

REPUBLIQUE DE TUNISIE

APPUI ANALYTIQUE AU DEVELOPPEMENT DES BUDGETS PAR OBJECTIFS

ANALYSE DU CADRE CONCEPTUEL DES BUDGETS PAR OBJECTIFS



Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement
Région Moyen-Orient Afrique du Nord
Département du Développement Economique et Social

Juillet 2005

TABLE DES MATIERES

| | |
|--|-----------|
| PREMIERE PARTIE : ANALYSE DU CADRE CONCEPTUEL DES BUDGETS PAR OBJECTIFS | 1 |
| INTRODUCTION..... | 2 |
| Résumé et Conclusions | 4 |
| I. La conception du cadre budgétaire par objectif | 11 |
| a. Le Cadre de Dépenses à Moyen Terme | 11 |
| i. Compléments au diagnostic de l'existant | 11 |
| ii. Le CDMT | 13 |
| b. Organisation du budget par objectifs | 21 |
| i. La présentation et la nomenclature budgétaires | 21 |
| ii. Présentation des budgets de programme/budgets par objectifs | 27 |
| c. Cadre conceptuel de la performance | 30 |
| i. Complément de diagnostic général sur la mesure de performance opérationnelle | 30 |
| ii. Recommandations | 31 |
| d. Le système de contrôle et d'audit..... | 36 |
| i. Complément de diagnostic général sur les pratiques de contrôle et d'audit.. | 36 |
| ii. Recommandations | 37 |
| II. Expériences pilotes..... | 38 |
| a. Budget par objectifs et expériences pilotes | 38 |
| b. Le protocole d'expérimentation | 39 |
| III. La Gestion du Changement..... | 43 |
| DEUXIEME PARTIE : LES OPERATIONS PILOTES..... | 45 |
| I. Ministère de l'Agriculture et des Ressources Hydrauliques..... | 46 |
| a. Structure de programmes du ministère | 47 |
| i. L'administration centrale du ministère : un organigramme complexe | 47 |
| ii. Procéder à une réflexion préalable | 48 |
| b. Expérience pilote 1 | 49 |
| i. Un contexte relativement simple | 49 |
| ii. Le CRDA de l'Ariana : un diagnostic favorable quant à la faisabilité du budget..... | 49 |
| par objectifs | 49 |
| iii. Une responsabilité clairement établie | 51 |
| iv. Associer les partenaires à la gestion du pilote | 52 |
| c. Expérience pilote 2 | 53 |
| i. Un contexte marqué par le « poids » des CRDA | 53 |
| ii. Une responsabilité incontestable mais à définir par rapport aux échelons d'exécution | 53 |
| iii. Des moyens à inventorier précisément | 54 |
| iv. Une abondance d'objectifs et de mesures des réalisations | 55 |
| v. Une expérience pilote avec de bonnes chances de réussite | 56 |
| d. Expérience pilote 3 | 57 |
| i. Un contexte favorable | 57 |

| | | |
|---|---|------------|
| ii. | Une responsabilité claire qui pose la question de l'articulation avec les niveaux opérationnels régionaux et centraux..... | 58 |
| iii. | Des moyens connus dans le détail..... | 58 |
| iv. | Des objectifs fixés et des réalisations suivies..... | 58 |
| v. | Associer les partenaires à la définition et à la gestion de l'expérience pilote..... | 59 |
| Annexes – Documents relatifs au Ministère de l'Agriculture et des Ressources hydrauliques..... | | 60 |
| Annexe 1..... | | 60 |
| Annexe 2..... | | 61 |
| Annexe 3..... | | 65 |
| Annexe 4..... | | 66 |
| II. | Ministère de l'Enseignement Supérieur..... | 67 |
| a. | Structure de programmes du Ministère..... | 67 |
| i. | Présentation de la structure du Ministère de l'enseignement supérieur..... | 67 |
| ii. | La procédure budgétaire actuelle..... | 70 |
| iii. | Synthèse..... | 73 |
| b. | Expériences pilotes..... | 75 |
| i. | Expérience pilote 1 : l'université de Sfax..... | 75 |
| ii. | Expérience pilote 2 : Les œuvres universitaires..... | 77 |
| iii. | Plan d'action pour l'ordonnancement des actions pilotes et leur intégration dans une démarche globale de GPO pour le Ministère..... | 83 |
| Annexes – Documents relatifs au Ministère de l'Enseignement Supérieur..... | | 86 |
| Annexe 1: Organigramme Ministère de l'Enseignement supérieur..... | | 86 |
| Annexe 2: Projets de fiches programmes pour "universités" et "œuvres universitaires"..... | | 87 |
| Annexe 3 : Organigramme de l'université..... | | 92 |
| Annexe 4 : Organigramme de l'office des œuvres universitaires du Nord..... | | 93 |
| III. | Ministère de la Santé Publique..... | 94 |
| a. | Missions, attributions et organisation du Ministère de la Santé Publique..... | 94 |
| i. | Missions et attributions du MSP..... | 94 |
| ii. | Organisation du Ministère de la Santé Publique..... | 94 |
| iii. | Les structures publiques de santé..... | 95 |
| iv. | Le budget du Ministère de la Santé Publique..... | 96 |
| b. | L'expérience de la budgétisation par objectifs..... | 99 |
| i. | La planification dans le domaine de la santé..... | 99 |
| ii. | Expérience de budgétisation par objectifs..... | 100 |
| iv. | L'organisation..... | 100 |
| c. | L'expérience des contrats programmes..... | 104 |
| i. | Le contrat programme est une obligation réglementaire..... | 105 |
| ii. | Le contenu du contrat programme..... | 105 |
| d. | Les expériences vécues par les EPS..... | 105 |
| i. | Les premières expériences des contrats programmes..... | 105 |
| ii. | Les limites des contrats programmes hospitaliers..... | 106 |
| Annexes relatives au Ministère de la Santé Publique..... | | 110 |
| Annexe 1 : Quelques exemples de contrats programmes 1997-2001 :..... | | 110 |
| Annexe 2: Programme National de Vaccination..... | | 112 |
| Annexe 3: Programme Prise en charge intégré de la Santé de la mère et de l'enfant..... | | 114 |
| Annexe 4: Programme National de périnatalité..... | | 116 |

PREMIERE PARTIE : 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'avéreront 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 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 (v) 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 (v) 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 croisière¹:

- (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

¹ 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.

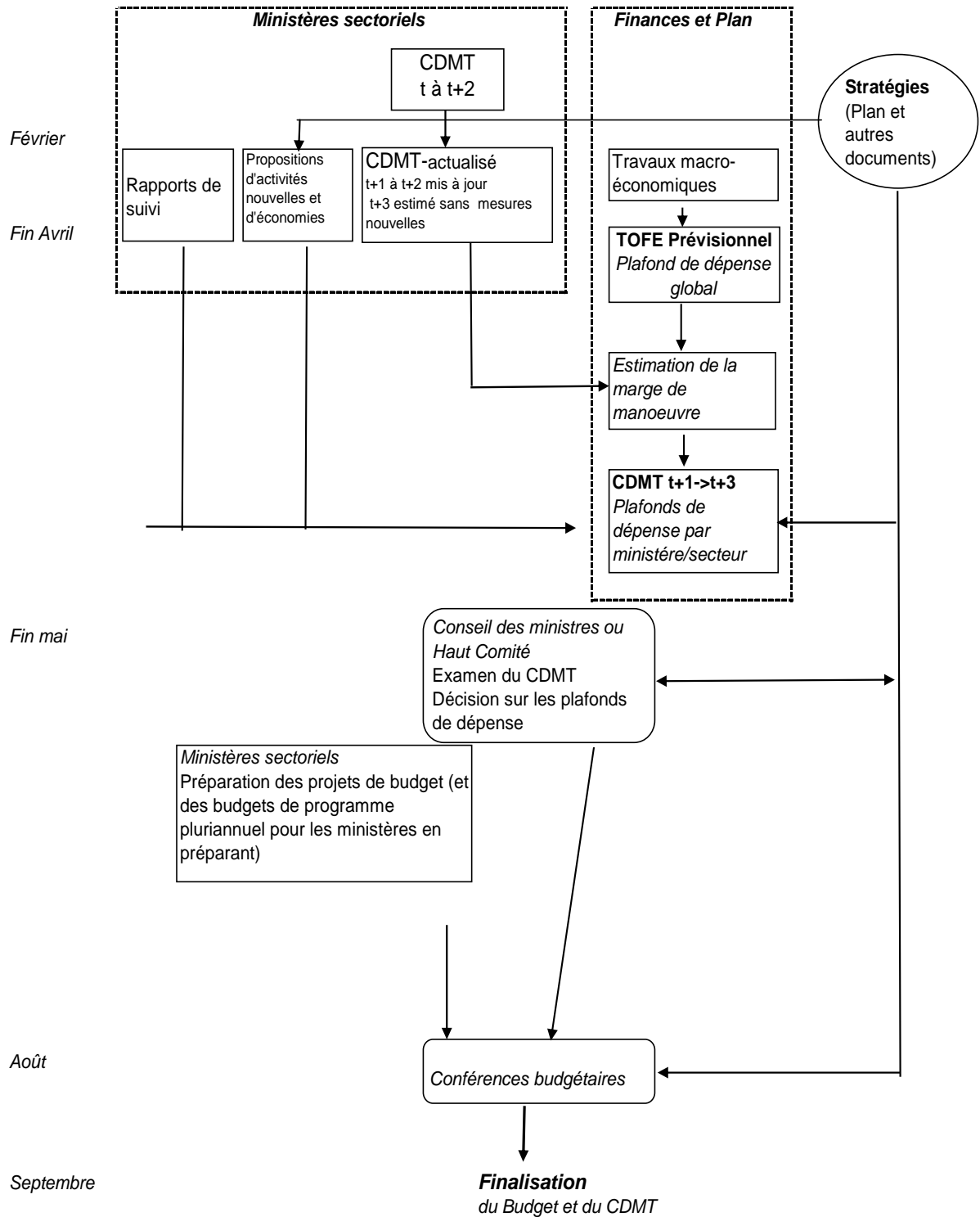
- *En juin-juillet*, les ministères préparent leur projet de budget et, pour les ministères concernés, en préparant leur budget de programme pluriannuel ("CDMT sectoriels"), sous les plafonds de dépense donnés par leur CDMT initial.
- *En août*, les projets de budget (et de budgets de programme pluriannuels 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)². 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.

² 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 (CFAP³). 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 courante⁴.
- *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

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

⁴ 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 homogènes⁵ 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.

⁵ 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 crédits⁶, 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 gestionnaires⁷. 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

⁶ 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.

⁷ 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 dépenriers 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

| <i>Présentation des dépenses dans le budget</i> |
|--|
| 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 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|----------------------------|-----------------------|-------|-------|------------|------|------|------|
| | | Réal. | Réal. | Projection | | | |
| | | | | | | | |

| Dépenses et ressources | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|------------------------|-------|-------|--------|------------|------|------|
| | Exéc. | Exéc. | Budget | Projection | | |
| 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'efficacités⁸ 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-dessus, 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.

⁸ **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'efficacité 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'efficacité dans la conduite des activités (Est-ce que des prestations de qualité sont fournies au moindre c t?). 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'efficacité et d'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.

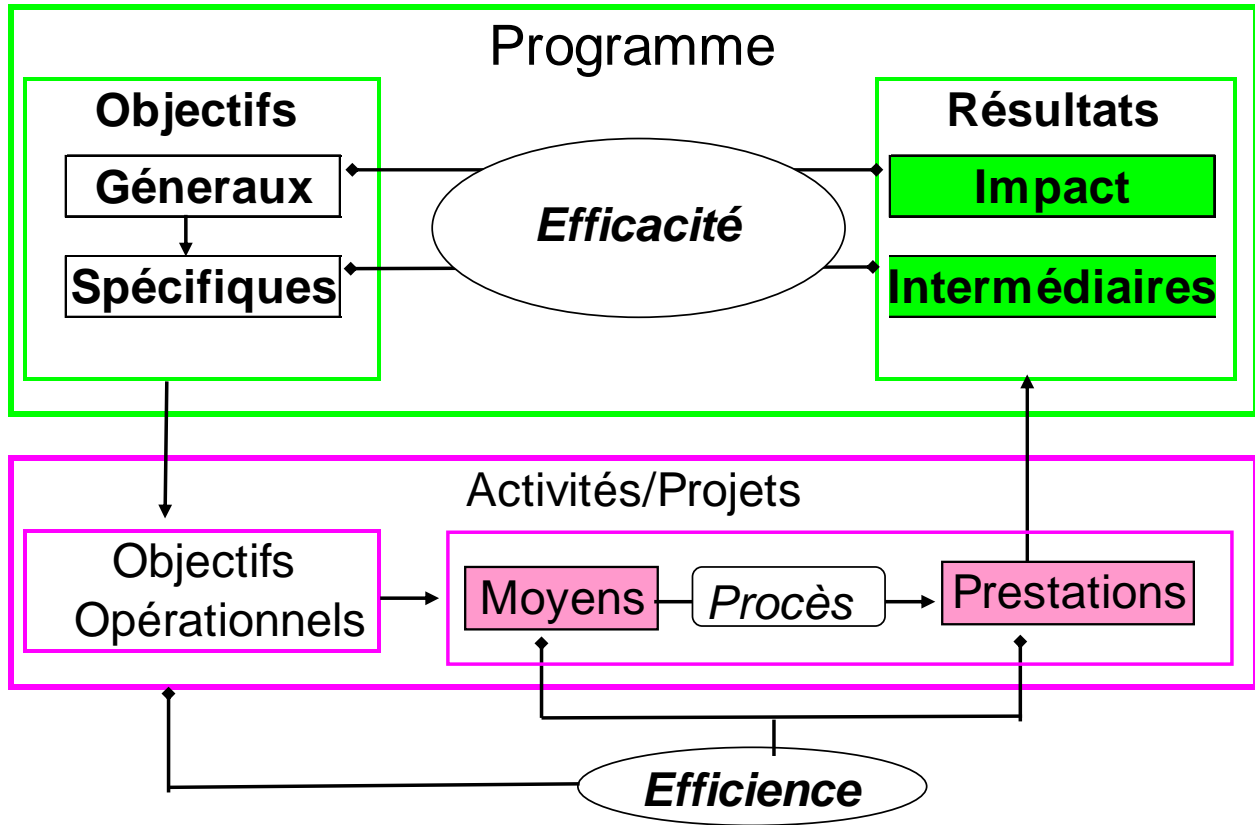
La définition et la mise en place d'un système de rapport sur la performance devra être une composante importante du développement de la budgétisation basée sur les objectifs. Il conviendra de définir le format et les grandes lignes du contenu de ces rapports, leur périodicité et leur public. Les rapports 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"*⁹.

⁹ 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 priori¹⁰.

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.

¹⁰ 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 9001¹¹.

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

¹¹ 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'Ariane)

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 place¹². 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,

¹² 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 changement¹³;
- 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

¹³ 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

DEUXIEME PARTIE : LES EXPERIENCES PILOTES



I. Ministère de l'Agriculture et des Ressources Hydrauliques

La réforme budgétaire en cours vise à instaurer un dispositif complet de budgets par objectifs au sein de l'administration tunisienne. Pour la partie qui concerne le Ministère de l'agriculture et des ressources hydrauliques, la finalité générale consiste par conséquent à permettre la présentation, à terme, de l'ensemble des crédits publics alloués à ce secteur, de telle sorte que cette allocation soit mise directement en regard des résultats produits dans le passé et envisagés pour l'avenir. Par là, il s'agit d'éclairer la préparation et la négociation du budget ainsi que de clarifier les comptes rendus fournis par l'administration de l'atteinte des objectifs poursuivis.

Dans cette perspective, une première question se pose, celle de caractériser et de délimiter le contour exact du ministère et de faire l'inventaire de la réalité qui lui correspond. Il apparaît tout d'abord que ce ministère développe son action sous des formes multiples : production, réglementation, encadrement, incitation, ... en liaison avec les professions concernées. Par ailleurs, il agit à travers une organisation complexe comprenant, notamment : l'administration centrale, les Commissariats Régionaux au Développement Agricole (CRDA), les unités de gestion des projets, des offices (céréales, développement du nord-ouest, élevage et pâturage, huile), des agences (vulgarisation et formation agricole, agence foncière agricole) ainsi que divers établissements (SONEDE, FOSDA, ...). Cet ensemble recouvre des unités totalement dépendantes du ministère, à côté d'autres plus ou moins autonomes. La mission recommande de faire un inventaire détaillé de cette organisation en explicitant de manière précise le degré d'autonomie et les sources de financement de chacun de ses éléments. L'aboutissement de cet inventaire sera de définir : le financement public de l'agriculture, les organismes et les services potentiellement concernés par le futur dispositif budgétaire et, finalement, la structure du, ou plutôt, des budgets par objectifs du ministère

Le pluriel semble s'imposer. En effet, un « Budget de programmes » du ministère de l'Agriculture, ou encore son budget par objectifs global (une appellation unique devra s'imposer), sera très certainement mis en place. A côté de ce budget par objectifs de synthèse, concernant l'ensemble des programmes du ministère vus d'un point de vue national, il apparaît nécessaire d'élaborer les budgets par objectifs des CRDA. En effet, une première analyse de l'organisation du ministère met en lumière deux échelons principaux de décision, emboîtés pour partie, mais pour partie seulement : l'administration centrale d'une part, les CRDA d'autre part. Comme on le verra plus loin, les vastes responsabilités, le degré d'autonomie de ces services et l'existence de ressources propres rendent souhaitable l'instauration d'un budget par objectifs pour chaque CRDA. C'est la raison pour laquelle il est proposé de mener une expérience pilote dans un CRDA. Il reste que l'administration centrale dirige la politique nationale menée en matière agricole et qu'elle dispose de moyens d'action spécifiques (réglementaires, techniques, humains) et de financements particuliers. Ce constat amène à proposer de lancer deux autres expériences pilotes, dans l'administration centrale, qui vont préfigurer la mise en œuvre du budget par objectifs global : l'une concernant une direction générale, celle des forêts, l'autre portant sur un programme horizontal, le programme PISEAU.

Ces démarches pilotes permettront de dégager les particularités des organismes choisis, de leur budget, de leurs objectifs, afin de faire une présentation des programmes correspondants, de simuler leur utilisation et, finalement, de faire des recommandations. Les trois expériences pilotes indiqueront aussi la manière d'articuler ensemble les différents budgets par objectifs

du ministère, et, comme on l'a vu précédemment, de tester les méthodes d'organisation, de gestion et de suivi propres à une mise en œuvre détaillée des budgets par objectifs.

Ces expériences pilotes permettront également de voir comment articuler des objectifs nationaux avec des objectifs régionaux de même nature, comment consolider les indicateurs. Il est probable que le choix des pilotes va amener à traiter deux fois les mêmes dépenses, par exemple dans le budget d'un CRDA et dans la fiche relative à une direction générale. Une règle devra être mise en place pour traiter les cas de ce type, en cherchant à privilégier la clarté et la simplicité.

Dans l'immédiat, avant d'en venir aux questions détaillées relatives aux trois expériences pilotes annoncées ci-dessus, il convient d'examiner la possibilité d'élaborer une structure de programmes valide et opérationnelle pour le ministère, dans son ensemble.

a. Structure de programmes du ministère

Le budget par objectifs d'un ministère présente l'action menée dans le secteur considéré en distinguant quelques grands programmes. Chaque programme regroupe la totalité des moyens alloués à une fonction et les met en rapport avec les résultats obtenus, les résultats envisagés et avec les objectifs à atteindre.

La structure de programmes du ministère est la liste de ses programmes. Cette liste vérifie les critères suivants :

- tous les financements publics dont bénéficie l'agriculture y figurent, le titre I comme le titre II, chacun dans l'un ou l'autre des programmes, sans double compte,
- les programmes ne dépendent pas (ou peu) les uns des autres,
- chacun correspond à une unité de finalité générale,
- chacun constitue une unité de commandement, avec une responsabilité clairement attribuée.

Pour des raisons de simplicité, une structure de programmes ne peut pas comprendre plus d'une dizaine de programmes différents.

Généralement, en raison des conditions évoquées ci-dessus, la structure de programmes suit d'assez près la structure d'organisation du ministère en directions générales.

i. L'administration centrale du ministère : un organigramme complexe

Le détail de cet organigramme constitue l'annexe 2. En s'en tenant aux seules directions générales sectorielles, il peut se résumer de la manière suivante :

- services horizontaux,
- direction générale de la production agricole (art 28 du décret de 2001),
- direction générale de la protection et du contrôle de la qualité des produits agricoles (art 29),
- direction générale des services vétérinaires (art 30),
- direction générale de la pêche et de l'aquaculture (art 31),
- direction générale des forêts (art 32),
- direction générale de l'aménagement et de la sauvegarde des terres agricoles (art 33),
- direction générale des ressources en eau (art 34),
- direction générale du génie rural et de l'exploitation des eaux (art 35)
- et, direction générale des barrages et des grands travaux hydrauliques (art 36).

Dans cette structure, certains secteurs apparaissent comme assez bien isolés des autres : la pêche, la forêt. Par contre, de manière plus ou moins directe, ce qui concerne la production agricole relève de trois directions (articles 28, 29 et 30). Quant à la gestion de l'eau, au sens large, elle se répartit sur au moins quatre directions générales, celles citées en dernier dans la liste. En outre, cette gestion de l'eau se mélange assez intimement avec la production et la gestion des infrastructures rurales.

ii. Procéder à une réflexion préalable

Dans ces conditions et à ce stade, deux solutions extrêmes se présentent pour élaborer une couverture complète et synthétique du ministère de l'agriculture par des programmes :

- instaurer un programme pour chaque direction générale ;
- ou bien, procéder en regroupant les directions générales 28 à 30 d'un côté et celles de 33 à 36 d'un autre côté, pour obtenir la structure assez simple suivante :
 - 1- Production agricole,
 - 2- Pêche et aquaculture,
 - 3- Forêts,
 - 4- Eau,
 - 5- Services communs.

La première solution aurait pour inconvénient de rendre difficile d'imputer tel ou tel résultat d'impact socio-économique (en matière de production agricole par exemple) à un responsable bien précis et pourrait engendrer des incompréhensions de la part des interlocuteurs extérieurs.

Quant à la seconde solution, elle rencontrerait un obstacle redoutable à court terme : elle contrarierait la distribution des responsabilités en vigueur à l'heure actuelle et introduirait un risque de complications inutiles dans les relations entre les directions générales. Si une telle présentation devait s'envisager, ce serait pour un horizon non immédiat, avec, en germe, éventuellement, une évolution à opérer dans la structure d'organisation. Le présent rapport propose qu'une réflexion soit menée, sur ce sujet de l'organisation en directions générales, dans le but de voir dans quelle mesure un découpage plus naturel pourrait s'envisager pour les deux secteurs actuellement éclatés, la production agricole et l'eau

Finalement, pour cette toute première phase du lancement des expériences pilotes du budget par objectifs au sein du ministère de l'Agriculture, il est proposé de n'adopter dans l'immédiat aucune des deux voies envisagées ci-dessus, sachant que le cœur actif du ministère, à savoir les CRDA, est impliqué par la désignation comme site pilote de l'un d'entre eux et qu'une direction générale réalisera l'expérience, celle des forêts. Le sujet devrait être mis à l'étude et soumis au débat interne du ministère. La décision concernant la structure de programmes du ministère de l'Agriculture engagera l'avenir pour quelques années. Par conséquent, elle mérite bien une réflexion préalable soigneuse qui tirera parti des éléments ressortant des expériences pilotes, en tout premier lieu celle du CRDA de l'Ariana.

b. Expérience pilote 1

Une expérience pilote dans le Commissariat Régional au Développement Agricole de l'Ariana

i. Un contexte relativement simple

Chacune des 24 régions possède son CRDA, dirigé par un Commissaire, Ingénieur du ministère de l'Agriculture, ayant rang de Directeur général.

Le CRDA est un établissement et non pas une direction régionale. La différence dépasse le simple niveau de la nuance de langage puisqu'elle signifie une certaine autonomie du CRDA vis-à-vis de l'administration centrale. Le CRDA élabore son budget et le soumet à l'administration centrale. Le Gouverneur local est informé et consulté à ce sujet. Ce budget comporte des ressources propres provenant pour l'essentiel de la vente de l'eau. Il comporte également une subvention versée par le ministère. Toutefois, le CRDA ne gère pas directement son budget de personnel titulaire, pris en charge directement par l'administration centrale. Cette dernière dispose de tableaux des effectifs, par région, par corps de fonctionnaires et selon les spécialités techniques.

Dans son ressort régional, le CRDA exerce toutes les responsabilités dévolues au ministère de l'Agriculture et des Ressources Hydrauliques.

ii. Le CRDA de l'Ariana : un diagnostic favorable quant à la faisabilité du budget par objectifs

Le CRDA de l'Ariana a été pressenti en raison de sa facilité d'accès : il est situé dans Tunis même et intervient sur une région comprenant une partie de la Capitale.

Cette région est un peu particulière, par exemple du fait de la présence de forêts périurbaines, ce qui n'empêche pas le CRDA de comporter la plupart des composantes habituelles des CRDA.

Le CRDA de l'Ariana dispose d'un budget atteignant entre 4,3 et 5,3 millions de dinars au total, c'est-à-dire compte tenu de l'investissement et du fonctionnement gérés par la structure, mais aussi compte tenu des charges afférentes à son personnel titulaire assumées directement par l'administration centrale. Pour ce qui concerne les dépenses qui relèvent de son autorité, le CRDA est l'ordonnateur principal. Il sollicite le visa préalable du contrôleur des dépenses régional (ou central, s'agissant des dépenses importantes). Le CRDA de l'Ariana estime que cette procédure de visa préalable ne retarde pas excessivement le rythme de la dépense, à condition de transmettre au contrôleur des dossiers bien préparés.

Le CRDA de l'Ariana a fourni une liste de ses projets 2005, en cours ou à lancer, avec des indications (non reprises ci-dessous) des réalisations physiques déjà obtenues et de leur coût :

- *Hydraulique agricole*
 - o *Maintenance des périmètres irrigués,*
 - o *Curage de réseaux d'assainissement,*
 - o *Achats d'équipements,*
 - o *Pistes agricoles,*
 - o *Sondages de reconnaissance,*
 - o *Eau potable,*
- *Conservation eaux et sols (CES)*
 - o *Aménagement des bassins versants,*
 - o *Entretien et sauvegarde des ouvrages et plantations,*

- *Lacs collinaires,*
- *Entretien du lac Greb,*
- *Réparation lacs Rourich, Snoussi et Ain,*
- *Réparation des digues de Medjerda,*
- *Plantation pastorale,*
- *Forêts et parcours*
 - *Reboisement,*
 - *Brise vent,*
 - *Plantation parcours,*
 - *Entretien des pistes,*
 - *Maintenance pare-feu,*
 - *Protection de la forêt,*
 - *Production de plants forestiers,*
 - *Entretien de plantations,*
- *Études et vulgarisation*
 - *Action de protection des plants et amélioration de la productivité des exploitations,*
 - *Campagne de vaccination contre les maladies du cheptel,*
 - *Enquêtes statistiques et études,*
- *Projet Présidentiel*
 - *Étude de la modernisation du périmètre irrigué de Sidi Thabet,*
 - *Étude de réhabilitation du périmètre irrigué de Cebala Borj Touil,*
 - *Étude de la protection du port de pêche de Kaalat Andalous.*

Les cadres du CRDA indiquent qu'ils disposent d'ores et déjà de toutes les informations nécessaires pour élaborer avec précision le budget rassemblant toutes les ressources du Commissariat.

L'organisation du CRDA reflète les spécificités agricoles de la région et n'est pas figée. Elle repose sur quatre divisions: DAF, DRPS (reboisement et protection des sols), DVPPA (vulgarisation, production agricole) et DHER (hydraulique et équipement rural), auxquelles s'ajoute l'unité de gestion du projet « Développement des céréales », active également sur une région voisine (unité localisée à proximité).

Chaque division se subdivise en arrondissements, par exemple la DAF en : arrondissement « financier », arrondissement « personnel » et arrondissement « bâtiments et matériels ». Autre exemple : la DVPPA en production agricole, animation rurale, statistique, financement et encouragement des agriculteurs, pêche et des services très localisés CTDV ou CTV (Cellule Territoriales de Vulgarisation). Le D de CTDV est l'initiale de Délégation. La région est en effet découpée administrativement en 7 délégations (certaines délégations recouvrent plusieurs communes, d'autres recouvrent seulement une partie d'un territoire communal), dont certaines disposent d'équipes spécialisées (forêts).

L'état du personnel fait apparaître un effectif de 242 personnes, dont 38 des corps administratifs, 96 des corps techniques (ingénieurs, vétérinaires,) et 108 ouvriers. Des ouvriers non permanents participent à l'activité (par exemple pour les travaux forestiers saisonniers). Ils ne figurent pas dans le décompte précédent. Cet état répartit le personnel selon la catégorie et selon l'unité d'affectation (ressources en eau, maintenance PPI, génie rural, arrondissement financier, direction générale).

Une des particularités fortes des CRDA vient de ce qu'ils sont eux-mêmes en charge de tâches de production. C'est le cas en matière de forêts, avec la gestion du patrimoine public forestier (la Tunisie comporte peu de forêts privées), son entretien et son exploitation (les chantiers forestiers). Néanmoins, une orientation nouvelle se fait jour actuellement, conduisant progressivement à confier davantage de travaux au secteur privé, par le biais de

marchés, et à remettre la gestion et la protection de la forêt ainsi que celle de certains périmètres irrigués à des groupements locaux.

iii. Une responsabilité clairement établie

La première question qui se pose s'agissant du CRDA est celle de savoir si cette structure, dotée du statut d'établissement public autonome, constitue bien un véritable centre de commandement et de responsabilité, ayant des latitudes d'action et susceptible de s'engager dans un véritable contrat d'objectif, ou bien si il s'agit essentiellement d'un « fusible » destiné seulement à transmettre des injonctions et à respecter des contraintes. La réponse à cette question est clairement positive. En effet, si les règles de gestion de la fonction publique empêchent qu'un technicien forestier se transforme en agent du génie rural, aussitôt que le besoin d'une redéploiement des moyens se fait sentir au sein du commissariat (il s'agit là d'un cas de figure purement hypothétique), il n'empêche que le CRDA n'est pas sans possibilité d'ajustement de gestion à l'intérieur des moyens dont il dispose. Bien entendu, il a déjà à faire face aux urgences (mobilisation de son personnel pour affronter un événement grave, imprévu). Ensuite, il a la possibilité d'orienter ses demandes budgétaires, ainsi que son mode d'organisation, en fonction de la situation locale et donc des besoins. En particulier, la possibilité d'étudier et de lancer des nouveaux projets d'investissement lui semble largement ouverte. Quant aux divisions et arrondissements qui constituent le CRDA, ils agissent bien entendu en liaison étroite avec les directions générales correspondantes du ministère, uniquement pour ce qui concerne les aspects techniques de leur action. Ceci signifie que la responsabilité de l'action proprement dite reste placée au niveau du Commissaire et des cadres du CRDA.

Des objectifs et des résultats déjà présents

A la question relative aux objectifs du CRDA, les cadres interrogés apportent des éléments de réponse :

- la partie régionale du Plan quinquennal 2002-2006 correspondant à la région de l'Ariana comporte des objectifs chiffrés, ou encore des orientations qualitatives, relatifs au secteur agricole comme, par exemple, des objectifs propres à l'administration (nombre de forages, de chemins construits) ou encore des objectifs de production (production de blé) ;
- le programme présidentiel 2005-2009 donne des directives nationales pour le secteur de l'agriculture (notamment : améliorer le revenu des agriculteurs) ;
- l'administration centrale évoque également l'existence d'un « Plan régional de l'Environnement ».

Les objectifs régionaux existent effectivement, de même que les décisions locales sur les moyens. Par conséquent, le budget par objectifs d'un CRDA est un véritable budget par objectifs, utile pour la stratégie locale et pour la discussion sur ses ressources. Le budget par objectif de l'échelon local a son existence propre ; il ne constitue pas seulement le point de passage obligé pour la constitution du budget par objectifs global du ministère. Toutefois, cette présence nette de la notion d'objectif dans le contexte actuel du CRDA ne va pas sans susciter des interrogations :

- la déclinaison régionale d'un objectif national doit prendre en compte les spécificités locales, quant à l'ampleur et à l'horizon fixés ;
- des objectifs expriment la situation souhaitée pour l'agriculture locale ; leur réalisation suppose des modifications et des améliorations dans ce secteur

économique qui dépendent d'abord du comportement spontané de la professions des agriculteurs plus que des incitations de l'administration (amélioration des rendements de cultures, par exemple) ;

- certaines fonctions d'intervention en cas de crise (lutte contre les criquets, lutte contre les incendies de forêt, contre les inondations, contre une épidémie animale,) doivent faire l'objet d'un choix raisonné d'objectif, selon la probabilité et selon la gravité de ces événements aléatoires, dans la région.

Une fois définis, ces objectifs ont à être suivis en exécution. Un suivi rapproché, mensuel, de l'activité est élaboré par les arrondissements du CRDA afin d'alimenter la réunion mensuelle des Commissaires auprès du Ministre. De leur côté, les projets du CRDA donnent lieu à des comptes rendus d'activités détaillés, à des bilans intermédiaires et à des bilans en fin de parcours. Cette source devrait compléter utilement la précédente pour aboutir à l'expression - par exemple annuelle - d'un compte-rendu d'exécution du budget par objectifs du CRDA, pour ce qui concerne les résultats produits et afin de comparer le réalisé au prévu. Pour les indicateurs envisagés qui ne ressortiraient pas des procédures ci-dessus, probablement davantage tournés vers l'impact, la statistique agricole ou générale (revenu des agriculteurs) devrait pouvoir les prendre en charge (l'annexe 3 donne la liste des enquêtes agricoles). Sur ce point, des investigations complémentaires s'avèreront sans doute nécessaires afin de construire la batterie d'indicateurs, à la fois simple (nombre limité), reprenant de préférence les notions déjà en vigueur (dispositif d'estimation déjà en place, notions déjà validées et intégrées dans les habitudes) et significative des principaux engagements souscrits par le CRDA.

Le budget par objectifs du CRDA est forcément complexe. Il englobe une variété de moyens différents, ayant des spécialités particulières, et renvoie à des domaines multiples (eau, production agricole, forêt, situation des agriculteurs). Pour cette raison et pour une articulation correcte avec le niveau national, il s'agit donc d'un budget par objectifs non pas avec un programme unique mais comportant plusieurs programmes associés aux diverses grandes missions du CRDA (et, par conséquent, du ministère de l'Agriculture). Une telle présentation facilitera la « lecture » du budget par objectifs comme retraçant la « fonction de production » qui calcule le niveau de résultat à partir du niveau de moyens, et inversement¹⁴. Elle facilitera également l'articulation de ce budget par objectifs avec celui, à venir, de l'ensemble du ministère.

iv. Associer les partenaires à la gestion du pilote

Au terme de la loi et du décret instaurant les CRDA, chaque Commissariat « est assisté par un comité consultatif ». Ce comité rassemble en particulier des représentants des agriculteurs, des experts des offices (céréales, huile), ainsi que le Gouverneur (ou ses représentants). Il se réunit environ deux fois par an et examine, entre autres documents, le projet de budget du Commissariat ainsi que son rapport d'activités. La mission propose d'étendre naturellement cette disposition au budget par objectifs du CRDA qui réalisera l'expérience pilote. Le comité aura ainsi à débattre de ce budget nouveau, ce qui confèrera à cet instrument et aux

¹⁴ L'intérêt du budget par objectifs dans la négociation budgétaire est de rendre facile le passage (le calcul) d'un niveau donné de moyen (proposé par l'autorité budgétaire, par exemple) à l'estimation du résultat optimum accessible avec ce moyen, afin de pouvoir comparer ce résultat avec l'objectif politique fixé (par le pouvoir politique). De même, le passage doit pouvoir s'effectuer en sens inverse, pour déterminer le montant minimum de moyen nécessaire (demandé par le service concerné) pour obtenir le résultat visé. Selon la science économique, ces passages s'effectuent à l'aide de la « fonction de production » qui décrit de manière résumée le fonctionnement du dispositif considéré. La fonction de production est parfois explicitée, souvent avec une partie fixe à laquelle s'ajoute une partie proportionnelle au volume de l'inducteur de coût.

documents correspondants un statut public local. Il en découle que la présentation du budget par objectifs du CRDA devra pouvoir se comprendre aisément et, pour cela, qu'elle évitera le côté trop technique et lourd que prennent souvent les documents budgétaires. Elle devra notamment comporter un (court) exposé rappelant les orientations stratégiques définies pour l'action agricole dans la région, en articulation avec les orientations fixées au niveau national.

Le CRDA de l'Ariana approuve l'idée de tester le budget par objectifs sur un exercice annuel complet. Il en va de même pour ce qui concerne le suivi de cette expérience par un groupe, léger, comprenant quelques acteurs locaux, un représentant du ministère de l'agriculture et un des finances.

c. Expérience pilote 2

Une expérience pilote dans la Direction Générale des Forêts (DGF)

i. Un contexte marqué par le « poids » des CRDA

La direction générale des forêts dispose d'un point de correspondance spécialisé au sein de chaque SRDA : l'arrondissement forestier.

Interrogée sur son effectif 2004, la DGF répond de la manière suivante : 471 personnes dans le domaine technique forestier (non compris les ouvriers), dont 50 au niveau central et 421 dans les CRDA. Parmi ces personnes figurent 226 ingénieurs adjoints et 116 ingénieurs. Depuis quelques années, cet effectif est en réduction, sous l'effet des départs à la retraite des agents les plus anciens, non compensés par des recrutements. Cette manière de présenter la direction indique bien que cette dernière considère les arrondissements forestiers des CRDA comme un partie d'elle-même.

Selon un rapport récent, établi à l'issue d'une large consultation des personnels (Consultation – Organisation et gestion des ressources humaines de l'administration forestière, GTZ-ECO, Novembre 2004), le rassemblement de toutes les responsabilités locales entre les mains du CRDA pose problème : « une partie du personnel forestier est transférée à d'autres tâches », « une partie du budget forestier est utilisée à d'autres fins », « la communication avec l'administration centrale est monopolisée par le Commissaire ».

Le même rapport indique également que l'administration forestière est « restée marquée par un centralisme excessif » et que « le personnel technique est resté trop homogène et trop centré sur les techniques ».

ii. Une responsabilité incontestable mais à définir par rapport aux échelons d'exécution

Comme cela est déjà indiqué précédemment, la direction des forêts dispose d'une situation particulière, en raison de sa relative autonomie par rapport aux autres directions générales sectorielles du ministère. Son champ d'action est assez bien délimité, sans recoupement important avec les domaines des autres services. Elle constitue donc bien un véritable programme auquel imputer les réalisations nationales effectuées en matière forestière, les réussites comme les insuffisances.

L'expérience pilote concernant la direction générale des Forêts aurait donc pour aboutissement l'élaboration, la critique et l'essai d'utilisation de la fiche programme relative à ce secteur d'activité du ministère (c.f. le prototype de fiche dans les premières parties de ce rapport). Cette fiche aurait pour vocation de préfigurer celle qui sera ultérieurement intégrée dans le budget par objectifs, de synthèse, élaboré pour l'ensemble du ministère.

Mais, quelles sont véritablement les réalisations de la direction générale de Forêts ? Deux conceptions extrêmes de la DGF s'opposent : la première, naturelle, en vigueur au sein de la direction elle-même, revient à intégrer, au sein du programme de la DGF, les arrondissements forestiers des CRDA ; la seconde, plus radicale, mettrait l'accent sur le rôle d'encadrement réglementaire et technique, par la DGF, des travaux menés dans les arrondissements forestiers des CRDA. Selon cette dernière conception, la DGF agirait essentiellement par le biais d'interventions réglementaires, par des normes et par des incitations, déléguant l'action de terrain à des opérateurs publics (arrondissements) et, peut être, parapublics ou encore privés qui, pour cette raison, ne seraient pas intégrés dans le programme de conduite centrale.

La mission préconise de tester simultanément ces deux manières de procéder au cours de l'expérience pilote. La première manière aurait le mérite d'alimenter directement un cadre global de présentation du budget par objectifs de l'ensemble du ministère. La seconde correspondrait mieux à la réalité des textes et des responsabilités et simplifierait le dispositif des budgets par objectifs en évitant qu'un même crédit soit présenté (et négocié) deux fois. Il est à noter que cette solution n'enlève rien à la mission nationale de la DGF. Celle-ci reste seule responsable du développement de la politique forestière pour l'ensemble de la Tunisie, même si son métier change un peu, devenant pour le coup moins « forestier » c'est-à-dire de terrain et davantage de pilotage global à travers des opérateurs à diriger en dehors de la voie hiérarchique.

iii. Des moyens à inventorier précisément

Pour la DGF, inventorier l'ensemble des ressources qu'elle mobilise ne semble pas poser de problème. Les ressources des projets relatifs à la forêt sont bien analysées. Les ressources provenant du budget de fonctionnement correspondent d'une part aux charges du personnel, lui-même recensé de manière détaillée en effectif et, d'autre part, aux autres charges de fonctionnement (carburant, matériel) couvertes par des quotas attribués en début d'année aux arrondissements forestiers.

Selon le rapport « Stratégie nationale de développement forestier et pastoral » (FAO, 2001) :

La DGF dispose d'un budget de fonctionnement et d'un budget d'équipement.

Le budget d'équipement intéressant les forêts est exécuté dans le cadre du budget de chaque CRDA. La Direction centrale continue à avoir cependant d'importantes responsabilités de coordination et d'orientation mais aussi de préparation des budgets des arrondissements.

Le budget d'investissement comprend le programme national financé directement sur le budget et des programmes hors budget financés par la coopération bi ou multilatérale (projets). Le financement hors budget est variable et représente entre 20 et 30% du total alloué aux forêts.

Le financement des chantiers forestiers représente en moyenne 60% des fonds alloués aux forêts entre 1992 et 2000.

C'est à travers le budget des arrondissements que sont financés les chantiers forestiers qui fournissent des revenus à une importante population. Le rôle social de ces chantiers est devenu quasi structurel. Des milliers de ménages, parfois des zones entières, dépendent pour leur subsistance des revenus distribués par l'intermédiaire de ces chantiers.

Cette citation met en lumière un autre point qu'il s'agira d'élucider au cours des expériences pilotes de la DGF et du CRDA, celui des financements hors budget. Elle souligne également que les moyens consacrés par le ministère à la forêt se situent massivement en région et qu'ils s'associent parfois à une finalité plus sociale qu'agricole.

iv. Une abondance d'objectifs et de mesures des réalisations

Spontanément, pour la direction des forêts, le budget par objectifs évoque d'abord les projets que conduit cette direction. Il s'agit en effet de projets peu nombreux : le Programme Forestier, le Projet de gestion intégrée des forêts (peut être identique au précédent) auquel correspond une Unité de gestion. Ces projets sont importants, ils donnent lieu à des négociations et des documents mettant en avant les objectifs poursuivis en matière de forêt et rapprochant ces objectifs des moyens mis en œuvre pour les atteindre.

« Des objectifs à long terme sont évoqué dans le document déjà cité (FAO – 2001) :

- Maîtrise de l'action anthropique exercée sur les espaces forestiers,
- Arrêt du processus de réduction et de dégradation des parcours steppiques,
- Valorisation des ressources, consolidation des acquis et amélioration de la gestion du domaine forestier,
- Protection de la biodiversité,
- Satisfaction des besoins urbains en matière d'espaces verts et de forêts récréatives,
- Association des populations forestières à la gestion du domaine forestier,
- Prise en charge par les usagers de la gestion des parcours collectifs,
- Apurement foncier du domaine forestier,
- Extension du couvert végétal (amélioration du taux de couverture).

Par ailleurs, le document sectoriel du dixième plan de développement 2002-2006 intitulé « L'agriculture et les ressources naturelles », évoque de nombreux objectifs, dont certains sont chiffrés. Ainsi, « le programme de plantations forestières se répartit comme suit :

- « 12 000 hectares dans le domaine public forestier,
- 5 000 hectares dans le domaine privé de l'Etat,
- 6 000 hectares au bord des routes,
- 10 000 hectares au bord des oueds et des installations hydrauliques,
-
- 16 000 hectares de plantations productives privées»

De surcroît, un objectif « forêt » occupe déjà le devant de la scène : la proportion du sol tunisien (pour sa partie propice à la végétation) avec couverture forestière (forêt, maquis). Cet objectif est évoqué dans le Plan et parmi les engagements présidentiels.

Par conséquent, un « matériel » abondant existe d'ores et déjà en ce qui concerne les directions privilégiées par le pouvoir s'agissant de la forêt tunisienne ainsi que des réalisations à y effectuer. La définition des objectifs du programme « forêts » devrait donc prioritairement partir de cet acquis, sachant que la question de l'horizon et du réalisme se posera : entre une orientation ambitieuse fixée par les autorités pour une échéance éloignée en matière de reboisement et le niveau susceptible d'être réellement atteint d'ici trois années, un exercice de calibrage devra avoir lieu.

Il se pourrait bien néanmoins que de nouveaux objectifs apparaissent, en particulier avec le prochain plan. Par exemple, il a été relevé que « l'association des populations forestières à la gestion du domaine forestier est certainement le plus grand défi que l'administration des forêts aura à relever au cours des 10 prochaines années ». Si ce n'est déjà fait, un tel constat pourrait inciter les autorités tunisiennes à retenir une orientation stratégique dans ce domaine. Ceci amènerait la DGF à adopter un indicateur spécifique rendant compte de la réponse apportée à ce défi.

Enfin, parmi les objectifs poursuivis, des contradictions peuvent apparaître, comme par exemple entre le souci d'économiser les postes d'encadrement des chantiers forestiers et la recherche d'un soutien massif de l'emploi dans les zones forestières, souvent peu favorisées.

Le suivi de ces réalisations et la mesure du réalisé ne devraient pas rencontrer de grandes difficultés. En effet, le rapport FAO déjà cité évoque de nombreux indicateurs, mesurés semble-t-il régulièrement, en particulier en ce qui concerne les diverses productions de la forêt (bois, liège, ...). De son côté, l'annuaire des statistiques agricoles (version relative à 2002) montre l'évolution des productions d'alfa, de liège et de bois de 1993 à 2002.

La direction des forêts dispose en principe d'une connaissance détaillée de sa fonction de production. Déjà, pour une enveloppe globale donnée de moyens, elle sait combiner les divers moyens à mettre en oeuvre de manière performante pour atteindre le résultat optimum. Pour cela, elle dispose de normes (internationales), comme le nombre d'hectares par gardien de surveillance et d'entretien. Dans l'autre sens, elle est à même de calculer facilement le niveau de moyens nécessaire pour atteindre un résultat donné. Ainsi, elle fait le rapprochement entre les moyens de lutte contre les incendies de forêt, la protection assurée et la moyenne des superficies détruites, sachant que des facteurs aléatoires nombreux interviennent dans la production du résultat. Cette connaissance devrait faciliter la détermination d'un budget associant l'input et l'output. Toutefois, cette direction se demande si une analyse approfondie du fonctionnement du secteur des forêts ne constitue pas un préalable indispensable avant la mise en place du budget par objectifs.

v. Une expérience pilote avec de bonnes chances de réussite

Le budget par objectif est souhaité par la direction des forêts, dans la mesure où, après négociation :

- il prend la forme d'une sorte de contrat d'objectifs, avec des engagements réciproques des deux parties : d'un côté la direction des forêts, qui s'avancerait sur les réalisations qu'elle va effectuer ; de l'autre la collectivité nationale, représentée par le ministère des finances, qui s'engagerait à fournir effectivement le montant correspondant de ressources ;
- chaque partie respecte ensuite ses engagements.

Au total, le choix du secteur des forêts comme secteur pilote pour l'expérimentation du budget par objectifs au sein du ministère de l'Agriculture paraît judicieux:

- l'expérience pilote devrait pouvoir se déployer dans de bonnes conditions de simplicité (objectifs peu nombreux, spontanés, déjà bien connus des acteurs concernés) ;
- la culture et l'expérience acquise dans la connaissance du secteur considéré par cette structure font que les chances de réussite de l'expérience pilote sont importantes et, surtout, que des leçons pourront en être utilement tirées en vue d'établir des recommandations pour l'extension du mouvement de réforme ;
- enfin, couplée avec celle menée en CRDA, l'expérimentation porte sur un champ relativement bien délimité, disposant d'une structure centrale de responsabilité et de commandement claire (la direction elle-même), mais qui pose également la question de l'articulation, dans les budgets par objectifs, des deux niveaux de responsabilité, le niveau central et le niveau régional. Ce dernier sujet devra être exploré soigneusement au cours de cette phase préliminaire, afin de proposer ensuite une structure opérationnelle pour l'ensemble du ministère.

Pour la direction des forêts, un calendrier de déroulement de l'expérience pilote sur un exercice annuel, complet, semble convenir. Le cycle ira de la préparation du budget par objectifs de l'année 2006, en parallèle avec la procédure traditionnelle, jusqu'à la clôture des comptes et le rendu des rapports financiers et d'activités constatant les écarts éventuels entre le prévu et le réalisé ainsi que les mesures de corrections qui en découlent.

Du côté du ministère de l'agriculture, le groupe de suivi de l'expérience pilote pourrait se limiter à la direction des forêts, les directions financières et, enfin, un représentant des CRDA. Le groupe devrait également comporter un membre du ministère des Finances qui représenterait la structure de conduite centrale de la réforme budgétaire.

d. Expérience pilote 3

Le programme PISEAU

Souvent qualifié de programme dans le langage administratif en vigueur au sein du ministère de l'Agriculture, le projet PISEAU (Promouvoir la gestion Intégrée des ressources en EAU) constitue-t-il effectivement un programme au sens utilisé dans ce document ? La question fait débat. La mission a en effet observé des opinions divergentes sur ce point. Le développement qui suit conduit à répondre positivement et amène à proposer que, comme pour la direction des Forêts, le travail à entreprendre sur ce sujet ait pour ambition de mettre au point et de tester la fiche programme qui sera intégrée dans le futur document de synthèse présentant les budgets par objectifs du ministère.

Compte tenu des difficultés évoquées antérieurement en ce qui concerne la définition du programme d'ensemble traitant de l'eau, la fiche à élaborer sur le projet PISEAU aura le mérite de ne pas éluder ce problème. Elle permettra de lancer le débat de manière positive sur ce point.

i. Un contexte favorable

Le projet PISEAU se déroule sur la période allant de 2001 à 2006 et sera probablement prolongé au-delà, sous la forme d'un PISEAU2.

Le coût indicatif du projet s'élève à 258 millions de dollars (rapports BM de mai 2000).

Le projet bénéficie d'un financement de la Banque Mondiale.

Il comporte de multiples composantes : gestion de l'irrigation, gestion des eaux souterraines, conservation de l'eau et protection de l'environnement, alimentation en eau rurale et, enfin, renforcement des institutions et des capacités. Ces composantes recourent le champ de compétence de plusieurs directions générales du ministère de l'agriculture et des ressources hydrauliques (voire d'autres ministères).

Les actions menées se déroulent dans de nombreux secteurs géographiques de la Tunisie. Ainsi, en ne considérant que la partie du projet correspondant à l'eau potable, il apparaît que 107 dispositifs d'alimentation en eau potable ont été achevés entre 2002 et 2004, soulignant son caractère englobant et étendu territorialement.

ii. Une responsabilité claire qui pose la question de l'articulation avec les niveaux opérationnels régionaux et centraux

Les réalisations effectives du projet PISEAU incombent aux échelons opérationnels du ministère et relèvent de plusieurs spécialités. Toutefois, une structure unique de direction de ce projet a été mise en place au sein de l'administration centrale du ministère de l'agriculture. C'est cette structure qui se charge de l'impulsion et de la coordination de l'ensemble du projet. Elle constitue le point d'ancrage du programme.

Toutefois, de par sa nature, le projet PISEAU est horizontal par rapport aux directions générales du ministère. En particulier, à des titres divers, il interfère avec les quatre directions générales chargées des questions relatives à l'eau. Constituer son budget par objectifs demandera certainement qu'une sorte de coordination soit mise en place avec ces autres responsables.

iii. Des moyens connus dans le détail

Les documents officiels de lancement du projet, signés par le Gouvernement tunisien et par les bailleurs indiquent de manière détaillée les moyens financiers mis en œuvre, tant du côté national qu'en provenance de l'extérieur, ainsi que leur échelonnement prévisionnel dans le temps.

Toutefois, au terme d'une première lecture de la version française de la loi de finances pour 2005, dans sa partie Investissement, le projet PISEAU n'apparaît pas en tant que tel. Sans aucun doute, ses éléments constitutifs sont mentionnés au titre des CRDA ou des actions conduites par l'administration centrale.

iv. Des objectifs fixés et des réalisations suivies

Les résultats attendus sont abondamment traités dans les documents disponibles, assortis d'estimations économiques et environnementales. Une mission récente (22 novembre-4 décembre 2004) a fait le point détaillé sur l'état d'avancement du projet, composante par composante. A cette occasion, « les indicateurs de performance ont été également revus pour mieux apprécier les résultats attendus du projet ». Le rapport de la mission propose une liste complète d'indicateurs.

Il est à remarquer que le dispositif de suivi physique repose forcément sur de nombreuses mesures, déjà du fait de la multiplicité des composantes, ensuite à l'intérieur de chacune d'entre elles, du fait de la répartition géographique. Certaines de ces mesures sont fondées sur des techniques d'enquêtes par sondage.

Ces informations conviennent bien pour une supervision stratégique minutieuse de l'opération. Elles sont nombreuses, complexes et techniques. Dans la perspective du budget par objectifs, elles devront probablement donner lieu à une synthèse. C'est un point que l'expérience pilote aura à élucider.

v. Associer les partenaires à la définition et à la gestion de l'expérience pilote

Conclusion relative au secteur de l'agriculture

Au sein du ministère de l'Agriculture, on recommande la mise en place d'un véritable dispositif de réforme budgétaire, chargé de lancer puis de mener l'action :

- un chef de projet à temps plein, dans la direction générale des services communs, assurant la responsabilité et la synthèse de l'ensemble de l'opération ;
- un groupe de pilotage commun aux trois expériences, présidé par le Ministre ou par un de ses conseillers, comprenant un représentant de chacun des trois sites pilotes, les directeurs généraux concernés, le contrôleur des dépenses du ministère, un membre du ministère des Finances, dont le secrétariat serait assuré par le chef de projet évoqué ci-dessus ;
- un chef de projet à temps partiel (tiers ou quart de temps) au sein de chaque site pilote, membre du service concerné ;
- un cahier des charges précis pour chacun, une lettre de mission pour le chef de projet central ;
- un calendrier explicite,
- des moyens et des appuis, utiles pour mener à bien cette réforme de grande ampleur qui imposera un important travail de diffusion, de persuasion et de formation en même temps que la mise au point de procédures innovantes.

Annexes – Documents relatifs au Ministère de l’Agriculture et des Ressources hydrauliques

Annexe 1

Rubriques suivies par le dispositif de la statistique agricole

- 1 . RESSOURCES HYDRAULIQUES
- 2 . ENSEIGNEMENT ET FORMATION
- 3 . AGREGATS ECONOMIQUES
- 4 . MOYENS DE PRODUCTION
- 5 . OCCUPATION DU SOL
- 6 . PRODUCTION AGRICOLE
 - 6-1 PRODUCTION VEGETALE
 - 6-2 PRODUCTION ANIMALE
- 7 . LA PECHE
- 8 . L'AGRO-ALIMENTAIRE
- 9 . COMMERCE INTERIEUR
- 10. COMMERCE EXTERIEUR
 - 10-1 EXPORTATIONS
 - 10-2 IMPORTATIONS
 - 10-3 BALANCE COMMERCIALE
- 11. PRIX
 - 11-1 PRIX DE GROS
 - 11-2 PRIX A L'EXPORTATION
 - 11-3 PRIX A L'IMPORTATION
 - 11-4 PRIX A LA PRODUCTION
 - 11-5 PRIX DES INTRANTS

Organigramme du ministère de l'agriculture (Décret du 13 février 2001)

- **Cabinet**
 - Bureau d'ordre central
 - Bureau des relations avec le citoyen
 - Bureau du protocole, d'accueil et de la permanence
 - Bureau de la coopération internationale
 - Bureau de la restructuration des terres domaniales agricoles
 - Cellule de suivi des grands marchés publics
 - Bureau de la planification et des équilibres hydrauliques
 - Bureau d'appui à la femme rurale
 - Bureau d'appui aux exportateurs des produits agricoles
- **Secrétariat général**
- **Inspection générale**
- **Services communs**
 - ❖ **Direction générale des affaires juridiques et foncières**
 - Direction de la législation
 - *Sous direction de la législation*
 - *Sous direction des consultations et des études juridiques*
 - Direction du contentieux
 - *Sous direction du contentieux judiciaire*
 - *Sous direction du contentieux administratif*
 - Direction des études et des aménagements fonciers et agraires
 - *Sous direction des études foncières et agraires*
 - *Observatoire national de suivi des exploitations agricoles*
 - ❖ **Direction générale des études et du développement agricole**
 - Direction des études et de la planification
 - *Sous direction des études*
 - *Sous direction de la planification*
 - Direction des statistiques et de la conjoncture économique agricole
 - *Sous direction des statistiques*
 - *Sous direction de la conjoncture économique*
 - Direction des projets et programmes de développement
 - *Sous direction pour la préparation des projets et programmes de développement agricole*
 - *Sous direction du suivi des projets et programmes de développement*
 - ❖ **Direction générale du financement, des investissements et des organismes professionnels**
 - Direction des investissements agricoles et du financement
 - *Sous direction de la préparation du budget d'équipement*
 - *Sous direction du suivi d'exécution du budget d'équipement*
 - *Sous direction du financement extérieur*
 - Direction du crédit et des encouragements
 - *Sous direction des crédits agricoles*
 - *Sous direction des encouragements de l'Etat*
 - Direction des structures professionnelles agricoles
 - *Sous direction des organismes professionnels de base*
 - *Sous direction de tutelle des organismes professionnels*

- ❖ **Direction générale de l'organisation, de l'informatique, de la gestion des documents et de la documentation**
 - Direction de l'organisation, des méthodes et de l'informatique
 - *Sous direction de l'organisation et des méthodes*
 - *Sous direction de l'informatique*
 - Direction de la gestion des documents et de la documentation
 - *Sous direction de la gestion des documents*
- ❖ **Direction générale des services administratifs et financiers**
 - Direction des affaires administratives
 - *Sous direction du personnel fonctionnaire*
 - *Sous direction du personnel ouvrier*
 - *Sous direction de la formation et des études*
 - *Service social*
 - Direction des services financiers
 - *Sous direction du budget et de la comptabilité*
 - *Sous direction de l'ordonnancement*
 - *Sous direction de la tutelle financière des établissements publics*
 - *Secrétariat permanent de la commission départementale des marchés*
 - Direction des bâtiments et de l'équipement
 - *Sous direction du matériel et des équipements*
 - *Sous direction des bâtiments*
- ❖ Direction du suivi de la gestion des entreprises et établissements publics
 - *Sous direction du suivi des obligations des entreprises et des établissements publics*
 - *Sous direction des études et de la restructuration*
- **Services techniques**
 - ❖ **Direction générale de la production agricole**
 - Direction des grandes cultures
 - *Sous direction des céréales*
 - *Sous direction des cultures fourragères et des légumineuses*
 - Direction des arbres fruitiers et des cultures maraîchères
 - *Sous direction des olives*
 - *Sous direction des maraîchages*
 - *Sous direction des fruits*
 - Direction des études et de la diversification de la production agricole
 - *Sous direction des cultures biologiques*
 - *Sous direction des études et de la diversification de la production végétale*
 - Direction des ressources fourragères et des parcours
 - *Sous direction d'évaluation et de suivi des ressources fourragères*
 - *Sous direction des aliments concentrés et des résidus des cultures*
 - Direction de la production animale et de la promotion des troupeaux
 - *Sous direction de la production laitière*
 - *Sous direction de la production de la viande*
 - *Sous direction de l'amélioration des races*
 - Sous direction du suivi des projets
 - ❖ **Direction générale de la protection et du contrôle de la qualité des produits agricoles**
 - Direction de l'homologation et du contrôle de la qualité
 - *Sous direction des semences et des plants*
 - *Sous direction des intrants et des produits*
 - Direction de la protection des végétaux
 - *Sous direction du contrôle sanitaire interne*
 - *Sous direction de la prévention agricole*
 - *Sous direction du contrôle phytosanitaire aux points de passage*

Sous direction des analyses et de la normalisation
Service de la législation et de la qualité

❖ **Direction générale des services vétérinaires**

- Direction de la santé animale
 - *Sous direction de la lutte contre les maladies animales*
 - *Sous direction du contrôle sanitaire et des laboratoires*
- Direction du contrôle des produits animaux et de la qualité
 - *Sous direction du contrôle de la qualité des produits animaux*
 - *Sous direction du contrôle des médicaments et des équipements d'élevage*
- Direction de la normalisation et du contrôle sanitaire aux frontières
 - *Sous direction de la normalisation et de la réglementation*
 - *Sous direction du contrôle sanitaire aux frontières*

❖ **Direction générale de la pêche et de l'aquaculture**

- Direction de la conservation des ressources halieutiques
 - *Sous direction de la préservation des ressources halieutiques*
 - *Service de la gestion et de l'encadrement des pêcheurs*
- Direction de l'exploitation
 - *Sous direction de la production*
 - *Service de la commercialisation, de la transformation et de l'exportation*
- Direction de la promotion de la pêche
 - *Sous direction de développement des activités et des techniques de pêche*
 - *Sous direction de l'aquaculture*

❖ **Direction générale des forêts**

- Direction de la conservation des forêts
 - *Sous direction de la chasse et des parcs nationaux*
 - *Sous direction de la protection des forêts*
- Direction du développement sylvo-pastoral
 - *Sous direction du reboisement forestier et pastoral*
 - *Sous direction des parcours et de la lutte contre l'ensablement*
- Direction du développement socio-économique de la population forestière
 - *Sous direction des études d'aménagement intégré des forêts*
 - *Sous direction de l'économie et de l'encadrement de la population forestière*
- Direction de la réglementation et du contrôle
 - *Sous direction de la réglementation et du contentieux*
 - *Sous direction du contrôle de la gestion du domaine forestier de l'Etat*

❖ **Direction générale de l'aménagement et de la sauvegarde des terres agricoles**

- Direction de l'aménagement et de la valorisation des ouvrages
 - *Sous direction de l'aménagement*
 - *Sous direction des ouvrages hydrauliques*
- Direction des études
 - *Sous direction des études*
 - *Sous direction de suivi et évaluation*
- Direction des ressources en sol
 - *Sous direction de la cartographie*
 - *Sous direction des études géo-morphologiques et de l'érosion*
 - *Sous direction des expériences appliquées*
- Direction de l'aménagement de l'espace rural
 - *Sous direction des analyses et de l'aménagement*

❖ **Direction générale des ressources en eaux**

- Direction des eaux de surface
 - *Sous direction des réseaux de mesure*

- *Sous direction d'hydrologie analytique et des bases de données*
- *Sous direction de études et des recherches hydrologiques*
- **Direction des eaux souterraines**
 - *Sous direction des études et des recherches hydrogéologiques*
 - *Sous direction des sondages hydrauliques*
- **Direction des eaux non conventionnelles et de la recharge artificielle**
 - *Sous direction des eaux non conventionnelles*
 - *Sous direction de la recharge artificielle*
- ❖ **Direction générale du génie rural et de l'exploitation des eaux**
 - **Direction de l'irrigation et de l'exploitation des eaux agricoles**
 - *Sous direction des études et de l'aménagement des périmètres irrigués*
 - *Sous direction de l'exploitation des eaux agricoles*
 - *Sous direction de la maintenance*
 - **Direction de l'économie de l'eau**
 - *Sous direction de l'économie de l'eau en irrigation*
 - *Sous direction de la valorisation des eaux non conventionnelles*
 - *Sous direction de la promotion des groupements hydrauliques*
 - **Direction de l'eau potable et de l'équipement rural**
 - *Sous direction des études et de l'eau potable en milieu urbain*
 - *Sous direction de l'eau potable en milieu rural*
 - *Sous direction de l'équipement rural*
- ❖ **Direction générale des barrages et des grands travaux hydrauliques**
 - **Direction des études de mobilisation des eaux**
 - *Sous direction des études hydrauliques*
 - *Sous direction des modèles mathématiques d'exploitation des grands ouvrages hydrauliques*
 - **Direction des grands ouvrages hydrauliques**
 - *Sous direction des équipements hydrauliques*
 - *Sous direction de la réalisation des grands ouvrages hydrauliques*
 - **Direction des grands barrages**
 - *Sous direction des études d'exécution des barrages*
 - *Sous direction de la programmation et du suivi des travaux des barrages*
 - *Sous direction des expropriations pour les barrages*
 - *Sous direction de l'analyse des prix et de la maîtrise des coûts des barrages*
 - **Direction de l'exploitation des barrages**
 - *Sous direction du contrôle et de la sécurité des barrages*
 - *Sous direction de l'entretien et de la maintenance des barrages*
 - *Sous direction du fonctionnement et de l'exploitation des barrages*

Annexe 3

Le dispositif des enquêtes agricoles

ENQUETE AGRICOLE

L'Enquête Agricole est une enquête annuelle ayant pour objectifs:

- L'estimation des superficies cultivées des différentes spéculations agricoles.
- L'estimation des effectifs du cheptel.
- L'estimation de l'utilisation des engrais chimiques, des semences et des superficies désherbées.
- Le dénombrement de la main d'oeuvre agricole.

ENQUETE CEREALES

Cette enquête se déroule tous les ans. Les objectifs qui lui sont assignés sont:

- L'estimation des superficies céréalières emblavées et récoltées.
- L'estimation des rendements par mesure objective.
- L'estimation de la production céréalière.

ENQUETE PERIMETRES IRRIGUES

Elle se déroule au cours de la période Juillet-Août de chaque campagne. Ces principaux objectifs sont:

- L'estimation de l'occupation du sol à l'intérieur des périmètres irrigués privés et publics.
- L'estimation des taux d'utilisation des terres et d'intensification des cultures.

ENQUETE OASIS

Cette enquête est réalisée annuellement dans les oasis de Gabes, Kebili, Gafsa et Tozeur. Elle a pour objectifs:

- L'estimation de la production des dattes.
- L'estimation des effectifs des palmiers dattiers.

ENQUETE COMMERCIALISATION

C'est une enquête mensuelle qui intéresse les apports des fruits et des légumes (quantité et prix) auprès des marchés de gros des communes chefs-lieux des gouvernorats ainsi que les abattages contrôlés dans l'ensemble des abattoirs municipaux.

LISTE DES DOCUMENTS CONSULTÉS AU COURS DE LA MISSION

| |
|---|
| - Loi de finances 2005, version française parue au journal officiel |
| - Budget 2005 du ministère de l'agriculture et des ressources hydrauliques (arabe) |
| - Organigramme du ministère de l'agriculture (JO du 13 février 2001) |
| - Loi du 8 mars 1989 portant création des commissariats régionaux au développement agricole |
| - Organigramme du CRDA de l'Ariana (03/2005) |
| - Tableau d'affectation du personnel du CRDA de l'Ariana par service et par catégorie |
| - Etat d'avancement des projets du Gouvernorat de l'Ariana – année : 2004 et 2005 ; 02/03/2005 |
| - Consultation – Organisation et gestion des ressources humaines de l'administration forestière ; Prof H. ILLY, 11/2004 |
| - Liste des unités de gestion des projets ; 03/2005 ; manuscrite |
| - Lettre circulaire du Premier Ministre concernant l'élaboration du projet de budget 2005 ; 01/01/2004 |
| - Dixième plan de développement 2002-2006 – L'agriculture et les ressources naturelles |
| - Projet PISEAU – Rapport de la mission de concertation du 23 novembre au 4 décembre 2004 |
| - Annexes du précédent : Indicateurs de performance pour chaque composante (du projet PISEAU) |
| - Document d'évaluation du projet PISEAU ; 10/05/2000 ; Banque Mondiale |
| - Projet de renforcement des services d'appui à l'agriculture ; Rapport annuel d'activité 2003 |
| - Annuaire des statistiques agricoles 2002 ; 11/2003 |
| - Projet de développement des ressources en eau du nord de la Tunisie – Rapport d'achèvement ; 12/2004 |
| - Rapport financier du PDAI Nord-Ouest de Kairouan – de 1995-2004 ; 12/2004 |
| - Stratégie nationale de développement forestier et pastoral - FAO –2001 |

II. Ministère de l'Enseignement Supérieur

Ce document est le résultat des investigations menées auprès des structures centrales du Ministère de l'enseignement supérieur et certains établissements qui en relèvent (université de Sfax, l'Office des œuvres universitaires du Nord). Il se propose de présenter une évaluation préliminaire de la faisabilité d'une gestion budgétaire par les objectifs. Il traite dans un premier volet de la structure des programmes du ministère à travers la présentation du contexte organisationnel et son adaptation à une approche programmatique et un examen de la procédure budgétaire en vigueur et son degré de prise en compte des objectifs de performance pour l'allocation des ressources.

Dans un deuxième volet (b) le document traite des expériences pilotes en cours de réalisation (université de Sfax) ou pouvant être réalisées (Œuvres universitaires).

Enfin dans un dernier volet (C), des suggestions sont proposées en vue de « capitaliser » les résultats de l'expérience déjà initiée, lancer dans les meilleures conditions une deuxième expérience pilote et fédérer ces expériences dans une démarche intégrée de mise en place d'une gestion par les objectifs.

Deux projets de fiches programmes instruites partiellement par les données collectées auprès de l'université de Sfax, de l'office des œuvres universitaires du Nord sont présentées en annexe.

a. Structure de programmes du Ministère

Pour définir la structure de programmes gérés par le département de l'enseignement supérieur, il est important au préalable de présenter la structuration du département, les principales missions réalisées et les objectifs associés à ces missions.

Cette présentation permettra de vérifier si la structure organisationnelle adoptée favorise la délimitation des responsabilités et une allocation des moyens en fonction d'objectifs spécifiques ce qui constituera un facteur stimulant pour l'adoption d'une gestion par les objectifs (i).

En plus de la composante organisationnelle, le diagnostic de la procédure actuelle d'élaboration et de suivi budgétaire permettra de mesurer l'ampleur des changements à introduire tant dans la phase de planification que dans la phase (ii).

Une synthèse de cette première partie permettra d'apprécier la faisabilité des budgets par les objectifs pour le département de l'enseignement supérieur (iii).

i. Présentation de la structure du Ministère de l'enseignement supérieur

La mission principale du Ministère est d'assurer la formation et la recherche scientifique et compte tenu d'une forte demande d'inscriptions à l'enseignement supérieur (nombre d'étudiants en croissance très importante : augmentation nette de l'ordre de 30 000 étudiants par an). Le Ministère s'est fixé des objectifs prioritaires devant cadrer la réalisation de sa mission:

- Assurer une prestation d'enseignement supérieur à tous les bacheliers
- Améliorer le rendement interne des établissements de l'enseignement supérieur
- Promouvoir la production scientifique
- Développer l'innovation pédagogique
- Favoriser l'insertion dans l'environnement
- Développer l'employabilité et la création des entreprises

A côté de ces objectifs principaux et conformément au choix fondamental de gratuité de l'enseignement, le Ministère s'est fixé des objectifs sociaux consistant à assurer les œuvres universitaires de base telles que l'hébergement, la restauration et l'encadrement des activités culturelles et de loisirs.

Afin de servir l'ensemble de ces objectifs, la structure organisationnelle du département a connu ces dernières années une orientation claire pour la décentralisation notamment en matière de formation et de recherche au profit des universités et instituts d'enseignement technologique et dans un degré moindre en matière d'œuvres universitaires au profit des offices d'œuvres universitaires.

Compte tenu de cette orientation, la structuration actuelle du département est composée :

- Des universités (13) : principales composantes organisationnelles tant au niveau de la consommation des ressources qu'au niveau de la réalisation de la mission du Ministère
- D'une direction générale des études technologiques supervisant 14 établissements d'enseignement technologique
- 3 offices d'œuvres universitaires (Nord, Sud, Centre) coiffant plus d'une centaine d'établissements (restaurants, foyers)
- Des directions générales spécifiques d'encadrement et d'orientation de l'enseignement supérieur et de la recherche
- Une direction générale des bâtiments
- Une direction générale des services communs regroupant les activités administratives et financières
- Des structures d'études et de conseil rattachées au cabinet (bureau d'études et planification, comité d'évaluation, inspection, etc.)
- La cité des sciences

Le tableau suivant synthétise les principaux centres de responsabilité relevant du département, leurs missions et les objectifs qui lui sont associés (voir organigramme Ministère en annexe 3).

| Centre | Principales missions | Objectifs |
|--|---|---|
| - 13 universités coiffant environ 162 établissements (EPA) | - Assurer la formation - Assurer la recherche - Assurer l'ouverture sur l'environnement et veiller à l'employabilité des diplômés - Valoriser les prestations payantes - Les universités sont dotées de prérogatives élargies en matière pédagogique et de recherche et de plus en plus de prérogatives administratives et financières depuis la loi 2000 relative à la décentralisation. | - L'essentiel des objectifs du département sont déclinables au niveau des universités et au niveau des établissements d'enseignement et de recherche - Autonomie assez importante sauf en ce qui concerne le recrutement, les bâtiments et les équipements |

| | | |
|--|--|--|
| | - Les universités sont dotées d'une structure organisationnelle comprenant, un président d'université, deux vices présidents, un secrétaire général et deux principales directions : une direction administrative et financière et une direction scientifique et pédagogique (Voir organigramme en annexe 4) | |
| - Une direction générale des études technologiques (TSET) coiffant 14 établissements (24 projets : 1 par gouvernorat) | - Même mission que l'université pour assurer une formation technique (cycle court) orientée vers les besoins immédiats du marché. Les mêmes objectifs assignés aux universités sont transposables aux ISET avec une hiérarchisation différente | - Idem (avec moins de prérogatives financières pour le Directeur Général des études technologiques que les prérogatives du président de l'université) |
| - 3 offices d'œuvres universitaires | - Prestations d'hébergement - Prestations de restauration - Administration des bourses - Activités culturelles et loisirs - Interventions sociales | - Les objectifs sociaux du département sont essentiellement déclinés au niveau des offices et des établissements qui en relèvent avec une autonomie plus faible en matière de gestion administrative et financière |
| - La cité des sciences (EPNA) | - Promouvoir les connaissances scientifiques à travers des expositions, des colloques, etc. | - Objectifs spécifiques bien cernés - Une autonomie satisfaisante au niveau du fonctionnement - Investissements pilotés par le département |
| - Des directions générales spécifiques (enseignement supérieur, rénovation universitaire, affaires estudiantines, BEP, etc.) | - orientation, assistance, conseil, études, planification | - Objectifs non clairement définis - Pouvoir hiérarchique limité vis-à-vis des universités notamment |
| - Une direction générale des prestations de services bâtiments | - planifier et réaliser les infrastructures du ministère, des universités, des œuvres universitaires | - Objectifs de délai précis - Objectifs de coût non clairement définis - Prestations importantes et performances déterminantes pour la réalisation des objectifs du département |
| - Une direction des services communs | - gestion administrative et financière à travers la négociation et le suivi du budget | - Objectifs clairs : * Respect de la régularité dans l'exécution du budget * Contrôler les unités décentralisées en matière de gestion administrative et financière * Sensibilisation à la gestion par les objectifs comme mode de contrôle à la place et au lieu du contrôle de conformité |

Il ressort de la présentation synthétique de la structure du Ministère que :

- Les objectifs globaux sont bien définis même si leur hiérarchisation n'a pas été bien précisée
- La structure organisationnelle adoptée permet d'identifier et délimiter les responsabilités favorisant ainsi la possibilité de superposer une structure des programmes à la structure fonctionnelle actuelle
- Importantes similitudes organisationnelles entre les principales structures constituant la ligne opérationnelle du Ministère (universités, direction générale de ISET, offices des œuvres universitaires). En effet chaque structure répond à des objectifs globaux déclinés au niveau d'établissements spécialisés ou régionaux selon un système "gigogne" présentant les caractéristiques d'un programme décliné en sous programmes. Ceci favorise la "transposition" des expériences pilotes d'un programme à un autre et permet de "généraliser" assez facilement la démarche adoptée d'une manière expérimentale
- La décentralisation prévue par la loi 2000 au profit des universités favorise l'orientation vers la contractualisation des rapports, entre l'université et le Ministère. Des mesures d'accompagnement pratiques sont toutefois nécessaires pour à la fois simplifier les procédures de contrôle et accroître effectivement la capacité de gestion des universités.

ii. La procédure budgétaire actuelle

Le budget du Ministère de l'enseignement supérieur s'est élevé en 2005 à 652,087 millions de dinars réparti à raison de 526,007 M.D pour le titre I (salaires et fonctionnement) et 126,080 M.D pour le titre II (développement). Ce budget représente environ 5% du budget de l'état et 2% du PIB.

La part des salaires représente plus de 70% du budget de fonctionnement et plus de 56% du budget global du Ministère. L'essentiel du budget est consommé par les universités et les établissements qui en relèvent, les instituts d'enseignement technologique et les œuvres universitaires.

La procédure d'élaboration des budgets n'est pas spécifique à l'enseignement supérieur, elle se base sur le calcul des moyens à allouer sur la base de besoins exprimés par les chefs d'établissements relevant du Ministère de l'enseignement supérieur corrigés en fonction des contraintes budgétaires globales.

Malgré la décentralisation administrative et financière au profit notamment des universités amorcée depuis 2000, l'extension des prérogatives financières de l'université prévue par les textes ne s'est pas traduite dans les faits par un allègement des contrôles à priori effectués par le Ministère de finances et du Ministère de l'enseignement et ce aussi bien au niveau de l'élaboration qu'au niveau de l'exécution du budget.

Au niveau de l'élaboration du budget, l'université ¹⁵est appelée à préparer son budget selon les dispositions de la circulaire du Premier Ministre, d'une part, et des orientations contenues dans la circulaire du Ministre de l'Enseignement Supérieur d'autre part.

¹⁵ *La procédure d'élaboration des budgets est similaire pour tous les établissements relevant du Ministère de l'Enseignement supérieur (en particulier pour les offices des œuvres universitaires)*

Les propositions budgétaires concernent les dépenses de gestion, les dépenses de développement et les dépenses relatives aux besoins de l'université en matière de recrutement du personnel administratif, technique et ouvrier.

Une fois préparé, le projet de budget de l'université est transmis à la Direction Générale des services communs du Ministère de l'Enseignement Supérieur, accompagné des documents budgétaires et des pièces justificatives nécessaires pour l'information de l'autorité de tutelle et ce, en vue d'entamer l'étape des discussions.

Lors de cette étape, des arbitrages sont entrepris et la prise en compte des contraintes globales définies par le Ministère des Finances peuvent être à l'origine d'amputations budgétaires.

Dans la pratique, les crédits budgétaires sont fixés par reconduction systématique des crédits du budget précédent majorés par des « mesures nouvelles ». Ces mesures nouvelles sont en corrélation étroite avec l'évolution de l'effectif des étudiants, avec l'évolution de l'indice général des prix, etc.

Dans une seconde étape de la répartition, il est opéré un « ajustement » pour tenir compte de l'enveloppe budgétaire globale disponible.

Des critiques importantes peuvent être adressées à cette procédure de répartition dont on peut citer :

- Une faible capacité des chefs d'établissements à évaluer correctement leurs besoins. Ils appliquent assez librement des critères qui leur sont propres.
- La répartition se fait sans remettre en cause l'existant, puisque les discussions et les arbitrages portent en général uniquement sur les mesures nouvelles (l'augmentation). Ceci suppose qu'au départ le budget était adapté et qu'au fil du temps rien ne change dans les programmes et les méthodes d'enseignement.
- La principale limite est liée au choix de l'inducteur budgétaire « coût par étudiant ». Cette unité de mesure, si elle est assez adaptée pour les œuvres universitaires, biaise l'analyse pour les établissements d'enseignement et de recherche. En effet, l'unité « Etudiant » n'est pas homogène et ne tient pas compte des différences significatives entre les différentes disciplines, la nature de la charge horaire, des moyens pédagogiques, etc. De plus l'affectation des moyens est basée sur des taux d'encadrement globaux par famille sans tenir compte de la différenciation de chaque établissement.
- Outre l'insuffisance au niveau du critère d'allocation des moyens, il y a lieu d'ajouter l'absence d'incitation des établissements à améliorer la qualité de leurs prestations. La qualité étant définie comme l'aptitude de l'établissement à répondre dans les meilleures conditions aux besoins de ses partenaires ; demandeurs de formations, employeurs, partenaires économiques et sociaux. En effet en l'absence d'une évaluation externe les établissements ne sont pas responsabilisés sur les résultats qualitatifs. Ceci aboutit en fait à privilégier un seul objectif de l'enseignement supérieur : assurer la prestation d'enseignement

Il en découle que l'élargissement des prérogatives financières des universités ne s'est pas traduite dans les faits par un changement dans le mode de management tant que la mesure des performances par rapport aux résultats escomptés n'est pas instaurée selon un référentiel méthodologique permettant une véritable responsabilisation.

La procédure d'exécution du budget est soumise également au contrôle de la tutelle. Ce contrôle se manifeste au niveau de l'autorisation, par arrêté, des virements au sein du budget de l'université ainsi que ceux relatifs aux crédits de paiement. Les virements de crédits en matière de dépenses d'équipement sont soumis à l'approbation préalable du ministre des finances

D'autre part, l'utilisation des excédents nets des recettes sur les dépenses ordinaires est effectuée selon un programme d'emploi respectant la circulaire du Ministre de l'Enseignement Supérieur n°12-97 du 24 février 1997. L'autonomie financière de l'université se trouve à ce niveau limitée par des contrôles financiers et comptables. Le législateur a prévu en effet la soumission des dépenses de l'université au visa du contrôle des dépenses publiques selon le mode de l'engagement provisionnel, dans la limite de la moitié des crédits ouverts, sans pour autant prévoir un allègement équivalent des contrôles a posteriori.

Indépendamment du contrôle procédural sus-évoqué, le principe d'autonomie financière suppose une maîtrise par l'université de ses sources de financement, or le statut de l'université en tant qu'établissement de service public limite ses revenus ; elle est par conséquent contrainte de développer (pour faire face à la contraction de ses revenus) des sources de financement autres que les subventions et ce, à travers l'ouverture sur l'environnement, l'article 29 nouveau de la loi n°2000-67 stipule que « **Les universités...peuvent, par voie contractuelle, assurer des prestations de services à titre onéreux... Elles peuvent également exploiter des brevets et des licences et commercialiser les produits de leurs activités** ».

Elles peuvent également recevoir des dons et des legs et tous autres revenus provenant de leurs activités. La réalisation des recettes propres par l'université, tout en étant limitée dans sa portée, se trouve contrainte par des règles prédéfinies de l'utilisation de ces recettes. Le financement de l'université demeure ainsi largement tributaire des subventions accordées par l'Etat justifiant, par la même, la persistance d'un contrôle financier rigoureux.

Le rattachement du budget des universités au budget général de l'Etat les oblige à respecter, dans l'emploi de leurs ressources, un cadre budgétaire et comptable qui n'est pas établi en fonction de leurs besoins de gestion mais plutôt défini dans des conditions et selon des normes prescrites.

En effet, la structure du budget des universités inspirée de celle du budget de l'Etat est composée de deux titres :

Un premier (intitulé **Titre I**) qui comprend les dépenses de gestion et les ressources ordinaires ;

Et un deuxième (intitulé **Titre II**) composé des dépenses de développement et des ressources en capital.

La nomenclature budgétaire en tant que document approuvé par une circulaire ministérielle indiquant (par chapitre, article, paragraphe et sous paragraphe) l'ordre selon lequel doivent être classées toutes les opérations de recettes et de dépenses affectant le budget consacre le principe de l'universalité du budget. Elle facilite ainsi le contrôle budgétaire mais elle ne permet pas en revanche de tenir compte des spécificités managériales de l'université.

Un système de « fenêtrage » permettant de désagréger la nomenclature générale est, à ce titre, nécessaire afin de maintenir les avantages de l'universalité et de tenir compte des besoins de gestion dictés par la diversité des opérations issues de l'activité des universités et les différents axes d'analyse possibles.

Il ressort de la description de la procédure budgétaire que malgré l'élargissement par les textes des prérogatives de l'université (principal maillon de la gestion de l'enseignement supérieur) devant à priori favoriser une gestion par les objectifs, l'inadaptation des outils d'allocation des moyens et l'absence, faute d'un système d'évaluation, de liens entre objectifs et moyens limitent fortement la portée de la décentralisation et consacrent dans les faits la procédure actuelle de budgétisation basé sur la reconduction et la faible connexion avec la performance.

iii. Synthèse

En référence aux conditions préalables pour la mise en place des budgets par les objectifs, l'analyse de la structure organisationnelle du Ministère et de la procédure budgétaire en vigueur permettent d'affirmer que si les conditions sont globalement favorables pour superposer à la structure organisationnelle une structure de programmes, la procédure budgétaire demeure peu adaptée à un système d'allocation **des ressources par les objectifs**.

En effet les principaux facteurs stimulants sont :

- Une structuration claire basée sur des centres de responsabilités pouvant constituer des programmes finalisés. Cette structuration peut être segmentée selon les programmes suivants :
 - * L'enseignement supérieur universitaire (universités)
 - * L'enseignement supérieur technologique : direction générale des études technologiques : une réflexion plus approfondie peut-être menée pour évaluer l'opportunité de considérer les instituts d'études technologiques (formation technique cycle court) comme faisant partie du « programme enseignement supérieur ». A cet effet, les instituts d'études technologiques (au nombre de 14 actuellement) peuvent être rattachés à la structure de l'université.
 - * Les œuvres universitaires
 - * L'infrastructure
 - * La cité des sciences
 - * Les activités de soutien.
- Des objectifs globaux bien définis et déclinables au niveau des « projets de programmes » proposés
- Une culture globalement favorable à la gestion par les objectifs même si elle est plus explicite au niveau des universités et des établissements qui en relèvent
- Une planification à moyen terme (plan) bien connectée avec les budgets annuels
- Un poids important dans le budget « des mesures nouvelles » généré par la croissance vertigineuse du nombre d'étudiants ce qui rend le « poids du passé »

moins important et confère au Ministère une marge de manœuvre plus importante dans l'allocation des moyens additionnels

- L'existence d'un « noyau dur » de ressources humaines maîtrisant les enjeux de la gestion par les objectifs (indicateurs, évaluation, etc.)
- Plusieurs formations et stages ont été suivis par les cadres supérieurs du Ministère et par les gestionnaires des universités
- La réalisation de plusieurs études d'amélioration du système de management dans les établissements universitaires ayant abouti à des recommandations organisationnelles et managériales favorables à la gestion par les objectifs
- La disponibilité d'un système d'information assez bien étoffé notamment dans sa composante quantitative

Néanmoins, certains facteurs peuvent contraindre le rythme de migration vers la gestion par les objectifs dont les principaux sont :

- Une gestion quasi permanente de l'urgence générée par la croissance importante du nombre d'étudiants laissant peu de temps à la réflexion et à la prise en compte d'une manière équilibrée des objectifs autres que la prestation d'enseignement focalisant actuellement l'attention de tous les gestionnaires centraux et des établissements.
- Absence d'une procédure maîtrisée et validée par les structures centrales (Enseignement supérieur et Finance) de calcul des coûts complets permettant de servir de base pour l'allocation des ressources. Le problème est à ce niveau double puisque l'unité d'œuvre qui est l'étudiant est une unité variable (non homogène) et que la méthode de calcul n'est pas auditée
- Les hypothèses à la base de l'allocation des moyens tel que le taux d'encadrement restent globales et peu différenciées en fonction des spécificités de chaque établissement
- Une implication insuffisante en temps et en ressources des structures centrales pour soutenir les initiatives entreprises par certains établissements dans le sens d'une présentation des budgets selon les objectifs
- Un cloisonnement important entre les structures opérationnelles et les structures financières
- Une faible structuration des services financiers des établissements universitaires d'enseignement et d'œuvres générant une certaine « résistance » de la part des structures centrales chargées du budget à leur « faire confiance »
- Un certain émiettement du budget des universités et des offices des œuvres universitaires (administration centrale, université, établissement, foyer universitaire) empêchant une vision d'ensemble des flux financiers affectés à

l'université ou l'office en tant que centre de responsabilité appelé à réaliser des objectifs prédéfinis

- Une insuffisance pour la majorité des établissements de l'enseignement supérieur d'une évaluation interne et externe selon un référentiel méthodologique permettant de fiabiliser les résultats et d'utiliser ces résultats comme base d'allocation des ressources.

b. Expériences pilotes

i. Expérience pilote 1 : l'université de Sfax

Contexte de l'expérience

Dans le cadre de la décentralisation progressive de la gestion de l'enseignement supérieur et particulièrement l'élargissement des prérogatives des universités en matière pédagogique, administrative et financière, le Ministère de l'Enseignement Supérieur a initié en 2003 une expérience pilote de gestion par les objectifs au sein de l'université de Sfax du Sud. Cette université comptait à l'époque 17 établissements d'enseignement supérieur et environ 50 000 étudiants, elle est à ce titre l'une des plus grandes universités comprenant également une diversité représentative des différentes spécialités de l'enseignement supérieur (sciences humaines, gestion, écoles d'ingénieurs, etc.).

L'expérience a démarré avec une journée d'information à l'Institut Supérieur des Etudes Technologiques de Sfax le 30 avril 2003 en présence des différents partenaires de l'expérience : 1^{er} Ministère, Ministère des Finances et Ministère de l'Enseignement Supérieur. Au cours de cette journée, 5 établissements universitaires ont été choisis pour mener l'expérience sous la supervision de l'université. Le choix des établissements a tenu compte de la taille, des disciplines enseignées et du degré d'étoffement en ressources humaines. La journée a permis également de discuter et expliciter la méthodologie d'approche pour la réalisation de l'expérience. Les travaux ont démarré avec la constitution de six commissions :

- La commission des bâtiments, équipements et matériels
- La commission des affaires financières
- La commission du personnel technique, administratif et enseignant
- La commission des affaires estudiantines
- La commission des bibliothèques, documentation et moyens pédagogiques
- La commission de la recherche scientifique, de la coopération internationale et le partenariat avec l'environnement

Le travail des commissions a été essentiellement focalisé sur :

- L'élaboration d'une base de données permettant de proposer des indicateurs d'activité susceptibles de servir « d'inducteurs budgétaires ».
Cette base de données sera supportée par une application informatique (déjà prête) SAGES : Système d'Aide à la Gestion de l'Enseignement Supérieur.

- Le calcul de certains coûts de fonctionnement dans une optique de centres de responsabilité
- La proposition d'aménagements de la nomenclature budgétaire pour l'adapter à une gestion par les objectifs.

Un séminaire a été organisé en juin 2004 avec une participation de l'Agence Française de Mutualisation de l'Enseignement. Ce séminaire a permis aux équipes des différentes commissions d'ajuster leurs travaux en fonction des expériences françaises présentées au cours du séminaire.

Au stade actuel, des rapports par commission ont été préparés contenant les propositions d'indicateurs de mesure d'activité dans l'attente d'une suite à donner à ces travaux.

La réunion tenue avec les coordinateurs de l'expérience relevant de l'université de Sfax a permis de constater que malgré l'importance du travail effectué notamment en matière de collecte de données et de proposition d'indicateurs, l'expérience est à "la croisée des chemins" et que sa continuité est tributaire des conditions suivantes :

- La nécessité d'évaluer au niveau central du Ministère le travail déjà effectué et de fixer des objectifs clairs pour la poursuite et la généralisation de l'expérience qui devrait aboutir à sa finalité première : élaborer un cadre contractuel entre l'université et le Ministère
- Doter le projet des moyens humains et matériels nécessaires pour parfaire l'expérience. Parmi ces moyens une assistance rapprochée par des compétences spécialisées dans l'implémentation de la gestion par les objectifs, outre l'affectation d'un budget spécifique à l'expérience permettant d'assurer le travail
- Mettre en œuvre après validation le système de gestion par les objectifs et adapter la procédure de négociation budgétaire au nouveau mode de gestion
- Instaurer un système d'évaluation interne et externe des établissements comme outil principal de justification de l'allocation des ressources

Enseignements à tirer de l'expérience

Le bilan, à ce stade, de l'expérience pilote de l'université de SFAX peut être considéré globalement comme **encourageant** au regard des **principaux points suivants** :

- La structure « université » présente un cadre approprié pour la gestion par les objectifs en ce sens qu'elle présente les caractéristiques suffisantes d'un centre de responsabilité disposant de prérogatives assez étendues lui permettant de s'engager dans un véritable contrat objectif
- Le nombre d'établissements universitaires (+ de 16 établissements ont exprimé leur adhésion au projet de gestion par les objectifs et à l'évaluation de la performance) permet de générer un effet induit important. De plus plusieurs autres universités et établissements ont participé ponctuellement aux travaux
- Une volonté explicite de bien mener le projet à terme et une « fierté » de pouvoir constituer une référence par rapport aux autres établissements universitaires

- Un travail important de collecte d'information et de conception d'indicateurs de mesure a été réalisé. Ce travail est supporté par un logiciel « SAGES » permettant de réaliser les simulations nécessaires pour le calcul des besoins en moyens
- Une approche participative satisfaisante basée sur des commissions spécialisées par thème et des réunions périodiques de suivi présidées le plus souvent par les premiers responsables de l'université (Président, secrétaire général). Cette approche a permis d'associer ponctuellement des établissements relevant d'autres universités et l'institut supérieur d'études technologiques domicilié à Sfax.
- La création d'un master spécialisé en gestion par les objectifs servant d'expérience de réflexion et d'étude susceptible, moyennant une assistance appropriée, de développer des compétences spécialisées dans la GPO.

Les principales limites auxquelles il y a lieu de remédier sont :

- La faible implication des structures centrales de l'enseignement supérieur et du Ministère des Finances dans le projet ce qui ne lui a pas permis **de disposer** des moyens matériels et humains nécessaires (la seule volonté des membres de l'équipe permanente du projet ne suffit pas). Une plus forte implication des structures centrales est de nature à conférer au projet un caractère plus « officiel » permettant de mieux finaliser le projet et l'insérer dans un calendrier de réalisation impliquant des changements réels au niveau du mode de négociation budgétaire et du mode de management en général.
- Absence, dans l'état actuel des choses, au niveau central (Enseignement supérieur et Finances) d'une structure ou groupe de travail chargé parallèlement à l'avancement des travaux sur le site pilote de concevoir et mettre en œuvre les changements à introduire au niveau de la procédure budgétaire, au niveau des indicateurs de base pour l'allocation des ressources. Certes un travail de réflexion et d'études est mené (et documenté) au niveau de la commission d'évaluation et le BEP relevant du cabinet mais force est de constater que ce travail n'est pas « appropriée » par la structure centrale chargée de la négociation budgétaire « direction générale des services communs » ni par les structures centrales de coordination et de pilotage des universités.
- L'équipe du projet relevant de l'université de Sfax, malgré la richesse de sa composition et son adoption d'une approche participative ne comprend pas des profils financiers maîtrisant les procédures et les contraintes de la gestion financière publique : cette maîtrise est en effet encore insuffisante au niveau des structures de l'université en général ce qui, combiné, avec la faible implication des structures financières centrales a conféré au travail effectué, jusqu'à maintenant, un caractère « technique » sans lien clair avec les conséquences financières. L'équipe manque par ailleurs d'assistance « externe » spécialisée permettant de mieux orienter et ordonnancer les travaux. Cette assistance est primordiale surtout pour la méthodologie de calcul des coûts complets, de la sélection des indicateurs et l'évaluation interne et externe

ii. Expérience pilote 2 : Les œuvres universitaires

Contexte organisationnel et étendue des responsabilités

A côté de la prestation principale de l'enseignement supérieur consistant à assurer la formation et la recherche, une mission non moins importante du ministère est d'assurer les prestations logistiques fondamentales pour les étudiants en matière d'hébergement, de restauration, des bourses et d'activités culturelles et sociales.

Cette mission constitue en fait **un appui direct** à la réalisation des objectifs de prestation d'enseignement. Comme précisé plus haut, la structuration actuelle du Ministère prévoit 3 offices d'œuvres universitaires chargés d'assurer les prestations de l'hébergement, de restauration et d'administration des bourses : l'office des œuvres universitaires du Nord, du Sud et du Centre.

Ces offices sont des établissements administratifs dotés d'une autonomie administrative et financière moins importante que les universités mais permettant néanmoins de les considérer comme des centres de responsabilité chargés de gérer au mieux les subventions de l'Etat pour assurer des prestations dont la maîtrise des coûts et des délais constitue le facteur clé de succès

L'office des Œuvres Universitaires est organisé en deux principales directions (voir annexe 5) :

- Une Direction des Œuvres Universitaires et de l'Action Sociale supervisant deux sous directions :
 - * La sous direction des bourses, des prêts et des aides sociales. Cette sous direction est chargée de l'administration des bourses, du recouvrement des prêts et des aides sociales
 - * La sous direction de l'hébergement, de la restauration et de l'animation culturelle et sportive : elle est chargée de gérer les activités d'hébergement, restauration et d'encadrer les activités culturelles et sportives
- Une Direction des Services Communs coiffant 3 sous directions :
 - * La sous direction des affaires administratives et financières chargée de la gestion des ressources humaines, du budget et de la comptabilité et du paiement des salaires.
 - * La sous direction des bâtiments, des équipements, des marchés et de l'approvisionnement. Cette direction est chargée de la gestion des bâtiments et équipements et des marchés d'approvisionnement
 - * La sous direction informatique chargée de l'exploitation et la maintenance des applications informatiques.

A coté de ces deux directions, une sous direction en staff s'occupe des affaires juridiques, de la documentation, de l'accueil et des relations publiques.

Chacun des trois offices d'œuvres universitaires coordonne et oriente la gestion d'établissements (EPA) d'œuvres universitaires constitués de foyers universitaires, restaurants universitaires ou de cités universitaires (foyer + restaurant). Ces établissements (au nombre d'une centaine) ont un budget autonome, négocié et validé par la direction

générale de l'office de rattachement puis intégré dans le budget global de l'office lui même négocié avec les services centraux du Ministère de l'Enseignement Supérieur.

Bien que certaines réflexions soutiennent que les œuvres universitaires peuvent être considérées comme une activité de soutien devant être sous la responsabilité des universités disposant d'une structure administrative et financière de plus en plus étoffée, favorisant ainsi une meilleure maîtrise du processus de l'enseignement supérieur dans sa globalité, l'étendue des responsabilités des offices, l'importance de la dimension sociale et la spécificité des prestations d'œuvres universitaires militent plutôt en faveur de la considération de leur activité comme un centre de responsabilité distinct

Le choix, donc, de considérer les œuvres universitaires comme un programme à part finalisé semble à la fois adapté au contexte et réalisable même si une plus grande décentralisation à travers la création d'un nombre plus élevé d'offices peut être envisagée progressivement pour une meilleure harmonie avec la décentralisation de l'enseignement supérieur.

Les moyens

La procédure budgétaire actuelle permet de cerner assez clairement les moyens alloués aux œuvres universitaires. Ces moyens sont en effet directement corrélés avec le nombre d'étudiants et le lien entre le niveau d'activité et les ressources allouées n'est pas difficile à établir. (L'unité "étudiant" constitue un inducteur budgétaire approprié). En effet, on peut distinguer dans le budget deux catégories de charges :

a. **Les charges directes** relatives aux subventions accordées par étudiant :

- * Pour la restauration
- * Sous forme de bourse
- * Sous forme d'encouragement du secteur privé à offrir un hébergement aux étudiants

La budgétisation de ces charges ne pose pas de difficultés et est corrélée avec des objectifs quantitatifs mesurables.

La prise en compte des objectifs qualitatifs (qualité du repas servi, qualité d'hébergement, adaptation de la bourse aux besoins de l'étudiant) n'est pas soutenu, en revanche, par des études actualisées du coût complet de ces prestations permettant de dimensionner les moyens alloués au niveau de qualité souhaité.

b. **Les charges indirectes** relatives à l'infrastructure, aux équipements et au fonctionnement. Ces charges sont très liées au mode de gestion adopté et sont budgétisés selon des critères faiblement connectés avec des normes ou des références externes. Elles concernent l'entretien, les frais du personnel, les frais généraux, etc.)

Le lien de ces charges avec les objectifs est difficile à établir en l'absence d'une démarche de détermination d'un coût complet par prestation.

Malgré l'insuffisance des outils d'analyse des coûts par prestation, l'orientation stratégique vers la sous-traitance aussi bien au niveau de l'hébergement qu'au niveau de la restauration offrent une possibilité de comparaison entre les performances (coût, qualité) des deux

systèmes de prestations qui cohabitent actuellement moyennant toutefois des études d'évaluation plus fréquentes.

Les moyens humains tant au niveau des postes de management qu'au niveau des postes opérationnels de prestations de service sont, dans l'état actuel, insuffisants. Nos investigations auprès de l'office des œuvres universitaires du Nord ont révélé les principales insuffisances suivantes :

- c. Faible taux d'encadrement et insuffisance de la formation managériale pour les structures centrales et les directeurs de foyers, restaurants et cités
- d. Qualification insuffisante du personnel technique de restauration et de gestion et entretien des bâtiments.
- e. Faible équipement informatique et utilisation encore limitée des technologies d'information rendant le suivi des activités assez difficile.
- f. Importantes contraintes générées par l'application de la législation de passation des marchés ne permettent pas de disposer à temps des moyens d'exploitation.

Les objectifs et les résultats attendus

Les objectifs associés aux œuvres universitaires sont, à moyen terme, assez bien identifiés et découlent en fait de l'objectif principal du ministère : assurer pour tous les bacheliers une prestation d'enseignement supérieur ce qui suppose la réalisation dans les délais et au moindre coût des prestations d'hébergement, de restauration et des oeuvres associées.

La clarté des objectifs se trouve, néanmoins, contrainte à plus long terme par la capacité du budget de l'état de soutenir la politique sociale affichée face à la croissance importante du nombre d'étudiants d'une part et le souci de garantir une prestation de qualité minimale compatible avec les besoins des étudiants.

Dans l'attente des résultats d'études approfondies sur le financement de l'enseignement supérieur en général et les œuvres universitaires en particulier (études en cours de finalisation), une orientation assez claire de désengagement du département de l'enseignement supérieur de la gestion courante des œuvres universitaires semble se dessiner. Cette orientation consiste à confier aux offices des œuvres universitaires la mission de :

- g. Mettre en oeuvre une politique de "subvention indirecte" consistant à encourager le secteur privé à investir dans l'hébergement et la restauration
- h. Optimiser l'exploitation des infrastructures actuelles.

L'objectif sous-jacent à cette orientation est de mieux maîtriser les coûts par la sous-traitance tout en favorisant l'amélioration de la qualité des prestations pour s'assurer d'une plus grande contribution de l'étudiant dans le coût des prestations qui lui sont destinées. **L'offre directe des œuvres universitaires** sera davantage dédiée aux couches sociales les plus démunies

Cette nouvelle orientation suppose, néanmoins, des préalables importants au niveau du mode de management des offices des œuvres universitaires qui doit évoluer vers **un mode de pilotage** axé sur les études, l'analyse des coûts et le suivi ce **qui contraste** avec le mode

actuel focalisé sur la gestion directe et la production de prestations dans des conditions peu compétitives.

Nos investigations auprès de l'office des œuvres universitaires du Nord a révélé, à cet effet, la nécessité de mieux communiquer sur cette nouvelle orientation et d'entreprendre les actions de sensibilisation et de formation nécessaires pour réussir cette mutation.

Malgré, les insuffisances évoqués, les objectifs à moyen terme guidant l'action des œuvres universitaires peuvent être synthétisés par type de prestation comme suit :

| Prestation | Objectifs |
|--------------------|--|
| Hébergement | <ul style="list-style-type: none"> - Assurer pour tous les étudiants demandeurs de logements une à deux années d'hébergement. - Œuvrer pour le désengagement progressif de la gestion directe de l'offre d'hébergement en la ramenant à 20 % seulement de l'offre globale - Améliorer la qualité de l'hébergement (respecter les normes prédéfinies d'espace et d'équipement) |
| Restauration | <ul style="list-style-type: none"> - Utiliser au mieux l'infrastructure actuelle - Maîtriser le coût d'un repas - Respecter les critères de qualité - Mettre en œuvre un système de réservation de repas et minimiser le "coulage" |
| Loisirs et culture | <ul style="list-style-type: none"> - Utiliser au mieux le budget alloué - Encourager l'auto animation |
| Assistance sociale | <ul style="list-style-type: none"> - Assurer un soutien matériel aux étudiants nécessiteux et non boursiers - Développer le soutien psychologique aux étudiants |
| Prêts | <ul style="list-style-type: none"> - Améliorer le taux de recouvrement |
| Bourses | <ul style="list-style-type: none"> - Assurer l'administration des bourses dans les délais requis |

Les intervenants dans la réalisation des œuvres universitaires

S'agissant d'une activité déconcentrée et compte tenu des nouvelles, orientations stratégiques, on peut identifier trois acteurs principaux :

- **L'administration centrale** du Ministère qui doit formaliser la stratégie et communiquer sur les objectifs qui en découlent afin de consacrer dans les faits les changements de politique. L'implication de l'administration centrale permet également d'assister les offices des œuvres universitaires dans les études techniques d'évaluation des coûts et de simuler (planifier) les moyens nécessaires pour atteindre les objectifs
- **Les offices des œuvres universitaires** dont le rôle est central à travers le développement d'un nouveau mode de management axé sur :

- * La gestion efficace de l'externalisation (négociation, élaboration des cahiers des charges, suivi). Ceci nécessite des efforts importants de formation
 - * L'encadrement et le suivi des établissements qui lui sont rattachés pour améliorer la qualité et maîtriser les coûts de l'offre directe par comparaison aux activités externalisées
- **Les établissements** qui assureront une gestion directe des prestations. Ces établissements devront améliorer leurs prestations selon des normes de qualité et de coût dans un contexte de "concurrence" facilitant une gestion par les objectifs
 - **Les universités et les établissements** d'enseignement et de recherche en tant que gestionnaires principaux de la vie estudiantine constituent "le client" des prestations des œuvres universitaires, leurs suggestions et avis permettront de développer un système d'évaluation à même d'orienter le programme œuvres universitaires notamment en matière de qualité de prestations

Faisabilité de l'expérience

Si l'on se réfère aux principales étapes du processus de mise en place d'une gestion par les objectifs, on peut formuler les constations suivantes quant à la faisabilité de l'expérience pilote des œuvres universitaires (office des œuvres universitaires du Nord)

- Le périmètre du programme "œuvres universitaires" est bien délimité et correspond à un centre de responsabilité identifié à travers la structure des offices d'œuvres universitaires et les établissements qui sont sous leur contrôle
 - Les objectifs sont définis notamment dans leur dimension quantitative, les aspects qualitatifs ne sont pas en revanche suffisamment cernés
 - La stratégie préconisée pour la réalisation des objectifs associés aux œuvres universitaires est arrêtée au niveau des grandes lignes néanmoins des études complémentaires sont en cours pour mieux formaliser cette stratégie et l'explicitier aux différents acteurs intervenants dans les œuvres universitaires.
 - L'identification des indicateurs de suivi des objectifs ne pose pas de difficultés particulières. Ces indicateurs s'expriment en effet en quantité, coût et qualité par "lit" et "repas" offert ou par étudiant. Néanmoins le système d'information actuel nécessite des améliorations substantielles pour permettre une mesure périodique et fiable de ces indicateurs. En effet, seuls les indicateurs liés au nombre sont actuellement disponibles avec une fiabilité moyenne.
- Les investigations menées auprès de la direction des services communs de l'office des œuvres universitaires du Nord et l'examen du budget montrent que, moyennant des moyens humains appropriés, il est possible de consolider le coût complet des œuvres universitaires ainsi que sa segmentation par type de prestation. Ce travail gagnerait à être entrepris afin de servir de base pour les projections financières requises par la gestion par les objectifs d'une part et évaluer d'autre part le coût de l'externalisation (totale ou partielle) des prestations surtout que la stratégie envisagée est de maintenir une offre (minimale) directe des prestations et que le marché de sous-traitance n'est pas encore suffisamment concurrentiel

- Enfin, les investigations menées ont permis de constater une insuffisance importante au niveau des moyens humains et du système d'information rendant le pilotage d'une expérience de gestion par les objectifs par les moyens internes uniquement des offices, difficile. Aussi, tout en impliquant les premiers responsables des offices et de certains établissements, est-il suggéré de renforcer l'équipe de pilotage du projet "GPO œuvres universitaires" par des compétences du département central et une assistance technique externe.

iii. Plan d'action pour l'ordonnement des actions pilotes et leur intégration dans une démarche globale de GPO pour le Ministère

Compte tenu d'un contexte organisationnel du Ministère de l'enseignement supérieur favorable à une gestion par les objectifs et malgré la persistance du recours à une procédure budgétaire faiblement connectée avec l'évaluation des performances, la faisabilité de la migration progressive vers une gestion par les objectifs est assez forte.

La réussite de cette migration est tributaire néanmoins de certaines conditions qui, à défaut de leur satisfaction, risquent de compromettre le travail conceptuel et technique important réalisé dans le cadre de l'expérience pilote de l'université de Sfax et décourager toute autre initiative

- La première condition concerne **la nécessité de piloter** d'une manière **centralisée et intégrée** la démarche de gestion par les objectifs et de la considérer comme un changement principal dans le mode de management des activités du Ministère. Ceci suppose **un engagement et un appui formels** du chef du département et des structures centrales et une allocation conséquente des moyens humains et matériels
- La deuxième condition a trait à la mise en œuvre effective de la décentralisation décidée au profit des universités et de l'étendre aux autres établissements relevant du département et par le renforcement des moyens notamment humains des structures décentralisées ou déconcentrées en rapport avec les missions qui lui sont attribuées.
- La troisième condition concerne une simplification progressive des procédures d'acquisition des moyens qui souffrent actuellement d'une grande lourdeur générée essentiellement par l'application très formelle de la législation de passation des marchés.

Parallèlement à la mise en œuvre de ces conditions, la migration vers un système de gestion par les objectifs suppose l'élaboration d'un plan d'action permettant de :

- Capitaliser l'expérience pilote de l'université de Sfax
- Lancer une deuxième expérience pour les œuvres universitaires

Capitaliser l'expérience pilote de l'université de SFAX

Afin de tirer profit du travail déjà réalisé et l'inscrire dans une perspective plus globale de changement du mode de gestion des universités, il est recommandé de replanifier l'expérience pilote de l'université de Sfax dans le cadre d'un projet plus intégré intitulé « gestion par les objectifs des universités ». A cet effet les actions suivantes sont suggérées

Evaluer et ajuster le travail déjà réalisé

1. Sur la base des constats développés dans la présente aide mémoire, organiser un séminaire d'évaluation de l'expérience pilote de l'université de Sfax avec l'équipe du projet ayant participé aux différents travaux et en présence du directeur général de l'unité des « budgets par les objectifs » (Ministère des finances) avec certains de ses collaborateurs, les structures centrales de l'enseignement supérieur chargées respectivement des budgets, des directions générales spécifiques (l'enseignement supérieur, rénovation universitaire, recherche) et des responsables du BEP et la commission d'évaluation.

Ce séminaire devrait aboutir, en plus de l'évaluation des étapes réalisées à élaborer un chronogramme de réalisation pour la poursuite de l'expérience avec les recommandations suivantes :

- Désigner des responsables centraux (Ministère des finances et Ministère de l'enseignement supérieur) comme membres permanents de l'équipe de l'expérience pilote
- Lister les travaux à réaliser. Ces travaux couvriraient :
 - * L'affinement et l'audit des indicateurs par centre de responsabilité
 - * L'élaboration d'une méthode de calcul des coûts complets
 - * La proposition d'adaptation de la nomenclature budgétaire
 - * La proposition d'une approche pour l'évaluation interne et externe des établissements universitaires.

2. Estimer les délais et les ressources humaines et matérielles nécessaires pour chaque volet et prévoir une assistance externe appropriée pour encadrer et orienter le travail.

3. Ordonnancer les travaux et prévoir une réunion périodique de suivi sous la supervision du directeur général de « l'unité budgets par les objectifs »

Programmer la généralisation de l'expérience pilote de l'université de Sfax aux autres universités

1. Constituer et définir la composition d'une structure de pilotage du projet de généralisation de l'expérience. Cette structure comprendra des présidents d'universités et des directeurs centraux du Ministère de l'Enseignement Supérieur et des représentants du Ministère de finances.

2. Constituer et définir la composition d'une structure d'assistance technique composée de spécialistes de la GPO (des membres de l'équipe du projet université Sfax + spécialistes externes)

3. Constituer et définir la composition d'une équipe GPO par université chargée de mener l'expérience avec l'assistance de la structure d'assistance technique et la supervision du comité de pilotage.

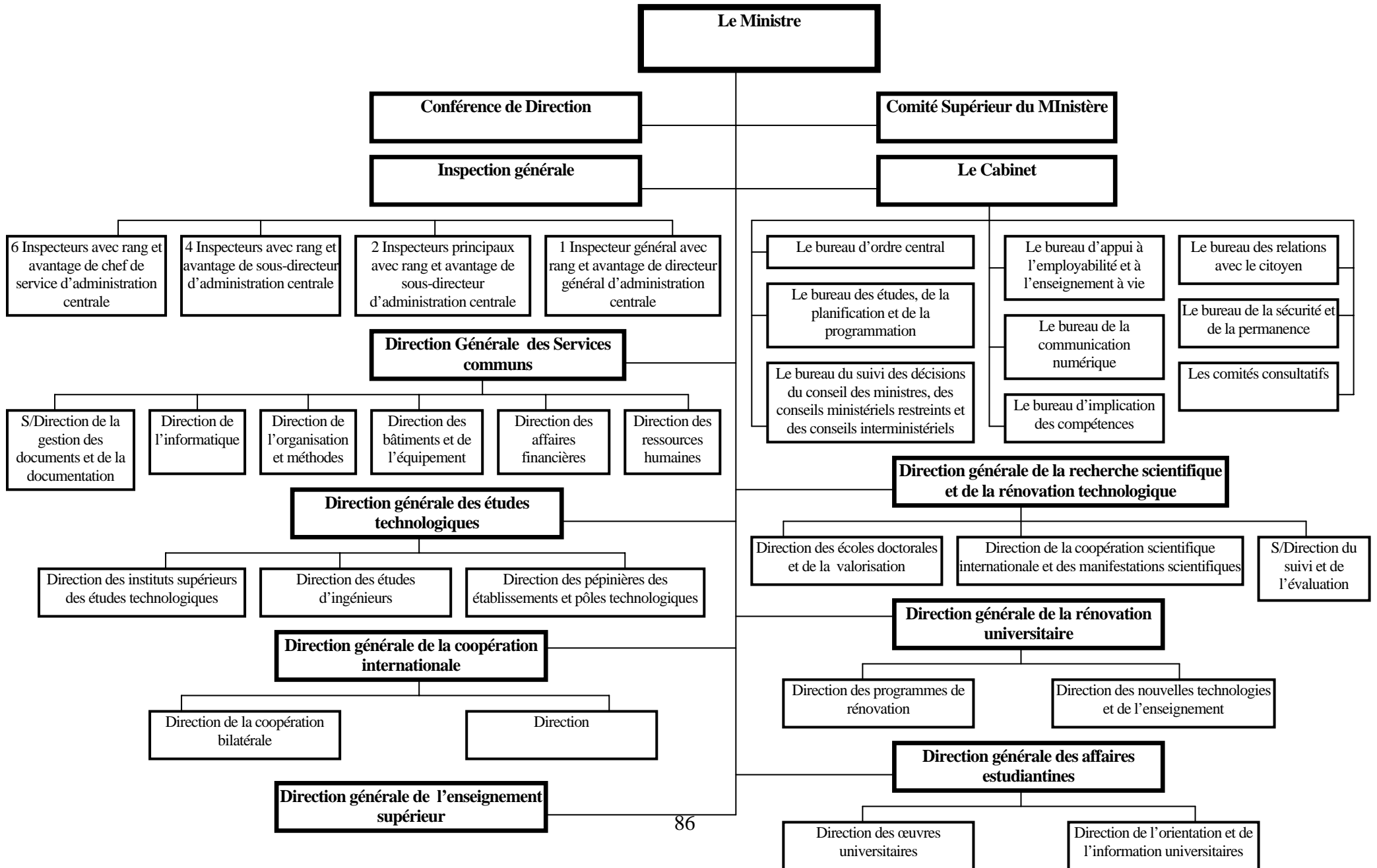
4. Arrêter un chronogramme de réalisation du projet

5. Organiser des ateliers de travail avec les équipes GPO des universités : Ces ateliers seront aminés par la structure d'assistance technique et ils seront consacrés à l'explicitation de la méthodologie de travail et à l'ordonnancement des étapes à réaliser
6. Présenter devant le comité de pilotage un rapport périodique sur l'état d'avancement des travaux des équipes GPO des universités
7. Harmoniser les travaux des équipes par la structure d'assistance technique
8. Discuter et valider le projet GPO à adopter pour toutes les universités
9. Mettre en forme et documenter la procédure GPO par les structures centrales du MES et finances et tester la procédure pour un exercice budgétaire.

Lancer la deuxième expérience pilote : œuvres universitaires (office des œuvres universitaires du Nord)

1. Constituer l'équipe du projet pilote « œuvres universitaires » en choisissant par exemple : " l'office des œuvres universitaires du Nord" comme site pilote. De la même manière que pour la première expérience pilote, il y a lieu de constituer une équipe comprenant des membres permanents représentant les structures centrales
2. Organiser en atelier un séminaire de lancement de l'expérience pour expliciter l'approche et planifier les activités à réaliser. Ces activités couvriraient a priori
 - * L'explicitation des objectifs des œuvres universitaires et leur hiérarchisation dans le cadre de la stratégie adoptée par le Ministère.
 - * La déclinaison des objectifs par centre de responsabilité (hébergement, restauration, bourses, actions sociales, etc..)
 - * La répartition des tâches entre des groupes de travail qui seront chargés pour chaque volet de proposer des indicateurs de mesure des objectifs
 - * La conception et la mise en œuvre d'une méthode de calcul des coûts
 - * La proposition d'adaptation de la nomenclature
 - * La proposition d'une approche par l'évaluation
3. Estimer les délais et les moyens nécessaires. Ces moyens doivent prévoir l'assistance externe requise pour l'encadrement méthodologique
4. Ordonner les travaux et prévoir des réunions périodiques pour le suivi en présence de représentants de l'unité "gestion par les objectifs".

Annexes – Documents relatifs au Ministère de l'Enseignement Supérieur
Annexe 1: Organigramme Ministère de l'Enseignement supérieur



Annexe 2: Projets de fiches programmes pour "universités" et "œuvres universitaires"

FICHE PROGRAMME (PROGRAMME)

Ministère : Enseignement Supérieur

Programme : Universités (Enseignement supérieur et recherche scientifique)

↳ Objectifs généraux

- Contribuer au développement de l'économie du savoir
- Développer la compétitivité du système productif
- Développer l'innovation et de la recherche

↳ Objectifs spécifiques

- Assurer une prestation d'enseignement supérieur à tous les bacheliers
- Améliorer le rendement interne des établissements de l'enseignement supérieur
- Promouvoir la production scientifique
- Développer l'innovation pédagogique
- Favoriser l'insertion dans l'environnement
- Développer l'employabilité et la création des entreprises

↳ Actions

- Mettre en place des capacités d'accueil suffisantes
- Disposer de ressources humaines qualifiées suffisantes
- Formation pédagogique des enseignants
- Mesures d'incitation au développement de supports pédagogiques appropriés
- Amélioration des conditions de travail
- Installer et faire homologuer de nouveaux mastères et doctorats
- Développer les inscriptions en master
- Inciter les enseignants à développer des supports pédagogiques innovants
- Œuvrer pour qu'une partie des enseignements soit assurée en non présentiel
- Appel à la participation effective de l'environnement dans les structures de direction des établissements universitaires
- Mesures pour inciter au partenariat avec l'environnement
- Mise en place d'un système de suivi proactif des diplômés
- Politique active de soutien à la création d'entreprises par les diplômés

| <i>Indicateurs de performance</i> | <i>Moyen de vérification</i> | <i>2003 Réal.</i> | <i>2004 Réal.</i> | <i>2005</i> | <i>2006</i> | <i>2007</i> | <i>2008</i> |
|--|---|-------------------|-------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | | <i>Projection</i> | | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> - Taux d'inscription dans l'enseignement supérieur - Proportion de la population active disposant de formation supérieure - Nombre de places offertes par filière - Nombre d'enseignants par spécialité - Coût du diplômé - Taux de passage, de redoublement et | <ul style="list-style-type: none"> - Ces indicateurs ont été extraits d'une batterie plus large d'indicateurs identifiés dans le cadre des travaux des commissions spécialisés GPO relevant de l'université de Sfax - Le système d'information en cours d'implémentation permet de mesurer un nombre important de ces indicateurs | | | | | | |

- d'abandon par niveau et par filière
- Nombre d'enseignants ayant eu une formation pédagogique par spécialité
- Nombre de supports élaborés
- Volume de la production scientifique
- Nombre de mémoires et thèses soutenus
- Nombre d'ouvrages publiés
- Nombre articles publiés dans des revues classées
- Nombre de mastères et de doctorats soutenus
- Nombre de supports innovants élaborés
- Proportion des enseignements assurée en non présentiel
- Volume de l'activité économique initiée et soutenue par l'université
- Volume des ressources provenant de l'activité liée au partenariat avec l'environnement
- % de l'horaire d'enseignement réalisé par des professionnels
- Nombre de contrats de prestations de services aux entreprises (ou valeur)
- Nombre de brevets déposés et acquis par les entreprises
- Taux d'insertion des diplômés
- Délai moyen d'insertion des diplômés
- Proportion d'auto-emploi

| <i>Dépenses et ressources</i> | <i>2003 Exéc.</i> | <i>2004 Exéc.</i> | <i>2005 Budget</i> | <i>2006</i> | <i>2007</i> | <i>2008</i> |
|--|---|-------------------|--------------------|-------------------|-------------|-------------|
| | | | | <i>Projection</i> | | |
| Dépenses totales Personnel Biens et services Transferts Investissement Ressources Budget Autre intérieur Extérieur | <ul style="list-style-type: none"> - Les dépenses et ressources totales et par nature économique peuvent être cernés moyennant des retraitements extra budgétaires. - Afin que ces dépenses soient identifiées directement à partir du système budgétaire, une adaptation de la nomenclature est nécessaire | | | | | |

FICHE PROGRAMME (PROGRAMME)

Ministère : Enseignement Supérieur

Programme : Œuvres universitaires

↳ Objectifs généraux

- Assurer une égalité des chances à tous les citoyens à travers l'accès indifférencié à l'enseignement supérieur
- Améliorer les conditions de vie des couches sociales les plus défavorisées

↳ Objectifs spécifiques

- **Hébergement**
 - Assurer pour tous les étudiants demandeurs de logements une à deux années d'hébergement.
 - Œuvrer pour le désengagement progressif de la gestion directe de l'offre d'hébergement en la ramenant à 20 % seulement de l'offre globale
 - Améliorer la qualité de l'hébergement (respecter les normes prédéfinies d'espace et d'équipement)
- **Restauration**
 - Utiliser au mieux l'infrastructure actuelle
 - Maîtriser le coût d'un repas
 - Respecter les critères de qualité
 - Mettre en œuvre un système de réservation de repas et minimiser le "coulage"
- **Loisirs et culture**
 - Utiliser au mieux le budget alloué
 - Encourager l'auto animation
- **Assistance sociale**
 - Assurer un soutien matériel aux étudiants nécessiteux et non boursiers
 - Développer le soutien psychologique aux étudiants
- **Prêts**
 - Améliorer le taux de recouvrement
- **Bourses**
 - Assurer l'administration des bourses dans les délais requis

↳ Actions

✓ Hébergement

- Planification et suivi de la réalisation des infrastructures
- Acquisition des équipements pour hébergement
- Entretien et maintenance des bâtiments et des équipements
- Gestion des affectations des étudiants
- Perception de la contribution des étudiants
- Communication auprès du secteur privé sur les encouragements prévus par l'état
- Gestion des subventions accordées par l'état au secteur privé
- Elaboration des cahiers des charges et contrôle de leurs conditions d'application
- Gestion des réclamations des étudiants
- Gestion administrative et financière

✓ Restauration

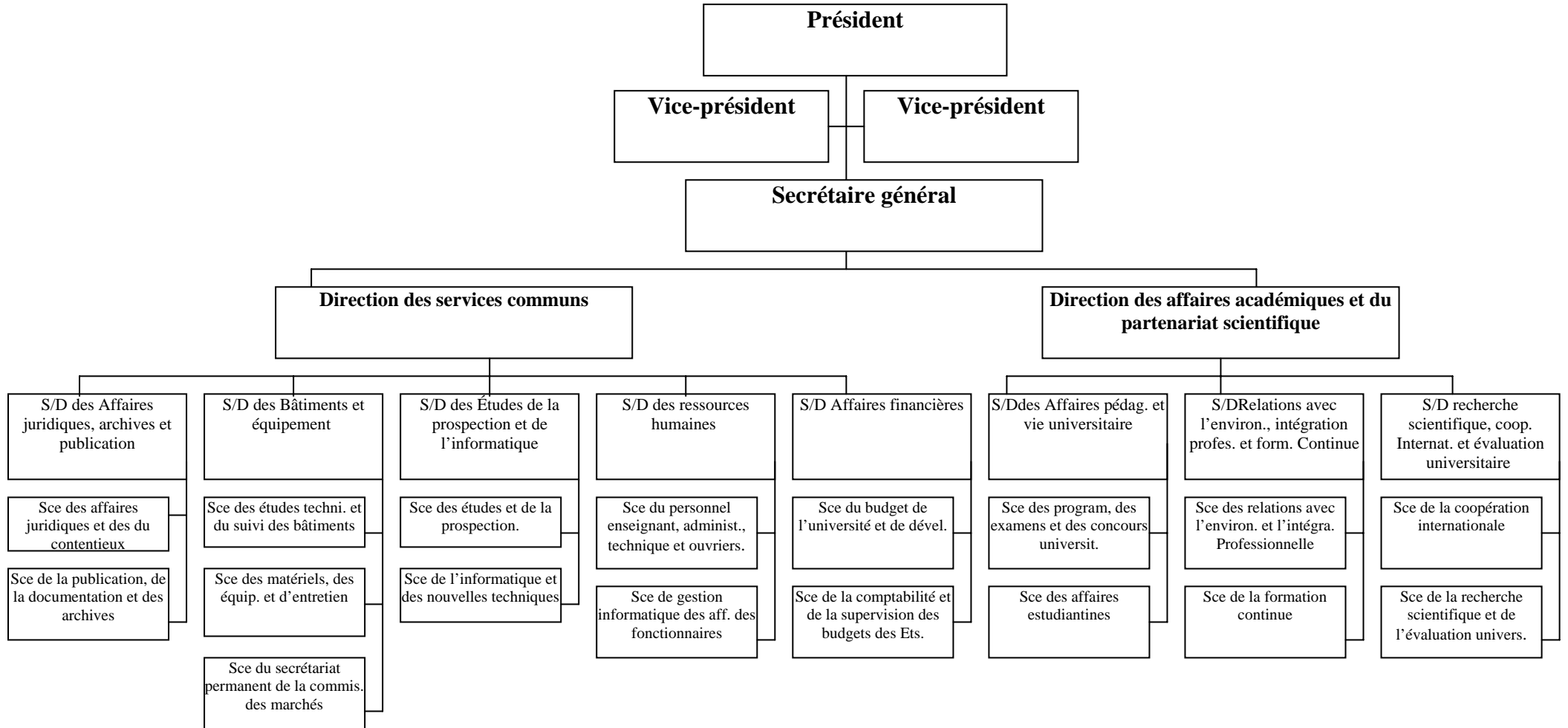
- Planification et suivi de la réalisation des infrastructures
- Acquisition des équipements
- Entretien et maintenance des équipements de restauration
- Gestion du personnel technique de restauration
- Gestion des marchés d'approvisionnement en aliments

- Contrôle sanitaire et de qualité
- Gestion des tickets restaurants (affectation, contrôle, etc.)
- Gestion des opérations de sous-traitance (cahier des charges, négociation, gestion des contrats, contrôle)
- Gestion des réclamations des étudiants
- Gestion administrative et financière
- ✓ **Bourses**
 - Instruction des demandes de bourse
 - Administration des bourses
 - Gestion des réclamations étudiants
 - Gestion administrative et financière

| <i>Indicateurs de performance</i> | <i>Moyen de vérification</i> | <i>2003 Réal.</i> | <i>2004 Réal.</i> | <i>2005</i> | <i>2006</i> | <i>2007</i> | <i>2008</i> |
|---|------------------------------|-------------------|-------------------|-------------|-------------------|-------------|---|
| | | | | | <i>Projection</i> | | |
| Hébergement <ul style="list-style-type: none"> - Taux de satisfaction des demandes d'hébergement <ul style="list-style-type: none"> • moyens des offices • sous-traitance - Coût par lit offert <ul style="list-style-type: none"> • Par les moyens des offices • Sous-traitance - Nombre de m² par lit Restauration <ul style="list-style-type: none"> - Nombre de repas servis <ul style="list-style-type: none"> • Moyens des offices • Sous-traitance - Coût par repas <ul style="list-style-type: none"> • Moyens des offices • Sous-traitance - Taux de coulage (en nombre de repas) - Taux de fréquentation des restaurants universitaires - Indice de satisfaction étudiants ou nombre de réclamations Bourse | | | | | | | <ul style="list-style-type: none"> - Ces indicateurs sont suggérés à titre indicatif pour initier la réflexion - Le système d'information actuel ne permet pas de mesurer les indicateurs, un effort important tant sur le plan de la conception que des moyens humains et informatiques est a déployer pour mesurer ces indicateurs très utiles pour l'aide à la décision et l'allocation budgétaire |

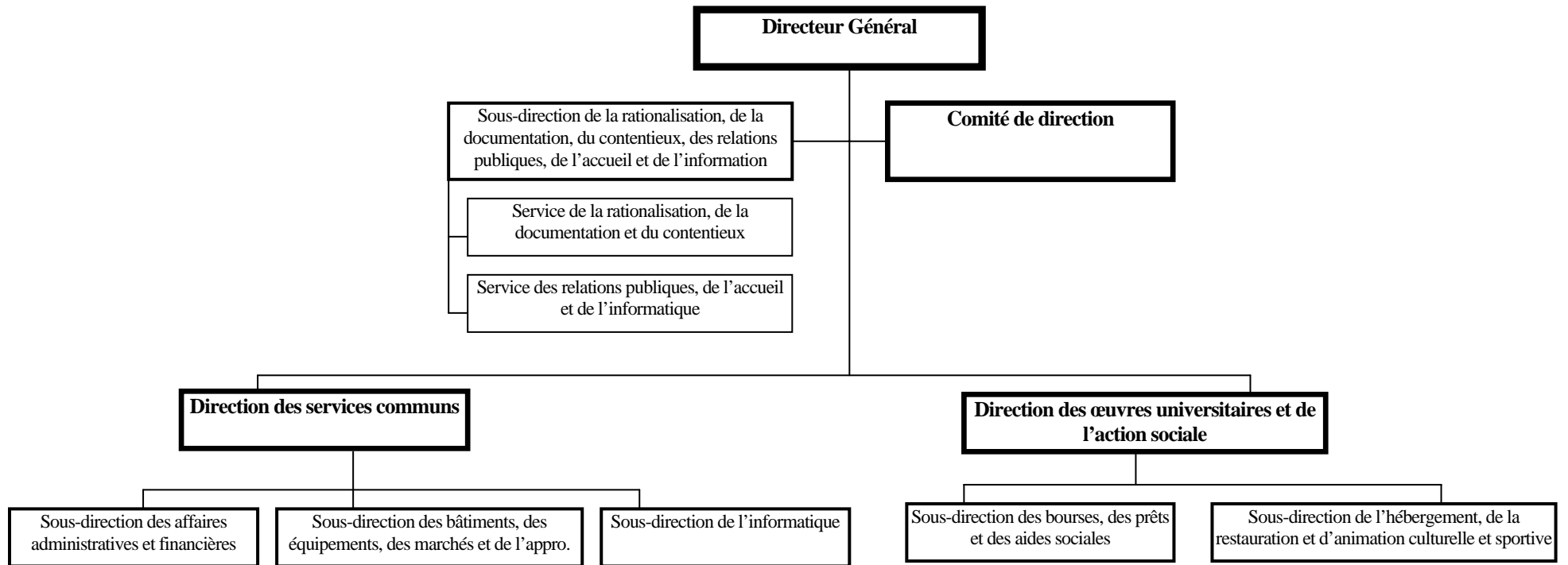
| <i>Dépenses et ressources</i> | <i>2003 Exéc.</i> | <i>2004 Exéc.</i> | <i>2005 Budget</i> | <i>2006</i> | <i>2007</i> | <i>2008</i> |
|--|---|-------------------|--------------------|-------------------|-------------|-------------|
| | | | | <i>Projection</i> | | |
| Dépenses totales Personnel Biens et services Transferts Investissement Ressources Budget Autre intérieur Extérieur | <ul style="list-style-type: none"> - Les dépenses et ressources totales et par nature économique peuvent être cernés moyennant des retraitements extra budgétaires. - Afin que ces dépenses soient identifiées directement à partir du système budgétaire, une adaptation de la nomenclature est nécessaire | | | | | |

Annexe 3 : Organigramme de l'université



(Référence : Décret n°23-2002 du 8 janvier 2002)

Annexe 4 : Organigramme de l'office des œuvres universitaires du Nord



III. Ministère de la Santé Publique

a. Missions, attributions et organisation du Ministère de la Santé Publique

i. Missions et attributions du MSP

L'article premier du décret N° 74-1064 du 28 novembre 1974 a défini la mission et les attributions du Ministère de la Santé Publique pour le charger « de veiller sur la santé de la population dans le but de permettre le développement harmonieux de ses facultés physiques et mentales et de son adaptation au milieu naturel et à l'environnement social du pays par la lutte contre les causes de détérioration du bien être physique ou mental qui peut l'affecter individuellement ou collectivement. A ce titre le Ministère de la Santé Publique élabore pour le gouvernement, la politique de santé publique, la planifie, veille à sa mise en œuvre, en contrôle l'exécution dans le triple domaine de la prévention, des soins et de la réadaptation».

A cet effet le Ministère est chargé notamment de:

- Dans le domaine de la prévention :
 - De promouvoir l'éducation sanitaire de la population ;
 - D'assister et de contrôler les organismes publics et privés dont l'activité a un impact sur la santé ;
 - De mettre en œuvre des activités de prophylaxie individuelle et collective par des programmes de vaccination, de contrôle sanitaire aux frontières, l'hygiène scolaire, de protection de la santé maternelle et infantile ;
 - De réaliser des actions de dépistage des maladies et des programmes de lutte contre les maladies transmissibles ainsi que des programmes de préventions des risques.
- Dans le domaine des actions curatives et de réadaptations :
 - De promouvoir une organisation de soins ambulatoires et hospitaliers publics et privés couvrant l'ensemble du pays en réglementant l'activité des organismes de soins et en assurant la tutelle administrative et technique sur les structures publiques et la tutelle technique sur l'ensemble des organismes de santé
 - De promouvoir les activités de réadaptation fournies par les organismes publics et privés.
- Dans le domaine des actions de soutien aux activités de Santé Publique, le ministère veille au contrôle de la production et de la qualité des médicaments et des produits et matériel à usage thérapeutique et diagnostic ainsi qu'à la sécurité de leur approvisionnement et de leur distribution.
- Dans le domaine de la formation et de la recherche le ministère arrête les politiques et concoure à leur exécution avec l'ensemble des ministères et organismes concernés.

ii. Organisation du Ministère de la Santé Publique

Le ministère a sous son autorité l'ensemble des services et des organismes qui lui sont rattachés.

- L'administration centrale de la Santé Publique est organisée en directions chapotées par le Secrétaire Général pour les directions des études, de la planification et de la mise en œuvre des moyens ; et par la Direction

Générale de la Santé pour les directions à caractère technique chargées des activités médicales, juxta- médicales et para- médicales.

- Les directions régionales de la santé publique au nombre de 24 représentent le Ministère de la Santé Publique au niveau de chacun des gouvernorats. Elles ont pour mission de veiller au bon fonctionnement des services de santé, coordonnent l'activité régionale des organismes et structures régionales de santé. Il s'agit de services déconcentrés, le Directeur Régional de la Santé Publique est ordonnateur secondaire des crédits qui lui sont délégués et particulièrement ceux relatifs à la rémunération du personnel.
- Les structures publiques de santé, organismes opérationnels décentralisés, sont chargées de la dispense des services de santé suivant une filière de soins ordonnée.

iii. Les structures publiques de santé

L'offre publique de soins de santé est assurée essentiellement par les structures relevant du Ministère de la Santé Publique et très accessoirement par les structures relevant d'autres départements.

Ces structures sont organisées en trois niveaux :

- Le premier niveau est constitué par plus de 2040 centres de santé de base, et 114 hôpitaux de circonscription et maternités périphériques. Ils assurent un réseau polyvalent et décentralisé de prestations de soins préventifs et curatifs de première intention. Les centres de santé de base relèvent juridiquement des 27 Groupements de santé de base qui sont principalement implantés au niveau des chefs lieux de gouvernorats ou des hôpitaux de circonscription pour le reste du territoire.
- Le deuxième niveau est constitué par 34 hôpitaux régionaux assurant des soins spécialisés au niveau de chacun des gouvernorats.
- Les deux premiers niveaux sont gérés comme des Etablissements publics à caractère administratif jouissant de la personnalité civile et de l'autonomie financière, soumis au code de la comptabilité publique et rattachés pour ordre au budget de l'Etat
- Le troisième niveau est constitué par les hôpitaux et les centres à vocation universitaire au nombre de 23 assurant des soins spécialisés ainsi que la formation et la recherche dans les domaines de la santé dont 21 établissements sont érigés en Etablissements Publics de Santé (EPS) disposant de la personnalité civile, de l'autonomie financière et d'organes de gestion spécifiques. Ils sont soumis aux règles de la comptabilité commerciale. Leur personnel est soumis au statut de la fonction publique et leur patrimoine est insaisissable.

On constate que cette organisation, outre les services de mise en œuvre des moyens, couvre les grands domaines d'intervention du ministère.

- La médecine préventive est gérée par la DSSB, la DHMPE et la DMSU ; et au niveau opérationnel, en large partie, par les structures décentralisées de première ligne ;

- Les soins curatifs sont coordonnés par la DTH et gérés directement, au niveau opérationnel, par les structures de santé publique, essentiellement hôpitaux régionaux et universitaires.
- Les actions de soutien sont coordonnées respectivement par la DPM pour la pharmacie et les médicaments, l'Unité des Laboratoires pour les laboratoires, l'Unité des Banques de Sang pour le sang et dérivés et gérées au niveau opérationnel par des centres spécialisés, par les hôpitaux ou par des organismes nationaux de contrôle, de production ou de commercialisation.
- La formation est gérée par l'Unité Centrale de la Formation des Cadres en partage avec celle du Personnel ;
- La recherche est coordonnée par la Direction Générale de la Santé et organisée par les centres spécialisés et les services médicaux et techniques des hôpitaux universitaires.
- L'inspection et le contrôle des professions de santé sont assurés par des entités spécialisées médicales pharmaceutiques et administratives et financières.

Cette organisation se prête bien à une budgétisation par objectifs. Les centres de responsabilité sont bien définis et peuvent donner lieu à des programmes de budgétisation dont les contours, les composantes, les objectifs et les indicateurs d'évaluation seront bien définis et finalisés.

Toutefois, la difficulté résidera dans le partage des responsabilités entre les différents niveaux d'intervention, administration centrale, régionale et structures de soins décentralisées et dans l'imputation des dépenses et leur répartition entre ces différents niveaux et les différentes sources de financement.

Cette approche a toujours présidé à la projection des prévisions de l'activité et des moyens et à la fixation des objectifs de la politique de santé dans le cadre des travaux de la commission sectorielle- santé dans les plans économiques et sociaux successifs.

iv. Le budget du Ministère de la Santé Publique

Le budget du ministère de la santé publique a évolué ces dernières années à un rythme soutenu malgré la relative stabilité de l'activité en terme d'admissions hospitalières et consultations ambulatoires, environ 650 000 admissions hospitalières et 15 millions de consultations externes et d'urgences.

Cette relative stabilité au niveau de l'activité a permis une amélioration très sensible de la qualité des prestations, une accessibilité géographique plus aisée à la médecine de spécialité et une évolution sensible des techniques médicales utilisées.

Ce budget global, fonctionnement et équipement, d'un montant de l'ordre de 953.8 millions de dinars pour l'année 2004 représente environ 2,8% du PIB et environ 8,1% du budget de l'Etat ; les dépenses totales de santé représentent 5,5% du PIB.

Le budget, élaboré et présenté par le Ministère de la Santé Publique, est très complexe. Il intègre l'ensemble des structures qui lui sont rattachées ou sous sa tutelle dont la quasi-totalité bénéficie de la subvention de l'Etat.

Le budget de l'année 2004 se présente comme suit :

| | | |
|---|--------------|-------|
| Budget de fonctionnement : | 892.0 | |
| • Administration Centrale et Régionale du MSP | 34.1 | 3.8% |
| • Les établissements de soins : | | |
| | 778.0 | 87.2% |
| - CHU érigés en EPS : | | |
| - Centres spécialisés universitaires | 336.0 | |
| - Hôpitaux régionaux : | 16.9 | |
| - Hôpitaux de circonscription et | 185.8 | |
| - Groupements de santé de base | 197.1 | |
| Autres centres spécialisés de soutien : | | |
| • Etablissements de formation : | 48.0 | 5.3% |
| • ONFP : | 11.0 | 1.2% |
| | 21.0 | 2.4% |
| Budget d'équipement : | 73.8 | |

Il est noté que les établissements de soins hospitaliers, centres spécialisés et centres de soins de santé de base se réservent plus de 87% du budget, de fonctionnement ou d'équipement. Qu'ils soient EPA ou EPS, ces établissements jouissent *juridiquement* d'une certaine autonomie de gestion, toute possibilité d'amélioration de l'efficience des actions de la santé doit nécessairement s'organiser autour de ces structures pour une meilleure maîtrise des dépenses, une amélioration de la qualité des prestations offertes aux *citoyens et un impact positif de bien être pour l'ensemble de la population.*

Par nature de dépenses, les frais de personnel représentent une part très importante du budget de fonctionnement soit environ 61.5 % contre 38.5 % pour les moyens de fonctionnement des services.

Pour les hôpitaux et centres spécialisés, cette dépense de rémunération tout en restant très importante, est en régression, elle ne représente que 56 % des charges de fonctionnement.

Ce budget est financé comme suit :

- Subvention de l'Etat..... 67%
- Participation des Caisses de sécurité sociale...18%
- Ressources propres des Structures publiques. 15%.

Il est observé que ce budget continue à être financé par l'Etat malgré une baisse très sensible de la subvention sur les dernières années. Cette baisse est compensée par un accroissement

de l'intervention des Caisses de Sécurité Sociale qui voient leur participation augmenter pour atteindre 18 % et les recettes propres des structures publiques de santé s'élèvent à 15 %.

Pour les structures de soins, essentiellement EPS et hôpitaux régionaux, la subvention de l'Etat a baissé sensiblement depuis l'avènement progressif de la facturation des prestations fournies aux assurés sociaux. Elle couvre, à présent, à peine les salaires du personnel statutaire travaillant dans ces établissements. Cette masse de salaire est imposée aux structures et gérée directement par l'Administration Centrale du Ministère.

La démarche pour la préparation des différents plans du Ministère de la Santé Publique a toujours pris comme base les grandes missions du ministère pour formuler les objectifs de la politique de santé, les objectifs généraux et spécifiques, les programmes d'intervention et les moyens nécessaires à leur réalisation.

- La médecine préventive ou les soins de santé de base avec ses trois volets :
 - Les programmes de la DSSB
 - Les programmes de la DMSU
 - Les programmes de l'Hygiène du Milieu et la Protection de l'Environnement
- La médecine curative et de réadaptation ou les services de soins ambulatoires et hospitaliers avec ses implications sur les infrastructures, les équipements et le fonctionnement des structures de soins coordonnés par la DTH et gérés directement ou indirectement par les directions de mise en œuvre des moyens et par les structures de soins elles-mêmes.
- Les actions de soutien individualisées par nature d'action et coordonnées par les différentes directions techniques du ministère DPM, ULB, UCBS, UCFC.
- Les missions de recherches et de formation qui sont en partage avec le Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche. Ces deux missions ont été toujours coordonnées par les deux ministères d'attribution et leurs programmes n'ont pas été individualisés au niveau du Ministère de la Santé Publique sauf pour la formation des para-médicaux. Ce qui a toujours constitué une faiblesse dans la réalisation de ces programmes, dans le suivi et dans l'évaluation.

Mais cette planification pêche par le fait qu'elle ne prend en compte que l'aspect investissement en bâtiments et équipements sans prendre en considération les coûts récurrents de ces investissements qui, très souvent viennent grever les budgets annuels de fonctionnement des structures hospitalières, créant d'une part des déficits comptables et des dépassements budgétaires pour ces structures et très souvent le sous emploi d'une capacité dont la création a été jugée nécessaire et ce essentiellement par manque de ressources humaines et de moyens financiers de fonctionnement qui auraient dû être mise à la disposition en temps opportun.

Les discussions budgétaires ont assez souvent ignoré la rationalité, la référence à des normes et les coûts récurrents des projets d'investissements.

b. L'expérience de la budgétisation par objectifs

i. La planification dans le domaine de la santé

Le X^{ème} plan a fixé six objectifs principaux dans le domaine de la santé

- Préserver et promouvoir les acquis dans le domaine des soins préventifs ;
- Adapter l'offre de soins aux transitions épidémiologiques et démographiques ;
- Poursuivre la mise en œuvre de la stratégie nationale de promotion des urgences médicales.
- Promouvoir la qualité des soins ;
- Améliorer la performance du système ;
- Poursuivre la réforme du financement du secteur ;

Pour chaque objectif général des objectifs spécifiques ont été arrêtés avec des indicateurs d'évaluation.

A titre d'exemple, pour le premier objectif global concernant les soins préventifs trois objectifs spécifiques ont été arrêtés :

- Maîtrise de la situation épidémiologique ;
- Amélioration de la santé de la mère et de l'enfant ;
- Prévention des maladies non transmissibles.

Pour l'objectif spécifique concernant la santé de la mère et de l'enfant ; un certain nombre d'objectifs chiffrés ont été arrêtés tel que :

- Le taux de mortalité infantile à ramener à moins de 20 pour mille naissances ;
- Le taux de mortalité maternelle à ramener à moins de 40 pour 100 000 naissances ;
- Le taux d'accroissement démographique à stabiliser à 1.1% ;
- Un taux de couverture vaccinal supérieur à 80% ;
- L'accouchement en milieu assisté supérieur à 80% dans toutes les régions.

Le plan fixe aussi un cadre des investissements prévus pour les CINQ années 2002/2006, leur répartition par grandes rubriques et les modalités de financement.

| Source de financement | Coût en MD |
|------------------------------|-------------------|
| Budget de l'état | 342 |
| Caisses de sécurité sociale | 25 |
| Prêts extérieurs | 200 |
| Total | 567 |

Ce programme dont le coût est estimé à 567MD dont 457MD en paiement se répartit comme suite :

| Programmes | Projets nouveaux | Engagement paiement | Projets en continuation | Total paiement |
|-------------------|-------------------------|----------------------------|--------------------------------|-----------------------|
| Prévention | 70 | 70 | 1 | 71 |
| Bâtiments | 70 | 140 | 126 | 196 |
| Equipements | 125 | 165 | 65 | 190 |
| Total | 265 | 375 | 192 | 457 |

ii. Expérience de budgétisation par objectifs

Forte de l'expérience de préparation du plan du développement et disposant de cadres et de moyens capables de faire évoluer cette approche, la Direction de Soins de Santé de Base a répondu à la demande du Ministère des Finances pour le budget 2004 pour tenter l'expérience d'une budgétisation par objectifs.

a. Attributions et organisation de la DSSB

Le décret du 19 juin 1981 fixe les attributions et organise la DSSB comme suit :

b. Les attributions

- direction des programmes nationaux de santé ;
- évaluation des indicateurs de santé ;
- suivi de la carte sanitaire des soins préventifs ;
- suivi de la situation épidémiologique ;
- élaboration d'un programme d'éducation sanitaire ;
- encadrement et soutien des équipes régionales ;
- coordination des activités multi sectorielles ;
- contrôle sanitaire aux frontières et des pèlerins.

iv. L'organisation

- Sous direction de l'organisation et de la programmation avec un service de l'organisation et un service des programmes de lutte contre les fléaux sociaux ;
- Une sous direction de l'évaluation avec un service de l'épidémiologie et un service de l'évaluation ;
- Une sous direction de l'éducation sanitaire avec un service des études et de la programmation et un service de la production ;

La DSSB dispose d'un réseau de structures régionales érigées en services régionaux de soins de santé de base au niveau de chaque direction régionale et des circonscriptions sanitaires au niveau local, l'ensemble est coordonné directement par le directeur régional de la santé qui participe activement et anime la mise en œuvre de la politique de santé dans les limites de sa zone géographique.

Tentative d'élaboration du budget par objectifs

En février 2003 la DSSB a organisé un séminaire pour ses cadres afin de les familiariser à l'approche de la budgétisation par objectifs ; ce qui a permis à cette direction de présenter une budgétisation par objectifs pour un certain nombre de programmes. Il s'agit essentiellement de :

- programme de la santé de la mère et de l'enfant ;
- programme de lutte contre le SIDA et les MST ;
- programme national de vaccination ;

Ces dossiers ont été finalisés dans le cadre du budget 20004 et les cadres de la DSSB semblent être frustrés par le fait d'avoir investi beaucoup de temps et d'énergie dans ce travail qui n'a pas été suivi d'effet. Malgré cela cette ébauche a été étendue pour élaborer d'autres programmes tel que :

- Le programme national de santé des personnes âgées ;
- Le programme national de lutte contre le cancer ;
- Le programme national de prise en charge des diabétiques et des hypertendus en première ligne ;
- Le programme national de lutte antituberculeuse, antiscorpionique, antirabique

En fait, toute la DSSB est organisée autour d'une vingtaine de programmes. Cette direction se trouve la mieux adaptée pour réussir une expérience totale d'une budgétisation par objectifs.

Mais dans quelle mesure les autorités compétentes et notamment le Ministère des Finances serait disposé à mobiliser les moyens nécessaires financiers et humains dans les délais convenus pour la réalisation des objectifs, il y a crainte que dans la mesure où l'on ne retienne qu'un ou deux programmes, les moyens qu'on mettra à leur disposition se feront au dépend des autres activités.

Proposition d'une expérience pilote au niveau de la DSSB

La DSSB gère actuellement une vingtaine de programmes de médecine préventive pour un coût direct de l'ordre de 10 MD pour l'année 2004.

En fait, tous ces programmes peuvent être regroupés autour de trois composantes principales à savoir :

- la santé maternelle et infantile (SMI) ;
- la lutte contre les maladies non transmissibles ;
- la prévention des maladies transmissibles.

Chacune de ces composantes comporte un volet d'éducation sanitaire spécifique. Ces programmes sont gérés au niveau opérationnel par les équipes des centres de santé de base coordonnées par l'ensemble des directions régionales à travers les services régionaux de soins de santé de base.

Après concertations approfondies avec les responsables de la DSSB, de la DEP et du M.Finances, il a été convenue de tenter l'expérience de budgétisation par objectifs sur le **Programme élargi de la Santé Maternelle et Infantile (S M I)**.

En effet, ce programme regroupe l'ensemble des actions encourues qui touchent à la santé de la mère et de l'enfant. Il peut comporter les composantes suivantes :

- le programme national de vaccination ;
- le programme de périnatalité ;
- le programme de prise en charge intégrée de la santé de la mère et de l'enfant.

Les contours de ce programme, ses composantes et les actions à mettre en œuvre pour son exécution sont lisibles, claires, cohérentes et bien définies ; elles concourent toutes à la réalisation de ses objectifs généraux.

Les responsabilités pour le pilotage, la coordination et l'exécution du programme sont identifiées. Il représente sur le plan coût, plus des deux tiers des crédits gérés par la DSSB.

Les objectifs généraux du programme

Les objectifs généraux de ce programme sont énoncés dans le cadre du X plan et se présentent comme suit :

- ramener le taux de la mortalité maternelle à moins de 40 pour 100 mille naissances vivantes ;
- réduire le taux de la mortalité infantile à moins de 20 pour 1000 naissances vivantes ;
- améliorer le taux de couverture vaccinale contre les maladies cibles pour atteindre un taux supérieur à 90% au niveau de toutes les circonscriptions sanitaires.
- Limiter les cas d'handicap liés à une pathologie de la grossesse et/ou de l'accouchement ;

Ces objectifs sont la résultante de la poursuite depuis plusieurs années déjà d'une politique de santé orientée vers la médecine préventive et le contrôle des naissances. Les programmes nationaux dans ce domaine ont eu un impact très positif sur les déterminants de la santé pour les tunisiens et les indicateurs à ce sujet sont parmi les plus performants des pays en voie de développement. Les résultats de ces programmes ne cessent de confirmer leur pertinence et leur mise en œuvre sur le terrain ne cesse de s'améliorer sur les plans de l'organisation, de la qualité des prestations et de l'efficacité.

Une approche de budgétisation par objectifs permettra encore plus de mieux cerner leur impact, de mieux suivre et évaluer leur réalisation et de mieux maîtriser leur coût global. Ces objectifs découlent, pour les trois composantes du programme, d'une large expérience acquise au fil des années, d'études et d'enquêtes effectuées pour déterminer les causes de la mortalité ou de la morbidité et d'un suivi continu de l'évolution de la situation épidémiologique pour asseoir et développer une stratégie adaptée et de fixer les priorités en fonction des moyens mis à la disposition.

A titre d'exemple, l'enquête sur la mortalité maternelle engagée en 1994 a permis de dégager un taux de mortalité de 68,9 pour 100 000 naissances vivantes et d'identifier les circonstances et les causes des décès :

- 70,3% sont dus à l'accouchement et ses suites ;

- 87,1% sont évitables ;
- 39% sont enregistrés dans les hôpitaux régionaux ;
- 23% dans les hôpitaux universitaires .
- 35,7% au cours des accouchements ;
- 33,6% après l'accouchement ;
- 22,1% au cours de la grossesse.

Les principales causes de la mortalité ont été déterminées et sont les suivantes :

- l'hémorragie pour.....31,4% ;
- l'HTA.....19,3% ;
- l'infection.....11,4% ;
- les cardiopathies.....11,4% ;

En 1998 une stratégie nationale pour la réduction de la mortalité maternelle a été élaborée instituant :

- Un système de recensement des décès maternels ;
- Un programme d'éducation sanitaire ;
- Un programme d'amélioration de la qualité de la prise en charge et de coordination entre les différents niveaux ;
- Un programme ciblant les nouveaux nés ;

C'est à partir de cette stratégie que le X plan a adopté les objectifs sus mentionnés et notamment ceux relatifs à la mortalité maternelle et infantile

Les objectifs spécifiques du programme et les indicateurs de performance

Sans entrer dans trop de détails, les objectifs généraux du programme doivent être déclinés en objectifs spécifiques à chaque composante et doivent couvrir l'essentiel des actions prévues et à réaliser. Ils doivent être clairs, précis et concrétisables. Ces objectifs doivent être mesurables par des indicateurs fiables et pertinents permettant d'apprécier objectivement les résultats des actions réalisées. Toute l'information est actuellement disponible à la DSSB concernant à la fois les objectifs, les actions qui leurs sont liés, les indicateurs de résultat et les moyens mis en oeuvre pour chaque composante du programme (cf. annexe).

Toutefois, un effort particulier d'organisation, d'ordonnancement des données et de synthèse au niveau de la formulation des objectifs, des actions, de la stratégie de mise en oeuvre et des indicateurs d'évaluation devra être fait pour améliorer la présentation et la compréhension.

Cependant, toute la difficulté réside, dans l'état actuel des choses, dans l'évaluation du coût complet du programme compte tenu de la diversité des intervenants et des sources de financement ; les groupements des centres de santé de base, les hôpitaux de circonscription et voir même l'ONFP. Un effort particulier doit être fait pour évaluer toutes les dépenses imputables au programme et leur répartition et par action et par nature de dépenses – dépenses de personnel, dépenses de fonctionnement, dépenses d'investissement et dépenses de transfert. Cette démarche ne peut être réalisée que progressivement après une mise au point d'une méthodologie d'imputation des dépenses et notamment ceux de personnel d'autant plus que l'essentiel de ces dépenses sont réalisées sur le budget des structures de la première ligne.

Observations et recommandations complémentaires

Ce programme s'intègre dans les objectifs du plan 2002-2006 et peut facilement être actualisé pour constituer une expérience pilote de budgétisation par objectifs pouvant être progressivement élargie à l'ensemble des programmes de la DSSB et aboutir à la budgétisation par objectifs de l'ensemble des activités de la direction. Cette expérience peut également être étendue aux programmes de la DMSU et de la DHMPE qui ont déjà fait la tentative en 2004. Les responsables et les cadres gestionnaires des différents programmes encours semblent assez motivés pour tenter cette démarche positive pour un passage d'une logique de moyens à une logique de résultats et de recherche de la performance.

Toutefois, toutes les autorités politiques et administratives compétentes doivent faciliter et encourager ce passage qualitatif et mettre les moyens nécessaires pour la réussite de cette réforme :

- sensibilisation, information et formation des cadres gestionnaires ;
- accompagnement et assistance dans la conduite de ces expériences ;
- liberté interne de manœuvre dans la gestion des programmes en question ;
- octroi d'une faveur pour cette budgétisation à blanc par l'ouverture globale des crédits d'engagement et de paiement réservés au programme en début d'exercice ;
- soutien logistique complémentaire pour la création de cellules de suivi et de coordination, disponibles, pour mener à bien les concertations et organiser le dialogue nécessaire entre toutes les parties impliquées dans cette opération.

La création de cette cellule est demandée à la fois au niveau central et au niveau des sites pilotes pour donner l'impulsion nécessaire à l'ensemble des travaux exigés par la réforme.

c. L'expérience des contrats programmes

La plupart des CHU ont été juridiquement transformés en Etablissements Publics de Santé (EPS) par la loi 91/63 du 29 juillet 1991 relative à l'organisation sanitaire. Ils ont été dotés de la personnalité civile et de l'autonomie financière et régis selon les règles de la comptabilité commerciale.

La mise en place d'un système intégré d'information de gestion a permis de restructurer progressivement le financement de leurs budgets par la mise en œuvre d'un certain nombre de mesures de nature à augmenter les recettes propres par :

- La révision des tarifs de la nomenclature;
- La révision de la contribution du malade bénéficiaire de la gratuité partielle des soins ;
- La facturation des soins des assurés sociaux entamée depuis 1996 pour les hospitalisations et les soins ambulatoires, révisée et élargie pour comprendre par la suite une gamme plus importante de spécialité
- Un effort soutenu de recouvrement, qui n'était pas possible sous l'ancien régime, mais qui reste toujours insuffisant.

i. Le contrat programme est une obligation réglementaire

Les EPS sont soumis à l'obligation du contrat programme en vertu de l'article 12 et 13 du décret 91.1844 du 2 décembre 1991 fixant l'organisation administrative et financière ainsi que les modalités de fonctionnement des EPS. Ce décret stipule que le budget des EPS doit être arrêté sur la base des prévisions du contrat programme (article 12). Ce contrat, conclu avec le Ministère de la Santé Publique, doit définir des objectifs généraux des activités de l'établissement et leur développement sur les plans sanitaires, techniques et financiers. A cette fin, le contrat programme détermine les moyens nécessaires à l'Etablissement pour accomplir sa mission.

Ces contrats programmes sont arrêtés par les Conseils d'Administration des EPS en vertu de l'article 3 du décret sus indiqué qui ont également la charge d'assurer le suivi de leurs exécutions. Ils sont approuvés par un arrêté du Ministre de la Santé Publique.

ii. Le contenu du contrat programme

Selon les directives de la circulaire de base n°6 PM/SGG du 11 juin 1989 relative à l'élaboration du contrat programme, ce dernier est un accord négocié entre l'Etat et l'Entreprise tendant à fixer les droits et les obligations de chacune des parties. A l'entreprise, la charge de réaliser dans les meilleures conditions économiques et financières la mission qui lui est assignée. A l'Etat, la charge d'assurer le cadre optimal requis pour la réalisation de cette mission. Il doit comporter les éléments suivants :

- 1- Une définition précise de la mission confiée à l'entreprise ;
- 2- Un état de référence (normes) des conditions économiques et financières de l'exécution de la mission ;
- 3- Une appréciation de l'état actuel de réalisation de la mission et des conditions économiques et financières de son exécution ;
- 4- Les objectifs à atteindre pour l'ensemble des prestations avec des indicateurs précis de suivi et d'évaluation ;
- 5- Les moyens à mettre en œuvre pour l'atteinte de ces objectifs.
- 6- Une projection des comptes sur la base des objectifs et des moyens sus indiqués ;
- 7- Les mesures d'accompagnement qui nécessitent, le cas échéant, l'intervention directe ou indirecte de l'Etat.

Plusieurs circulaires ont été ensuite émises pour expliciter encore d'avantage le processus d'élaboration des contrats programmes et leurs contenus, pour rappeler cette obligation réglementaire imposée aux Etablissements Publics Non Administratifs et les délais requis pour leur transmission.

d. Les expériences vécues par les EPS

i. Les premières expériences des contrats programmes

Ces expériences ont débuté avec le IX plan 1997-2001. Elles ont touché presque l'ensemble des EPS à des degrés différents de réussite quant à leur élaboration, leur contenu et le suivi de leur exécution. Les contrats programmes ont été essentiellement perçus, en

définitive, comme une obligation réglementaire. La démarche de préparation, malgré les efforts louables fournis à cet effet, s'est transformée pour certains, en une procédure bureaucratique routinière n'exprimant en rien les vœux et les aspirations réelles des responsables des EPS, cadres administratifs, techniques ou médicaux

ii. Les limites des contrats programmes hospitaliers

A ce sujet, on peut citer à titre indicatif :

- Les contraintes dues à l'exercice de la tutelle. En effet, l'omni-présence de la tutelle dans la gestion des EPS pèse lourdement sur les libertés de manœuvre et limite les responsabilités et le champ d'action des gestionnaires.
- L'énumération des interventions de la tutelle confirme les limites de la marge de liberté qui reste aux responsables des EPS.
 - ✓ Approbation de l'organigramme, des lois des cadres, des prévisions de recrutements, des budgets, des comptes financiers, des emprunts, des actes relatifs au patrimoine, des arrêtés de capacité hospitalière (création ou suppressions de service ou de lits) ;
 - ✓ Nominations aux postes de responsabilité et notamment aux emplois fonctionnels administratifs et médicaux ;
 - ✓ Fixation des tarifs et des catégories des bénéficiaires de la gratuité totale ou partielle des soins ;
 - ✓ Allocations des ressources budgétaires.
- La centralisation des crédits du budget d'équipement et le groupement parfois abusif des achats ;
- La gestion centralisée des ressources humaines par une application souvent abusive du statut de la fonction publique (recrutement, promotion, mutation inter structures ou inter régions). Les frais de personnels représentent plus de 50% du budget des structures de soins ;
- Le statut démotivant de la fonction publique avec le manque de sanction, d'intéressement ou de récompenses pour l'effort en fonction des résultats ;
- L'absence de tout engagement prévisionnel de l'Etat sur les ressources à mobiliser pour la période du contrat. L'autorité des finances n'a jamais accepté de s'engager dans le cadre des contrats programme, elle semble complètement les ignorer lors des discussions budgétaires.
- La mission de service public de l'hôpital lui impose des contraintes qui dépassent celles de sa gestion pour relever du domaine du politique et du social et échappent à l'autorité des responsables des EPS. (notamment difficultés de recouvrement).
- Retards dans l'élaboration et dans l'approbation des contrats. En effet les contrats qui ont été arrêté dans le cadre du IXème plan ont vu leur préparation démarrer bien après la mise en exécution du plan. Par ailleurs, cette préparation aurait dû associer l'ensemble des partenaires au moins au niveau de la commission chargée de l'examen et de l'approbation de ces

contrats. Les deux principaux pourvoyeurs de fonds, les Finances et les Caisses de Sécurité Sociales n'ont pas pu participer aux réunions de cette commission.

Le contrat programme pour être efficace et crédible gagne à être discuté en même temps que la préparation du plan du développement.

Les objectifs et les moyens des contrats programmes doivent être harmonisés et coordonnés avec ceux du plan.

- Le manque de suivi à tous les niveaux de l'exécution de ces contrats programmes qui, une fois approuvés n'ont fait l'objet d'aucune évaluation ni par les comités prévus à cet effet ni par les autorités de tutelle, Ministère de la Santé Publique ou Ministère des Finances.

Ces contrats semblent avoir été faits pour satisfaire une obligation réglementaire et non perçus comme un outil efficace de gestion.

Propositions d'une expérience pilote pour les EPS

Le contrat programme est devenu contrat d'objectifs en vertu du décret 2002-2198 de 7 octobre 2002 relatif aux modalités d'exercices de la tutelle et du décret 2002-2200 du 7 octobre 2002 qui classe les EPS parmi les Etablissements Publics à caractère Non Administratif sous tutelle du MSP. Ces contrats sont une obligation réglementaire pour l'ensemble des EPS. Ils sont tenus d'arrêter leurs contrats d'objectifs et de les soumettre au Conseil d'Administration au plus tard avant la fin du mois d'octobre de la 1ère année de la période d'exécution du plan de développement (art12). Ces contrats doivent être transmis à l'autorité de tutelle dans un délai ne pouvant dépasser 15 jours à compter de l'échéance sus indiquée (art19). La tutelle dispose de 3 mois au maximum à compter de la date de transmission pour leur approbation (art6).

Malgré cette obligation et compte tenu de l'expérience peu convaincante du IX plan les Etablissements n'ont pas accordé d'intérêt à l'élaboration de nouveaux contrats d'objectifs pour la période du X plan ; seuls deux Etablissements parmi les EPS, le CHU de l'Ariana et le CHU Rasi de Manouba ont présenté tardivement leurs contrats d'objectifs qui n'ont pas encore été examinés ou approuvés par l'Autorité de tutelle.

Le contrat d'objectifs du CHU de l'Ariana, inspiré du canevas élaboré par le Ministère, présente un diagnostic sommaire de la situation actuelle de l'hôpital, de sa capacité, de son activité et de sa situation budgétaire. Il présente ensuite les objectifs de l'hôpital répartis en objectifs opérationnels, en objectifs de gestion et en objectifs d'organisation.

Il propose ensuite les engagements de l'hôpital en matière d'investissement, en matière de ressources humaines et en matière de ressources financières ; il sollicite les engagements de l'Etat pour la période du contrat. Il arrête également les modalités de suivi de l'exécution du contrat. Ce document peut être actualisé et amélioré pour servir de base à une expérience pilote soutenue et assistée dans le cadre de cet appel du Ministère des Finances à une budgétisation par objectifs.

Les deux réunions tenues, la première au ministère de la santé et la 2ème au CHU de l'Ariana avec les responsables médicaux et administratifs de cette structure lors de la dernière mission de la banque mondiale, le 11/05 et le 24/05/2005 ont confirmé la nécessité de réviser ce

contrat pour se conformer à une démarche plus rationnelle dans sa finalisation, pour être plus réaliste dans la formulation des objectifs, pour être plus concret dans la présentation des actions de mise en oeuvre et pour sélectionner des indicateurs plus à même d'assurer une évaluation et un suivi périodique plus pertinents.

L'équipe de l'hôpital, médecins et administratifs, a été bien sensibilisée à la nécessité de dépasser un document purement formel pour un véritable contrat portant sur des engagements réciproques de deux parties, Hôpital et Tutelle, autour de leurs intérêts communs dans la recherche de la performance. Un document de base pour une gestion stratégique de l'établissement qui privilégie une logique de résultats plutôt qu'une logique de moyens, qui garantit pour tous une meilleure visibilité de l'action publique et qui fixe les responsabilités des intervenants.

Il a été précisé aussi que le préalable à la réussite de cette action est l'adhésion de toutes les parties à cette tâche et une auto-évaluation critique nécessaire pour faire ressortir un véritable diagnostic médico-administratif de l'hôpital et de son environnement et dégager ses points forts et ses faiblesses, soubassement d'une projection réaliste des aspirations des responsables à tous les niveaux, médicaux, techniques et administratifs.

Plusieurs autres questions ont été évoquées qui touchent à la démarche, à la méthodologie, à la nécessité d'une assistance extérieure pour la mise en oeuvre de cette réforme. Et aussi à l'inexistence de normes et des coûts de références pour asseoir l'analyse de l'existant et tirer les conclusions qui s'imposent pour les projections avenir ; ce qui risque de limiter la crédibilité de cette action et demandera nécessairement du temps pour finaliser le contenu du contrat d'objectifs

A ce stade, une équipe de pilotage interne à l'établissement a été formée ; son calendrier d'action sera prochainement présenté. C'est maintenant au Ministère de la Santé Publique et au Ministère des Finances de donner l'impulsion et le soutien nécessaire pour la réussite de cette opération notamment par une formation complémentaire à dispenser aux cadres intéressés, un soutien logistique le cas échéant et un accompagnement par de l'assistance et de l'expertise dans ce domaine. Un suivi particulier et périodique doit être assuré.

Cette expérience peut être également étendue, en première étape, à d'autres établissements comme le CHU de la Marsa, le CHU Habib Thameur de Tunis et à un hôpital régional proche de Tunis tel que celui de Zaghuan, de Bizerte ou de Menzel Bourguiba. Toutefois cette expérience ne peut réussir que dans la mesure où certains préalables seront requis.

Tout d'abord un engagement clair de l'autorité de tutelle financière, particulièrement le Ministère des finances à mettre à la disposition de l'Etablissement les moyens programmés sur la période du contrat préalablement négociés et adoptés dans le cadre du contrat ratifié par les deux parties. Lever la plupart des contraintes évoquées plus haut et faire assurer par la DTH un suivi et une évaluation continue de l'exécution des termes de ce contrat.

En conclusion

Une budgétisation par objectifs ne peut réussir que dans la mesure où elle englobe tous les opérateurs qui participent à la réalisation de l'objectif et où elle couvre l'ensemble des dépenses nécessaires à l'obtention du résultat escompté y compris celles relatives au

personnel qui représentent plus de 50% des dépenses globales.

Une budgétisation par objectifs nécessite une responsabilisation des opérateurs, une autonomie d'action et une grande marge de manœuvre pour le pilotage des programmes compte tenu des objectifs et des moyens mobilisables pour atteindre ces objectifs.

Elle nécessite au préalable un assouplissement du canevas et des règles budgétaires, un contrôle de dépenses moins contraignant, une réelle délégation de responsabilité et une véritable autonomie de gestion, préalables qui font défaut actuellement et qu'il est nécessaire de les instaurer progressivement dans le cadre de cette réforme

Elle doit être soutenue par la volonté politique en mettant à sa disposition les compétences et les moyens logistiques nécessaires et en assurant un suivi très rapproché de sa mise en œuvre.

Annexes relatives au Ministère de la Santé Publique

Annexe 1 : Quelques exemples de contrats programmes 1997-2001 :

Le CHU FARHAT HACHAD DE SOUSSE

- ❖ Le contrat s'inscrit dans le cadre de la loi, il puise ses principes dans 4 documents essentiels :
 - Le projet médical du 4-11-1995
 - Le schéma architectural du 19-6-1996
 - Le projet organisationnel du 26-4-1997
 - Le document du IX plan.
- ❖ Il présente l'hôpital, ses missions, son environnement et identifie certains pôles d'excellence.
 - La cancérologie
 - La biologie
 - La santé de la mère et de l'enfant
 - La médecine sociale
- ❖ Il détermine les objectifs généraux et spécifiques pour les activités de soins (6) et pour les activités de gestion (8) ainsi que les actions pour les atteindre.
- ❖ Il énumère les engagements de l'Etat dans le cadre du IX plan.
- ❖ Un comité de suivi est organisé et regroupe le directeur général, un membre du conseil d'administration, le directeur régional, le contrôleur d'Etat et le président du comité médical.
- ❖ Ce contrat a été approuvé fin 1999

Les pièces annexes au contrat :

- Activités de l'hôpital
- Etat des répartitions des personnels entre 1994 et 1996 et loi des cadres
- Consommation d'une variété d'achats stockes et non stockes
- Transport des malades : situation du parc
- Etat des immobilisations au 31/12/95
- Exécution des budgets de fonctionnement des années 1995/1996
- Projet médical
- Plan directeur et architectural
- Projet organisationnel
- Bilan d'activités d'analyse par la DPRH
- Situation des recouvrements à fin décembre 1996
- Projets de partenariat inter hôpitaux
- Fiches des projets prévus pour l'hôpital
- Amélioration de la maintenance des équipements biomédicaux lourds
- Projets de constructions, d'aménagements et d'installations à financer par l'Etat et retenus par le IX plan et équipements à financer dans le cadre du IX plan
- Programme et conventions relatifs à l'assainissement des impayés
- Fiche technique et financière concernant la mammographie mobile
- Projections budgétaires 98-2001
- Besoins 2000-2001 en ressources humaines
- Indicateurs de suivi

Le CHU CHARLES NICOLLE DE TUNIS

- ❖ Présentation de l'établissement
- ❖ Interaction avec les options du IX plan, du projet médicale et du plan directeur de l'hôpital.
- ❖ Le diagnostic interne et externe de l'hôpital
- ❖ Les objectifs dans le cadre du contrat
 - Développement des activités de soins. (Hospitalisation consultation, laboratoire, radiologie, hémodialyse et greffe de reins.
 - Amélioration des conditions des prises en charge des malades (organisation de l'accueil et de l'information, amélioration des conditions de séjour, développement de l'action sociale)
 - Développement des ressources humaines (projection de l'effectif et du budget formation)
 - L'équilibre budgétaire (éviter tous déficit en fin d'exercices, augmentation moyenne de 6%)
 - Rénovation et aménagement de l'espace
- ❖ Commission de suivi (représentant de l'EPS, du ministère des finances du ministère du développement économique et le contrôleur d'état).
- ❖ Le contrat était approuvé le 2 mars 2000 ;
Les pièces annexes au contrat :
 - Projection de la capacité hospitalière
 - Les indicateurs hospitaliers (1997-2001)
 - Les actes opératoires 1997-2001
 - Consultation externe et urgence
 - Activité des laboratoires
 - Accueil et informations
 - Conditions de séjour
 - La sous-traitance
 - Remplacement du personnel parti à la retraite
 - Plan de rénovation et de d'aménagement de l'espace
 - Besoins en équipements

CHU FATOUMA BOURGUIBA DE MOUNASTIR

Présentation de l'hôpital et de son environnement

- ❖ Diagnostic de la situation au niveau de l'activité hospitalière, de la situation financière et comptable, des ressources humaines et du système d'information.
 - ❖ Présentation des objectifs de prestations (8) et de gestion (12)
 - ❖ Engagements de l'EPS (16)
 - ❖ Les engagements de l'Etat (7) avec 19 sous objectifs
 - ❖ Commission de suivi composée du directeur général, du président du CA, du président du comité médical, du directeur régionale de la santé et du contrôleur d'Etat
 - ❖ Le contrat était approuvé fin 1999
Les annexes du contrat :
 - besoins en bâtiments
 - besoins en équipements
 - besoins en personnel (loi des cadres)
 - Réalisations budgétaires 96-97-98
- Projection budgétaire (1999-2000-2001)

Annexe 2: Programme National de Vaccination

Fiche PNV

19/05/05

REPUBLIQUE TUNISIENNE
MINISTRE DE LA SANTE PUBLIQUE
Direction des Soins de Santé de Base
Fiche PNV

Programme National de Vaccination

Objectifs généraux :

- Réduire au niveau le plus bas possible la mortalité et la morbidité dues aux maladies évitables par la vaccination.

Objectifs spécifiques :

- Réaliser et maintenir à des niveaux élevés les taux de couverture vaccinale pour l'ensemble des vaccins prévus dans le calendrier national de vaccination
- Atteindre des couvertures vaccinales élevées au niveau de l'ensemble des régions et des circonscriptions du pays
- Eradiquer la poliomyélite
- Elimination du Tétanos Néonatal
- Elimination de la Rougeole
- Evaluer l'impact de la vaccination et adapter la stratégie vaccinale aux résultats enregistrés pour suivre l'évolution des données épidémiologiques et les progrès de la vaccinologie

Composantes :

- Estimer, commander et distribuer les vaccins à toutes les régions du pays.
- Former et superviser le personnel chargé de la mise en œuvre du programme de vaccination (agents vaccinateurs et autres cadres chargés du stockage et de la manipulation des vaccins et du suivi de ce programme...)
- Collecter, documenter et analyser continuellement les données de l'activité vaccinale et conduire périodiquement des enquêtes sur les couvertures vaccinales et sur les aspects qualitatifs du programme (taux de séroconversion post-vaccinale, sécurité vaccinale...)
- Mettre en place et coordonner la surveillance des maladies cibles de la vaccination
- Conduire des campagnes de vaccination à l'échelle nationale ou plus restreinte chaque fois que nécessaire soit en réponse à une épidémie patente ou un risque d'épidémie soit pour atteindre un objectif spécifique d'élimination d'une maladie

- Piloter la surveillance des effets secondaires de la vaccination et adopter les mesures appropriées en fonction des données de cette surveillance

Moyens :

- Chaîne de froid pour la conservation des vaccins : chambres froides et unités de réfrigérations et de congélations pour le stockage des vaccins
- Véhicules pour le transport et distribution des vaccins et pour superviser les activités sur le terrain
- Documents de formation et référentiels techniques standardisant les règles de gestion et de manipulation des vaccins
- Supports de suivi et d'analyse (bases informatisées...), des documents de formation et des référentiels techniques standardisant les procédures de surveillance des maladies cibles de la vaccination en particulier ceux faisant l'objet d'une stratégie d'éradication ou d'élimination
- Activités de communication et d'information destinées aux professionnels de santé et au grand public pour obtenir leur adhésion au calendrier vaccinal et à la surveillance des maladies cibles (réunions, publication de bulletins et de dépliants...)

Indicateurs de performances

- Maintien des couvertures vaccinales au niveau national à un taux supérieur à 90% pour les différents vaccins donnés aux enfants avant l'âge de 12 mois
- Couvertures vaccinales supérieures à 80% au niveau de toutes les régions pour les différents vaccins prévus dans le calendrier national de vaccination
- Recul de l'incidence de toutes les maladies cibles de la vaccination ayant largement contribué à la baisse de la mortalité et de la morbidité infantile durant les 15 dernières années
- Eradication de la poliomyélite attestée par une surveillance conforme aux standards de qualité fixés par l'OMS
- Elimination du tétanos néonatal conformément à la définition de l'OMS depuis 1996.
- Raréfaction des cas de coqueluche et absence de cas de diphtérie depuis plus de 10 ans
- Elimination de la rougeole attestée par une surveillance performante basée sur le sérodiagnostic de plus 90% des cas suspects depuis 1999 et aucun décès imputable à la rougeole depuis plus de 10 ans.

Annexe 3: Programme Prise en charge intégré de la Santé de la mère et de l'enfant

STRATEGIE DE PRISE EN CHARGE INTEGREE DE LA SANTE DE LA MERE ET DE L'ENFANT (PCIME)

OBJECTIFS GENERAUX:

- * Réduire la morbidité et la mortalité chez les enfants de moins de 5 ans et améliorer leur qualité de vie.
- * Améliorer l'état de santé de la mère

OBJECTIFS SPECIFIQUES:

1. Améliorer la qualité de la prise en charge des pathologies courantes de l'enfant (diarrhée, infections respiratoires aiguës, fièvre, anémie...).
2. Favoriser un meilleur développement psychologique, moteur, sensoriel et staturo pondéral de l'enfant à travers:
 - * Le dépistage précoce de certains troubles sensoriels.
 - * La surveillance systématique du développement psychomoteur.
 - * La surveillance systématique de la croissance dans le but de prendre en charge les cas de malnutrition.
 - * Le dépistage systématique de l'anémie.
 - * La promotion de l'allaitement maternel et des bonnes pratiques de sevrage.
3. Renforcer la couverture vaccinale à travers la réduction des occasions manquées aussi bien pour la mère que pour son enfant.
4. Prévenir les accidents domestiques chez l'enfant par l'éducation sanitaire des mères.
5. Faire bénéficier la mère des services de périnatalité nécessités par son état à travers :
 - Le dépistage systématique de l'anémie
 - Son orientation pour assurer son suivi périnatal (suivi post-natal, PF, surveillance prénatale)

COMPOSANTES DE LA STRATEGIE

- L'amélioration des capacités des personnels de santé par l'élaboration de directives en matière de PCIME devant être assimilées lors de la formation pour la prise en charge globale des maladies de l'enfant les plus courantes et les plus mortelles.
- L'amélioration du système de santé pour assurer dans les meilleures conditions cette prise en charge intégrée par une meilleure organisation du

travail au niveau des structures de santé, une amélioration du système de recueil des données, la supervision et l'usage rationnel des médicaments.

• L'implication à un degré élevé de la communauté et l'amélioration des pratiques familiales et communautaires en vue de l'habilitation des familles pour une prise en charge correcte à domicile.

MOYENS

- * standardisation de la prise en charge des enfants malades et des enfants bien portants au niveau des structures de première ligne
- * supervision et évaluation des activités
- * éducation sanitaire des mères et de la communauté

INDICATEURS DE PERFORMANCE

- * Pourcentage des cas pris en charge correctement au niveau des CSB
- * Pourcentage des cas ne nécessitant pas un antibiotique chez qui un antibiotique n'a pas été prescrit
- * Pourcentage des CSB dans lesquels les médicaments et le matériel de base sont disponibles
- * Pourcentage des CSB avec du personnel formé

Annexe 4: Programme National de périnatalité

LE PROGRAMME NATIONAL DE PERINATALITE (1990)

☒ OBJECTIF GENERAL :

Réduire la mortalité et la morbidité maternelles et périnatales et en particulier le handicap lié à une pathologie de la grossesse et /ou de l'accouchement.

☒ OBJECTIFS SPECIFIQUES :

Améliorer l'utilisation des prestations périnatales afin d'atteindre les taux de couverture suivants d'ici la fin de 2006.

- Une consultation prénatale au moins : **95 %**
- 4 Consultations prénatales au moins : **70 %**
- Accouchements en milieu assisté : **90%** et **80 %** dans toutes les régions .
- Une consultation postnatale au moins : **75 %**
- Réduire les décès maternels à moins de 40 pour 100.000 naissances vivantes .
- Réduire la prévalence de l'anémie par carence en fer chez la femme enceinte de 50 %.

☒ LES COMPOSANTES :

- La consultation prénuptiale
- La surveillance prénatale et l'accouchement en milieu assisté.
- La prise en charge du nouveau né à la naissance.
- La planification des naissances .
- La prévention du handicap.
- La lutte contre l'anémie ferriprive de la femme enceinte.
- La promotion de l'allaitement maternel,
- Depuis 1999, renforcement du programme par la stratégie de réduction des décès maternels.

☒ **INFRASTRUCTURE SANITAIRE :**

✦ **Structures :**

- ★ CSB : 2050 (1 CSB/ 4817 habitants)
- ★ Hôpitaux de circonscription : 107.
- ★ Maternités publiques : 154 .
 - 112 niveau périphérique .
 - 33 niveau régional .
 - 13 niveau universitaire .

→ 2847 lits de gynécologie – obstétrique .

✦ **Ressources humaines :**

- ★ MSP = 2249 (1 Medecin / 4300 hbts)
- ★ Paramédicaux = 10561 (1 paraméd/ 914 hbts)

- ★ 580 gynécologues obstétriciens (120 secteur public)
 - 1 gynécologue pour 2603 FMAR (privé + public)

- ★ 1866 sages femmes (95 % secteur public)
 - 1 sage femme pour 734 FMAR .

☒ **INDICATEURS DE PERFORMANCE :**

- La surveillance par une consultation prénatale est passé de 50 % (1989) à 92 % (2001)
- Le taux de couverture par l'accouchement en milieu assisté est passé de 71.3% (1989) à 90.3 % (2001).
- Le taux de couverture par une consultation post natale est passé de 39.9% (1989) à 59.3 % (2000).
- Le taux de couverture contre le tétanos néonatal est passé de 33 % (1989) à 94 % (2001).
- Le taux de contraception est passé de 49.8 % (1985) à 65.5% (2000)
- Le taux de mortalité maternelle est passé de 68.9/ 100 000 NV (en 1994) à 48.5 / 100 000 NV (en 2002).