiste en premier lieu à actualiser le coût des programmes et activités inscrits dans les budgets de programme préparés les années précédentes, puis à formuler des propositions d'économie ou d'activités nouvelles. Elle pourrait comprendre, en régime de croisière<sup>1</sup>:*

- (i) Un scénario de base correspondant à la réactualisation "technique" des coûts des programmes inscrits dans le CDMT précédent (CDMT t à t+2);
- (ii) Sous la contrainte financière donnée par le CDMT précédent des propositions de réallocations entre programme de ce scénario de base.
- (iii) Des propositions d'activités nouvelles. Ces propositions étant clairement séparées du scénario de base.

Ces ministères devraient aussi préparer un rapport de suivi de la performance, dont le contenu devrait être défini au cours des expériences pilotes proposées dans le présent rapport.

*Dans la phase initiale de mise en place de la procédure ou pour les ministères ne préparant pas de budget de programme pluriannuel, cette requête préliminaire pourrait comprendre:*

- (i) une estimation du coût pour l'année t+1 des activités en cours l'année t similaire au budget "de contrainte". Cette estimation comprendrait les coûts réactualisés, en année pleine, des activités courantes de l'année t, les coûts pour l'année t+1 des projets d'investissement inscrits dans le budget de l'année t, les charges récurrentes des projets qui seront achevés l'année t;
- (ii) De manière à disposer d'un minimum de données pour préparer le CDMT, une estimation des coûts futurs des projets d'investissement pluriannuels inscrits dans le budget de l'année t sur les années t+2 et t+3.
- (iii) des propositions de changement d'activités (nouvelles activités, réduction d'activités existantes).

*Parallèlement, le MDCE engage la préparation d'un cadre macro-économique à moyen terme et le ministère des finances celle du TOFE prévisionnel.*

- *Fin avril*, les ministères transmettent leurs requêtes préliminaires au ministère des finances.
- *En mai*, le MDCE et le ministère des Finances finalisent les projections du cadre macro-économique à moyen terme et du TOFE qui encadreront la phase suivante des travaux de préparation du Budget et du CDMT. Les projections du TOFE

---

<sup>1</sup> Le cycle de préparation du CDMT et du budget en Afrique du Sud commence par une activité similaire. Cf. "MTEF Treasury Guidelines 2005", <http://www.treasury.gov.za/legislation/acts/pfma/guidelines/>

prennent en compte l'évolution des paramètres économiques et les objectifs budgétaires globaux (déficit, évolution de l'endettement, etc...).

Le TOFE prévisionnel donne l'enveloppe globale des dépenses publiques. La comparaison entre l'enveloppe globale donnée par le TOFE prévisionnel et le coût des programmes en cours (budget "de contrainte") permet d'apprécier la marge de manœuvre globale.

Ensuite, un CDMT "agrégé" initial peut être établi en répartissant par ministère cette marge de manœuvre, en fonction des priorités stratégiques et de la performance des programmes en cours. Ce CDMT donnera des estimations de dépense par ministère pour une période triennale. Si les données sur les coûts des programmes existants sont robustes la répartition peut ne concerner que la "marge de manœuvre". Selon les ministères et les priorités, la part de la marge de manœuvre allouée à un ministère peut être soit positive, soit négative.

Le CDMT "agrégé" initial devrait être accompagné d'une note de politique budgétaire présentant les objectifs budgétaires globaux du TOFE prévisionnel et les projections du CDMT. Cette note examinera aussi les risques budgétaires et les problèmes rencontrés dans la mise en œuvre des stratégies définies dans le plan quinquennal et les autres documents de planification stratégique.

- *Fin mai*, le TOFE, le CDMT "agrégé", et la note de politique budgétaire, sont soumises aux autorités politiques (par exemple, au Conseil des ministres ou à un Haut Comité Budgétaire). Après agrément des autorités politiques, les projections du CDMT initial sont notifiées aux ministères sectoriels dans une lettre-plafond.

Les projections de dépense par ministère pour la première année du CDMT initial constituent, alors, les plafonds de dépense encadrant la préparation du budget annuel des ministères. Les projections de dépense des deuxième et troisième années du CDMT permettent d'encadrer les travaux de programmation pluriannuelle qui seront progressivement conduits par les ministères, dans le cadre du développement d'une approche budgétaire basée sur les objectifs. Dans l'immédiat, ces plafonds donneront des indications sur le niveau maximum des engagements pluriannuels pouvant être contractés.

Les projections de ce CDMT "agrégé" devront être établies de manière prudente et/ou comporter une réserve de programmation, pour éviter d'avoir à réviser à la baisse les plafonds de dépense lors des étapes suivantes de la préparation budgétaire, ce qui décrédibiliserait l'exercice.

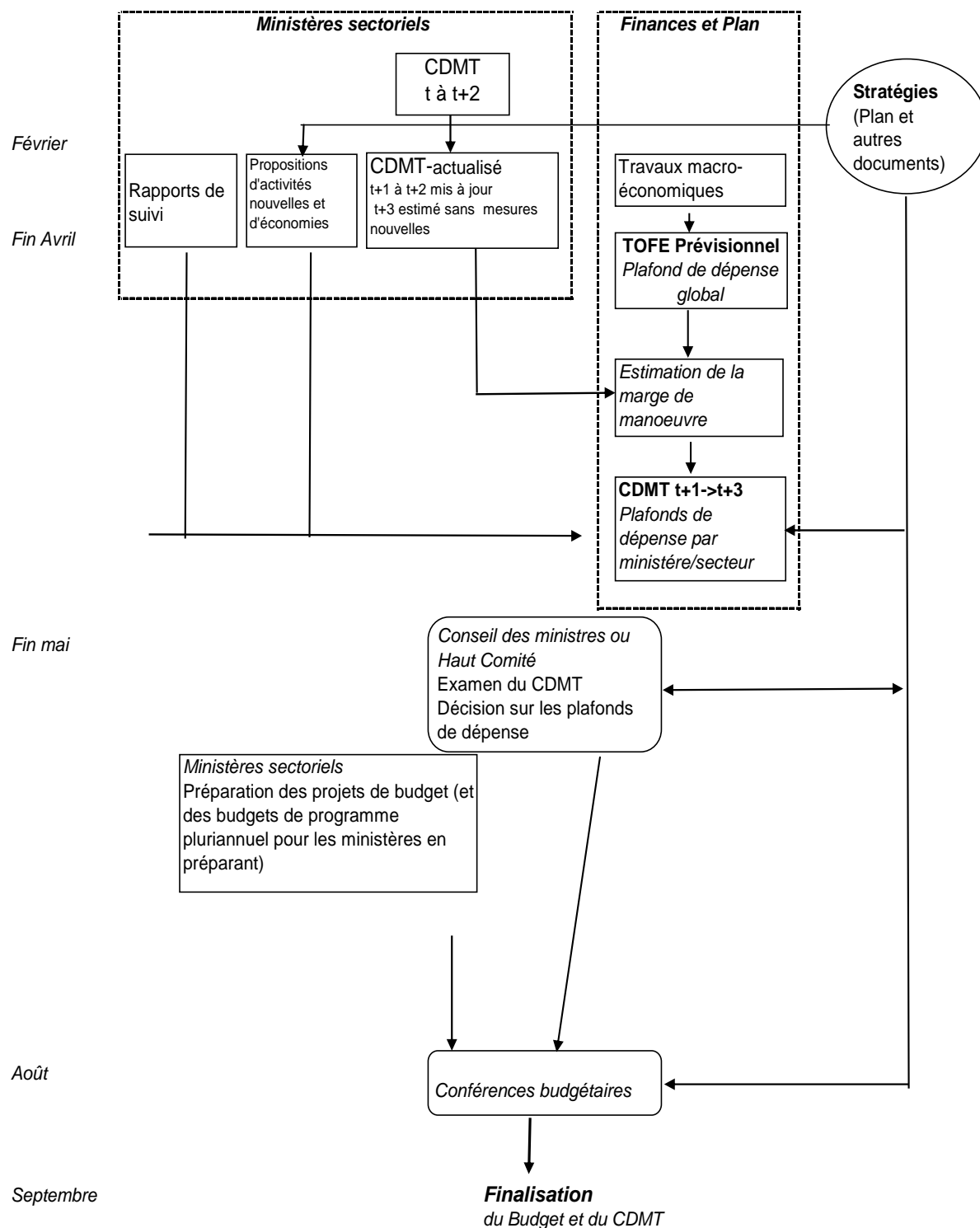
- *En juin-juillet*, les ministères préparent leur projet de budget et, pour les ministères concernés, en préparant leur budget de programme pluriannuel ("CDMT sectoriels"), sous les plafonds de dépense donnés par leur CDMT initial.
- *En août*, les projets de budget (et de budgets de programme pluriannuels pour les ministères en préparant) sont examinés en conférence budgétaire, pour vérifier leur conformité avec les stratégies. Parallèlement, le cadre macro-économique et le TOFE sont actualisés pour tenir compte, si nécessaire, de l'évolution de la conjoncture.

- *En septembre*, le projet de budget est présenté au gouvernement et finalisé pour présentation à l'assemblée nationale. Une fois les arbitrages finaux effectués, et le projet de budget annuel arrêté, le CDMT "initial" devrait être corrigé pour tenir compte de ces arbitrages. Le CDMT ainsi finalisé serait alors inclus dans le budget économique transmis au Parlement. Ce CDMT "final" sera dans un premier temps agrégé par ministère ou secteur, mais pourra ensuite être plus détaillé en fonction de l'avancement des travaux de programmation pluriannuelle au niveau des ministères sectoriels.

Le diagramme 1 ci-dessous illustre ce schéma théorique, qui devra être précisé et, si besoin, amendé.

Les travaux de cadrage impliquent à la fois le MDCE, pour la partie macro-économique et certains aspects stratégiques, et le ministère des Finances. Il sera important de délimiter les responsabilités respectives de ces ministères dans la conduite de ces travaux et d'établir des mécanismes de coordination. En particulier, la production du CDMT et la production, ou la mise à jour des budgets économiques devront être coordonnées.

**Diagramme 1**  
**Préparation du Budget et du CDMT**



## **b. Organisation du budget par objectifs**

Le passage à un budget par objectifs a des conséquences sur la structure du budget : la nomenclature budgétaire proprement dite va devoir être remaniée pour prendre en compte la dimension de la gestion par objectif. La nouvelle nomenclature budgétaire va être articulée autour de la structure de programmes des ministères, elle-même reliée à la structure organique. Par ailleurs, la présentation elle-même des documents budgétaires va être modifiée pour prendre en compte toutes les nouvelles informations liées au programme : les objectifs, les indicateurs de performance, et le cadre pluriannuel.

### **i. La présentation et la nomenclature budgétaires**

#### **La classification des dépenses**

##### *Situation actuelle*

La nomenclature budgétaire actuelle est organisée hiérarchiquement selon les niveaux suivants:

- *Le chapitre*, qui correspond au ministère, et un sous-chapitre implicite, les établissements publics de certains ministères étant présentés dans le budget séparément des autres crédits du ministère.
- *Le titre et la section*, qui correspondent à la nature de la dépense (par exemple, titre I, section I "dépenses de gestion").
- *La partie* qui permet tantôt de préciser la nature de la dépense (par exemple, titre I, section I, partie I "rémunérations publiques), tantôt d'identifier la source de financement (par exemple, titre II, section 3 partie 9 "dépenses de développement sur ressources extérieures").
- *L'article* qui correspond: (i) pour les dépenses de fonctionnement à la nature économique détaillée de la dépense et; (ii) pour les dépenses d'investissement soit à la nature économique (articles 06.620 à 06.619) soit au croisement de la nature économique et de la destination (par exemple, article 06.662 acquisitions des bâtiments pour les services des finances), soit à des destinations ou à des fonctions (par exemple, article 06.744 médecine préventive).
- *Le paragraphe et le sous paragraphe* qui détaillent l'article et correspondent: (i) pour certaines dépenses de fonctionnement à la nature économique (par exemple, "indemnité kilométrique de grade"); (ii) pour d'autres dépenses de fonctionnement à un croisement de la nature économique et du service bénéficiaire (par exemple, "frais de fonctionnement de la police technique"); (iii) pour les transferts et subventions, au bénéficiaire ou à la catégorie de bénéficiaire; (iv) pour les dépenses d'investissement soit à la nature économique, soit au projet.

Un système de classification des dépenses est un instrument pour l'analyse du budget, l'administration courante et les contrôles de régularité et gestion. L'organisation de la nomenclature budgétaire utilisée pour la gestion courante du budget et la présentation des dépenses dans le budget sont à examiner au regard des différents objectifs poursuivis.

La nomenclature budgétaire actuelle remplit relativement bien ses fonctions pour la gestion courante et le contrôle des moyens dans le cadre institutionnel actuel. La liste des articles détaille les points sur lesquels l'attention doit être portée, qu'il s'agisse des moyens pour le fonctionnement ou de la destination des projets d'investissement. Néanmoins, la nature hétérogène des divers niveaux de la nomenclature budgétaire (notamment de l'article) rend difficile l'analyse du budget. Il existe des duplications, notamment entre articles et paragraphes, qui sont en général source de confusion et compliquent inutilement le travail de classification. Ces faiblesses ne permettent pas de bénéficier pleinement de l'informatisation, car compliquant la production automatique de tableaux résumés.

La nomenclature budgétaire ne permet pas d'identifier les dotations de fonctionnement des différentes directions générales d'un ministère. Dans les rapports budgétaires, seules les dépenses des établissements publics sous tutelle et, dans de rares cas des directions générales exerçant les fonctions d'ordonnateur secondaire, peuvent être séparées de la masse commune des crédits de fonctionnement d'un ministère. Cette approche reflète une forte centralisation de la gestion au sein des ministères. Elle diminue la lisibilité du budget et la prévisibilité nécessaire pour une bonne gestion. Elle rend difficile la mise en place d'un contrôle de gestion. Le passage à une gestion budgétaire basée sur les objectifs, imposera de pouvoir mieux identifier, dans le budget, les principaux acteurs de la gestion des programmes de dépense.

De même, la nomenclature actuelle rend difficile l'analyse du budget en termes d'objectifs, ou, plus simplement, en termes de secteurs bénéficiaires de la dépense. Il n'existe pas de classification fonctionnelle, ni de classification programmatique. Certains projets d'investissement sont classés par fonction, mais ce n'est pas le cas général et ces fonctions sont présentées dans les articles, qui correspondent par ailleurs à une classification par nature.

### *Moderniser la classification des dépenses*

Une modernisation du système de classification des dépenses et de la nomenclature utilisée pour la gestion du Budget est nécessaire. Un système de classification des dépenses doit être la combinaison des (sous-)systèmes de classification suivants :

- *Classification administrative.* La classification administrative doit permettre d'identifier les principaux acteurs dans la gestion budgétaire. Afin de donner aux gestionnaires une meilleure prévisibilité de leurs crédits et faciliter les contrôles de gestion, la classification administrative devrait être plus détaillée qu'actuellement. Il est nécessaire de pouvoir, au moins, identifier les dépenses des directions générales et des directions régionales, y compris les dépenses des programmes qui dépendent d'elles.
- *Classification économique.* La classification économique (ou par "nature") est importante pour l'analyse du budget et pour les contrôles courants. Elle doit permettre, entre autres, de préparer facilement des états analytiques selon les standards définis dans le manuel de Statistiques de Finances Publiques (SFP)<sup>2</sup>. La classification économique de la dépense est présentée actuellement au niveau de l'article et du paragraphe, mais ces catégories ne sont pas des catégories purement économiques.

---

<sup>2</sup> Disponible à <http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/fra/>

Pour faciliter la production des états financiers, selon les standards internationaux, et la définition des règles de contrôle des moyens, il serait nécessaire de disposer d'une classification purement économique, et donc de rationaliser la nomenclature des articles et paragraphes.

- *Classification des sources de financement.* Les financements extérieurs sont actuellement identifiés au niveau de la "partie" (9ème partie). La notion de "partie" est hétérogène, puisque la classification en "partie" est aussi utilisée pour grouper les dépenses de fonctionnement par nature. Une rationalisation serait désirable.
- *Classification fonctionnelle.* Une classification fonctionnelle est une classification des dépenses selon des objectifs, qui sont définis comme étant les secteurs bénéficiaires de la dépense. Ce type de classification est stable, indépendant de la structure administrative, et plus ou moins universel. Une classification fonctionnelle est utilisée pour préparer des rapports analytiques et effectuer des comparaisons internationales et historiques. Le standard international est la Classification des Fonctions des Administrations Publiques (CFAP<sup>3</sup>). Si la nomenclature administrative et/ou la nomenclature programmatique sont suffisamment détaillées, l'établissement d'une table de correspondance entre ces nomenclatures et la CFAP permet de préparer des rapports analytiques selon les principales catégories de la CFAP, sans qu'il soit indispensable d'incorporer le code CFAP dans la nomenclature budgétaire utilisée dans la gestion courante<sup>4</sup>.
- *Classification programmatique.* L'adoption d'une budgétisation basée sur les objectifs nécessitera de regrouper les dépenses par programme, *le programme étant défini comme un ensemble d'activités (courantes comme d'investissement) répondant au même ensemble d'objectifs.*

A la différence de la CFAP, la classification en programmes doit tenir compte du contexte national, des responsabilités dans la mise en œuvre des objectifs et donc de la structure administrative. Pour développer l'obligation de rendre compte, il est nécessaire en établissant une classification en programmes de trouver un compromis entre une approche purement basée sur les objectifs et le contexte institutionnel et administratif.

Les programmes peuvent être, éventuellement, décomposés en sous-programme, chaque sous-programme correspondant un ou des objectifs spécifiques du programme. Ils sont décomposés sur le plan opérationnel en activités ou projets, ces activités/projets correspondant à des *groupes de prestations ou produits* bien déterminés.

### *La classification des dépenses en programmes*

---

<sup>3</sup> La CFAP est présentée dans le manuel des Statistiques de Finances Publiques du FMI cité ci-dessus.

<sup>4</sup> Ainsi que noté par le manuel SFP du FMI : "Les postes classés devraient en principe être renseignés à partir de chaque catégorie de transactions. Toutefois, pour la plupart des dépenses, cette approche n'est pas en général possible. Il est alors préférable d'effectuer la classification à partir de critères administratifs selon les fonctions des organismes."

L'article 11 de la loi organique du Budget du 13 mai 2004 autorise l'introduction d'une classification des dépenses par programme. Cet article indique que la "loi de finances peut autoriser l'affectation des crédits selon des programmes et missions.... Les programmes et missions sont fixés par décret". Cet article définit ainsi les programmes et missions: "Les programmes comprennent les crédits affectés à une action ou un ensemble d'actions homogènes<sup>5</sup> mises à la charge de chaque d'administration en vue d'atteindre des objectifs déterminés et des résultats pouvant être évalués. Les missions comprennent un ensemble de programmes concourant à concrétiser une stratégie d'intérêt national".

Les enseignements qui seront tirés des expériences pilotes permettront d'établir une organisation du budget tunisien en programmes, mais quelques principes généraux peuvent être formulés:

- Pour identifier clairement les responsabilités, les programmes doivent être établis par ministère, le programme interministériel devant rester l'exception. Le programme correspondra dans de nombreux cas à une direction générale ou à un groupe de directions générales ou à un groupe d'établissements publics.
- Un responsable de programme, chargé de coordonner et suivre les activités/projets du programme devra être désigné.
- La nomenclature des programmes devrait rester simple et le nombre de programmes par ministère être limité (par exemple, en moyenne 5 à 6 programmes par ministère). Dans certains cas il pourra s'avérer utile de décomposer les programmes en sous-programme, mais ce point sera à examiner cas par cas, en évitant, dans un premier temps, de construire une nomenclature de programmes et sous programmes trop complexe.
- Les programmes seront décomposés en activités et projets. Dans de nombreux cas, cette décomposition pourra consister à distinguer chaque unité administrative (directions générales, établissements publics, etc.) relevant du programme concerné, et au sein de ces unités de séparer les activités liées au fonctionnement courant, les transferts, et les projets de développement (dépenses du titre II). Les ministères ou les gestionnaires peuvent pour leurs besoins de gestion interne propres adopter des décompositions des programmes et activités plus détaillées, mais au niveau central, pour la préparation du budget il est souhaitable d'adopter une structure des programmes et activités simple.
- Il conviendra de s'assurer que les outils comptables, et informatiques, permettent de suivre les budgets de programmes. Ces budgets doivent pouvoir être établis et suivis en consolidant les dépenses d'unités administratives, de projets, ou d'opérations clairement identifiés dans les livres comptables. L'usage de clefs de répartition, plus ou moins arbitraires, pour répartir les dépenses entre programme doit être écarté. Il conviendra d'établir des tables de correspondance entre la nomenclature de programmes et la nomenclature administrative.

---

<sup>5</sup> En ce qui concerne l'affectation des crédits, l'article 11 de la loi organique ne porte que sur les programmes et missions. Il n'oblige pas à affecter les crédits par "action".



- Au sein de chaque ministère, il sera distingué: (i) un programme d'administration générale, regroupant les activités des services généraux non attribuables à des objectifs spécifiques déterminés (cabinet du ministre, secrétariat général, direction des affaires financières, etc.), et (ii) des programmes opérationnels et/ou de soutien correspondant aux activités des services sous tutelle du ministère ou à des opérations de soutien des activités d'autres entités.

Les "missions" mentionnées dans la loi organique du budget du 13 mai 2004 peuvent correspondre à un ministère ou à un regroupement des programmes de différents ministères ayant des objectifs similaires ou voisins.

### **Les règles de virement et transferts des crédits**

Une gestion budgétaire par objectif nécessite à la fois de s'assurer que le budget exécuté est conforme aux objectifs définis lors de sa préparation et de son vote et de responsabiliser les gestionnaires dans l'allocation des ressources budgétaires entre les différents moyens. Un équilibre entre contrainte et souplesse doit être établi.

Il est à cet égard important de déterminer: (i) quelle est l'unité de spécialisation des crédits<sup>6</sup>, la spécialisation des crédits devant être respectée par le Gouvernement pour l'exécution du budget (sous réserve de quelques aménagements), et (ii) de quel degré de souplesse disposent les gestionnaires et comment sont contrôlés les virements et transferts de crédit?

L'article 36 de la loi organique définit implicitement l'unité de spécialisation de crédit. Au sein d'un ministère, les virements de crédit des dépenses de gestion aux dépenses de développement, et vice versa, ne sont autorisés que dans la limite de 2% des crédits ouverts dans la partie concernée et aucun virement ne peut être effectué au profit de la partie rémunérations publiques. Les dispositions de l'article 36 ne devraient pas entraver le développement d'une gestion budgétaire par objectif. Si la nomenclature des programmes est simple, et le nombre de programme par ministère réduit, le programme pourrait devenir à terme l'unité de spécialisation de crédit. Toutefois, dans le contexte tunisien, certaines restrictions comme par exemple, la fongibilité asymétrique entre dépenses de personnel et autres dépenses courantes devraient être maintenues.

Les articles 37 et 38 de la loi organique soumettent les virements de crédit à des contrôles préalables et laissent peu de souplesse aux gestionnaires<sup>7</sup>. Dans le cadre du développement de la gestion budgétaire par objectif, les procédures actuelles de contrôle des virements de crédit entre paragraphes et sous paragraphes devraient être assouplies. Au demeurant même dans le cadre d'une gestion traditionnelle, le degré de détail auquel s'applique le contrôle des

---

<sup>6</sup> La spécialité des crédits étant le principe selon lequel les crédits budgétaires votés par le Parlement dans la loi de finances doivent y être indiqués de façon suffisamment précise. La spécialisation des crédits doit être respectée par le Gouvernement pour l'exécution du budget, sous réserve de quelques exceptions.

<sup>7</sup> Par exemple, pour les dépenses de gestion, les virements de crédits de paiement de paragraphe à paragraphe sont soumis à l'approbation du ministère des finances, les virements de sous-paragraphe à sous-paragraphe sont soumis à l'approbation du chef d'administration [ministre] concerné. Ainsi les virements de crédit entre consommation d'eau et consommation d'électricité sont soumis à l'approbation du ministre des finances, tandis que les virements entre matériel de cuisine et matériel de nettoyage sont soumis à l'approbation du chef d'administration.

virements de crédit semble excessif. Il est donc suggéré de mettre à l'étude une simplification des procédures de virement de crédit. Cette simplification ne signifie pas l'abandon de toute nomenclature des paragraphes et sous paragraphes. Une nomenclature économique détaillée est utile pour le suivi et les besoins internes des services dépensiers pour leur gestion courante.

## Présentation des crédits dans le budget

La nomenclature utilisée pour présenter les crédits de paiement dans le budget peut être construite en combinant les classifications précédentes. Différentes variantes de présentation des crédits de paiement sont envisageables, selon, entre autres, le degré de détail retenu pour la classification programmatique.

Par exemple, comme indiqué dans le tableau 1 ci-dessous, à titre purement illustratif, dans le cadre du développement d'une approche basée sur les objectifs la nomenclature budgétaire utilisée pour présenter les crédits de paiement dans le budget pourrait être organisée ainsi: (i) ministère; (ii) programme (qui sera de préférence une direction générale ou un groupe de direction); (iii) activités/projet (par exemple, activités d'une direction; projet ou groupe de projets d'investissements); (iv) source de financement; (v) nature économique (articles et paragraphes actuels rationalisés); (vi) bénéficiaire, pour les transferts.

Parallèlement, des tables de correspondance entre la classification administrative (ministères, directions générales, etc.) et la classification programmatique, et entre la classification administrative (et/ou programmatique) et les principales fonctions de la CFAP doivent être établies. Ces tables permettront de présenter états selon différents formats, après traitement informatique appropriée.

Tableau 1

<b>Présentation des dépenses dans le budget</b>	
Ministère	
Programme	
[éventuellement sous-programme]	
Unité administrative (DG, Etablissement public, etc.)	
Activités courantes	
Projets	
Source de financement	
Nature économique	
Nature économique détaillée	
Bénéficiaire des transferts	

## Rationaliser le système de classification budgétaire

La rationalisation du système de classification budgétaire devrait comprendre, entre autres, les activités suivantes:

### *Amélioration des nomenclatures "traditionnelles"*

- Etablissement d'une classification administrative.

- Rationalisation de la nomenclature des articles, paragraphes et sous paragraphes pour en faire une classification économique pure, compatible avec les standards internationaux (manuel SFP du FMI, notamment). Une simplification de la nomenclature économique peut aussi être souhaitable. Cette rationalisation doit être coordonnée avec les travaux visant à améliorer le plan comptable de l'Etat.
- Etablissement d'une nomenclature des bénéficiaires pour les transferts, ou d'une méthode facilitant la production d'états consolidant les dépenses de l'administration centrale et des établissements publics par nature économique.

#### *Structuration du budget en programmes*

- Structuration du budget en programmes en fonction, entre autres, du résultat des expériences pilotes.
- Examen des mesures d'accompagnement nécessaires pour la mise en place de la classification des dépenses en programmes et d'une classification administrative détaillée (tenue des livres, aspects informatiques, etc.)

#### *Examen des règles de gestion des crédits*

- Il conviendra d'examiner et améliorer les dispositions réglementaires définissant l'unité de spécialisation budgétaire et les virements de crédit. Cet examen sera conduit dans l'objectif de permettre aux gestionnaires de disposer de la souplesse nécessaire pour une gestion efficace et efficiente tout en assurant le respect des politiques définies dans le budget et de la discipline budgétaire globale.

#### *Examen de la présentation des crédits*

- Etablissement de la nomenclature hiérarchique utilisée pour la gestion courante, la tenue des livres de comptes, la présentation "principale" du budget.

### **ii. Présentation des budgets de programme/budgets par objectifs**

Quels que soient les choix effectués pour que la nomenclature budgétaire soit mieux adaptée à la gestion budgétaire par objectifs, il sera nécessaire de déterminer le format sous lequel l'information sur les budgets de programme sera publiée. Les expériences pilotes aideront d'ailleurs à se prononcer sur les informations considérées les plus utiles.

L'idée est de présenter, dans un document qui serait annexé au budget, pour chaque programme et sous-programme une fiche programme comportant :

- Le nom du programme
- Les objectifs stratégiques (ou généraux) du programme
- Les objectifs spécifiques
- Un résumé des actions à entreprendre
- Les indicateurs retenus avec leurs cibles sur les trois années à venir

- Un tableau financier résumé des dépenses du programme sur l'année en cours, les deux années passées et les trois années à venir

Un modèle simplifié de fiche programme est présenté ci-dessous, à titre illustratif. Bien évidemment, le format qui sera retenu pour cette fiche devra tenir compte des choix qui seront effectués quant au type et nombre d'indicateurs qui seront présentés.

encadré 1

## Fiche programme simplifiée

**Ministère** .....

**Programme** .....

### Objectifs généraux

*Objectifs majeurs auxquels le programme contribue, mais hors du contrôle direct du programme*

### Objectifs spécifiques

*Changements que l'on entend apporter grâce aux activités du programme*

### Activités

*Activités courantes et projets d'investissement conduits dans le cadre du programme*

Indicateurs de Performance	Moyen de vérification	2003 Réal.	2004 Réal.	2005	2006	2007	2008

Dépenses et ressources	2003 Exéc.	2004 Exéc.	2005 Budget	2006	2007	2008
Dépenses totales						
Personnel						
Biens et services						
Transferts						
Investissement						
Ressources						
Budget						
Autre intérieur						
Extérieur						

### c. Cadre conceptuel de la performance

#### i. Complément de diagnostic général sur la mesure de performance opérationnelle

La pratique administrative dans l'administration publique tunisienne est basée de façon générale sur une approche normative, la bonne pratique reposant essentiellement sur la conformité avec les règles et les normes établies. Les outils de gestion budgétaire sont appropriés à cette approche et leur utilisation apparaît bonne.

Cependant, malgré les forces et les qualités de la pratique administrative en vigueur, il est difficile à l'heure actuelle de déterminer si l'administration publique tunisienne est performante en terme d'efficacité et d'efficacités<sup>8</sup> de la dépense publique. En effet, il ne semble pas exister d'information explicite et intégrée dans la pratique administrative permettant d'évaluer l'efficacité et l'efficacité de la gestion des ressources publiques.

Le suivi de l'exécution du budget est essentiellement un suivi financier, complété par un suivi du niveau de réalisations physiques des projets d'investissement. Beaucoup de rapports de suivi sont produits à divers niveaux de l'administration, mais ces rapports sont plus des descriptions d'activités que des rapports traitant de leur efficacité en matière de résultats, et les informations contenues dans ces rapports ne semblent pas être intégrées systématiquement dans la préparation des budgets. Le fait que le système actuel produise un nombre appréciable de données administratives montre, néanmoins, qu'il existe des potentialités en matière de génération d'information pour suivre la performance dans la gestion des ressources publiques.

Ainsi que noté ci-dessus, la procédure actuelle de préparation du budget est mal adaptée au développement d'une approche budgétaire basée sur les objectifs. De même, le système d'exécution budgétaire comporte un certain nombre de rigidités qui ne favorisent pas la performance dans la conduite des opérations. Entre autres facteurs, le fait que les dépenses de personnel échappent au contrôle du gestionnaire et les contraintes imposées par le système de contrôle interne actuel réduisent l'efficacité de l'exécution budgétaire et peuvent en affecter l'efficacité. De plus, cette situation n'incite pas le gestionnaire à mettre en œuvre une pratique de mesure et de suivi de la performance. Tout retour d'information sur la performance des activités, même s'il existait, n'aurait que peu d'utilité dans la mesure où le gestionnaire n'a que peu de latitude pour améliorer la gestion des ressources qui lui sont affectées.

Les missions des établissements publics non administratifs, dont les établissements publics de Santé, et les obligations réciproques de ces établissements et des autorités de tutelle sont en principe définies dans des "contrats d'objectifs". Ces contrats d'objectifs visent, entre autres, à promouvoir la performance. Toutefois, l'exemple du secteur de la Santé, examiné ci-dessous, montre que pour l'instant ces contrats sont plus perçus comme une formalité bureaucratique supplémentaire que comme un outil de promotion de la performance. Ces résultats décevants s'expliquent par divers facteurs, dont les contraintes dues au mode d'exercice de la tutelle.

---

<sup>8</sup> **Efficacité:** Degré de réalisation des objectifs, ou résultats prévus, d'une organisation ou d'un programme.

**Efficience:** Mesure dans la quelle une organisation ou un programme fournit des prestations, ou des produits, de qualité au moindre coût.

## **ii. Recommandations**

Le développement d'une approche budgétaire basée sur les objectifs vise à améliorer la performance, c'est à dire l'efficience et l'efficacité dans la conduite des activités publiques. A cette fin, divers types d'instruments ont été développés, selon les pays et selon les circonstances. Ces instruments comprennent, entre autres, la mise en place de budgets de programme, la mise en place d'outils de suivi et d'évaluation de la performance et d'instruments de gestion favorisant la performance, comme par exemple les contrats de performance. La forme et la portée de ces instruments varie d'un pays à l'autre.

La présentation des dépenses en budgets de programme, recommandée ci-dessus, fournit un cadre approprié pour le développement d'instruments et méthodes visant à promouvoir la performance. Le développement de ces méthodes peut s'effectuer selon deux directions: (i) mise en place d'un suivi de la performance au niveau des programmes et activités; et (ii) pour les programmes ou organisations pour lesquelles cette démarche serait appropriée, mise en place de contrats de programme. Les expériences pilotes, proposées ci-dessous, permettront de définir le contour exact des instruments qui seront mis en place, mais quelques principes généraux sont rappelés dans cette section.

### Les indicateurs de performance des programmes

Le suivi de la performance des programmes fournit au gestionnaire des éléments pour améliorer sa gestion, et fait partie d'un processus d'apprentissage par l'expérience. Il permet de mieux informer les diverses parties prenantes sur les activités de l'administration et le niveau et la qualité des services publics. Il fournit des informations précieuses pour la préparation des programmes et budgets, en permettant de mieux cerner les problèmes rencontrés dans l'exécution et d'identifier les remèdes à apporter. Toutefois, le lien entre les décisions d'allocation des ressources et la performance est indirect. Une analyse des raisons expliquant une mauvaise ou une bonne performance est indispensable pour tirer des enseignements du suivi de la performance.

La performance est généralement suivie au moyen d'indicateurs de moyens, de produits (ou prestations) et de résultats. Les indicateurs de moyens et prestations/produits correspondent aux dispositions opérationnelles mises en oeuvre (que fait-on? Avec quoi?). Les indicateurs de résultats aux objectifs du programme. Les résultats comprennent résultats intermédiaires et résultats finaux ou impact. Schématiquement, les résultats intermédiaires concernent des changements directement attribuables au programme, et correspondent aux objectifs spécifiques du programme (par exemple, la croissance du trafic généré par une route), tandis que les résultats finaux concernent des changements auquel le programme contribue, mais non nécessairement attribuable au seul programme (par exemple, la croissance de la production générée par une route).

La combinaison des indicateurs de moyens et de prestations/produits permet d'apprécier l'efficience dans la conduite des activités (Est-ce que des prestations de qualité sont fournies au moindre coût?). La comparaison des indicateurs de résultats aux objectifs initiaux, et aux résultats initialement attendus, permet d'apprécier l'efficacité. Le diagramme 1 ci-dessous illustre le "cadre logique" du programme, qui donne la hiérarchie des objectifs du programme et les relations entre indicateurs et objectifs, et les notions d'efficience et efficacité.

Les indicateurs peuvent être associés à des données qualitatives ou quantitatives. Il est souvent souhaitable de définir des indicateurs permettant d'apprécier, non seulement la quantité, mais aussi la qualité des prestations fournies, et/ou les procédures utilisées. La performance est une notion relative et doit se mesurer par comparaison à un point de référence, tel que l'objectif initial ou les réalisations d'un programme similaire.

Le choix des indicateurs de performance dépend de chaque programme. Il doit s'effectuer en tenant compte des préoccupations des gestionnaires et décideurs. Le suivi des indicateurs de prestations/produits et résultats intermédiaires permet plus aisément d'identifier des mesures visant à améliorer la performance que le suivi d'indicateurs d'impact, dont l'évolution dépend en partie de facteurs extérieurs au programme. Les indicateurs de prestations/produits et résultats intermédiaires seront donc généralement privilégiés.

Il convient de choisir des indicateurs pour lesquels les données sont soit disponibles ou faciles à obtenir. Au sein des organisations, pour la gestion courante et le suivi des activités et projets, le nombre d'indicateurs est à déterminer en fonction des besoins spécifiques des gestionnaires. Toutefois, pour éclairer les décisions et évaluer la performance des programmes, il convient de se limiter, au niveau des budgets de programme, à un nombre réduit d'indicateurs programme. Il est toujours préférable de se focaliser sur les points jugés les plus cruciaux pour améliorer la performance, plutôt que d'éparpiller l'attention sur un nombre excessif d'indicateurs que personne n'analyse. .

Un exemple peut illustrer la démarche. Au ministère de la Santé, le programme de santé préventive répond aux critères de ce que constitue un programme. En effet, ce programme correspond à la fois à un périmètre de gestion à la charge d'un gestionnaire et à un ensemble d'activités partageant les mêmes objectifs. Les indicateurs de moyen de ce programme pourraient par exemple concerner le coût des vaccins ou le nombre d'infirmiers. Un indicateur de produit de ce programme serait, par exemple, le nombre de vaccinations réalisées. L'efficacité pouvant être mesurée par le coût unitaire des vaccinations. Des indicateurs de qualité peuvent aussi être retenus, et concerner, par exemple, la qualité de la procédure de vaccination ou la qualité de l'accueil du patient. Un indicateur de résultat escompté serait la réduction ou la prévention de la maladie associée, cet indicateur permet de mesurer l'efficacité, c'est-à-dire le degré de réalisation des résultats attendus. Toutefois, la mesure de l'efficacité peut aussi être approchée de manière indirecte. Par exemple, dans le cas d'une activité de vaccination auprès d'enfants d'âge scolaire par exemple, le taux de couverture de cette population serait d'indicateur d'efficacité, vu la fiabilité élevée de la relation entre le taux de vaccination et la prévention (ou la réduction) de la maladie qui lui est associée.

Idéalement, les analyses d'efficacité doivent reposer sur l'analyse du coût complet des prestations fournies, qui comprend outre les coûts directs de ces prestations, les frais généraux et l'amortissement des équipements utilisés. Toutefois, la mise en place de système d'évaluation des coûts complets demandant du temps et des ressources humaines et financières, l'évaluation de ces coûts ne saurait être un préalable au suivi de la performance. En fait, la performance étant une notion relative, l'analyse de l'évolution des coûts partiels, fournis par exemple par les résultats de l'exécution budgétaire, donne des enseignements utiles pour améliorer la performance, sans qu'il soit nécessaire préalablement de mettre en place des systèmes comptables sophistiqués.



Certains écueils doivent être évités lors de l'utilisation d'indicateurs de performance dans la gestion budgétaire. En particulier, il faut éviter une vision étroite consistant à porter l'attention sur la seule réalisation de l'indicateur au détriment des autres objectifs et de la qualité des prestations fournies.

### Les objectifs de performance et les rapports de performance

L'utilisation de l'information sur la performance comprend la définition d'objectifs de performance et la publication de rapports de performance.

La définition d'objectifs de performance pourrait s'effectuer lors de la préparation budgétaire, les ministères sectoriels transmettant avec leurs requêtes une fiche programme, comportant des objectifs de performance, définis par des valeurs cibles d'indicateurs de performance. Un modèle simple de fiche programme a été présenté ci-dessus, mais différents degrés de sophistication sont envisageables. Dans certains secteurs, ou pour certains types d'établissement, la mise en place de "contrats" de performance, examinés ci-dessous, peut fournir un cadre approprié pour la définition d'objectifs de performance.

La définition et la mise en place d'un système de rapport sur la performance devra être une composante importante du développement de la budgétisation basée sur les objectifs. Il conviendra de définir le format et les grandes lignes du contenu de ces rapports, leur périodicité et leur public. Les rapports sur la performance devront être audités selon les modalités à définir pour l'audit de performances.

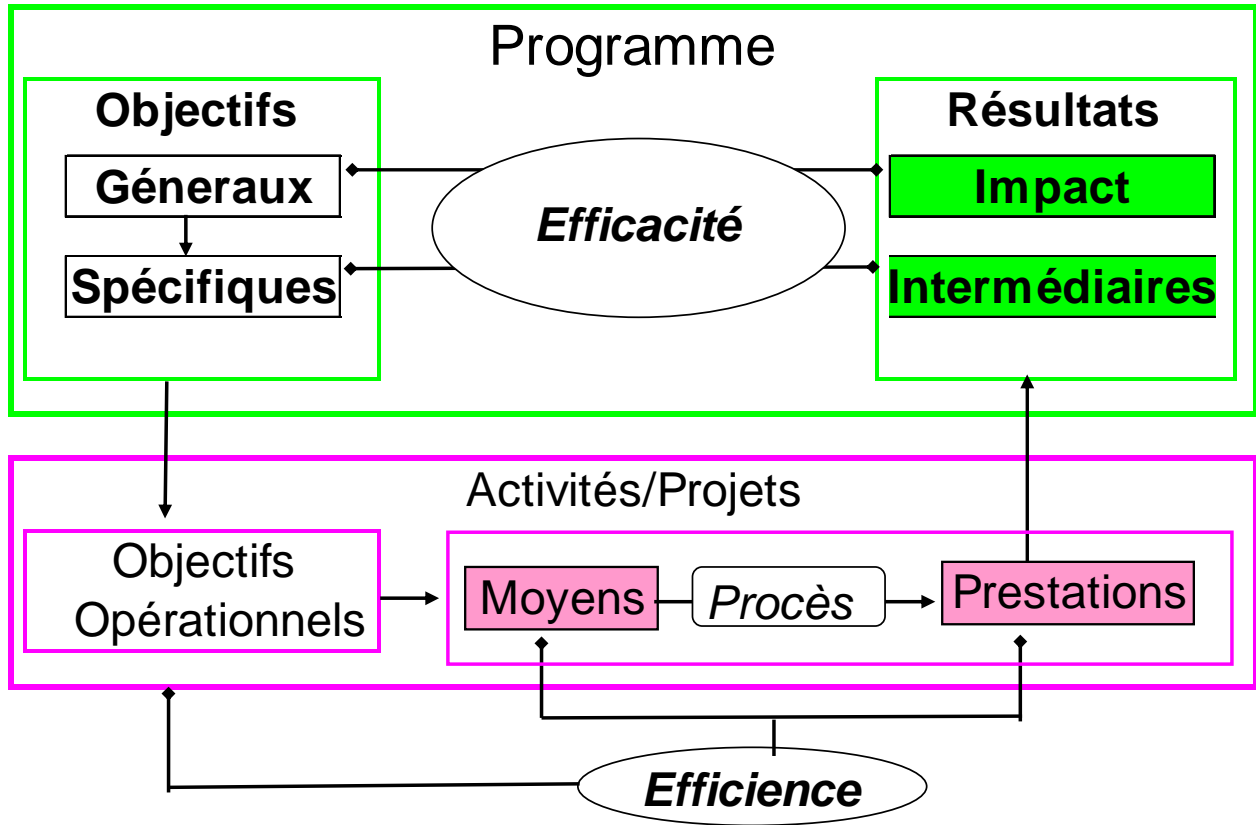
La mise en place d'un système de suivi de la performance, et l'utilisation effective de ces indicateurs dans la gestion des dépenses publiques, est un processus d'apprentissage par l'expérience. La Tunisie a déjà développé dans divers cadres, dont notamment la gestion de grands projets/programmes, des systèmes d'indicateurs. Toutefois, il convient de définir une démarche permettant de renforcer le suivi de la performance, qui est actuellement insuffisant, ainsi que noté ci-dessus. Ce sera l'objet des expériences pilotes définies plus loin dans le rapport.

Une meilleure responsabilisation des gestionnaires et la modernisation des systèmes de contrôle, examinée ci-dessous, sont des conditions nécessaires pour que le suivi de la performance ait un impact sur la qualité de la gestion budgétaire. Ainsi que rappelé par l'OCDE: *"la création d'un système de mesure de performance n'améliore pas en soi la performance, même si celui-ci produit une information qui peut alimenter la prise de décision. Beaucoup de pays ont combiné l'introduction de systèmes de mesure de performance avec la délégation de responsabilité et d'autorité dans les ministères et organisations sur l'hypothèse que le gestionnaire requiert plus d'autonomie pour utiliser les ressources s'il doit atteindre des résultats. Si des indicateurs de performance et des cibles sont imposés sur un système traditionnel, sans délégation de responsabilité et d'autorité, le risque est que les indicateurs de performance deviennent un contrôle additionnel dans un système déjà lourd et réduisent davantage l'autonomie de gestion"*<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> OECD Policy Brief – Public Sector Modernization : Governing for Performance – October 2004.

## Programme: Cadre logique et indicateurs



## Les contrats de performance

Les contrats de performance sont une entente écrite, entre une autorité de l'administration centrale (par exemple, le Ministre ou le Secrétaire général d'un ministère) et un service opérationnel (direction, établissement public, etc.) pour la fourniture de prestations et la réalisation de prestations et résultats bien définis. Il existe diverses formes de contrat de performance, et diverses appellations pour les désigner. Leur fonction et leur champ d'application varient d'un pays à l'autre.

En général, les contrats de performance sont négociés et définissent les obligations réciproques des parties prenantes. Ces contrats sont très différents des contrats de droit privé puisque ne comportant pas en général d'obligations juridiques susceptibles d'une suite judiciaire en cas de non respect.

Leur préparation et leur suivi a cependant l'avantage de permettre le développement d'une approche permettant une meilleure prise en compte de la performance. En outre, les dispositions des contrats peuvent prévoir des incitations à la performance telles que des récompenses, voire plus rarement des pénalités, liées à l'atteinte de certaines cibles et au respect de certains critères. Par exemple, une "récompense" liée à des contrats de performance peut être l'assouplissement de certains contrôles centraux contre un agrément sur un niveau de prestations.

L'approche contractuelle est adaptée à la gestion des relations entre les services centraux d'un ministère, d'une part et les services déconcentrés ou les établissements publics d'autre part. La Tunisie a d'ores et déjà essayé de développer une approche de ce type dans le cadre de la mise en place de contrats programme, puis des contrats d'objectifs. Toutefois, les résultats ne sont pas pleinement satisfaisants. En effet, il est important au-delà de la rédaction formelle d'un contrat d'identifier et mettre en œuvre les mesures institutionnelles nécessaires pour que les contrats de performance soient un instrument effectif. Cet aspect est examiné ci-dessous, dans le cas des établissements publics sanitaires.

Il est proposé, ci-dessous, de poursuivre et approfondir des expériences contractuelles pilotes dans le secteur de la Santé. Par ailleurs, les expériences pilotes concernant un CERDA et une Université, présentées ci-dessous, pourraient éventuellement déboucher sur une certaine forme d'approche contractuelle, dont les contours précis seront à déterminer.

#### **d. Le système de contrôle et d'audit**

##### **i. Complément de diagnostic général sur les pratiques de contrôle et d'audit**

La fonction de contrôle interne dans l'administration publique tunisienne est cohérente avec l'approche administrative actuelle, qui est mue par la conformité avec les règles et les normes établies. Ainsi, dans une large mesure, elle est focalisée sur la conformité aux procédures.

Les contrôles préalables sont exercés par le Contrôle Général des Dépenses Publiques. Malgré des allègements des procédures de contrôle préalable entrepris ces dernières années, les contrôles sont encore jugés lourds et complexes, ce qui affecte l'efficacité et l'efficacités de la gestion. Dans le cadre du développement d'une gestion budgétaire basée sur les objectifs, les responsables du Contrôle Général des Dépenses Publiques ont marqué leur intention de poursuivre leurs efforts de modernisations du contrôle a priori<sup>10</sup>.

Les activités de contrôle concomitant sont exercées par le Contrôle Général des services Publics, le Contrôle Général des Finances, le Contrôle Général du Domaine de l'État ainsi que les inspections départementales. Les programmes d'intervention des organismes de contrôle sont coordonnés par le Haut Comité du Contrôle Administratif et Financier qui tient compte du programme d'intervention que lui remet la Cour des comptes. Le Haut Comité exploite aussi les rapports de contrôle, propose des mesures pratiques pour améliorer la gestion et effectue un suivi.

Les recommandations faites par les services de contrôle sont davantage basées sur des évaluations de conformité à des normes, règles et procédures de gestion, que sur des évaluations de l'efficacité et de l'efficacité des programmes et de leur gestion. Dans ces conditions, les réactions des gestionnaires aux recommandations du contrôle sont souvent mues par un simple souci de conformité formelle.

Le contrôle ex-post externe est exercé par la Cour des comptes et comporte des aspects d'évaluation de la qualité de la gestion administrative. La Cour des comptes comporte quatre Chambres centrales et deux Chambres régionales; une Chambre centrale est chargée du contrôle juridictionnel des comptables publics, les autres Chambres centrales s'employant au contrôle de la qualité de gestion. La Cour fait des vérifications verticales et horizontales dans l'administration et joue aussi un rôle d'appui pédagogique auprès de celle-ci en matière d'amélioration des pratiques de gestion. Les résultats des vérifications de la qualité de la gestion sont contenus dans le rapport annuel de la Cour, diffusé à quelques centaines d'exemplaires. Le Président de la Cour des comptes présente le contenu du rapport annuel au Conseil des ministres et au Président, et ceci constitue l'élément essentiel de suivi des ministres auprès de leur administration, avec obligation de rendre compte au Conseil et au Président. Les travaux de la Cour des Comptes profitent souvent plus à l'administration qu'à l'Assemblée nationale, l'Assemblée nationale exerçant son contrôle de façon quasi exclusive sur l'information financière que lui fournit l'exécutif.

---

<sup>10</sup> Un développement approfondi notamment des points suivants est envisagé : Définir la notion du contrôle budgétaire, son champ d'application et ses concepts de base ; définir les préalables à la mise en place d'un système de contrôle interne ; expliquer les modalités et les procédures de la vérification interne auxquelles sera associé le contrôle financier ; ...; présenter la méthodologie adoptée pour l'exercice d'un contrôle sélectif...

## **ii. Recommandations**

Le développement d'une approche budgétaire basée sur les objectifs nécessite une adaptation de l'approche et des techniques de contrôle. En particulier, une plus grande responsabilisation du gestionnaire et le développement de son obligation de rendre des comptes nécessiteront de réexaminer les procédures de contrôle a priori, et la répartition des responsabilités entre services dépensiers et services centraux dans l'exercice de ces contrôles. La nouvelle approche budgétaire nécessitera également la mise en place de formes de contrôle liées à la performance pouvant faire appel aux pratiques de l'audit de performance, du contrôle de gestion, de l'audit interne, ou de l'évaluation de programme.

### **Caractéristiques du contrôle de gestion**

La fonction de contrôle dans un contexte de gestion axée sur les résultats se distingue du contrôle procédurier classique par ses caractéristiques en matière de soutien à l'autonomie du gestionnaire par l'évaluation et la gestion du risque en continu. Ce rôle d'appui du contrôleur au gestionnaire, ainsi que l'exercice du contrôle basé sur une évaluation et une gestion systématiques du risque, font du contrôle un contrôle de gestion qui devient partie intégrante du système de gestion orienté vers la performance. Le développement du contrôle interne de gestion, gérant adéquatement les risques inhérents, opérationnels et financiers, permettra de réduire progressivement le contrôle centralisé préalable au profit d'une plus grande autonomie et souplesse du gestionnaire.

La fonction de contrôle de gestion moderne porte sur les domaines suivants:

- Information sur la performance, qui doit être à la fois historique et prospective, financière et non financière : Dans quelle mesure les objectifs prévus ont été atteints? Quels sont les résultats imprévus? Quelle est la pertinence continue des programmes? Quelle est la satisfaction des usagers? Etc.
- Gestion des risques : Les risques sont-ils acceptés et traités comme inhérents au travail? Les risques clés sont-ils cernés et gérés adéquatement? Les décisions reposent-elles sur une bonne compréhension des risques? Etc.
- Contrôle. Le contrôle porte sur tous les éléments de la capacité du gouvernement d'appliquer ses politiques et d'exécuter ses programmes. Ces éléments comprennent tous les facteurs déterminant la performance, dont, entre autres, les ressources financières, humaines et matérielles, les systèmes, processus et modèles de prestation des services, la structure et la culture de l'organisation.
- Les valeurs et l'éthique : Les valeurs et l'éthique sont-elles bien ancrées dans l'organisation? Leur application dépasse-t-elle le simple respect des lois pour s'étendre à la culture de l'administration publique et à la façon dont cette dernière gère ses relations à l'interne et à l'externe avec les intervenants, ses partenaires et les citoyens? Etc.

## **La modernisation du contrôle**

Une attention particulière devra être portée sur la modernisation du contrôle afin de planifier et organiser le passage d'un contrôle basé principalement sur la conformité avec les procédures de légalité et de régularité à un contrôle de gestion qui englobe les questions de performance eu égard au risque. Cette modernisation de la fonction de contrôle devrait s'étendre à toutes les instances de contrôle, assurer leur participation et être pilotée par un chef de file comme par exemple le Haut Comité du Contrôle Administratif et Financier.

Un des éléments clés de cette modernisation sera le développement des capacités des agents du contrôle à l'approche de gestion axée sur les résultats et aux techniques de contrôle y afférentes, par un programme systématique de formation. La modernisation de la fonction de contrôle devrait comprendre le développement et la mise en œuvre progressive d'un plan de développement des contrôles internes ex-post et de réduction de contrôles concomitants et préalables.

Le programme de modernisation du contrôle devrait articuler clairement les principes qui sous-tendent l'évolution de la fonction du contrôle interne et externe dans le contexte d'une gestion axée sur les résultats; l'architecture escomptée de la chaîne de contrôle internes et ses caractéristiques principales; les rôles des diverses instances et leur interrelations, incluant la relation avec la Cour des Comptes; les standards de contrôle prévus; les profils des personnels des instances de contrôles; les certifications et les formations désirées; les capacités organisationnelles et les habiletés professionnelles à développer

Ce programme de modernisation devrait comprendre un plan opérationnel de mise en œuvre indiquant clairement les objectifs opérationnels, les responsables, les résultats visés, le calendrier des activités, le budget, les modalités de suivi, les modalités de coordination avec les instances de contrôle internes et externes ainsi que la coordination avec les ministères.

Sa préparation devrait faire l'objet d'une consultation auprès de toutes les instances de contrôle afin d'acquiescer l'adhésion de toutes les parties prenantes au processus de changement qui s'amorce.

Les objectifs, la nature et l'étendue de la formation à livrer dans le cadre de la modernisation du contrôle devraient être discutés et définis et le calendrier des formations établi dans le plan opérationnel de mise en œuvre. De façon générale, il est recommandé que les professionnels du contrôle interne puissent accéder à la certification en audit interne ou une formation semblable. Les instances de contrôle pourraient aussi rechercher la Certification professionnelle des directions d'audit interne ; dans son ensemble la fonction du contrôle interne pourrait aussi, à plus long terme, viser la certification ISO 9001<sup>11</sup>.

## **II. Expériences pilotes**

### **a. Budget par objectifs et expériences pilotes**

Les expériences pilotes auront à examiner des questions de fond telles que: l'articulation des budgets correspondants aux divers niveaux de responsabilité, le niveau de détail convenable

---

<sup>11</sup> Voir <https://www.ifaci.com/certification/certif3.htm> et <https://www.ifaci.com/certification/certif4.htm>

des informations budgétaires, les indicateurs de performance, le degré de souplesse dans la gestion accordé aux responsables de programme, les modalités de participation des diverses parties prenantes à la formulation des objectifs et indicateurs et à l'évaluation des résultats, etc.

Les expériences pilotes auront notamment à tester la forme du budget par objectifs. Cette forme devra rester simple. Un choix devra être effectué parmi les très nombreux objectifs affichés dans les documents stratégiques existants ainsi que parmi les mesures des réalisations présentées dans les documents statistiques et de suivi des projets. Le tri et la synthèse s'imposeront, afin d'aboutir à une vision globale opérationnelle reliant les moyens aux résultats et permettant de s'assurer de la performance des actions menées. Pour autant, il n'est pas certain que tous les objectifs souhaitables et les indicateurs d'impact correspondants soient d'ores et déjà disponibles.

Les expériences pilotes auront également à tester l'utilisation du budget par objectifs/programmes par tous les intervenants concernés dans les choix budgétaires. Ce test permettra de préciser les formes, procédures et calendriers ainsi que la formation à proposer ensuite pour la généralisation du dispositif. La présentation du budget par objectifs/programmes permet d'appuyer et enrichir les échanges entre les ministères techniques et celui des Finances, puis la décision du Gouvernement (arbitrages intersectoriels) et, enfin, la discussion et le vote du budget au Parlement. Pour remplir ces fonctions, il convient de présenter les données de manière relativement synthétique, en s'attachant essentiellement aux questions de nature stratégique.

En permettant le rapprochement des résultats et des moyens mis en œuvre pour les obtenir, le budget par objectifs instaure dans le débat public, le raisonnement en termes d'efficacité et d'efficacités. Toutefois, le cadre général fourni par le budget par objectifs/programmes doit être complété par le développement de procédures et instruments au niveau des différents secteurs. La gestion courante nécessite un suivi détaillé de la mise en œuvre des moyens et des activités en cours.

La recherche au quotidien de l'efficacité et de l'efficacités dans la fourniture des services publics nécessite le développement d'une véritable "gestion par les objectifs" et d'une responsabilisation des gestionnaires. Chaque site pilote aura à examiner sa culture de gestion et les procédures déjà en place pour assurer son fonctionnement. Parallèlement, il conviendra d'examiner et tester dans quelle mesure et sous quelles conditions plus de souplesse dans la gestion peut être accordée aux gestionnaires. Les instances de contrôle devront être étroitement associées à cet effort.

Selon la nature des services ou établissements des instruments spécifiques peuvent être développés. Par exemple, comme discuté précédemment, le développement, ou la poursuite d'une approche "contractuelle" dans les relations entre les services centraux et les établissements publics peut être un élément dans le développement d'une culture budgétaire basée sur les objectifs.

## **b. Le protocole d'expérimentation**

Chaque expérience pilote devra se fonder sur un cahier des charges, ou protocole d'expérimentation, préalable qui sera établi pour chaque site pilote. Un suivi et une évaluation seront à réaliser afin de pouvoir tirer, sans équivoque, des leçons de l'exercice.

Ce protocole est à rédiger en fonction des caractéristiques de l'expérience concernée. Par exemple, pour l'expérience portant sur le CHU d'Ariana et comportant la révision du contrat d'objectifs existant, il devra être tenu compte des dispositions existantes en matière de contenu des contrats d'objectifs (décret 2002-2198 d'octobre 2002).

Ce protocole d'expérimentation devra définir le périmètre de l'expérience, les instruments à mettre en place, les procédures à tester, et les conditions à remplir, notamment en termes de production de rapports. Afin de mieux responsabiliser les gestionnaires, il pourra prévoir le test de mesures d'assouplissement des procédures d'exécution du budget et des obligations liées à ces mesures d'assouplissement.

Les principaux points qu'il serait souhaitable de traiter dans ce protocole sont énumérés ci-dessous, à titre indicatif, cette liste étant à compléter en tenant compte des spécificités de chacun des champs d'expérimentation.

#### *Parties prenantes*

Le protocole d'expérimentation devra engager le responsable du programme pilote faisant l'objet de l'expérimentation, les autorités du ministère de tutelle, le ministère des finances et le contrôle des dépenses, si le protocole prévoit des mesures d'assouplissement des procédures d'exécution du budget.

#### *Gestion de l'expérimentation*

Pour chaque site pilote, un responsable de programme devra être désigné. Ce responsable sera chargé de coordonner l'ensemble des activités conduites dans le périmètre de l'expérience pilote et de rendre compte sur les résultats de l'expérience. Il disposera d'un temps et d'un mandat lui permettant de mener l'expérience dans de bonnes conditions

L'expérience s'inscrira dans le cadre d'un dialogue de gestion auquel participeront les principaux acteurs concernés: Un comité de suivi devra assister et guider le responsable de programme. Ce comité de suivi comprendra, entre autres, des techniciens du ministère concerné, un représentant du ministère des finances, un représentant du contrôle des dépenses publiques. Il pourra s'élargir, selon les sites pilotes, à d'autres acteurs tels que les usagers des services publics et les responsables de l'administration des régions. Par exemple, il est suggéré ci-dessous que le comité consultatif assistant le Centre Régional de Développement Agricole (CRDA) soit associé à la gestion de l'expérience pilote du CRDA de l'Ariana.

#### *Périmètre de l'expérimentation*

Le périmètre de l'expérimentation doit être clairement défini en termes d'organisation, de moyens budgétaires et d'effectifs.

Sur le plan organisationnel, si une unité administrative (direction générale, direction ou établissement public) est incluse dans le périmètre de l'expérimentation, toutes les activités de cette unité administrative doivent être incluses dans ce périmètre et couvertes par l'opération pilote. De même, si un agent est couvert par le budget de l'opération expérimentale il devra l'être en totalité.



Le budget du programme pilote doit pouvoir être établi et suivi à partir des systèmes comptables. La méthode permettant de recomposer ce budget devra être indiquée. Si possible, une table de correspondance entre les éléments de ce budget et la nomenclature budgétaire ou les codifications internes du système informatique, sera établie. Si nécessaire, afin de faciliter le suivi budgétaire de l'expérience pilote, des mesures d'organisation des livres comptables, et/ou d'amélioration de la codification des opérations, seront préparées et testées.

#### *La fiche de synthèse*

Le protocole devrait proposer l'établissement d'une fiche programme synthétique. Cette fiche devrait indiquer, au minimum :

- Les objectifs généraux du secteur ("mission" au sens de la loi organique de 2004) et les objectifs spécifiques du programme expérimenté.
- Les activités couvertes par le programme
- Les indicateurs de performance et leur évolution passée et attendue
- Les prévisions de coût et d'effectifs

En ce qui concerne les indicateurs de performance du programme, le protocole devrait requérir la préparation des éléments suivants:

- Définition des indicateurs permettant de suivre le degré de réalisation des objectifs spécifiques, en se focalisant sur les points jugés les plus cruciaux.
- Définition des modalités de collecte des indicateurs devant être testées et vérification de leur fiabilité.
- Fixation des valeurs cibles à tester ainsi que la vérification de la pertinence des modalités de définition des valeurs cibles

Les données quantitatives de la fiche de synthèse devraient couvrir une période de six ans : deux années passées, l'année en cours et trois années futures.

Les coûts futurs devront distinguer :

- L'estimation des besoins liés aux activités en cours
- Les changements identifiés à ce niveau d'activité

Un exemple de fiche programme simplifié est présenté ci-dessus. Dans certains cas des présentations plus détaillées (par exemple structurant les programmes en sous-programmes correspondant à chacun des objectifs spécifiques du programme) peuvent s'avérer nécessaires, notamment dans le cas où le champ de l'expérience pilote couvrent différents sous-secteurs (comme dans le cas du CDRA de l'Ariana)

La fiche-programme sera utilisée en 2005 pour la préparation du budget 2006. Il conviendra de veiller à ce que les estimations de coût soient conformes aux directives de la circulaire budgétaire et, ensuite, au CDMT assurant le cadrage de la préparation du budget.

### *Plan d'action*

Un plan d'action, qui sera essentiellement un instrument de gestion interne, devrait être préparé et comprendre, entre autres, les éléments suivants:

- Une description des principales activités (activités courantes, projets d'investissement) poursuivies au titre de l'expérience pilote, leurs relations avec les objectifs.
- Un planning de réalisation de ces activités avec les niveaux de réalisation escomptés. Ce planning devrait couvrir une période triennale.
- Des indicateurs de niveau d'activités ou d'avancement physique des projets d'investissement (pour les projets d'une taille significative).
- Par activité ou projet, la programmation des moyens.

Le plan d'action devrait identifier des mesures d'amélioration de la gestion et proposer un planning de leur mise en place.

### *Assouplissement des procédures*

Des modalités assouplies de gestion pourront être testées après négociation avec les services du ministère des finances et du contrôle des dépenses.

Ces modalités assouplies de gestion peuvent, par exemple, concerner les virements de crédits entre paragraphes (ou entre sous paragraphe) au sein d'un même article. Les virements entre paragraphes seraient dispensés du visa préalable du ministère des finances, et les virements entre sous paragraphes de celui de l'autorité de tutelle, ou une procédure rendant automatiques et immédiats ces visas serait mise en place<sup>12</sup>. D'autres mesures d'assouplissement pourraient concerner l'approfondissement des mesures déjà prises en matière de contrôle de l'engagement.

Ces mesures d'assouplissement doivent avoir une contrepartie, notamment des obligations de production de rapport de performance. Ces contreparties doivent être définies dans le protocole.

### *Suivi physico-financier*

Des tableaux périodiques de suivi du programme devront être établis et comprendre :

- suivi du budget initial /budget modifié/consommation en mensuel ou trimestriel avec cumul annuel,

---

<sup>12</sup> La procédure de virements de crédit étant définie dans la loi organique, une procédure adéquate devra être trouvée pour éviter d'avoir à modifier la loi organique pour les seules expériences pilotes.

- suivi des emplois et de la masse salariale en mensuel ou trimestriel avec cumul annuel
- suivi de la réalisation du plan d'actions notamment réalisation physique en matière d'investissement et réalisation du schéma d'emplois (en trimestriel ou semestriel),

Les écarts entre documentation initiale et réalisation devront être expliqués.

### *Suivi de la performance*

Les indicateurs de performance seront suivis. Un tableau de bord de suivi de la performance reprenant les objectifs arrêtés et les indicateurs associés sera proposé. Les bases de la collecte seront précisées (période retracée, source utilisée, etc.). Il devra être demandé de comparer les résultats aux valeurs attendues, de commenter les écarts, et de proposer des mesures correctrices visant à améliorer la performance, au vu de cette comparaison.

### *Bilan de l'expérimentation*

Il devrait être précisé dans le protocole que des bilans de l'expérimentation seront établis mi-2006, puis fin 2006 en vue d'en tirer les enseignements utiles.

## **III. La Gestion du Changement**

Pour mener à bien une réforme du système budgétaire, la réflexion sur les outils techniques doit s'accompagner de l'emploi d'une méthode pour rendre ce changement possible, alors que le succès dépend largement de l'adhésion et de la motivation des nombreux acteurs. D'ailleurs, les considérations sur la gestion du changement abondent dans les sections qui précèdent. Il sera nécessaire de s'inspirer des enseignements tirés des expériences de réforme à travers le monde. Les considérations suivantes pourraient être prises en compte :

- Il est nécessaire de justifier le changement auprès des individus concernés; expliquer les avantages que le ministère, le pays, tireront de ce changement; indiquer ce que cela implique pour le travail des divers individus;
- Il faut examiner en détail les impacts du changement sur les différentes structures et sur les individus. Il faut être capable de trouver les bonnes incitations pour les individus concernés. Il faut être prêt à mettre beaucoup de temps pour convaincre;
- Il y a un risque à croire qu'on peut réformer le système budgétaire sans remanier en profondeur l'organisation : les structures, les systèmes opérationnels, les technologies, les compétences essentielles, les connaissances et compétences des employés, la culture de l'organisation doivent être remaniés et intégrés au changement<sup>13</sup>;
- La cause la plus fréquente d'échec d'une réforme est le manque de communication : la stratégie de communication doit être intensive. Il faut répéter le message à satiété;
- Il est essentiel de prévoir suffisamment de temps et de ressources.

Les autorités tunisiennes ont perçu la nécessité de se doter d'un dispositif adapté en créant au sein du Ministère des Finances l'unité chargée de la mise en place des budgets par objectifs. Cette unité se voit ainsi investie de la charge de gestion du changement et de coordination entre le ministère des finances, les autres organismes « centraux », tels que le Plan et les institutions de contrôle, ainsi que les ministères sectoriels chargés d'expériences pilotes sur le

<sup>13</sup> Conseil du Trésor canadien - Paul Crookall et Harvey Schachter : rapport de recherche

budget par objectifs. La gestion du changement est assise sur la gestion d'un petit nombre de chantiers pour lesquels le rôle de la structure de coordination est de s'assurer que sont réunis les divers ingrédients:

- Un responsable du chantier
- Une structure de coordination
- Un groupe de travail interdisciplinaire
- Les moyens nécessaires
- Des objectifs précis, y compris des étapes à atteindre en 2005 et 2006
- Un dispositif de suivi, y compris des indicateurs de résultat
- En prévision un travail d'évaluation du chantier

Pour ce qui concerne les expériences pilotes dans les ministères, un canevas plus détaillé a été développé ci-dessus, ainsi que des propositions pour la formulation pratique des contrats de performance accompagnant ces expériences pilotes. Les chantiers identifiés sont les suivants:

- Le Cadre de Dépenses à Moyen Terme
- La réforme de la nomenclature budgétaire
- Expérience pilote dans un Commissariat Régional au Développement Agricole
- Budget par objectifs de la Direction Générale des Forêts
- Budget par objectifs du programme PISEAU
- Expérience pilote de l'Université de Sfax
- le Programme National de la Santé de la Mère et de l'Enfant
- Le contrat d'objectifs du CHU de l'Ariana

Le rapport s'appuie sur l'hypothèse que ces différents chantiers peuvent commencer en 2005, et qu'il est possible de leur assigner des objectifs intermédiaires à remplir avant fin 2005. Par ailleurs, un certain nombre d'actions d'accompagnement sont à prévoir:

- Un atelier sur le budget par objectif, destiné à familiariser les fonctionnaires des divers ministères avec les nouveaux concepts
- Un plan de formation en profondeur
- L'introduction de la matière dans le cursus de l'ENA
- Organiser des visites de réalisations étrangères par des fonctionnaires tunisiens
- Organiser un suivi plus continu de type jumelage
- Prévoir éventuellement des missions d'experts sur des points spécifiques