

Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique



**Une meilleure planification pour une
meilleure gouvernance budgétaire en Tunisie**

LE CADRE DE DÉPENSES À MOYEN TERME



Avant-propos

Il se trouve désormais reconnu que le cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) constitue un instrument fondamental pour la gouvernance des finances publiques et le développement inclusif des États. Le CDMT forme un outil de programmation triennal glissant. Il vise à garantir la viabilité des politiques budgétaires à l'intérieur d'un chemin temporel pour atteindre des objectifs déterminés et procéder aux évolutions nécessaires, en tenant compte des priorités et des contraintes financières. Il permet de renforcer la pérennité des politiques publiques, tout en améliorant l'allocation intersectorielle des ressources et la performance opérationnelles des gestionnaires et des services publics.

Dans cette perspective, l'OCDE a conduit une évaluation stratégique des réalisations en matière de réforme budgétaire, en se fondant sur les bonnes pratiques des pays de l'OCDE et la Recommandation du Conseil sur la gouvernance budgétaire.

Le rapport intitulé *Une meilleure planification pour une meilleure gouvernance budgétaire en Tunisie : le Cadre de Dépenses à Moyen Terme* offre aux autorités tunisiennes un aperçu sur la démarche existante de préparation et d'utilisation du CDMT en mettant en regard l'exemple tunisien avec les grandes tendances observées dans les pays membres de l'OCDE, afin d'identifier des pistes d'amélioration de ce processus.

Cette étude constate que, pour l'instant le CDMT, reste en Tunisie un exercice largement théorique dépourvu d'effet réel sur les politiques budgétaires mises en place. Elle propose aux autorités tunisiennes un aperçu des processus de préparation et d'utilisation du CDMT dans les pays membres de l'OCDE, en vue d'identifier des pistes d'amélioration de cet instrument dans leur propre pays, et souligne que la réussite de cet outil nécessiterait un engagement politique de haut niveau et que les décisions budgétaires et financières du pays se soumettent à sa discipline.

Le rapport *Une meilleure planification pour une meilleure gouvernance budgétaire en Tunisie: le Cadre de Dépenses à Moyen Terme* a été réalisé par le secrétariat de l'OCDE à la demande des autorités tunisiennes pour appuyer leurs efforts dans le renforcement de la budgétisation pluriannuelle, de manière à lier les priorités stratégiques au budget et décloisonner le processus de décision en permettant un échange entre niveaux global et sectoriels et entre perspectives stratégiques et financières.

Il fait partie d'une série de trois rapports sur la gouvernance budgétaire rédigés dans le cadre du projet pour « une gouvernance efficace au service de la transition politique et de la prospérité économique en Tunisie », financé par le ministère fédéral allemand des affaires étrangères.

Remerciements

Le secrétariat de l'OCDE tient à remercier tous ceux qui ont contribué à la publication de ce rapport. Ces remerciements s'adressent en premier lieu au gouvernement tunisien, et en particulier au ministère des finances et au ministère du développement, de l'investissement et de la coopération internationale pour leurs efforts et leur soutien constant lors des différents séminaires et missions d'évaluation par les pairs dédiés au projet.

L'OCDE aimerait aussi remercier les responsables publics qui ont agi en tant que pairs évaluateurs : M. Philippe Mariscal, de Belgique, M. Raymond Bausch, du Luxembourg, et M. Gijs De Vries, des Pays-Bas.

Ce rapport a été préparé par la Direction de la Gouvernance Publique et du Développement Territorial de l'OCDE, dirigée par Rolf Alter. Elle s'inscrit dans le cadre du projet « une gouvernance efficace au service de la transition politique et de la prospérité économique en Tunisie », géré par la Division des Examens de la Gouvernance et des Partenariats, sous la responsabilité de Martin Forst. Le rapport a été élaboré sous la direction stratégique de Miriam Allam, Chef du Programme MENA-OCDE pour la Gouvernance. Le processus d'examen par les pairs et de rédaction a été dirigé par Amira Tlili, coordinateur du projet « une gouvernance efficace au service de la transition politique et de la prospérité économique en Tunisie » avec l'appui de Ronnie Downes, Scherie Nicol, et Trevor Shaw. Le rapport a été rédigé par une équipe composée de Amira Tlili, Richard Martinez, Sofiene Fakhfakh et Ali Saadi. Il a aussi reçu les contributions de Jean-Jacques Hible. L'appui administratif a été assuré par Delphine Mergier et Najat Lachal. Ciara Muller a apporté un appui éditorial et a préparé le manuscrit en vue de sa publication.

Le rapport a été rédigé dans le respect du mandat du projet « une gouvernance efficace au service de la transition politique et de la prospérité économique en Tunisie », confié à l'OCDE par le Partenariat de Transformation allemand avec la Tunisie. Les recommandations de l'OCDE formulées dans le cadre de ce projet ont été présentées à la 8^{ème} réunion du réseau des hauts cadres du budget de la région MENA, en décembre 2015.

L'OCDE exprime sa gratitude au ministère fédéral allemand des affaires étrangères pour ses engagements constants et son soutien financier.

Table des matières

Acronymes et abréviations	8
Résumé	9
Évaluations et recommandations	11
Introduction	17
Chapitre 1. Les cadres à moyen terme dans la réforme budgétaire	23
Introduction	24
Évaluation de l'approche d'application des cadres à moyen terme	24
Étendue de l'approche adoptée	26
L'intégration des CDMT dans le projet de loi organique du budget.....	28
Notes	30
Références.....	30
Chapitre 2. Les instruments de planification	31
Introduction.....	32
Les stratégies sectorielles.....	32
Le plan de développement économique et social.....	33
Le cadre macroéconomique	33
Les prévisions du projet de loi de finances	34
Notes	38
Références.....	39
Chapitre 3. Les instruments de programmation	41
Introduction.....	42
Le tableau des opérations financière de l'État prévisionnel.....	42
Le cadre budgétaire à moyen terme (CBMT)	43
Les cadres de dépenses à moyen terme dans la programmation	47
La forme et le contenu des CDMT.....	49
Les acteurs de la préparation du CBMT et des CDMT	49
Notes	51
Références.....	52
Chapitre 4. Les activités de préparation du budget	53
Introduction.....	54
La budgétisation en deux temps	54
Les allocations intersectorielle et intra-sectorielle des ressources et des dépenses.....	55
Le calendrier budgétaire.....	56

L'inscription de l'approche descendante dans la circulaire notifiant les crédits	58
L'évaluation des objectifs et performances.....	58
Le recentrage des discussions sur les aspects budgétaires	59
La détermination des crédits par la performance	60
Notes	61
Références.....	61
Chapitre 5. Le calendrier budgétaire	63
Introduction.....	64
Les échéances budgétaires	64
L'évolution des échéances avec la future LOB.....	67
Proposition de nouveau calendrier	68
Principaux facteurs d'échec et de succès dans l'instauration des cadres à moyen terme.....	68
Références.....	69
<i>Annexe A.</i> Projet Annuel de Performance – CDMT : plan résumé du document.....	70
<i>Annexe B.</i> Acteurs des différentes phases de préparation du budget.....	71
<i>Annexe C.</i> Les instruments de programmation financière à moyen terme	72
<i>Annexe D.</i> Format du CDMT global selon le guide méthodologique	73
<i>Annexe E.</i> Format sommaire du budget de performance ministériel selon le guide.....	75
<i>Annexe F.</i> La budgétisation en deux temps en Tunisie	77
<i>Annexe G.</i> Calendrier de préparation du projet de loi de finances de 2016 en Tunisie.....	78
<i>Annexe H.</i> Détail de la recommandation n°2 de la réunion du conseil de l'OCDE sur la gouvernance budgétaire.....	79
<i>Annexe I.</i> Les étapes du processus d'élaboration du budget en Roumanie	80
<i>Annexe J.</i> Programme à moyen terme, Plan budgétaire à moyen terme et préparation du budget en Turquie.....	81
<i>Annexe K.</i> Récapitulation, acteurs, étapes et calendrier	82
<i>Annexe L.</i> Fiches de procédures	83

Tableaux

2.1. Les composantes du cycle PPBS.....	32
3.1. CDMT du ministère : dépenses par nature économique et financement.....	48
3.2. CDMT du ministère : dépenses par programme.....	48
4.1. L'approche descendante dans certains pays de l'OCDE	58
5.1. Calendrier budgétaire typique	64
5.2. Calendriers budgétaires tunisiens pour les PLF de 2014 et 2016.....	65

Graphiques

0.1. Cycle des CDMT.....	18
3.1. Cycle d'élaboration du CBMT	44
4.1. Phases de préparation du PLF en Tunisie	57

Encadrés

0.1. Les classifications de dépenses	18
1.1. Politique et processus budgétaire de la Suède : l’historique et la philosophie derrière la mise en place des nouvelles techniques de consolidation budgétaire	26
1.2. Établir une base large pour le plafond de dépenses : Suède	27
1.3. Des plafonds de dépenses divisés en secteurs : un meilleur degré de précision budgétaire aux Pays-Bas	28
2.1. Le bureau du budget au Chili, équivalent à un portefeuille ministériel	36
2.2. Les missions des services centraux du Budget en Suède	37
3.1. L’élaboration du CBMT en France et au Maroc	45
3.2. Constatations et recommandations sur le CBMT	46
3.3. Rôle des prévisions à moyen terme au Chili	47
4.1. Suivi budgétaire de projets et programmes spécifiques en Espagne	59
5.1. Le calendrier des différentes étapes de la préparation et de la présentation du budget suédois	66
5.2. Comparaison des calendriers budgétaires tunisien et suédois	67

Acronymes et abréviations

ARP	Assemblée des représentants du peuple
BAD	Banque africaine de développement
BCT	Banque centrale de Tunisie
BM	Banque mondiale
CFAA	<i>Country Financial Accountability Assessment</i>
CGABE	Comité général d'administration du budget de l'État
CGC	Caisse générale de compensation
CGDR	Commissariat général au développement régional
DAF	Direction administrative et financière
DGCF	Direction générale de la coopération financière
DGCFM	Direction générale de la coopération financière multilatérale
DGCFR	Direction générale de la coopération financière régionale
DGD	Direction générale des douanes
DGE	Direction générale de l'énergie
DGELF	Direction générale des études et de la législation fiscales
DGES	Direction générale des études et de l'évaluation
DGF	Direction générale du financement
DGGDPCF	Direction générale de la gestion de la dette publique et de la coopération financière
DGI	Direction générale des impôts
DGIE	Direction générale de l'investissement extérieur
DGP	Direction générale de la prévision
DGP	Direction générale des participations
DGPPME	Direction générale de la promotion des petites et moyennes entreprises
DGRE	Direction générale des ressources et des équilibres
DGSP	Direction générale du suivi des programmes
DGTE	Direction générale de la tutelle des entreprises
GBO	Gestion budgétaire par objectifs
INS	Institut national des statistiques
LF	Loi de finances
LOB	Loi organique du budget
MARH	Ministère de l'agriculture et des ressources hydrauliques
MF	Ministère des finances
MI	Ministère de l'industrie
MIDCI	Ministère de l'investissement, du développement et de la coopération internationale
ODR	Office de développement régional
PLF	Projet de loi de finances
TGT	Trésorerie générale de la Tunisie
TOFE	Tableau des opérations financières

Résumé

Le deuxième principe annoncé par la Recommandation du Conseil de l'OCDE sur la gouvernance budgétaire invite à « faire étroitement correspondre les budgets avec les priorités stratégiques à moyen terme du gouvernement ». En effet, la relation étroite entre les priorités stratégiques de l'État et le contenu de son budget tant annuel que triennal garantit la cohérence de l'action publique et la soutenabilité des finances publiques. L'instauration de ce lien résulte de l'utilisation de différents instruments de programmation, parmi lesquels ressortent les cadres budgétaires (ou de dépenses) à moyen terme (CDMT). Ces cadres se trouvent destinés, d'une part, à mettre en relation les stratégies nationales et sectorielles et les budgets annuels, et, d'autre part, à traduire dans la loi de finances les choix et les orientations stratégiques.

Depuis 2004, la Tunisie a entrepris une réforme tendant au passage vers la gestion budgétaire par objectifs (GBO). Parmi les composantes de cette dernière figure le développement de la programmation triennale et glissante, grâce à la mise en place de cadres budgétaires et de dépenses à moyen terme. Toutefois, la pleine introduction des CDMT a rapidement rencontré des difficultés techniques et institutionnelles et s'est heurtée à des résistances aux changements. Si bien qu'aujourd'hui, l'élaboration des CDMT ne répond pas à l'ensemble de critères internationalement reconnus dans le domaine, leurs résultats ne correspondent pas aux objectifs qui leur ont été initialement assignés, et qu'en fin de compte, leur utilité s'avère réduite.

Aussi, le gouvernement tunisien a-t-il souhaité procéder à l'évaluation du dispositif des CDMT, en vue de renouer avec leur sens d'origine, les rendre plus opérationnels et les faire évoluer techniquement.

Le présent rapport part de l'observation des cadres à moyen terme dans la réforme budgétaire. Il montre que leur mise en place, l'utilisation des techniques de budgétisation descendante, la concentration sur les résultats et l'emploi des méthodes modernes de gestion financière demeurent largement inachevées en Tunisie. Il recommande le renforcement des moyens nécessaires à l'adoption du CDMT et souligne l'importance de donner à cet outil un aspect obligatoire.

De l'examen des instruments de planification nationaux, il ressort que plusieurs de ceux-ci coexistent et se heurtent à de difficultés significatives relatives au manque de données et de prévisions économiques et à la complexité des procédures qui font intervenir un grand nombre d'acteurs. Outre la création de synergies fortes entre les entités en charge de ces instruments de planification, il s'avère nécessaire d'améliorer les prévisions macroéconomiques et de faire du CDMT la traduction budgétaire des orientations stratégiques du plan de développement économique et social.

De manière précise, ce rapport étudie les principaux facteurs d'échec et de succès d'instauration des cadres à moyen terme. Il montre les insuffisances dont souffrent les instruments de programmation en Tunisie, tant dans leurs contenus que dans leurs procédures d'élaboration. Ces insuffisances peuvent être dépassées en améliorant

l'organisation et la coordination de la préparation des CDMT, en responsabilisant les ministères et en renforçant le rôle du parlement.

Ce rapport se concentre dans sa dernière partie sur les activités de préparation du budget et compare la démarche de programmation et de budgétisation en une phase descendante et une phase ascendante, conciliées durant le cycle de préparation du budget avec la pratique actuelle en Tunisie. Il évalue le calendrier budgétaire en Tunisie, et le compare à celui de certains pays membres de l'OCDE. Un nouveau calendrier budgétaire est proposé. Des fiches opérationnelles portant sur les données à échanger entre les différents acteurs de la préparation du CDMT global sont proposées en annexe.

Évaluations et recommandations

Les objectifs assignés à l'expérience de mise en œuvre de la gestion budgétaire par objectifs (GBO) en Tunisie, initialement lancée en 2004, ont été ambitieux, tant sur le plan institutionnel que sur le plan technique. De manière générale, ces objectifs forment des défis considérables pour tous les pays. Le contexte postrévolutionnaire de la Tunisie fut une opportunité pour la mise en œuvre de cette réforme majeure, mais l'instabilité institutionnelle a constitué un défi supplémentaire et a induit la difficulté de faire adopter et de mettre en œuvre des réformes institutionnelles et administratives nécessaires à cette entreprise. La mise en œuvre de certaines composantes, notamment le développement de la programmation triennale et glissante, a ainsi accusé du retard.

De ce fait, quelques années après avoir entrepris la réforme de la GBO, et après des tentatives de mise en place de ses instruments de programmation, le gouvernement tunisien a sollicité l'OCDE pour conduire une évaluation de la démarche de préparation du cadre de dépenses à moyen terme et de son utilisation, et faire le point sur ses réalisations, ses outils et ses approches, afin de rendre la réforme plus opérationnelle et lui redonner son sens. Ainsi, l'objectif du projet est de soutenir les efforts de la Tunisie pour élaborer et utiliser cet instrument de programmation triennal glissant permettant de placer la gestion budgétaire dans une perspective pluriannuelle, en vue de renforcer la pérennité des politiques publiques et l'efficacité de l'allocation des ressources entre les secteurs pour de meilleurs services publics.

Ce résumé souligne les principales conclusions de cette évaluation et met en avant les recommandations les plus importantes dans chaque domaine concerné.

La mise en place des cadres à moyen terme demeure largement inachevée...

L'instauration de la programmation à moyen terme vise, en Tunisie, à améliorer, d'une part, la maîtrise du budget, et, d'autre part, à assurer la pérennité des politiques publiques et leur compatibilité avec les possibilités financières de l'État. Mais la mise en place des cadres à moyen terme, l'utilisation des techniques de budgétisation descendante, la concentration sur les résultats et l'emploi des méthodes modernes de gestion financière demeurent largement inachevées dans le pays. Il en résulte que l'approche graduelle retenue pour le passage à la GBO et aux cadres à moyen terme n'a pas créé les conditions de la véritable utilisation de ceux-ci. De plus, la rédaction actuelle du projet de nouvelle loi organique du budget ne favorise pas suffisamment l'introduction des cadres de dépense à moyen terme (CDMT).

Partant de ce constat, il est recommandé de :

- Mettre en place au plus vite le CBMT et les limites de dépense sur trois ans nécessaires aux CDMT et aux projets de lois de finances.

- Faire adopter le CDMT par le Conseil des ministres et l'Assemblée des représentants du peuple.
- Élaborer le CBMT suffisamment en amont dans la procédure d'élaboration du projet de loi des finances.
- Rendre obligatoire par la circulaire de préparation du budget du ministre des finances, d'une part, la préparation du CBMT dans la procédure budgétaire, et, d'autre part, la notification aux ministères sectoriels des plafonds de crédits indispensables à la préparation de leurs CDMT et projets de budgets ; imposer ces plafonds de crédits sur trois ans aux ministères sectoriels dans la préparation de leurs CDMT et leurs projets de budgets annuels.
- Rétablir l'autonomie respective des projets annuels de performance et des CDMT et faire que leurs contenus répondent aux objectifs d'analyse et d'information prévus et les produire au même titre que les autres documents budgétaires et de programmation.
- Inclure dans le champ du CBMT et des CDMT les collectivités locales.
- Développer dans les collectivités locales l'emploi des CDMT.
- Renforcer les moyens humains et techniques, en vue d'accomplir ces missions, tant dans les services de l'État que des collectivités locales.

Différents instruments de planification coexistent et se heurtent à de difficultés significatives...

Les stratégies sectorielles, préparées par les ministères sectoriels, coexistent en Tunisie avec le plan national de développement économique et social, et le cadre macroéconomique. Ces instruments, de première importance, se heurtent cependant à de difficultés significatives. Ainsi les stratégies thématiques ne considèrent pas la totalité des coûts. De son côté, si le plan de développement économique et social continue à représenter une part importante des investissements publics, ses données financières ne sont, toutefois, pas actualisées et le taux de réalisation de ses projets apparaît depuis quelques années insuffisant.

De même, la mise en place du cadre macroéconomique paraît gênée par l'absence de certaines données importantes et la nécessité de mettre en place un modèle de prévision infra-annuel. Volontairement, les prévisions de recettes du projet de loi de finances (PLF) semblent surévaluées et les ressources sous-évaluées, limitant les possibilités des ministères sectoriels d'engager de nouveaux projets. De manière générale, les procédures de cadrage à moyen terme et d'élaboration du PLF font intervenir un grand nombre d'intervenants, s'avèrent complexes, peu formalisées et leurs prévisions économiques insuffisantes.

De ce fait, il est recommandable de :

- Établir une relation étroite entre les CDMT et les stratégies sectorielles ; faire que les équipes chargées de la préparation des CDMT dans les ministères sectoriels participent à la conception et au chiffrage des stratégies sectorielles ; s'orienter vers l'intégration des équipes responsables de ces deux aspects dans les ministères sectoriels.

- Accorder une stabilité suffisante aux stratégies sectorielles et lorsque des évolutions s'avèrent nécessaires, les soumettre à l'avis de l'équipe d'étude, de planification et programmation de la stratégie sectorielle concernée, et, réviser l'ensemble des stratégies sectorielles affectées par ces changements.
- Repenser les conditions de production et le contenu du « plan de développement économique et social » ; envisager de faire du plan un document de stratégie, retraçant les orientations principales à moyen et long terme, aussi bien au niveau national ou sectoriel, sans contenir la liste exhaustive des projets à effectuer et leurs coûts. Le CDMT serait la traduction budgétaire des orientations stratégiques présentées par le plan.
- Faire figurer les projets fondant les objectifs stratégiques dans un document à part, mis à jour annuellement (programme d'investissement public glissant), intégrant les aléas de réalisation, l'actualisation des coûts des projets, les chocs économiques et sociaux affectant le cadrage macroéconomique d'une année à une autre.
- Doter la Direction générale du plan (DGP) d'un outil de prévision infra-annuel ; actualiser en cours d'année les agrégats, cadrer de manière plus précise la préparation des lois de finance complémentaires (si besoin est), et ajuster les prévisions en cours d'année.
- Impliquer toutes les personnes concernées dans le développement des modèles ; assurer leur maîtrise de ces outils.
- Améliorer les prévisions macroéconomiques ; instaurer une coordination forte de tous les participants à la procédure pour préparer le CBMT en mars ou avril.
- Créer des synergies fortes entre les ministères de l'économie et des finances, de manière à surmonter les difficultés de coordination ; établir des mécanismes techniques de coordination facilitant la préparation en temps utile du cadrage macroéconomique.

Les instruments de programmation budgétaire connaissent des insuffisances...

Soumis à de fortes interactions, les instruments de programmation budgétaire sont le tableau des opérations financières (TOFE) prévisionnel, le cadre budgétaire à moyen terme (CBMT) et les CDMT. Ils connaissent des insuffisances, tant dans leur contenu que dans leur procédure d'élaboration, qui vont jusqu'à l'absence de réalisation du CBMT. En particulier, les CBMT et CDMT étatiques ne prennent qu'imparfaitement en compte les recettes et les dépenses des collectivités locales, appelées à croître avec l'application de la décentralisation.

De ces constatations, la nécessité ressort de faire évoluer la maquette du CBMT et de l'appliquer pleinement. Pareillement, le TOFE demeure incomplet. De manière générale, la procédure de production de ces outils ne semble pas toujours claire, d'autant plus que les acteurs sont nombreux et leurs rôles pas toujours précisés. La comparaison de la démarche de programmation et de budgétisation tunisienne avec celle descendante privilégiée dans les pays de l'OCDE montre les limites de la première. Enfin, la comparaison des calendriers budgétaires et de programmation met en lumière que celui de la Tunisie gagnerait à évoluer.

Il serait donc opportun de :

- Publier les projets et les versions définitives des CBMT et CDMT ; mettre à la disposition du public une version abrégée et aisément compréhensible par tous de ces documents.
- Établir la nouvelle maquette des CBMT et concentrer son contenu sur les analyses et informations essentielles : les principaux éléments du contexte macroéconomique, l'explication du TOFE et du tableau des équilibres emplois-ressources ; la dette ; la politique des recettes publiques ; les plafonds de dépense ; les écarts entre la version préliminaire et la version finale du CBMT.
- Poursuivre la production par les ministères sectoriels des CDMT avec leur programmation et des stratégies chiffrées.
- Mettre à jour le guide méthodologique sur le CDMT et garantir son respect.
- Améliorer l'organisation de la préparation des CDMT : définir précisément le rôle de chacun d'entre eux ; consacrer le leadership d'un seul acteur à chaque étape de la planification-programmation-budgétisation : la DGP du MDICI pour la planification et le cadrage macroéconomique ; la DGRE du ministère des finances pour la programmation et de la préparation du TOFE, du tableau des équilibres emplois-ressources et du CBMT, et le CGABE pour la budgétisation.
- Institutionnaliser la coordination entre les acteurs en créant un «comité du cadrage macroéconomique» et un «comité du CBMT».

Les activités de préparation du budget sont d'une importance capitale dans le processus de mise en place des cadres à moyen terme. Il est donc important de :

- Resituer le débat sur la performance, les indicateurs et leurs cibles au début de l'année budgétaire ; ajuster les indicateurs après les crédits arrêtés par ministère.
- Compléter la circulaire de préparation du LPF en indiquant les activités liées à l'examen des stratégies sectorielles, au cadrage macroéconomique, au CBMT et aux CDMT.
- Responsabiliser les ministères, impliquer les décideurs politiques de manière claire et renforcer le rôle de l'Assemblée des représentants du peuple dans les CDMT.
- Marquer le départ de la procédure de programmation et de préparation du budget par un séminaire au cours duquel le MDICI présenterait le cadrage macroéconomique, le Ministère des finances le CBMT et notifierait les enveloppes de crédits aux ministères sectoriels.
- Procéder, au moins une fois tous les trois ans, à une évaluation globale des dépenses publiques et analyser les missions et actions de l'État et des collectivités ; bâtir des scénarii de réformes structurelles ; améliorer ainsi les politiques publiques, réformer l'administration et l'État et s'interroger sur le bien-fondé des dépenses.

Enfin, il serait important de procéder au changement du calendrier budgétaire. Pour ce faire, il s'avèrerait souhaitable de :

- Repenser le calendrier budgétaire et programmatique de la Tunisie en prenant compte des bonnes pratiques des pays membres de l'OCDE en la matière ; inclure

dans le nouveau calendrier les stratégies, le cadrage macroéconomique et budgétaire (CBMT) et la programmation sectorielle à moyen terme (CDMT).

- Passer à la budgétisation et la programmation en deux temps ; procéder, d’abord, à la notification des plafonds issus du CBMT ; rapprocher, ensuite, les enveloppes de crédits des ministères sectoriels avec celles de leurs CDMT.
- Unifier les procédures de préparation du budget et des CDMT ; incorporer un cadrage des dépenses à moyen terme pour un budget correspondant à l’année calendaire.
- Intégrer dans le calendrier annuel de préparation les échéances obligatoires et les activités de préparation du CBMT et des CDMT, notamment la date de notification des plafonds aux ministères sectoriels.

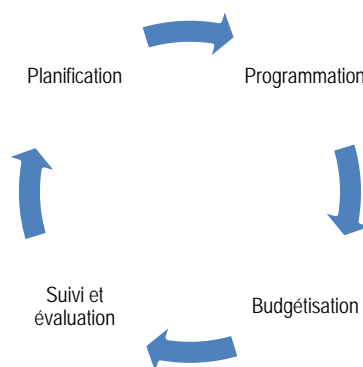
Introduction

« *Il n'est pas de vent favorable pour celui qui ne sait où il va* ». Cette citation célèbre de Sénèque, tout en relevant l'importance de la planification, rappelle la difficulté de la concevoir et de l'appliquer, notamment, lorsqu'elle porte sur les politiques publiques, qui trouvent leur manifestation dans des choix budgétaires. En recommandant de « faire étroitement correspondre les budgets avec les priorités stratégiques à moyen terme du gouvernement¹ », le conseil de l'OCDE met en relation les choix de politiques publiques, l'outil budgétaire et la gestion du temps selon des échéances de deux à trois ans, intégrant les évolutions politiques, économiques et financières². Or, nombre d'exemples illustrent la grande difficulté de créer et respecter cette relation, conduisant à rechercher des instruments contribuant à relever ces défis. Parmi ces outils, une place particulière revient aux cadres budgétaires (ou de dépenses) à moyen terme (CDMT).

Les CDMT constituent un instrument de programmation triennal, glissant et destiné à situer la gestion budgétaire dans une perspective pluriannuelle. Ils tendent à améliorer, d'abord, la pérennité des politiques publiques, ensuite, l'efficacité de l'allocation intersectorielle des ressources, et, enfin, la performance opérationnelle des services publics. Selon le *Manuel de gestion des dépenses publiques* de la Banque mondiale, un cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) « comprend une enveloppe financière globale fixée au sommet par les services centraux, des discussions à la base pour l'estimation des coûts présents et à moyen terme des options de politique publique et, enfin, un processus d'ajustement des coûts et des ressources disponibles. » (Banque mondiale, 1998). Le même document ajoute que le CDMT constitue « un ensemble cohérent d'objectifs stratégiques et de programmes de dépenses publiques qui définit le cadre dans lequel les ministères opérationnels peuvent prendre des décisions pour la répartition et l'emploi de leurs ressources ». Ces définitions montrent donc que les CDMT forment un processus de décision itératif conduisant à cerner la contrainte macro-économique et à planifier les politiques sectorielles. Ils participent aussi à la gestion orientée sur les résultats, se référant à la planification stratégique, à la notion de programme et à l'autonomie de décision des gestionnaires. Les CDMT érigent, en particulier, un lien entre les allocations budgétaires, les objectifs et le suivi des performances (Raffinot et al., 2006).

De manière plus technique, les CDMT passent par un certain nombre d'étapes. La phase de la formulation budgétaire, destinée aussi à l'élaboration des documents budgétaires par l'exécutif, se trouve devancée par i) la prise de décision anticipée sur les priorités budgétaires, ii) l'établissement de contraintes rigoureuses assurant la discipline budgétaire globale ; et enfin, iii) le choix d'une perspective à moyen terme.

Figure 0.1. Le cycle des CDMT



Source : Auteur.

La préparation et la formulation du budget suivent des cycles annuels et relèvent de la phase de budgétisation. Le suivi et évaluation interviennent au fur et à mesure de la réalisation des activités et des actions, à mi-parcours ou *a posteriori*, et permettent d'ajuster les choix stratégiques, tactiques ou opérationnels et d'atteindre les résultats attendus.

Deux catégories de cadres à moyen terme existent : le Cadre des Dépenses à Moyen Terme global (CDMT global), constitutif du Cadre Budgétaire à Moyen Terme (CBMT), établi au niveau central par le ministère des finances, et les CDMT sectoriels, préparés par chaque ministère sectoriel.

Le CBMT (ou le CDMT global) forme une prévision des agrégats budgétaires, par secteur ou ministère. Il reste associé à un cadre macroéconomique d'ensemble. Il révèle, entre autres, les totaux des dépenses, des recettes, du déficit et de l'endettement publics, de façon cohérente avec l'équilibre macroéconomique retenu par le pays. Les prévisions de dépenses apparaissent selon les classifications utilisées (administratives, économique, ou programmatique) et les prévisions de recettes ressortent par catégories.

Encadré 0.1. Les classifications de dépenses

Les classifications des dépenses ont plusieurs fonctions et constituent un cadre normatif aux fins de formulation des politiques publiques et des actions, d'analyse du budget, de comparaisons internationales, et de gestion courante. Les classifications des dépenses comprennent plusieurs segments visant à remplir une ou plusieurs finalités.

On distingue deux principales catégories de classifications :

- Les classifications analytiques comprenant la classification économique (SFP ou GFS du FMI) et la classification fonctionnelle (CFAP/COFOG des Nations Unies)
- Les classifications utilisées dans la gestion courante et intégrant la classification administrative, la classification par nature, programmatique, par source de financement.

Source : Auteur.

Le développement d'une perspective à moyen terme dans la confection des budgets, se concrétisant dans des cadres à moyen terme, renforce le réalisme des stratégies et des plans de développement. La programmation conduit à dresser des priorités et opérer des choix stratégiques, annoncés dans des stratégies sectorielles (ou ministérielles), et dans des plans de développement, établis par les États.

Les cadres à moyen terme replacent donc les choix politiques dans le contexte des ressources disponibles à moyen terme, ils mettent les programmes en concurrence pour leur financement et garantissent que les décisions se fondent sur la divulgation intégrale de leurs effets et coûts attendus à moyen terme. Ils forment des allocations hiérarchisées de ressources et d'emplois, compatibles avec la stabilité macroéconomique et certaines priorités stratégiques explicites. Ils autorisent l'estimation descendante et ascendante des coûts à moyen termes des politiques publiques (actuelles et envisagées), ainsi que la prise de décision, grâce à un processus itératif, harmonisant les coûts et les ressources disponibles. Ils constituent des instruments de décision sur les ressources et les emplois à moyen terme (trois ans). Ils visent à l'affectation des ressources publiques à certains emplois (dépenses) et la répartition de ces ressources entre les services ou ministères eu égard aux contraintes macroéconomiques.

La majeure utilité des cadres à moyen terme consiste à susciter la production d'informations facilitant le processus de décision, améliorant la qualité des choix, la transparence et le sens des responsabilités. Ces outils permettent d'asseoir les choix politiques sur les possibilités financières de l'État. Ils accroissent ainsi la prévisibilité du financement futur des politiques sectorielles prioritaires du pays, et promeuvent la gestion satisfaisante des services opérationnels, chargés d'exécuter les programmes et d'appliquer les politiques publiques.

Les CDMT figurent parmi les instruments retenus par la Tunisie en vue de moderniser sa gestion budgétaire. À ce titre, ils participent à l'introduction de la gestion budgétaire par objectifs (GBO) dans ce pays, autorisée en 2004 par le nouvel article 11 de la loi organique du budget (LOB). Cette réforme vise, d'abord, à mettre l'accent, lors de la préparation, la présentation, l'adoption et l'exécution de la loi des finances (LF), sur les priorités de politiques publiques et sur leurs résultats, et, ensuite, à pondérer l'importance des crédits dépensés. Selon les termes du Schéma directeur pour le développement d'une gestion budgétaire par objectifs en Tunisie, cette dernière cherche à « 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 stratégiques définies dans le plan quinquennal et les documents stratégiques ; et fournir les services publics de manière efficiente »³.

D'un point de vue organisationnel, en pendant du schéma directeur de la réforme de la GBO précité, le guide méthodologique sur les cadres à moyen terme forme le document de référence en matière de programmation à moyen terme. Ces documents décrivent en particulier les objectifs, la procédure de préparation des cadres à moyen terme, et leurs contenus. Le schéma directeur pour le développement de la GBO, distingue deux catégories de cadres de programmation : d'abord, le cadre budgétaire à moyen terme (CBMT), à savoir le CDMT global pour l'ensemble de l'administration publique, hors collectivités locales et caisses de sécurité sociale, et, ensuite, les CDMT sectoriels recouvrant le périmètre des ministères. Le CBMT présente le cadrage macro-budgétaire, et en particulier la projection des ressources (par catégorie) et des emplois (selon la classification économique ou fonctionnelle) et leur répartition (selon la classification administrative c'est-à-dire par ministère). Les CDMT sectoriels détaillent par programmes

les dépenses dans la limite des plafonds alloués dans le cadre du CBMT. Le CBMT répartit les dépenses totales provenant du tableau des opérations financières de l'État (TOFE) selon leurs destinations. Ces dernières se trouvent ventilées par secteur (ministère ou mission) dans le CBMT, et par programme dans les CDMT sectoriels. Il conviendra de noter qu'afin de faciliter la lecture de ce rapport, le vocable « CBMT » désignera le CDMT global, et celui de « CDMT » les CDMT sectoriels.

On observera aussi qu'en Tunisie, les cadres à moyen terme apparaissent comme des instruments de programmation triennale, glissants, destinés à placer la gestion budgétaire dans une perspective pluriannuelle. Ils visent à renforcer la discipline budgétaire globale, l'efficacité de l'allocation intersectorielle des ressources, et à améliorer la performance opérationnelle. Spécifiquement, les cadres à moyen terme tendent à établir le lien entre, d'une part, les objectifs stratégiques et le Plan de développement économique et social à cinq ans, et, d'autre part, le budget annuel, contenu dans la loi de finances annuelle. Ils définissent le cheminement pour ces objectifs et informent les adaptations requises du budget pour l'application des actions retenues.

Malgré l'effort accompli pour instaurer la réforme budgétaire, la progression de celle-ci a marqué le pas en raison d'un manque de soutien politique fort. Les quelques mesures accomplies entre 2004 et 2010 proviennent en bonne partie de l'appui des partenaires étrangers et internationaux de la Tunisie. Et ce n'est que depuis *la Révolution de 2011* que la réforme budgétaire a connu une accélération significative, en particulier, par l'extension de l'expérimentation de la GBO et le travail des groupes thématiques⁴. Mais encore une fois, cette réforme continue à se heurter à des difficultés sérieuses. Celles-ci concernent, en particulier, les systèmes comptables de l'État et les systèmes d'information et les instruments de programmation pluriannuelle. A ces difficultés s'ajoutent les carences de la gestion prévisionnelle efficace des dépenses publiques.

La programmation à moyen terme, et particulièrement les CDMT, demeurent formels, en ce qui concerne, notamment, la qualité des prévisions et de l'intégration de ces cadres dans le processus annuel de préparation du budget. Les raisons tiennent à une approche inadaptée et de difficultés techniques que les responsables de la conduite de la réforme budgétaire s'efforcent encore de dépasser. Les espoirs que leurs promoteurs avaient placé dans les CDMT tardent donc à s'accomplir réellement.

Dès lors, quelques années après avoir entrepris la réforme budgétaire en générale, et des tentatives de mise en place de ces instruments de programmation, en particulier, il s'avère indispensable de faire le point sur les réalisations, les outils et les approches, afin de rendre la réforme plus opérationnelle et lui redonner son sens. D'autant plus que l'enjeu pour la Tunisie, notamment au regard de la situation actuelle de ses finances publiques, caractérisée par la dégradation des soldes, la réduction de ses ressources et l'accroissement de ses dépenses publiques, consiste à allouer ses crédits selon ses priorités stratégiques déterminées par les pouvoirs publics, tout en favorisant leur emploi de la manière la plus efficace et efficiente. Pour ce faire, il apparaît nécessaire d'ériger les instruments adéquats.

En vue de contribuer à relever le défi de l'instauration et de la véritable utilisation des cadres CDMT en Tunisie, le présent rapport examine, d'abord :

- Les cadres à moyen terme dans la réforme budgétaire (chapitre 1),
- Les instruments de planification (chapitre 2),
- Les instruments de programmation (chapitre 3),

- Les activités de préparation du budget (chapitre 4), et enfin,
- Le changement de calendrier budgétaire (chapitre 5).

Dans le même but, des annexes proposent des fiches détaillées des procédures de préparation du CDMT global.

Notes

1. Recommandation numéro 2, voir son détail en annexe.
2. Voir décision du Conseil du 18 février 2015 - C(2015)1 - C/M(2015)4.
3. Schéma directeur pour le développement d'une gestion budgétaire par objectifs en Tunisie, mars 2013.
4. Les groupe thématiques ont été constitués pour la réflexion sur les chantiers suivants : le LOB, la nomenclature budgétaire, le système comptable, le système d'information, les contrôles.

Références

Banque mondiale (1998), Manuel de gestion des dépenses publiques, Washington D.C.

Raffinot M. et Samuel B. (2006), Les cadres de dépenses à moyen terme : un instrument utile pour les pays à faible revenu ? STATECO N°100.

Chapitre 1

Les cadres à moyen terme dans la réforme budgétaire

Le chapitre expose qu'en Tunisie, la mise en place de la programmation à moyen terme cherche à améliorer, d'une part, la maîtrise du budget, et, d'autre part, à assurer la pérennité des politiques publiques et leur compatibilité avec les possibilités financières de l'État. Mais la mise en place des cadres à moyen terme, l'utilisation des techniques de budgétisation descendante, la concentration sur les résultats et l'utilisation des méthodes modernes de gestion financière restent largement inachevées. Il en résulte donc que l'approche graduelle retenue pour la gestion du budget par objectifs et les cadres à moyen terme n'a pas instauré les conditions de la véritable utilisation de ceux-ci. De plus, la rédaction actuelle du projet de nouvelle loi organique du budget ne favorise pas l'introduction des cadres de dépenses à moyen terme.

Introduction

En Tunisie, en complément de la constitution politique du pays, la loi organique du budget détermine les règles de préparation, d'examen et de vote des lois de finances. Comme il a déjà été exposé dans le rapport intitulé *Une meilleure performance pour une meilleure gouvernance publique en Tunisie : la Gestion Budgétaire par Objectifs* (OCDE, à paraître), la LOB, dans sa version de 2004, a autorisé l'introduction du budget orienté vers la performance. Celui-ci cherche, notamment, à assurer la discipline budgétaire, allouer les ressources entre les secteurs de manière efficace, et enfin, à fournir des services publics de manière efficiente. À l'image des pays membres de l'OCDE, ces buts se déclinent en plusieurs composantes.

Une l'étude de l'organisation précitée (OCDE, 2003) énonce que « la maîtrise effective des dépenses publiques nécessite de réunir sept caractéristiques institutionnelles interdépendantes, à savoir la mise en place d'un cadre de dépense à moyen terme, la formulation d'hypothèses économiques prudentes, l'utilisation des techniques de budgétisation descendantes, l'assouplissement du contrôle financier, la concentration sur les résultats, la transparence budgétaire et l'utilisation de méthodes modernes de gestion financière ». Dans les pays membres de l'OCDE, au-delà du simple exercice de programmation financière, les CDMT ont pour but de faciliter l'élaboration des politiques publiques constituant des instruments de détermination de la contrainte globale, intégrant le cadre macroéconomique à moyen terme, jugé soutenable, créant les conditions d'arbitrages intersectoriels, et, enfin améliorant la prévisibilité des crédits par secteurs de l'action publique.

De son côté, en Tunisie, la volonté d'instaurer la programmation à moyen terme vise à renforcer la discipline budgétaire dans sa globalité et à assurer la pérennité des politiques publiques et leur compatibilité avec les possibilités financières de l'État. Mais en Tunisie, ce désir ne semble qu'imparfaitement concrétisé. La mise en place des cadres à moyen terme, l'utilisation des techniques de budgétisation descendante, la concentration sur les résultats et l'utilisation des méthodes modernes de gestion financière restent, en effet, largement inachevées. Si bien qu'il apparaît que l'approche graduelle retenue pour la GBO et les cadres à moyen terme n'a pas créé les conditions de la véritable utilisation de ceux-ci. De surcroît, la rédaction actuelle du projet de nouvelle loi organique du budget, transmis à l'ARP, ne permettrait pas d'établir véritablement la budgétisation pluriannuelle.

Évaluation de l'approche d'application des cadres à moyen terme

L'instauration et l'utilisation du CBMT, du TOFE et des CDMT n'ont pas été accomplies de la façon qu'elles avaient été conçues. Dans la mise en place graduelle de la GBO, un TOFE prévisionnel et un CBMT étaient planifiés et auraient établi les conditions de l'allocation intersectorielle des ressources et de la préparation des CDMT. Malheureusement, cet ordre n'a pas été suivi. Les tentatives pour élaborer un CBMT n'ont pas réellement abouti. De plus, les quelques résultats de ces tentatives, qui auraient pu constituer le contexte de préparation et exécution des CDMT, n'ont pas été utilisés dans ce but. En effet, durant la période de transition politique de 2011 à 2014, aucun CBMT n'a été établi et les quelques exercices de programmation des ministères

participant à l'expérimentation de la GBO ont été fondés sur leurs propres contraintes, leurs stratégies sectorielles et les tendances passées d'évolution des crédits alloués.

De plus, l'agencement entre le CBDT, les CDMT, les projets annuels de performance (PAP) n'intervient pas comme il avait été pensé. Les PAP forment des documents préparés par les ministères sectoriels, dans lesquels sont présentés, par programme au sens de l'article 11 de la LOB, les objectifs et les résultats attendus. Ils figurent parmi les documents budgétaires soumis à l'Assemblée des représentants du peuple (ARP), actuellement pour information, lors de l'examen, et du vote de la loi des finances de l'année. En effet, la LOB, dans sa version de 2004, ne rend pas obligatoire la transmission des PAP au parlement. Avec l'adoption d'une nouvelle LOB, en revanche, elle le deviendrait.

Conceptuellement, les CDMT et les PAP forment deux instruments en étroite relation mais distincts. Les CDMT constituent des documents stratégiques et sont généralement accompagnés de plans d'actions ou de PAP, pour leur application, détaillant de façon opérationnelle les actions à entreprendre ou les projets à réaliser. Dans une logique pluriannuelle des politiques publiques, tout en demeurant distincts, les CDMT et les PAP ont vocation à se répondre, comme le CBMT recouvrirait les CDMT.

Le programme initial d'instauration de la programmation budgétaire en Tunisie prévoyait que les CDMT et les PAP demeuraient deux documents séparés. Mais au cours de l'instauration graduelle de la GBO, ils ont été réunis dans un document unique. De plus, comme indiqué, l'administration ne prépare pas le CBMT. En conséquence, les CDMT demeurent déliés des contraintes macro-économiques et les programmes pluriannuels de dépenses ministériels apparaissant dans les PAP ne s'avèrent pas insérés dans des CBMT.

L'examen de la situation nationale a également montré que seuls un TOFE et un tableau d'équilibre entre les emplois et les ressources arrêtant les plafonds par ministère se trouvent préparés annuellement. Par ailleurs, ces plafonds ne sont officiellement notifiés à aucun ministère sectoriel. Ils ne servent donc pas de base à la préparation des CDMT.

Il convient, toutefois, d'observer que pour la période 2011-2014, les services du ministère des Finances, en collaboration avec le MDCl, ont préparé plusieurs CDMT globaux (ou au moins des TOFE) et les CDMT 2011-2013. Après leurs élaborations par l'administration, le CDMT 2013-2017 a été approuvé par le gouvernement et publié, celui pour la période 2014-2018 ne l'a pas été, tout en étant communiqué à certains des bailleurs de fonds.

En somme, la démarche initialement prévue d'un CBMT développé avant la mise en place des CDMT n'a pas été respectée. Des écarts importants entre les prévisions et les réalisations à moyen terme des ministères sectoriels de la première vague d'expérimentation de la GBO en résultent. Ces écarts, qui dépassent 40 % des prévisions initiales pour certains ministères, mettent en évidence la faiblesse de la programmation faite par ceux-ci, due à son tour à l'absence de CBMT et de notification des plafonds des crédits.

Encadré 1.1. La politique et le processus budgétaire de la Suède : l'historique et la philosophie derrière la mise en place des nouvelles techniques de consolidation budgétaire

La dégradation de l'état des finances publiques et le caractère insuffisamment rigoureux de la procédure budgétaire se trouvent à l'origine de la politique de consolidation budgétaire en Suède. La faiblesse de la procédure budgétaire suédoise, en partie responsable du dérapage des dépenses publiques, avait été mise en avant par la transposition d'une étude de 1992 (Von Hagen), commanditée par la Commission européenne. La philosophie du nouveau dispositif était le passage à une procédure budgétaire en deux étapes, fondée sur une approche dite «top-down» et sur la mise en œuvre d'une programmation triennale glissante. L'origine de la réforme s'explique ainsi par une profonde crise et l'initiative fut politique avec un appui de presque la totalité des partis politiques du *Riksdag* (Parlement suédois).

La procédure budgétaire réformée a pour ambition d'offrir une projection de long terme pour une dépense publique maîtrisée, la première étape implique le cadrage budgétaire pluriannuel, afin de permettre au gouvernement et au *Riksdag* de mieux apprécier l'état des finances à moyen terme. Son horizon est triennal, à savoir le prochain budget et les deux années suivantes. Le cadrage du budget, qui est aligné sur l'année calendaire depuis 1997, fonctionne à trois niveaux :

1. Articulation des objectifs budgétaires du gouvernement en termes macro-économiques (excédents/déficits en % du PIB, prévisions de croissance, etc.) ;
2. Plafonnement des dépenses totales fondé sur certaines hypothèses économiques comportant une petite marge pour faire face à l'incertitude liée à la fragilité des prévisions ;
3. Ventilation à titre indicatif du montant de crédits accordés à chacun des 27 secteurs de dépenses.

Le cadrage pluriannuel disponible, le point de départ de l'exercice budgétaire consiste à actualiser les informations sur l'année 2 du cadrage, qui constitue ainsi « un point d'ancrage » à la procédure budgétaire annuelle et favorise le respect de la discipline budgétaire. Auparavant, la Suède ne disposait pas de cette dimension contraignante dans la mesure où le pays avait recours à des prévisions pluriannuelles, qui n'étaient pas établies sur une base glissante (de sorte à tenter d'harmoniser les prévisions nouvelles avec les anciennes).

Source : Lambert A. et Migaud D. (2005), *La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances* : www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/054000592.pdf.

Étendue de l'approche adoptée

Naturellement, l'efficacité du CBMT, des CDMT et du TOFE dépend grandement des masses budgétaires qu'ils considèrent. Or, les cadres à moyen terme couvrent en Tunisie uniquement les dépenses des administrations publiques centrales et les transferts de l'État vers les caisses de sécurité sociale, certains établissements administratifs et les collectivités locales. En revanche, ils n'incluent pas les dépenses et les ressources propres de ces entités, et notamment des collectivités locales.

Certes, les finances des collectivités locales représentent, pour l'instant, une part négligeable de la dépense publique nationale. Cette situation évoluera cependant

rapidement. En effet, avec la décentralisation prévue dans la Constitution de 2014, les ressources et dépenses des collectivités locales se trouvent appelées à croître de manière significative et auront corrélativement des incidences sur la pertinence des données incluses dans les outils de programmation budgétaire. Dans ce mouvement, ces entités auraient aussi vocation à préparer leurs propres CDMT en intégrant tant les ressources provenant de l'administration centrale et que leurs ressources propres.

Encadré 1.2. Établir une base large pour le plafond de dépenses : Suède

La procédure budgétaire en Suède est menée à travers un plafond de dépenses nominales qui couvre l'ensemble des dépenses du budget du gouvernement central (mis à part le paiement des intérêts sur la dette publique) ainsi que les dépenses pour le système de retraites hors budget. Depuis que le plafond de dépenses est établi trois ans au préalable, il y aurait un intérêt évident à avoir accès à des prévisions de dépenses réalistes et fiables, basées sur un cadre macroéconomique crédible et cohérent.

D'une part, le gouvernement et le Parlement doivent être informés du développement macroéconomique et fiscal afin d'établir un seuil adéquat pour le plafond de dépenses de l'année supplémentaire au nouveau cycle budgétaire de trois ans. D'autre part, il est nécessaire d'effectuer un suivi de près du développement fiscal pour les années qui ont un plafond de dépenses déjà établi.

Les prévisions de dépenses auraient un effet direct sur les politiques fiscales. Au début des années 2000, les prévisions de dépenses excédaient les plafonds, et ce en grande partie suite à une évolution défavorable des droits sociaux tels que les allocations de chômage et les paiements de transfert relatifs à la santé. Par conséquent, le gouvernement a dû réduire les dépenses afin d'éviter le dépassement du plafond de dépenses. Puisque les plafonds s'appliquent non seulement à l'année fiscale en cours mais aussi à l'année suivante et à la deuxième et troisième année supplémentaire, le gouvernement a dû prendre en compte l'évolution des dépenses à moyen terme afin de respecter les objectifs budgétaires.

Inversement, une évolution macroéconomique positive, avec une croissance solide, une inflation inférieure à celle prévue et la diminution des paiements de transfert relatifs à la santé pour la période 2006-2008, ont laissé une marge permettant d'être allouée à de nouvelles initiatives stratégiques quant aux dépenses budgétaires.

Source : OCDE (2007), « The Medium-term Fiscal Framework in Sweden » dans *OECD Journal on Budgeting*, Volume 6 – No. 3, www.oecd.org/sweden/43469418.pdf.

Encadré 1.3. Des plafonds de dépenses divisés en secteurs : un meilleur degré de précision budgétaire aux Pays-Bas

Aux Pays-Bas, il existe une distinction entre les dépenses du gouvernement central, les dépenses de la sécurité sociale et les dépenses de santé. Chacun de ces trois secteurs se voit appliquer un plafond de dépense et les transferts entre ces secteurs ne sont autorisés que dans des circonstances particulières.

La séparation des plafonds de dépenses de sécurité sociale et de santé s'explique en partie par le fait que ces secteurs ont leurs propres sources de financement. Ces deux secteurs sont réciproquement sous la responsabilité de ministères lesquels devront le présenter au Parlement.

Les Accords de Coalition (comprenant les principales initiatives politiques) établissent donc les plafonds de dépense pour chacun de ces trois secteurs. Ces Accords incluent également les prévisions de dépenses pluriannuelles pour chaque ministère, servant de base à des sous-plafonds pour tous les ministres au sein du budget du gouvernement central.

Source : OCDE (2006), *Budgeting in the Netherlands*, www.oecd.org/gov/budgeting/39997918.pdf.

L'intégration des CDMT dans le projet de loi organique du budget

La Constitution de 2014 impose le remplacement de la LOB de 2004¹ par un nouveau texte. Cette mutation constituera une composante majeure de la réforme des finances publiques tunisiennes. Elle fera également progresser considérablement le pays sur la voie de la gestion budgétaire axée sur la performance et les résultats. Approuvé par le conseil des ministres, le 13 novembre 2015, le projet d'une nouvelle LOB, a ensuite été transmis à l'Assemblée de représentants du peuple, pour examen et vote.

Le projet de LOB comporte de nombreuses nouveautés dont, notamment, l'introduction de la perspective à moyen terme du budget². Il prévoit, en effet, clairement que « la loi de finances détermine la nature et la répartition des ressources et des charges de l'État dans le cadre des plans de développement, du budget économique et dans le cadre du budget à moyen terme, selon les objectifs et les résultats attendus des programmes prévus par ladite loi ainsi que des équilibres généraux »³.

« L'estimation des recettes et des dépenses de l'État se fait », selon l'article 36 du projet de la LOB, « sur la base des équilibres généraux et dans le cadre des plans de développement, le budget économique et le cadre budgétaire à moyen terme fixés par trois (3) ans qui est actualisé chaque année ». L'article 44 du projet de LOB ajoute que le « cadre du budget à moyen terme global⁴, y compris sa répartition sectorielle préparée annuellement, sera joint au projet de la loi de finances de l'année ». Il figurera parmi les documents soumis chaque année à l'Assemblée des représentants du peuple.

Ces nouvelles dispositions rendraient obligatoire la préparation et la transmission à l'Assemblée des représentants du peuple du CBMT. Elles constituent, à ce titre, indiscutablement une avancée dans son instauration et sa pérennisation. Elles ne font, en revanche, pas mention des CDMT ; leur préparation et soumission au parlement ne s'avère, dès lors, pas obligatoire pour le gouvernement. Dans la logique du projet de LOB, les CDMT deviennent ainsi une annexe technique au projet de la loi des finances,

dépourvue de lien réel avec lui. Or, en ne pérennisant pas la programmation dans les ministères sectoriels, le projet de LOB rend l'ensemble du processus de programmation déficient. Cette carence illustre combien l'élaboration des CDMT forme dans ce texte un simple exercice de style, conduit parallèlement aux autres éléments de la procédure de préparation du budget, et sans effet réel.

À l'opposé, le projet de LOB aurait dû valoriser les CDMT comme des outils fondant authentiquement les choix politiques du gouvernement, approuvés par le parlement. Il les aurait alors prévus expressément dans la préparation du projet de loi de finances, et le Conseil des ministres les aurait approuvés ensemble pour soumission à l'ARP.

Recommandations

Il pourrait être recommandé de :

1. mettre en place le CBMT et les limites de dépense sur trois ans nécessaires aux CDMT et aux PLF. En effet, le CBMT forme la base de la programmation financière à moyen terme. Son absence et le défaut de communication des plafonds de dépenses aux ministères sectoriels pour les trois années qu'il couvre, conduisent les CDMT à demeurer, d'une part, déliés des contraintes macroéconomiques exprimées dans le CBMT, et, d'autre part, de simples exercices de programmation irréalistes.
2. adopter en Conseil des ministres et par l'Assemblée des représentants du peuple le CBMT, afin, de conduire l'État à adopter une véritable programmation des dépenses et de donner à cet outil une force suffisante de sorte à imposer la maîtrise des dépenses sur trois ans.
3. veiller à ce que l'élaboration du CBMT intervienne suffisamment en amont dans la procédure budgétaire. Il s'agit d'éviter de faire de celui-ci un simple document d'information, accompagnant obligatoirement le projet de loi de finances, mais dépourvu d'intérêt pratique, et de lui garder sa véritable portée
4. prendre garde à ce que la circulaire de préparation du budget du ministre des finances rende obligatoire, d'une part, la préparation du CBMT dans la procédure budgétaire, et, d'autre part, la notification aux ministères sectoriels des plafonds de crédits indispensables à la préparation de leurs CDMT et projets des budgets. Les plafonds des crédits sur trois ans, ainsi adoptés, s'imposeraient aux ministères sectoriels dans la préparation de leurs CDMT et leurs budgets annuels.
5. rétablir l'autonomie respective des PAP et des CDMT et faire que leurs contenus répondent aux objectifs d'analyse et d'information prévus et les produire au même titre que les autres documents budgétaires et de programmation.
6. inclure dans le champ du CBMT et des CDMT les collectivités locales. En effet, avec l'entrée en vigueur du chapitre 7 de la constitution tunisienne du 27 janvier 2014 relatif au pouvoir local, les collectivités locales bénéficieront de compétences et de ressources nouvelles, tant provenant des transferts de l'État que de leurs ressources propres. L'État aura donc besoin d'intégrer ces masses financières dans les CBMT et CDMT.
7. développer dans les collectivités locales, l'emploi des CDMT parce que les futurs élus locaux, qui assumeront la gestion d'entités infranationales de libre administration, auront besoin de prévoir les ressources disponibles à moyen terme.
8. renforcer les moyens humains et techniques, en vue d'accomplir ces missions, tant dans les services de l'État que des collectivités locales.

Notes

1. Loi organique n° 2004-42 du 13 mai 2004 portant modification et complétant la loi organique du budget n° 67-53 du 08 décembre 1967.
2. Voir les articles 3, 36 et 44 du projet de LOB de novembre 2015.
3. Voir l'article 3 du projet de LOB de novembre 2015.
4. Il s'agit du CBMT.

Références

- OCDE (2007), « The Medium-term Fiscal Framework in Sweden », *OECD Journal on Budgeting*, Volume 6 – No. 3, Éditions OCDE, Paris, www.oecd.org/sweden/43469418.pdf.
- OCDE (2006), *Budgeting in the Netherlands*, Éditions OCDE, Paris, www.oecd.org/gov/budgeting/39997918.pdf.
- OCDE (2003), « La réforme budgétaire dans les pays membres de l'OCDE : tendances communes », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, Vol. 2, No. 4. Éditions OCDE, Paris.
- Lambert, A. et D. Migaud (2005), *La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances*, la documentation française, www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/054000592.pdf.

Chapitre 2

Les instruments de planification

Le chapitre observe qu'en Tunisie, des stratégies sectorielles, préparées par les ministères sectoriels, coexistent avec le plan national de développement économique et social, et le cadre macroéconomique. Ces instruments, fort utiles, rencontrent néanmoins des difficultés. Ainsi les stratégies thématiques n'intègrent pas la totalité des coûts. De son côté, si le plan de développement économique et social continue à représenter une part importante des investissements publics, ses données financières ne sont, toutefois, pas actualisées et le taux de réalisation de ses projets demeure modeste. L'établissement du cadre macroéconomique se trouve gêné par l'absence de certaines données importantes et la nécessité de mettre en place un modèle de prévision infra-annuel. De plus, volontairement, les prévisions de recettes apparaissent surévaluées et de ressources sous-évaluées, limitant ainsi les possibilités des ministères sectoriels d'engager de nouveaux projets. De manière générale, le processus de cadrage fait intervenir un grand nombre d'intervenants, paraît complexe et n'est pas formalisé. De même, la préparation du PLF nécessite d'améliorer ses prévisions.

Introduction

La planification constitue une méthode de choix des objectifs et de proposition pour y parvenir. Elle tend à assurer, selon une progression croissante, la satisfaction des besoins du pays grâce à l'utilisation optimale de ses ressources et l'établissement de documents prospectifs. En Tunisie, des stratégies sectorielles préparées par les ministères, le plan national de développement économique et social, et le cadre macroéconomique, étape cruciale de planification et de programmation, coexistent. D'un point de vue financier, la planification réunit la programmation, la budgétisation, le suivi et l'évaluation, appelés en anglais PPBS (*planning, programming, budgeting system*).

Tableau 2.1. Les composantes du cycle PPBS

Phase	Cadres / instruments	Horizon temporel
Planification	Vision	Moyen et long terme (5-10 ans et +)
	Stratégies nationales Stratégies sectorielles	
Programmation	Plan d'investissement public (partie investissement du plan de développement)	Moyen terme (3-5 ans)
	CBMT	
	CDMT	
Budgétisation	Loi de finances (budget)	Annuelle
Suivi et évaluation	Suivi de la performance et suivi de l'exécution du budget	Infra annuel
	Rapport d'évaluation des stratégies et des plans à moyen terme	

Source : Auteur.

Les stratégies sectorielles

En Tunisie, certains ministères préparent des « stratégies thématiques », couvrant les aspects majeurs des secteurs dont ils ont la responsabilité, par exemple, la politique de l'eau (ministère de l'agriculture et des ressources hydrauliques), la stratégie nationale du développement durable (ministère de l'environnement), celle de maîtrise de l'énergie (ministère de l'industrie de l'énergie et des mines). Ces « stratégies thématiques » décrivent les orientations essentielles des secteurs concernés, exposent les scénarii et les outils de mise en œuvre. Elles n'explicitent, toutefois, que rarement l'intégralité des coûts d'investissement et les dépenses récurrentes. Elles ne sauraient donc, d'une part, recevoir à juste titre le qualificatif de "stratégies sectorielles", et, d'autre part, servir aisément de base au projet de lois de finances de l'année ni, *a fortiori*, des CDMT.

Il s'avère, par ailleurs, possible que lors d'une évaluation à mi-parcours d'une stratégie sectorielle, certaines orientations de celle-ci, ou de son programme d'investissement, s'il existe, subissent des modifications sans considérer les données macro-économiques et financières qui les sous-tendent. Or, ces changements ne sauraient intervenir de manière isolée. À l'opposé, il convient d'étudier leur faisabilité à la lumière du cadre macroéconomique actualisé, des ressources restant à mobiliser pour le secteur pendant la période restante, et des projets et des actions déjà inscrit dans le budget.

Il convient aussi d'observer que la planification et la programmation constituent dans la plupart des ministères tunisiens deux exercices séparés relevant de directions distinctes.

La préparation des stratégies dans les ministères sectoriels reste l'apanage des directions des études et planification ou des directions techniques. La préparation des CDMT figure, de son côté, sous la responsabilité des directions des affaires financière ou des unités GBO ministérielles. Or, ces services communiquent peu privant de sa cohérence la chaîne de la programmation.

Le plan de développement économique et social

Entre 1962 et 2010, plusieurs essais de prospective¹ et de planification² ont été entrepris en Tunisie. Ils ont été matérialisés dans des perspectives décennales et des plans quinquennaux de développement économiques et sociaux. Onze plans de développement ont été élaborés sans discontinuité de 1962 à 2010. Durant la période de transition gouvernementale, les difficultés économiques à l'origine de la révolution de 2014, les changements politiques nationaux et le contexte géopolitique régional, n'ont pas permis l'adoption d'un nouveau plan de développement économique et social. Après plusieurs années d'attente, le gouvernement tunisien a présenté, au mois de septembre 2015, un « plan stratégique 2016-2020 », énonçant de la sorte les orientations d'un nouveau plan quinquennal de développement économique et social. Ces orientations reposent sur un taux de croissance moyen de 5 % et visent à faire passer le chômage de 15,2 % à 11 % de la population active³. Parallèlement, le déficit public, qui a atteint 8,5 % du PIB en 2015 serait réduit à 6,8 % en 2020⁴.

Les plans de développement économique et social représentent une part importante des investissements publics, nationaux et régionaux qui interviendront pendant la période couverte. Parce qu'ils ont produit des réussites considérables, ils revêtent une importance considérable en Tunisie. Cependant, comme il a été exposé dans l'introduction du rapport sur la GBO en Tunisie, à la fin de la première décennie du vingtième siècle, le modèle de développement du pays a montré ses limites, notamment, par l'aggravation des disparités régionales, la surconcentration urbaine et l'augmentation du taux de chômage. Il en résulte la nécessité d'évaluer la pertinence de la planification au cours de la deuxième décennie du vingtième siècle.

D'un point de vue technique, la planification révèle aussi certaines carences. En effet, le plan de développement se trouve établi à un instant T, et se fonde sur le cadrage financier effectué pendant la période antérieure à son adoption. Il ne sera, en revanche, pas adapté en fonction des évolutions macroéconomiques et budgétaires se produisant après son adoption. De surcroît, les projets n'apparaissent pas toujours réalistes lors de leur inscription dans le plan, ce qui rend leur matérialisation aléatoire et limite les déboursments effectifs de crédits. Enfin, il y a lieu de noter que les plans de développement économique et social, adoptés jusqu'en 2010, ne contenaient pas de prévisions des dépenses de fonctionnement ou des charges récurrentes des projets y inscrits.

Le cadre macroéconomique

Le cadre à moyen terme comprend une projection des principaux comptes macroéconomiques, en particulier, l'équilibre entre les emplois et les ressources, la situation monétaire, la balance des paiements, et les opérations financières de l'État.

Pour établir les cadres à moyen terme, certains États utilisent des modèles sophistiqués s'appuyant sur des bases de données étendues, tels que des modèles

d'équilibre général calculable ou des modèles entièrement économétriques. La Tunisie applique, de son côté, depuis 2012, un modèle macroéconomique emploi/ressources, sans variables financières (modèles dits non « intégrés »), géré par le ministère du développement, de l'investissement et de la coopération internationale (MDICI).

Les fondements classiques de ce modèle macroéconomique consistent dans une spécification de ses équations de comportement et ses techniques d'estimation (modèle dit à correction d'erreurs), distinguant les évolutions de long et moyen terme et les ajustements de court terme. La structure du modèle présente, toutefois, une spécificité : la variation de stock assure l'équilibre entre l'offre et la demande. Cette particularité en fait davantage un modèle « d'offre » qu'un modèle « de demande ». Le modèle est sectoriel, le bloc « demande » se trouvant composé de six équations économétriques et d'une équation comptable, une « boucle » prix/salaires décrivant la formation des salaires, et la production de chaque secteur apparaissant dans une fonction de production (BAD, 2013).

A ce modèle de type emplois/ressources en sont associés deux complémentaires, intégrant des variables financières, l'un sur la balance des paiements et l'autre sur les opérations financières de l'État (TOFE). Dans ce dernier module figurent des modélisations de ressources plus détaillées : impôts indirects, impôts sur les sociétés, recettes non fiscales, encours de la dette, dette extérieure.

La mise en œuvre de ce modèle fait, cependant, ressortir que la Direction générale de la prévision (DGP) ne reçoit pas actuellement l'ensemble des données nécessaires à l'actualisation des prévisions (notamment le taux de croissance). Il en résulte le besoin d'attendre les réalisations de l'année T pour actualiser les prévisions. Cette carence renforce aussi le besoin d'un modèle de prévision infra-annuel.

De manière générale, le développement des cadres à moyen terme requiert de s'appuyer sur des travaux macroéconomiques solides. Dans de nombreux pays, pourtant, les modèles macroéconomiques s'avèrent peu opérationnels, mal adaptés ou fondés sur une base de données défaillante. Pour éviter cet écueil, en Tunisie, il serait souhaitable d'adopter une démarche d'évaluation du besoin fonctionnel auprès des usagers, associative dans la conception des modèles, de définition du besoin de formation et de mise en place des outils répondant à ce dernier.

Les prévisions du projet de loi de finances

La pratique des pays membres de l'OCDE fait ressortir que la préparation du PLF doit, d'abord, intégrer les estimations les plus plausibles, eu égard aux comportements passés constatés et futurs prévisibles, et ensuite, intervenir selon la procédure la plus claire et simple. Or, l'analyse montre en Tunisie, de manière récurrente, la sous-évaluation des recettes et la surévaluation des dépenses.

Pour assurer la qualité de prévision des recettes et des dépenses, et la crédibilité du PLF, les prévisions de recettes et de financement nécessitent d'apparaître réalistes et estimées justement. Cependant, l'administration tunisienne tend souvent, comme il a été constaté lors de cette étude à sous-évaluer les recettes et à majorer les dépenses prévisibles. Par exemple, la comparaison des prévisions de recettes, contenues dans la loi de finances initiale, et des dépenses réalisées, figurant dans la loi de règlement, montre, pour les années 2011 et 2012, un écart positif dépassant 20 % des recettes (hors emprunts extérieurs). Par cette sous-estimation initiale des recettes, l'administration chercherait, d'une part, à améliorer le taux de recouvrement apparent de l'impôt, d'autre part, à

résister aux demandes d'accroissement des dépenses ou de la pression fiscale, et enfin, à montrer, lors de la clôture de l'exercice, des résultats meilleurs que prévus dans le projet de loi de finances (PLF), ou à rassurer les opérateurs économiques et la population. Cette sous-estimation fournit, de plus, le moyen aux décideurs d'éviter tout débat sur leurs options budgétaires, et de reporter les choix difficiles à la phase d'exécution du PLF. Mais, elle réduit aussi les possibilités offertes aux ministères sectoriels de programmer des actions ou des projets nouveaux.

Par rapport à la pratique des pays membres de l'OCDE également, en Tunisie, la préparation du PLF fait intervenir un nombre important d'entités, jusqu'au ministère des finances, sans que le partage des responsabilités permette de toujours éviter les chevauchements de compétences. Ainsi, la phase de cadrage macroéconomique du PLF se trouve sous la responsabilité de la DGP du ministère du développement de l'investissement et de la coopération internationale. Elle implique également plusieurs d'autres acteurs, dont la DGRE et le CGABE, l'Institut National de la Statistique, et l'Institut Tunisien de la Compétitivité des Études Quantitatives, la Banque Centrale de Tunisie, les ministères chargés de l'industrie, du transport et de l'agriculture.

De surcroît, chaque partie précitée assure un ou plusieurs aspects du cadrage macroéconomique. La DGP, avec la collaboration des ministères chargés de l'industrie, du transport et de l'agriculture, arrête les aspects préliminaires du cadrage, qu'elle soumet à la DGRE de sorte à établir le tableau d'équilibre, en termes de ressources et d'emplois. La DGRE identifie les variables et prépare les prévisions de ressources et emplois en collaboration avec, notamment, la Direction Générale de la Gestion de la Dette et de la Coopération Financière et le CGABE du ministère des finances et établit la première version du tableau d'équilibre qu'elle transmet à la DGP qui peut l'employer pour achever le cadrage macroéconomique. De son côté, la Direction générale de la coopération financière du MDICI renseigne sur les ressources extérieures disponibles et mobilisables (en termes de dons et d'emprunts extérieurs affectés ou non) pour financer le déficit. Ces ressources d'emprunt, sans que la Tunisie en soit totalement dépendante, demeurent significatives dans le bouclage du budget. Durant cette étape, un deuxième cadrage et un tableau d'équilibre se trouvent préparés. Le deuxième cadrage est affiné par les résultats préliminaires de l'exécution du budget de l'année T.

La Banque Centrale de Tunisie intervient, quant à elle, en fournissant les données relatives à l'évolution des principaux flux et le solde des paiements extérieurs (recettes moins dépenses) et de la balance des paiements, l'INS se trouvant responsable de la production des données économiques et des comptes nationaux. D'autres intervenants peuvent aussi participer à ce processus, dont la l'agence de promotion de l'investissement extérieur – FIPA (*Foreign Investment Promotion Agency*) - pour renseigner sur les investissements directs étrangers, (IDE) à mobiliser.

Le cadrage macroéconomique ainsi arrêté permet d'identifier le montant des dépenses, primaires (hors intérêts de la dette), compatibles avec les ressources sous différentes hypothèses et de dégager une enveloppe probable pour la totalité des dépenses, considérée comme soutenable, et conservant une réserve, afin d'affronter les imprévus.

Il convient d'observer la participation dans le ministère des Finances de trois entités dans l'élaboration du PLF en Tunisie, s'écartant de la sorte de la pratique de la quasi-totalité des pays membres de l'OCDE. Dans ceux-ci, la fonction budgétaire, tant en "ressources" qu'en "dépenses", reste centralisée au ministère des finances et dans une seule structure, communément appelée « Direction du budget ». En Tunisie, cette

fonction se trouve répartie entre deux structures différentes : la Direction générale des ressources et des équilibres (DGRE) et le CGABE, réduisant ainsi considérablement la vision de chacune sur le PLF d'entre elles et créant une contrainte supplémentaire d'échange et de coordination.

À cette division s'ajoute l'intervention de la Cellule de la Conjoncture Économique, des Études et du Suivi des Réformes Financières du ministère des Finances (CEESRF). Celle-ci accomplit des missions très proches de celles de la DGRE. Conformément aux décrets fixant ses attributions et à l'organigramme du ministère des Finances, elle se trouve, en effet, chargée, de « suivre la conjoncture économique, monétaire et financière à l'échelle nationale et internationale et de réaliser des études relatives aux orientations macroéconomiques et financières et proposer les recommandations en la matière. »

Cette multiplication des structures participant à la procédure budgétaire tient en partie aux modalités de gestion des ressources humaines dans l'administration tunisienne. Dans celle-ci, pour accroître l'intérêt des fonctions et retenir les cadres supérieurs face à l'attraction des rémunérations offertes par le secteur privé, l'habitude a été prise d'accroître le nombre d'entités et d'emplois fonctionnels supérieurs, comme ceux de directeurs généraux. Dans pareille situation, le risque, réside non seulement dans les redondances inutiles sur le plan des attributions, mais surtout dans le développement de l'esprit de défense des prérogatives et des "territoires", gênant la coordination et le partage d'informations nécessaires à la procédure programmatique.

Ce risque s'avère accru par le manque de formalisation de la préparation du PLF. Ainsi, la circulaire de préparation de la loi de finance initiale ne fixe pas les procédures de préparation du cadrage macroéconomique ou budgétaire, et n'identifie ni les rôles de chaque intervenant, ni les données reçues ni produites (inputs et outputs). De plus, la multiplicité des acteurs requiert un fort degré de coordination entre eux, en vue notamment de respecter les échéances. Or, la coordination de ces acteurs s'accomplit actuellement de manière très informelle (notamment DGP-DGRE), sans que des procédures d'échanges de données se trouvent mises en place ou que des mécanismes de coordination soient établis.

Encadré 2.1. Le bureau du budget au Chili, équivalent à un portefeuille ministériel

Le bureau du budget, rattaché au ministère des Finances, est placé sous l'autorité du directeur du budget. Bien qu'il dépende formellement du ministre des Finances, le directeur du budget est nommé directement par le Président de la République, qui peut le révoquer à tout moment. Au sein du cabinet chilien, la fonction est généralement considérée comme de niveau équivalent à un portefeuille ministériel important. Les effectifs du bureau du budget sont de l'ordre de 200 personnes. Il s'agit d'une structure classique, composée de directions sectorielles chargées de suivre les différents ministères dépensiers ; mais elle comprend également des services spécialisés dans l'information sur les performances et les résultats, les études budgétaires à long terme et les problèmes de gestion budgétaire.

Source : OCDE (2004), *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, Volume 4, n°4, www.oecd.org/fr/gov/budgetisation/44041202.pdf.

Encadré 2.2. Les missions des services centraux du Budget en Suède

La Direction du budget occupe un rôle essentiel de conception et d'exécution de la fonction budgétaire classique (politique budgétaire, préparation et exécution des lois des finances, suivi des finances publiques nationales, suivi du budget de l'UE, etc.). Outre les fonctions budgétaires, il existe également certaines fonctions financières. En effet, un bureau au sein de la DB suédoise est chargé de synthèses et de prévisions économiques, l'analyse générale des finances de l'État, diverses prévisions macro-économiques sur les finances de l'administration centrales, etc. Un autre bureau s'occupe des perspectives à long terme intégrant la dimension structurelle de l'économie (héritage de la Direction des affaires économiques).

Source : Autorité nationale de gestion des finances, (Ekonomistyrningsverket - www.esv.se).

Recommandations

Il serait suggéré de :

1. Établir une relation étroite entre les CDMT et les stratégies sectorielles. Les CDMT constituent la base de la préparation et de prévision des coûts des stratégies sectorielles. Il apparaîtrait donc opportun que les équipes chargées de la préparation des CDMT dans les ministères sectoriels participent à la conception et au chiffrage des stratégies sectorielles. Il y aurait lieu donc de s'orienter vers l'intégration des équipes responsables de ces deux aspects dans les ministères sectoriels.
2. Accorder une stabilité suffisante aux stratégies sectorielles. Fréquemment, pendant l'exécution des stratégies sectorielles, les pouvoirs publics peuvent éprouver le besoin d'introduire des changements d'orientation et d'objectifs. Tout en tenant compte des besoins politiques, il s'avèrerait souhaitable de soumettre ces évolutions à l'avis de l'équipe d'étude, de planification et programmation de la stratégie sectorielle concernée, et, si nécessaire, procéder consécutivement à une révision de l'ensemble des stratégies sectorielles affectées par ces changements.
3. Repenser les conditions de production et le contenu du « plan de développement économique et social » sans remettre en cause son bien-fondé. Le plan deviendrait de cette manière un document de stratégie, retraçant les orientations principales à moyen et long terme, aussi bien au niveau national ou sectoriel, sans contenir, pour autant, la liste exhaustive des projets à effectuer et leurs coûts.
4. Faire figurer les projets fondant les objectifs stratégiques dans un document à part, mis à jour annuellement (programme d'investissement public glissant), intégrant les aléas de réalisation, l'actualisation des coûts des projets, les chocs économiques et sociaux affectant le cadrage macroéconomique d'une année à une autre.
5. Doter la DGP d'un outil de prévision infra-annuel, afin de lui permettre d'actualiser en cours d'année les agrégats, cadrer de manière plus précise la préparation des lois de finance complémentaires, et ajuster les prévisions en cours d'années, il s'avère indispensable.

Recommandations (suite)

6. Impliquer toutes les personnes concernées dans le développement des modèles économiques et budgétaires, pour qu'elles participent à sa conception et maîtrisent mieux l'outil. Cette participation doit s'étendre aux cadres supérieurs et intermédiaires. Lors de la dissémination de ces modèles, il apparaît souhaitable d'entreprendre et de mettre en œuvre une grande action de formation et de renforcement des capacités des différentes parties prenantes.
7. Améliorer les prévisions macroéconomiques. Étant donné qu'aujourd'hui, le premier cadrage macroéconomique se trouve préparé au mois de juin, et le deuxième au mois de septembre, il apparaît impossible de bénéficier des prévisions macroéconomiques crédibles en temps utile pour la préparation du projet de loi de finances de l'année. Il n'est pas plus envisageable d'avoir un CBMT en temps utile sans un cadrage macroéconomique. Or, ce dernier requiert, pour être préparé aux mois de mars et avril, une coordination forte de tous les participants à la procédure.
8. Créer des synergies fortes entre les ministères de l'économie et des finances, de manière à surmonter les difficultés de coordination. Il s'agirait, pour le moins, d'établir des mécanismes techniques de coordination (groupes de travail, système d'échange de données, etc.) facilitant la préparation en temps utile du cadrage macroéconomique, nécessaire aux CDMT et au projet de loi des finances.

Notes

1. La prospective est la démarche qui vise, à se préparer aujourd'hui à demain. Elle consiste à élaborer des scénarios possibles et impossibles dans leurs perceptions du moment sur la base de l'analyse des données disponibles et de la compréhension et prise en compte des processus socio-psychologiques. La prospective doit aussi s'appuyer sur des intuitions liées aux signaux faibles, des analyses rétrospectives et la mémoire du passé humain et écologique.
2. La planification est l'organisation dans le temps de la réalisation d'objectifs à long terme dans un domaine précis avec différents moyens mis en œuvre et sur une durée précise (5 ans et plus).
3. En Tunisie, une personne sur six vit sous le seuil de pauvreté, et le chômage atteint 28,6 % parmi les diplômés de l'enseignement supérieur.
4. Ministère du Développement, de l'Investissement et de la Coopération Internationale de la République tunisienne, Synthèse de la Note d'Orientation du Plan Stratégique de Développement 2016-2020, 8 septembre 2015, www.leaders.com.tn/uploads/FCK_files/Presentation_Note_Orientation_%20FR_VF.pdf.

Références

Autorité nationale de gestion des finances (2016), Site Web - Ekonomistyrningsverket - www.esv.se (consulté le 28 avril 2016).

BAD (2013), *Vers un nouveau modèle économique pour la Tunisie : Déterminer les contraintes majeures à une croissance généralisée*, Tunis, www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Project-and-Operations/Vers_un_nouveau_mod%C3%A8le_%C3%A9conomique_pour_la_Tunisie_-_Contraintes_majeures_%C3%A0_une_croissance.PDF.

OCDE (2004), *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*. Volume 4, n° 4, Éditions OCDE, Paris, www.oecd.org/fr/gov/budgetisation/44041202.pdf.

Chapitre 3

Les instruments de programmation

Le chapitre étudie les instruments de programmation budgétaire utilisés en Tunisie : le tableau des opérations financières (TOFE) prévisionnel, le cadre budgétaire à moyen terme (CBMT) et les cadres des dépenses à moyen terme (CDMT), qui interagissent fortement entre eux. Il constate qu'ils connaissent des difficultés, qui vont jusqu'à sa réalisation s'agissant du CBMT, et des insuffisances tant dans leur contenu que dans leur procédure d'élaboration. Il insiste sur la nécessité du CBMT et de l'évolution de sa maquette. Il invite à compléter le TOFE, à améliorer la procédure de production de ces outils et à la meilleure définition du rôle des acteurs y participant.

Introduction

Comme il a déjà été indiqué, trois instruments participent dans la programmation budgétaire : le tableau des opérations financières (TOFE) prévisionnel, le cadre budgétaire à moyen terme (CBMT) et les cadres des dépenses à moyen terme (CDMT). Ceux-ci apparaissent solidaires et tributaires les uns des autres : la préparation du CBMT, et par conséquent, des CDMT, nécessite un TOFE prévisionnel complet, provenant d'un cadrage macroéconomique solide. Mis en œuvre en Tunisie depuis plusieurs années, force reste, cependant, de remarquer qu'ils présentent certaines carences à surmonter. Ainsi, le TOFE, actuellement en voie d'amélioration, ne couvre pas toutes les dépenses publiques. Le CBMT, quant à lui, a rencontré des difficultés importantes tant, pour l'élaboration de sa maquette que dans sa procédure d'élaboration. De même, la procédure de préparation et le rôle des acteurs des CDMT n'est pas parfaitement défini et coordonné.

Le tableau des opérations financière de l'État prévisionnel

Le tableau des opérations financières de l'État (TOFE) prévisionnel présente les recettes par grandes catégories, les dépenses par grande nature économique, le déficit et les excédents, et enfin, les modes de financement. Prévisionnel, il couvre souvent une période de trois ans. Il se trouve mis à jour, à plusieurs reprises, au cours du cycle de préparation du budget, afin d'intégrer les évolutions de la conjoncture économique.

Le TOFE, établi en Tunisie par la DGRE, ne couvre pas les opérations financières de l'ensemble de l'administration publique, mais pour des raisons de disponibilité des données, seulement celle de l'administration centrale, hors caisses de sécurité sociale, collectivités locales et certains établissements administratifs. Il en résulte que l'information contenue dans le projet de loi de finances de l'année ne se révèle pas exhaustive. Un travail supplémentaire d'enrichissement du TOFE paraît donc nécessaire, afin qu'il couvre l'ensemble de l'administration publique, y compris les caisses de sécurité sociale, les collectivités locales et tous les établissements publics.

Il y a peu de temps, un modèle de prévision a été développé au sein de la DGRE pour la confection des TOFE. Ce modèle vise à projeter à moyen terme le cadre agrégé des dépenses et des recettes et à relier l'équilibre budgétaire aux indicateurs de la croissance économique.

La modélisation des recettes, dans ses principes théoriques et économétriques, demeure très proche de celle du modèle de la DGP. Tout en retenant un niveau de détail des recettes plus grand que le modèle de la DGP, cette modélisation n'inclut, cependant, pas certaines recettes non fiscales, en l'occurrence, les recettes des privatisations et les produits de la vente des biens confisqués.

Il convient, par ailleurs, de signaler qu'au titre de l'assistance technique de l'Union européenne, une mission d'expertise a été entreprise en octobre 2015 et s'achèvera en juin 2016. Elle vise l'approfondissement d'une modélisation macro-budgétaire pour la Tunisie à travers :

- La constitution d'une base de données trimestrielle, contenant toutes les variables du TOFE ainsi que celle du cadre macroéconomique ;

- La spécification et l'estimation d'un modèle macro-financier en données trimestrielles, incluant des variables endogènes d'intérêt pour les politiques budgétaires et fiscale ;
- La simulation de l'impact des changements dans les politiques fiscales sur l'équilibre budgétaire et les agrégats macroéconomiques ;
- La mise en place d'une application informatique interactive permettant de projeter les composantes trimestrielles du TOFE, ainsi que le cadre macroéconomique.

De manière générale, la préparation suffisamment solide du CBMT, et par conséquent, des CDMT, requiert un TOFE prévisionnel exhaustif, issu d'un cadrage macroéconomique solide. Le CBMT, les CDMT, le TOFE et le cadrage macroéconomique s'avèrent donc étroitement liés, chaque instrument se révélant tributaire de la préparation de l'autre. En somme, la qualité d'un instrument affecte directement la qualité des autres instruments (voir l'annexe 2 sur le lien entre les différents instruments de programmation). Ainsi, la qualité des prévisions des CDMT dépend de celle des prévisions des CBMT, eux-mêmes sujettes à celle des prévisions du TOFE et du cadrage macroéconomique à moyen terme.

Le cadre budgétaire à moyen terme (CBMT)

Le développement des cadres à moyen terme doit considérer le contexte du pays, ses capacités, sa situation économique et celle des finances publiques. La mise en place des cadres à moyen terme requièrent de se fonder sur un cadrage macroéconomique et un TOFE solides. Elle nécessite aussi de s'appuyer sur des réflexions stratégiques et les analyses des coûts futurs des projets d'investissement, à inscrire dans la loi des finances de l'année.

Le CBMT détaille par ministère (ou mission) les projections de dépense du TOFE prévisionnel. Il constitue un instrument de cadrage budgétaire et son champ de couverture coïncide avec le budget annuel. Il a pour objectifs de :

- Encadrer la préparation du budget annuel des ministères, et la préparation de programmes de dépense pluriannuels (programme d'investissement, CDMT sectoriels, etc.) ;
- Fournir aux ministères sectoriels une de prévisibilité minimum pour la préparation de leur budget ;
- Donner un cadre pour l'analyse de l'impact budgétaire futur des politiques actuelles (par exemple, les charges récurrentes des projets d'investissement) ;
- Informer le Parlement et les citoyens sur les grandes orientations de la politique budgétaire (Ministère des Finances, 2009).

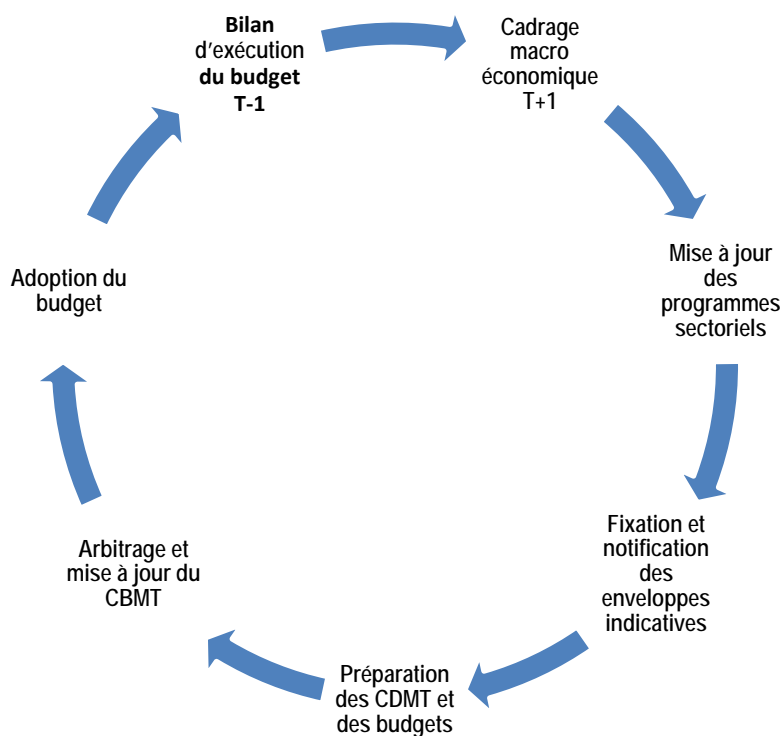
Le guide des CDMT prévoit que la version préliminaire du CBMT soit préparée à la fin du mois de mai, et que le Conseil des ministres décide des plafonds de dépense par ministère ; puis, la version finale du CBMT serait jointe aux documents budgétaires soumis à l'Assemblée des représentants du peuple, pour examen et vote.

Avec le vote de la nouvelle LOB, il est attendu que le CBMT, une fois préparé, soit inclus dans une note d'orientation budgétaire présentée à l'ARP, avant la fin du mois de juillet et appuie les grandes hypothèses et orientations du LFI de l'année suivante.

Le guide méthodologique sur les cadres à moyen terme fournit à titre illustratif le plan et le contenu du document du CBMT, (voir l'annexe 3), et renvoie la préparation de la structure du CBMT à l'année 2009. Ces intentions n'ont, cependant, pas été concrétisées. Il se révèle, en conséquence, indispensable d'établir une maquette de CBMT dans les meilleurs délais, tout en tenant compte du contenu des autres documents de programmation et de planification, tels que le plan de développement, le budget économique, le TOFE ou le tableau d'équilibre emplois-ressources.

La maquette du CBMT doit faire ressortir clairement les différentes parties et sous parties du document. Il convient qu'elle présente, notamment, l'environnement économique mondial et national des projections, les données macroéconomiques ayant servies à la programmation, l'évolution du secteur des finances publiques. Il se révélerait aussi souhaitable qu'elle donne un bref aperçu des différentes stratégies sectorielles et ministérielles, ainsi que des priorités arrêtées par le gouvernement. La préparation des CDMT s'ajoutant à celle de PLF, il ne faut pas qu'elle apparaisse trop lourde. A l'opposé, il serait opportun de la considérer comme un élément à part entière de la procédure budgétaire. En effet, le projet du budget pour l'année T+1 ne constitue que la première année du CDMT T+1 à T+3, si bien que les travaux du CDMT facilitent le processus de budgétisation.

Figure 3.1. Le cycle d'élaboration du CBMT



Source : Auteur.

Dans la chaîne budgétaire, chaque étape demeure indissociable des autres étapes. Les procédures de programmation et de budgétisation doivent donc rester étroitement intégrées de manière à ce que l'output de chaque étape constitue l'input de l'autre.

Encadré 3.1. L'élaboration du CBMT en France et au Maroc

En France, la constitution consacre la catégorie des lois de programmation des finances publiques, toutes administrations publiques confondues – État, administrations de sécurité sociale et administrations publiques locales. Cette nouvelle catégorie de loi définit « les orientations pluriannuelles des finances publiques » à moyen terme. Concernant les dépenses de l'État, la loi de programmation des finances publiques définit pour les 3 premières années de la programmation les plafonds des crédits des missions du budget général, constituant le budget triennal de l'État.

Depuis la révision du 23 juillet 2008, l'article 34 de la constitution française consacre les lois de programmation, catégorie de lois appelée à définir « les orientations pluriannuelles des finances publiques » et devant s'inscrire dans « l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques ». Les lois de programmation des finances publiques déclinent des objectifs pour chacune des administrations publiques, au sens de la comptabilité nationale, référentiel commun aux États membres de l'Union européenne.

Le budget pluriannuel prévoit une programmation des dépenses de l'État sur 3 ans avec un plafond global de dépenses de l'État sur le périmètre de la norme de dépense et des plafonds de dépenses par missions (ou grandes politiques publiques). Sous réserve des modalités d'ajustement précisées dans l'annexe à la loi de programmation, les plafonds des crédits s'avèrent impératifs les deux premières années et susceptibles d'ajustement la troisième année. Pour chacune des années de la programmation, les projets de lois de finances se trouvent élaborés et présentés au Parlement dans le respect des plafonds fixés dans le budget triennal. La préparation du projet de loi de finances (PLF) suit désormais une procédure différente les années paires (préparation du budget triennal), et les années impaires (simple actualisation de la deuxième échéance du budget triennal).

Pour la première annuité, les plafonds de dépenses établis au niveau des missions et la répartition des crédits par programmes sont ceux inscrits en loi de finances initiale de l'année considérée et présentent ainsi un caractère définitif.

Pour la deuxième annuité, les plafonds de dépenses des missions sont considérés comme n'étant pas révisables. Ils peuvent toutefois être révisés dans certains cas exceptionnels. La répartition des crédits entre les programmes d'une mission, prévue lors de l'élaboration du budget triennal, peut en revanche être révisée dans le respect du plafond de la mission.

Pour la dernière annuité, les crédits par mission peuvent faire l'objet d'ajustements complémentaires. Cette troisième année « révisée » de la programmation constitue, dès lors, le point de départ du nouveau budget pluriannuel portant sur les trois années suivantes.

Au Maroc « l'élaboration du CBMT revient au Ministère des Finances et de la Privatisation, à travers la consolidation des CDMT. Le CDMT est alors accompagné de deux notes explicatives. La première présente les hypothèses ayant présidé à l'élaboration du TOFT et des différentes politiques et mesures soutenant le cadre macroéconomique. La deuxième présente les écarts éventuels entre les projections consolidées proposées par les différents départements ministériels et les possibilités financières dégagées du TOFT, ainsi que les mesures de rationalisation et d'arbitrage assurant la compatibilité des CDMT avec les objectifs de soutenabilité du cadre macroéconomique ».

Source : France : Ministère des Finances et des Comptes publics : *Programmation pluriannuelle des finances publiques et budget triennal de l'État*, www.performance-publique.budget.gouv.fr/budget-comptes-etat/budget-3-annees/approfondir/fondamentaux/programmation-pluriannuelle-finances-publiques-budget-triennal-etat#.Vu_CNvnhBhE ; Maroc : Ministère des Finances et de la Privatisation du Maroc, *Cadre de Dépense à Moyen Terme : guide méthodologique* ».

De point de vue de la période de préparation du CBMT et de notification des plafonds de crédits aux ministères sectoriels, le guide méthodologique de 2009 prévoit l'établissement du CBMT initial ou de cadrage au plus tard à fin du mois de mai, sa transmission au Conseil des ministres pour la détermination des plafonds de dépenses intervenant ensuite.

Nombre d'auteurs¹ estiment que le CBMT, dans sa version préliminaire ou initiale, ainsi que la notification des plafonds, devraient enclencher la procédure de préparation du budget et permettre aux ministères sectoriels d'établir leurs demandes de crédits et leurs CDMT.

Le dernier calendrier budgétaire tunisien de préparation du PLF 2016 a fixé au 31 mai 2015, la limite d'envoi par les ministères de leurs projets de budget, accompagné des PAP. Cette date supposait que les plafonds seraient notifiés aux ministères au plus tard le 30 avril, leur laissant ainsi le temps nécessaire pour ajuster leurs demandes et actualiser leurs CDMT.

L'objectif de communication des plafonds de dépenses, le 30 avril, conduit à actualiser très probablement le cadrage macroéconomique à moyen terme, destiné à son tour à l'actualisation et au glissement du TOFE et à la préparation du CBMT initial. Ce CBMT, basé normalement sur des scénarios pessimistes, autorise une marge de manœuvre à répartir ultérieurement, après l'identification du scénario de référence fondant la préparation du projet de loi de finances de l'année T+1.

Encadré 3.2. Constatations et recommandations sur le CBMT

Le CBMT est un instrument : principalement pour ajuster (diminuer) les dépenses totales (réduire le déficit budgétaire). Les projections CBMT varient entre 2 et 5 ans. Il n'y a pas une prolifération des documents de planification.

On distingue souvent le « scénario de base » (les tendances sur la base de la politique inchangée) des plafonds, nécessaire pour contrôler ou réduire les dépenses totales. Les projections sont utiles aux fins internes de chaque ministère.

Les pays qui ont « réussi » les CBMT décident le(s) plafond(s) très tôt dans le cycle budgétaire. Les liens entre les allocations budgétaires (annuelles) et la performance ne sont pas bien établis, sauf pour quelques secteurs précis »

Source : Lienert I. (2009), *Les CDMT dans les pays de l'OCDE*, blog-pfm.imf.org/files/les-cdmt-dans-les-pays-de-locde---1---dmsdr1s.ppt

Encadré 3.3. Rôle des prévisions à moyen terme au Chili

En 2000, le bureau du budget a commencé à formuler des prévisions à trois ans sur l'évolution spontanée des recettes et dépenses publiques. Pour qu'elles restent constamment à jour, elles sont examinées deux fois par an : en mai, quand les informations sur l'exécution du budget de l'année précédente se trouvent disponibles, et à la fin de septembre quand on incorpore la loi de finances et les hypothèses macroéconomiques à moyen terme sont intégrées dans les prévisions relatives à l'exercice suivant. Les chiffres figurent dans un document interne du bureau du budget et la version diffusée au public (ou aux autres ministères) s'en tient à des données très agrégées. Les documents publiés ne font pas la liaison entre les prévisions successives d'une année sur l'autre. Ces prévisions ne sont pas utilisées comme instrument de répartition des ressources. Le bureau du budget y recourt pour évaluer les tendances globales des recettes et des dépenses publiques ainsi que leur compatibilité avec l'objectif fondamental de respect de la règle d'excédent structurel. Il s'agit donc d'un outil permettant de déterminer la totalité des moyens dont dispose l'État. L'actualisation effectuée en mai donne des indications sur ce point, en attendant que les groupes de travail indépendants, chargés de calculer le solde structurel, se réunissent en août pour formuler les estimations finales.

Source : OCDE (2004), *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, volume 4, N° 4, www.oecd.org/fr/gov/budgetisation/44041202.pdf.

Les cadres de dépenses à moyen terme dans la programmation

Si les CDMT se trouvaient préparés isolément par certains ministères, sans être précédés par un CBMT assis sur un cadrage solide, ils constitueraient une expression de vœux à moyen terme, sans sens pour définir des priorités ou concrétiser des stratégies. Conscients de cette contrainte, en Tunisie, les ministères sectoriels n'ont pas attendu le développement du CBMT pour engager les travaux sur la programmation à moyen terme.

Dans ce pays, les CDMT se trouvent établis par ministère, définissant ainsi clairement les responsabilités dans leur préparation. Ils couvrent toutes les dépenses du budget de l'État, quel que soit les sources de financement (ressources générales du budget, ressources extérieures affectées et dons), y compris les fonds spéciaux du Trésor et les dépenses des établissements publics administratifs (ou autres organismes publics), mais hors service de la dette. En vue de poursuivre ce mouvement, il est proposé de mettre en place, en plus des CDMT ministériels, des CDMT sectoriels proprement dits, qui dépasseraient le cadre ministériel, pour intégrer les politiques publiques transversales (interministérielles). Cette évolution nécessiterait de construire des programmes interministériels et engager la réflexion sur la gestion de la transversalité de certaines politiques, telles que la migration, l'aménagement du territoire ou la sécurité routière.

Par ailleurs, actuellement les ministères sectoriels tunisiens ne préparent pas des documents appelés « CDMT », mais des tableaux de projections à moyen terme. Les tableaux figurent parmi les documents sur la performance des ministères. Ils sont ordonnés par programmes, conformément aux principes de la nomenclature programmatique établie durant la période d'expérimentation de la GBO, et par grandes catégories économiques de dépenses, ventilées par type de financement (voir tableaux ci-après). Cet ordonnancement s'avère trop agrégé et ne fournit pas le détail des crédits par

activité, ou centre de coût. Ces informations se révèlent, pourtant, essentielles dans la compréhension des majorations de augmentations de crédits sollicitées par les différents ministères.

Tableau 3.1. Le CDMT du ministère : dépenses par nature économique et financement

TND millions

	t-3	t-2	t-1	1	t+1	t+2	t+3
	Réalizations			Budget	Projections		
Dépenses totales¹							
Dépenses courantes							
Rémunérations							
Moyens des services							
Interventions							
Dépenses de développement							
Financement							
Ressources générales du Budget							
Prêts liés à des projets							
Dons liés à des projets							
Autres ressources ²							

Notes :

1. Paiements réalisés ou prévisions de paiement. Comprend, en plus des dépenses du budget de l'État, les dépenses sur ressources propres des établissements publics listés en annexe.

2. Ressources propres des établissements publics listés en annexe.

Source : Ministère des Finances (2009), *Guide méthodologique des CDMT*, Tunisie, page 32.

Tableau 3.2. Le CDMT du ministère : dépenses par programme

TND millions

	t-3	t-2	t-1	1	t+1	t+2	t+3
	Réalizations			Budget	Projections		
Dépenses totales¹							
Programme administration générale							
Programme							
Programme							
Programme							
Etc.							

Notes :

1. Comprend en plus des dépenses du budget de l'État les dépenses sur ressources propres des établissements cités en annexe III.

Source : Ministère des Finances (2009), *Guide méthodologique des CDMT*, Tunisie, page 32.

Sur ce point, le guide méthodologique des CDMT prévoit de détailler davantage les projections des CDMT et de les faire intégrer les activités et les actions. Ces projections confèreraient ainsi aux responsables de programmes une vision plus fine des enjeux et amélioreraient le pilotage de leurs programmes. Pour devenir possible, cet objectif requiert la déclinaison des programmes, dans le cadre de la réforme de la GBO, et l'affectation des crédits par activités, actions et centres de coûts.

L'extension des projections des CDMT vers les activités et actions nécessite la stabilisation de la nomenclature comptable, afin de décliner, d'abord, les CDMT par

programme et sous-programme, et ensuite, les activités, actions et les centre de coûts. Cette extension implique également que l'ensemble du processus, du cadrage macroéconomique du TOFE au CBMT au CDMT, devienne pleinement opérationnel et soit conduit de façon organisée.

La forme et le contenu des CDMT

La forme et le contenu des documents présentant les CDMT s'avèrent aussi importants que la procédure de programmation. Dans beaucoup de pays, les CDMT forment des documents distincts des autres documents budgétaires, à l'instar du budget de programme ou les documents de la performance. Comme il a été exposé plus haut, la Tunisie a choisi de faire des CDMT et des projets annuels de performance un document unique, appelé budget de performance ministériel (voir annexe D).

Les ministères sectoriels ont participé à la programmation pluriannuelle. Mais l'examen montre que dans les budgets de performance ministériels déjà publiés, le contenu relatif aux CDMT a été intégré dans la présentation générale du ministère, ne dépassant pas les quatre pages. Cette section intitulée « programmation pluriannuelle » a été limitée à un exposé littéraire et à deux tableaux de prévisions de dépenses à moyen terme, l'un par grande nature économique de la dépense, et l'autre par programme. Le reste du contenu traditionnel du CDMT, en particulier, l'exposé des réalisations et des défis et la programmation des dépenses à moyen terme, manque dans les budgets de performance ministériels. Il en résulte que la décision des autorités tunisiennes de fusionner les documents des CDMT et les budgets de programme a nui à l'exercice de programmation, et à l'objectif des CDMT. Le document intitulé « programmation pluriannuelle des dépenses des budgets de performance ministériels » ne saurait, dès lors, bénéficier véritablement de l'appellation « CDMT ».

Les acteurs de la préparation du CBMT et des CDMT

Nous avons présenté plus haut les différents acteurs du cadrage macroéconomique. En complément, cette section se trouve spécialement consacrée aux acteurs de la préparation du CBMT et des CDMT. Elle met en exergue les carences de coordination empêchant l'instauration pérenne de la procédure des cadres à moyen terme. Le guide méthodologique sur les cadres à moyen terme montre de manière précise ces acteurs et leurs responsabilités dans la procédure. Ces acteurs figurent dans l'annexe n° 1 en suivant les étapes de la préparation du PLF et des CBMT.

Il convient, toutefois, de noter l'absence en Tunisie, d'une part, d'une organisation institutionnelle déterminant les acteurs responsables de la préparation des cadres à moyen terme, et d'autre part, de procédures de coordination entre ces acteurs. Un groupe de travail sur les CDMT avait, en effet, été créé par le ministère des finances, mais ses activités ont été rapidement interrompues. Il était constitué de « personnes ressources » du ministère des finances et d'autres ministères et institutions qui, à côté de leurs fonctions principales, participaient à la préparation des tableaux financiers et des projections budgétaires des cadres à moyen terme.

L'ampleur des tâches et leurs délais réduits exigeaient un engagement complet que les membres du groupe de travail sur les CDMT se trouvaient naturellement dans l'incapacité de consentir, en raison de leurs autres obligations professionnelles. Hormis ce groupe de travail, les autorités tunisiennes n'ont pas prévu clairement les agents chargés de la

préparation des cadres à moyen terme, ainsi que leur rôle dans la procédure. Afin de préparer d'ores et déjà le CBMT des années 2017 à 2019, accompagnant le PLF de 2017, la désignation de ses acteurs demeure, pourtant, indispensable. Pour mettre un terme à cette carence grave, le projet de LOB définit précisément ces responsables. Bien sûr, pour devenir contraignant ce texte requiert l'approbation de l'Assemblée des représentants du peuple. Par ailleurs, aucune procédure de coordination entre les différents acteurs de la rédaction des CDMT n'existe aujourd'hui, gênant logiquement l'atteinte de leur mission.

Recommandations

Il apparaîtrait souhaitable de :

1. Publier les projets et les versions définitives des CBMT et CDMT, tout en mettant à la disposition du public une version abrégée et aisément compréhensible par tous. En effet, les cadres à moyen terme fixent le contexte d'analyse de l'impact budgétaire à trois ans des politiques publiques actuelles, tant au niveau national que sectoriel. Ils ont vocation à informer les membres de l'ARP et seraient utiles aux citoyens et aux acteurs économiques. Il s'avèrerait, dès lors, souhaitable de les rendre accessibles au public, dans leurs versions préliminaires, et surtout finales. En même temps, en vue de garantir une information compréhensible par tous les citoyens, des versions agrégées seraient à produire.
2. Établir la nouvelle maquette des CBMT et concentrer son contenu sur les analyses et informations essentielles. Aussi, conviendrait-il de limiter son contenu aux parties suivantes : a) le contexte macroéconomique, figurant en détail dans la note de présentation du projet de la loi de finances de l'année T+1, s'en tiendrait au rappel de ses principaux éléments ; b) les politiques fiscales et budgétaires, décrites dans d'autres documents, se concentreraient sur la présentation et l'explication du TOFE et du tableau des équilibres emplois-ressources ; c) la gestion de la dette, ferait l'objet d'un document indépendant, décrivant la stratégie d'endettement, les analyses sur la viabilité et la soutenabilité de la dette, ainsi que les autres analyses relatives à dette extérieure et intérieure. Il s'avèrerait, en revanche, nécessaire de développer des parties sur : d) la politique des recettes publiques ; e) les plafonds de dépense (en version préliminaire) et leur explication ; f) les écarts entre la version préliminaire et la version finale du CBMT.
3. Poursuivre la production par les ministères sectoriels des CDMT. En effet, ceux-ci n'ont pas attendu que le CBMT soit officiellement appliqué pour entreprendre la rédaction de leurs CDMT. Il y a donc lieu d'entretenir cette dynamique. a) Les ministères sectoriels continueraient ainsi l'élaboration de leur programmation et la conception des stratégies, en procédant à leurs simulations chiffrées, en achevant la mise au point des bases de données indispensables à ces simulations, et en réalisant l'étude du coût des activités et des projets en cours et nouveaux. b) Mais, naturellement, il reviendrait aux ministres sectoriels de s'approprier pleinement le sujet et donner les instructions dans ce sens.
4. Mettre à jour le guide méthodologique sur le CDMT de sorte à en faire un guide de programmation et de budgétisation, réellement suivi, et d'incorporer le processus de préparation des CDMT dans celui de préparation du budget.

Recommandations (suite)

5. Améliorer l'organisation de la préparation des CDMT. Eu égard à la multiplicité des acteurs dans la chaîne de préparation des CDMT, il s'apparaîtrait indispensable de :
 - a) définir précisément le rôle de chacun d'entre eux ;
 - b) consacrer le leadership d'un seul acteur à chaque maillon de la chaîne de planification-programmation-budgétisation : d'abord, celui de la DGP du MDICI en matière de planification et de cadrage macroéconomique, ensuite, de la DGRE du ministère des finances concernant la programmation et de la préparation du TOFE, du tableau des équilibres emplois-ressources, et du CBMT, et, du CGABE pour la budgétisation.

6. Institutionnaliser la coordination entre les acteurs en créant, par voie réglementaire, deux comités chargés formellement, et respectivement, de préparer le cadrage macroéconomique et le CBMT. « Le comité du cadrage macroéconomique » serait responsable d'établir, notamment, le compte consolidé des opérations financières du secteur des administrations publiques, la balance des paiements, la situation monétaire, et l'équilibre des ressources (PIB et importations) et des emplois (consommation, investissement et exportations). « Le comité du CBMT » assumerait, quant à lui, la préparation du document éponyme. Il procéderait aussi à la collecte, la synthèse et l'actualisation de toutes les informations destinées au CBMT. Enfin, il déterminerait les enveloppes financières sectorielles (plafonds) prévisibles, permettant aux ministères et institutions de préparer leurs budgets et leurs actions à moyen terme.

Notes

1. Allen Shick, Daniel Tommasi, Marc Raffinot, etc.

Références

- Lienert, I. (2009), *Les CDMT dans les pays de l'OCDE*, blog-pfm.imf.org/files/les-cdmt-dans-les-pays-de-locde---1---dmsdr1s.ppt
- Ministère des Finances et des Comptes publics de France : *Programmation pluriannuelle des finances publiques et budget triennal de l'État*, www.performance-publique.budget.gouv.fr/budget-comptes-etat/budget-3-annees/approfondir/fondamentaux/programmation-pluriannuelle-finances-publiques-budget-triennal-etat#.Vu_CNvnhBhE.
- Ministère des Finances et de la Privatisation du Maroc (2006), *Cadre de Dépense à Moyen Terme (CDMT) : guide méthodologique*.
- Ministère des Finances de la Tunisie (2009), *Guide méthodologique des CDMT*, www.education.gov.tn/budget/guide_cdmtd.pdf.
- OCDE (2004), *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, volume 4, N° 4, Éditions OCDE, Paris, www.oecd.org/fr/gov/budgetisation/44041202.pdf.

Chapitre 4

Les activités de préparation du budget

Le chapitre compare la démarche de programmation et de budgétisation en une phase descendante et l'autre ascendante, conciliées durant le cycle de préparation du budget avec la pratique actuelle en Tunisie. Il constate que les différences entre les deux procédures se révèlent une source d'inefficience et propose d'adopter définitivement la démarche en deux phases.

Introduction

Le guide méthodologique du CDMT propose que la démarche de programmation et de budgétisation en Tunisie intervienne en deux phases, l'une descendante et l'autre ascendante, conciliées durant le cycle de préparation du budget, afin d'arrêter les crédits définitifs. Ces derniers se trouvent déclinés ultérieurement en enveloppes sectorielles indicatives, permettant aux services du ministère des Finances de faire connaître les perspectives budgétaires et d'engager les discussions budgétaires avec les ministères sectoriels, selon un calendrier défini annuellement.

La procédure actuellement employée par l'administration tunisienne s'écarte de la démarche énoncée dans le guide. Durant la phase ascendante, les ministères sectoriels établissent et adressent leurs propositions au ministère des finances. Pendant la phase descendante, le ministère des finances notifie, lors des discussions budgétaires, les crédits attribués à ces ministères. Une troisième phase d'arbitrage politique, fait intervenir les ministres et le Chef du gouvernement.

De plus, les phases ascendante et descendante dominent la préparation du budget. Une attention excessive au détail des crédits en découle. Les discussions se concentrent sur les lignes budgétaires en délaissant le débat sur les orientations stratégiques, les priorités et l'allocation intra-sectorielle des ressources. Dès lors, il conviendrait de renforcer l'approche descendante, en l'inscrivant dans la circulaire notifiant aux ministères sectoriels. De même, il s'avèrerait utile de procéder à l'évaluation des objectifs et des performances, ainsi que de recentrer les discussions sur les aspects budgétaires et la détermination des crédits en se fondant sur la performance.

La budgétisation en deux temps

Les cadres à moyen terme répondent au besoin que les ministères sectoriels fixent des priorités entre les programmes, les activités et les actions, tout en respectant les orientations stratégiques du secteur et les contraintes macroéconomiques arrêtées dans le cadrage macroéconomique et traduites dans le TOFE et le CBMT. L'élaboration d'un CDMT constitue un exercice de programmation et de fixation de priorités à moyen terme des dépenses des programmes. Les activités et les actions, s'ajoutant aux projets en cours et nouveaux à financer, entrent dans le cadre de l'exercice de budgétisation.

La démarche de programmation et de budgétisation en Tunisie devrait, selon la démarche décrite dans le guide méthodologique, s'agencer en deux phases :

1. « Une phase stratégique, ou de cadrage, visant à formuler les choix stratégiques (objectifs budgétaires globaux, allocation intersectorielle des ressources) et, ainsi, à assurer le lien entre les grands choix de politique publique et le budget. Cette phase doit déboucher sur la préparation d'un TOFE prévisionnel et d'un CBMT. Les plafonds de dépense par ministère qui encadrent la préparation des budgets et programmes ministériels sont dérivés de ce CBMT.
2. Une phase de préparation des prévisions budgétaires et des CDMT finaux comportant les arbitrages intra-sectoriels et la soumission des projets de budget ministériels. Les arbitrages intra-sectoriels sont effectués par les ministères sectoriels, dans le respect des plafonds de dépense définis dans la phase stratégique. Il est souvent dit que "chaque ministère devient alors son propre

ministère des finances" dans les limites fixées par le TOFE prévisionnel et le CBMT » (Ministère des Finances, (2009).

Ces deux phases descendante « *top down* » et ascendante « *bottom up* » devraient être réconciliées à un certain moment du cycle de préparation du budget, afin d'arrêter les enveloppes définitives de crédits. Cette démarche (voir annexe 5) de budgétisation en deux temps n'a pas été conduite à bien en raison de l'absence de préparation du CBMT et de la notification des plafonds des crédits aux ministères sectoriels.

La préparation du PLF, de son côté, débute par le cadrage macroéconomique, en vue de déterminer les ressources et les emplois mis à la disposition de l'exécutif pendant la période considérée. Elle devrait être guidée par des instruments marquant deux phases différentes : la première dite « de cadrage », et la seconde dite de « préparation des crédits » (voir annexe 5 sur la budgétisation en deux temps).

Le schéma directeur de la GBO définit ces deux phases comme suit : « la phase de cadrage, visant à formuler les choix stratégiques (objectifs budgétaires globaux, allocation intersectorielle des ressources) et, ainsi, à assurer le lien entre les politiques publiques et le budget. Cette phase doit déboucher sur la préparation d'un TOFE prévisionnel et d'un CBMT. [...] La phase de préparation des prévisions budgétaires et des CDMT finaux comportant les arbitrages intra-sectoriels et la soumission des projets de budget ministériels. Les arbitrages intra-sectoriels sont effectués par les ministères sectoriels, dans le respect des plafonds de dépense définis dans la phase stratégique. Le ministère des Finances vérifie la cohérence des propositions sectorielles avec les plafonds de dépense et les objectifs stratégiques globaux définis dans le Plan et les autres documents stratégiques ».

La procédure de budgétisation en deux temps, avec ses deux phases, nécessite que les procédures de préparation des cadres à moyen terme et du budget se trouvent unifiées. Elle requiert, également, la responsabilisation des ministères, l'implication des décideurs politiques de manière claire et le renforcement du rôle de l'Assemblée des représentants du peuple. Il s'avère, enfin impossible d'instaurer la budgétisation en deux temps sans une procédure de programmation glissante, fondée sur l'analyse des évolutions des politiques publiques.

Les allocations intersectorielle et intra-sectorielle des ressources et des dépenses

À partir du cadrage macroéconomique, dont sont issus le TOFE et le tableau d'équilibre emplois-ressources, des enveloppes sectorielles indicatives de crédits se trouvent établies. Elles fournissent l'occasion aux services techniques du ministère des Finances, notamment le CGABE, de faire connaître les perspectives des discussions, lors des conférences budgétaires. Cependant, ces enveloppes ne sont pas communiquées aux ministères sectoriels qui préparent leurs propositions de manière autonome.

Ces derniers établissent leurs propositions (pour T+1 à T+3) en partant des réalisations antérieures, de leurs stratégies sectorielles, des tendances observées et des orientations données dans la circulaire de préparation du budget. Leurs propositions pour T+1 font ressortir les contraintes des mesures nouvelles.

Les contraintes correspondent aux crédits nécessaires au fonctionnement des services sans changement du niveau d'activité, et, les mesures nouvelles renvoient aux activités intégrées dans le budget ne figurant pas dans celui de l'année antérieure (par exemple, recrutements et projets nouveaux) et à entreprendre durant l'année T+1.

Le guide méthodologique des CDMT prévoit les procédures de préparation des cadres à moyen terme. Il envisage une budgétisation en deux temps (voir plus haut). La première phase de cadrage aboutirait à la préparation d'un TOFE prévisionnel et d'un CBMT dont découleraient les plafonds de dépense par ministère. Ces plafonds détermineraient théoriquement la préparation des CDMT et des budgets et programmes ministériels. La deuxième phase porterait sur la préparation des crédits, dans le respect des plafonds de dépense définis dans la phase stratégique. Malheureusement, la méthode du guide se trouve ignorée.

Le guide prévoit également des mécanismes de réconciliation entre le « haut » (le cadrage macro budgétaire) et le « bas » (la programmation des ministères sectoriels) au cours de ces deux phases. Mais ces mécanismes demeurent inappliqués. La réconciliation entre les plafonds des dépenses, issus de la phase de cadrage, et les propositions des ministères sectoriels intervient donc lors des arbitrages entre ministres, et concerne seulement l'année T+1. La méthode proposée par le guide coïncide avec les bonnes pratiques des pays membres de l'OCDE invitant à élaborer le budget selon sa méthode descendante. En effet, il a été observé que la formation des budgets selon une approche « ascendante », où les ministères dépensiers soumettent des demandes budgétaires spontanées, facilite les dépassements des crédits et les déficits budgétaires insoutenables.

Le calendrier budgétaire

La Constitution tunisienne de 2014 dispose que le projet de loi de finances de l'année T+1 se trouve déposé à l'Assemblée des représentants du peuple, au plus tard, le 15 octobre de l'année T. Elle renvoie à la LOB pour la définition des modalités de préparation, de présentation et d'adoption des projets de loi de finances, de l'année, rectificatives et de règlement. Le projet de LOB¹, actuellement examiné par l'ARP, ne précise pas de manière approfondie les modalités de préparation et de formulation du projet de loi de finances, et renvoie à son tour, la détermination de ces modalités à la circulaire de préparation du budget, émise dorénavant par le ministre chargé des Finances.

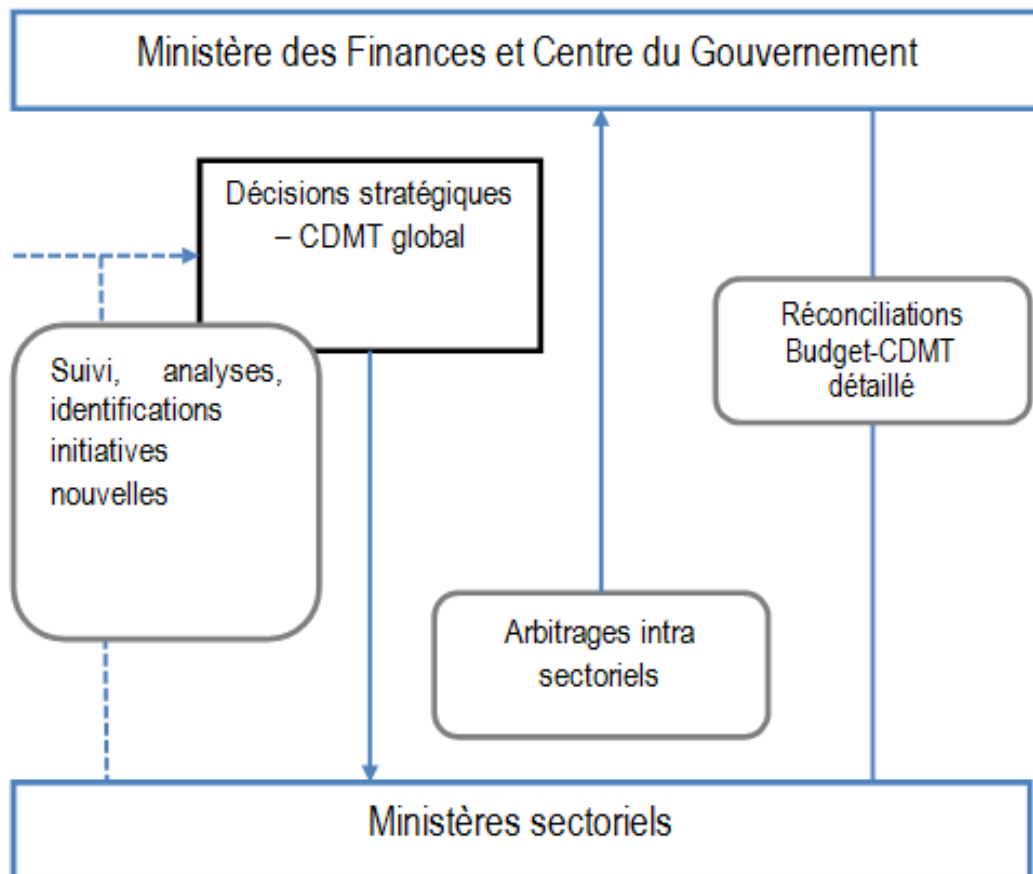
La circulaire du ministre des Finances fixant le calendrier de préparation du PLF est adressée, après réunion du Conseil des ministres, aux ministères sectoriels pour la préparation de leurs projets de budgets. Elle décrit les grandes orientations de la politique budgétaire et précise les méthodes de présentation des dossiers de synthèse de la performance, les orientations en matière de recrutement, des dépenses de gestion, les investissements prioritaires, et enfin, les critères de sélection des projets nouveaux. Elle détermine également l'évolution maximale de certaines lignes de crédits et les éventuelles restrictions pour d'autres catégories de dépenses sur la base des décisions du gouvernement, mais, sans fixer de plafonds de dépenses.

En Tunisie durant la phase ascendante, les ministères sectoriels préparent et soumettent leurs propositions au ministère des finances. Au cours de la phase descendante, le ministère des finances notifie, lors des discussions budgétaires, les crédits alloués à ces ministères, ainsi que les actions et les projets financés dans le budget T+1. Une troisième phase, dite d'arbitrage, fait intervenir non pas les services administratifs, mais les ministres et le quelques fois le chef du gouvernement. Elle permet de décider sur les projets, les activités et les actions qui ne n'ont pas été retenus lors des discussions budgétaires par les services du Ministère des finances.

Dans la pratique, les phases ascendante et descendante dominent durant la préparation du budget. Une attention excessive au détail des crédits en découle. Les discussions se concentrent sur les lignes budgétaires, projet par projet, en omettant le débat sur les orientations stratégiques, les priorités et l'allocation intra-sectorielle des ressources (entre les programmes).

En principe, et comme le montre le schéma ci-après, la phase ascendante devrait se trouver précédée par la phase descendante, à la fin de laquelle le ministère des finances notifierait les plafonds des crédits aux ministères sectoriels. La phase descendante, appelée aussi de cadrage ou de décisions stratégiques, devrait intervenir en début d'année, au cours du premier quadrimestre, afin de permettre aux ministères sectoriels d'établir leurs demandes de crédits, eu égard aux plafonds notifiés officiellement. Au cours de cette phase, les ministères sectoriels auraient le temps d'arrêter leurs priorités, ainsi que les cibles de leurs indicateurs.

Figure 4.1. Les phases de préparation du PLF en Tunisie



Source : Tommasi, D. (2006), *Les cadres de dépense à moyen terme*, <http://docplayer.fr/7704562-Les-cadres-de-dépense-a-moyen-terme-cdm-t-d-tommasi-tunis-26-juin-2006.html>.

L'inscription de l'approche descendante dans la circulaire notifiant les crédits

La circulaire de préparation du budget, émise chaque année par le Chef du gouvernement, indique les principales activités et dates pour la préparation du projet de budget pour la gestion T+1. Il convient d'observer que la circulaire de préparation (voir annexe G) du budget reste très sommaire et n'indique aucune activité liée à l'examen des stratégies sectorielles, au cadrage macroéconomique, au CBMT, ou, enfin, au CDMT sectoriels. Ce document ne comporte pas plus de plafonds ou de dates pour la notification des plafonds aux ministères sectoriels, ou une étape pour la décision sur les plafonds. Il en résulte, une grande incertitude, laissant une très grande lassitude d'action au ministère des finances, mais sans contribuer au travail des ministères sectoriels.

Par ailleurs, les écarts importants relevés les dernières années entre les demandes de crédits formulées par les ministères sectoriels et les crédits effectivement inscrits en PLF réaffirment le besoin de donner des informations suffisamment tôt à ces ministères. Ils travailleraient ainsi utilement sur des bases réalistes, et en accord avec les perspectives budgétaires retenues par le gouvernement. Dans cet esprit, il serait bon, d'une part, de matérialiser l'approche descendante dans la circulaire du Chef du gouvernement relative à la préparation du PLF, et, d'autre part, de communiquer aux ministères sectoriels des plafonds budgétaires explicitement prévue par le projet de la LOB qui ne fait pas référence aux CDMT. Elle pourrait, cependant, être adoptée par le Chef du gouvernement, en application de son pouvoir général d'organisation de l'administration.

Tableau 4.1. L'approche descendante dans certains pays de l'OCDE

	Approche descendante (top-down)		Approche ascendante (bottom-up)		Examen du programme
	Enveloppes plafonds	Enveloppes sectorielles	Enveloppes plafonds	Enveloppes sectorielles	
Australie	0	-	-	0	0
Canada	0	-	-	0	0
Chili	0	-	-	0	0
Danemark	0	0	-	Δ	0
Corée	0	0	-	Δ	0
Pays-Bas	0	0	-	Δ	0
Suède	0	0	-	-	Δ
Royaume-Uni	0	0	-	Δ	

O : fréquemment utilisé ; Δ : utilisé comme référence ; - : non utilisé

Source : OCDE (2006), *Journal on Budgeting*, Vol 6 n° 1, www.oecd.org/gov/budgeting/40140241.pdf.

L'évaluation des objectifs et performances

La préparation du CBMT vise à renforcer la budgétisation intervenant du haut vers le bas, très importante dans la situation actuelle des finances publiques en Tunisie. La préparation des CDMT cherche à encourager les ministères sectoriels à ériger des priorités entre leurs programmes et activités, en conformité avec les stratégies et le Plan de développement économique et social, d'une part, et les contraintes financières, d'autre part.

Le lien entre les stratégies et le budget s’instaure grâce à la déclinaison des objectifs stratégiques dans les budgets de programmes triennaux ou les CDMT. Il apparaît essentiel, au début de la phase de préparation du budget, de procéder à une évaluation de l’atteinte des objectifs et des performances. Cette activité figure dans le calendrier budgétaire tunisien de préparation du budget, mais nécessiterait d’intervenir en amont du cycle (janvier-février). Il apparaîtrait, par ailleurs, souhaitable de procéder, au moins une fois tous les trois ans, à une évaluation globale des dépenses publiques.

Encadré 4.1. Suivi budgétaire de projets et programmes spécifiques en Espagne

Chaque année, la Loi de finances comporte une liste de projets particuliers sélectionnés pour être soumis à un suivi et un contrôle financier spécifique. Cette mesure ne concerne pas que des services de l’administration mais aussi des entreprises publiques.

En 2002, les principaux projets concernent :

- les prisons ; les tribunaux ; la sécurité routière ; l’aide sociale accordée aux immigrés et réfugiés ; les infrastructures dans le domaine de l’eau ;
- les infrastructures de transport ferroviaire ; les infrastructures du transport routier ; le plan national d’irrigation ; un programme de R+D.

En outre, un suivi spécifique du projet d’entreprise de certaines sociétés publiques est effectué, il concerne les autorités portuaires, les aéroports..

Source : OCDE, *Budget orienté vers les résultats en Espagne : enseignements tirés*, www.oecd.org/fr/espagne/2497156.pdf.

Le recentrage des discussions sur les aspects budgétaires

Les documents de préparation budgétaire indiquent également, d’une part, que les discussions (conférences) budgétaires devraient s’appuyer sur « le dossier de synthèse de la performance », et d’autre part, qu’il y a lieu de mettre en avant les aspects liés à la performance, de débattre des objectifs et des cibles des indicateurs pour la gestion T+1. La revue par les pairs a montré que ces directives ne sont pas suivies. Les discussions budgétaires se déroulent, comme par le passé, en partant des demandes de crédits formulées par les ministères techniques, suivies par les contre-propositions du ministère des finances, au regard des moyens du budget de l’État ou des ressources extérieures disponibles.

Afin de ne pas alourdir inutilement la phase de préparation des crédits, les conférences budgétaires ne devraient pas porter sur la définition des orientations des politiques publiques, des priorités budgétaires, des objectifs, ou des indicateurs et leurs cibles. Il est souhaitable que le débat sur la performance des programmes (sur les indicateurs et leurs cibles) intervienne avant la phase des discussions budgétaires.

Les priorités restent à arrêter, en début d’année, par chaque ministère sectoriel et les cibles des indicateurs ajustées ultérieurement, en fonctions des enveloppes de crédits arrêtées pour le ministère concerné. Il s’avère indispensable de les établir à partir des stratégies des secteurs, et les propositions d’initiatives nouvelles (nouvelles activités et/ou actions, ou nouveaux projets) seront retenues, en fonction des décisions d’allocation des ressources.

La détermination des crédits par la performance

Il ne paraît pas plus souhaitable que les priorités arrêtées au niveau sectoriel, ou les cibles des indicateurs attendues pour l'année T+1, conduisent l'allocation des crédits (ils peuvent l'affecter mais dans une petite proportion). Dans l'esprit de la réforme de la GBO, les objectifs et les cibles des indicateurs ne déterminent pas les crédits alloués aux ministères, mais à l'inverse, le montant des crédits, issu du cadrage macroéconomique et budgétaire, éventuellement ajusté en fonction des priorités intersectorielles décidées au niveau gouvernemental, fixe les performances à réaliser en T+1.

Bien que le guide méthodologique sur les cadres à moyen terme ait insisté sur l'intégration de la préparation des CDMT et du budget annuel, aujourd'hui les deux procédures demeurent distinctes, à tel point que les projections des années suivant l'année budgétaire se trouvent majoritairement dans les cycles budgétaires suivants, et le PLFI continue à être préparé sans relation avec le CBMT.

À part la date de soumission du projet de loi de finances de l'année à l'ARP, constitutionnelle, les dates des autres activités de préparation du budget varient d'une année à une autre. De sorte à donner davantage de prévisibilité aux parties prenantes, il est nécessaire que les dates des activités de programmation et de préparation du budget soient fixes. Rendre ces dates fixes permettra aux gestionnaires et aux responsables de programmer leurs activités et de préparer leur budget suffisamment en avance. La circulaire de programmation et de préparation du budget devrait se limiter à déterminer les orientations générales pour la préparation du budget, à exposer le cadre macroéconomique et budgétaire, à notifier les plafonds de crédits aux ministères arrêtés en Conseil des ministres.

Recommandations

Il apparaîtrait souhaitable de :

1. Resituer le débat sur la performance, les indicateurs et leurs cibles dans le calendrier budgétaire. Il conviendrait de le placer au début d'année, et non pas lors des conférences budgétaires. Une fois les crédits arrêtés par ministère, les cibles des indicateurs seraient ajustées en conséquence dans la mouture finale du PLFI, et dans les projets annuels de performance (ou dans le budget de performance ministériel).
2. Instaurer le mécanisme de budgétisation en deux temps, en procédant, d'abord, à la notification des plafonds issus du CBMT, et, en rapprochant, ensuite, les enveloppes des ministères sectoriels, arrêtées au niveau de leurs CDMT, de sorte que les procédures de programmation à moyen terme assurent pleinement leurs objectifs. Ces enveloppes se trouveraient ainsi conformes aux plafonds de crédits arrêtés dans le CBMT.
3. Compléter la circulaire de préparation du budget en indiquant les activités liées à l'examen des stratégies sectorielles, au cadrage macroéconomique, au CBMT et aux CDMT.
4. Responsabiliser les ministères et impliquer les décideurs politiques de manière claire et renforcer le rôle de l'ARP. En effet, le budget demeure avant tout un acte politique, dans lequel les décideurs politiques, qui déterminent les politiques publiques, assument le premier rôle. Pour ce faire, une campagne de sensibilisation pourrait mettre en avant l'importance des CDMT et des modalités concrètes de leur mise en œuvre.

Recommandations (suite)

5. En vue d'entreprendre toutes les activités liées à la programmation triennale glissante et à la budgétisation, et d'assurer la mobilisation des parties prenantes, il apparaît opportun de proposer qu'un séminaire lance la procédure de programmation et de préparation du budget. Au cours de cet événement, le MDICI présenterait le cadrage macroéconomique, le Ministère des finances le CBMT et notifierait les enveloppes de crédits aux ministères sectoriels. Cette manifestation fournirait l'occasion d'exposer les contraintes et les orientations à court et à moyen terme du budget et des finances publiques.
6. Procéder, au moins une fois tous les trois ans, à une évaluation globale des dépenses publiques. En effet, il s'agirait d'analyser les missions et actions de l'État et des collectivités et de bâtir des scénarii de réformes structurelles. Le but de cette évaluation consisterait à améliorer les politiques publiques, réformer l'administration et l'État, et s'interroger sur le bien-fondé des dépenses.

Notes

1. Tel qu'approuvé par le gouvernement.

Références

- Ministère des Finances de la Tunisie (2009), *Guide méthodologique des CDMT*, www.education.gov.tn/budget/guide_cdmr.pdf.
- OCDE, *Budget orienté vers les résultats en Espagne : enseignements tirés*, www.oecd.org/fr/espagne/2497156.pdf.
- OCDE (2006), *Journal on budgeting*, Vol 6 n° 1, www.oecd.org/gov/budgeting/40140241.pdf.
- Tommasi, D. (2006), *Les cadres de dépense à moyen terme*, <http://docplayer.fr/7704562-Les-cadres-de-depense-a-moyen-terme-cdmr-d-tommasi-tunis-26-juin-2006.html>.

Chapitre 5

Le calendrier budgétaire

Le chapitre, après avoir comparé les calendriers tunisiens et de certains pays membres de l'OCDE, en suggère un nouveau qui pourrait être adopté en Tunisie. Ce chapitre donne également un bref aperçu sur les principaux facteurs d'échec et de succès dans l'instauration des cadres à moyen terme

Introduction

Les dates de début et de fin de l'exercice budgétaire, ainsi que de présentation et d'adoption du budget déterminent la procédure d'élaboration, présentation et vote du budget. Le début et la fin de l'année budgétaire diffèrent entre les différents pays membres de l'OCDE, ainsi elle commence le 1^{er} octobre et s'achève le 30 septembre aux États-Unis d'Amérique, quand elle s'étale du 1^{er} janvier au 31 décembre dans nombre de pays européens. Dans ce contexte temporaire, il paraîtrait utile que la Tunisie repense son calendrier de préparation du budget, en vue de le rapprocher de la pratique des pays de l'OCDE.

Cette évolution permettrait d'inclure dans le nouveau calendrier les stratégies, le cadrage macroéconomique et budgétaire (CBMT), et, la programmation sectorielle à moyen terme (CDMT). L'ensemble des aspects de la budgétisation et la programmation en deux temps y figurerait également. Les procédures de préparation du budget et des CDMT seraient unifiées. Le calendrier annuel de préparation du budget intégrerait ainsi un cadrage des dépenses à moyen terme pour un budget correspondant à l'année calendaire.

Pour ce faire, ce calendrier comprendrait en début d'année une phase de préparation du bilan d'exécution du budget T-1 et le cadrage macroéconomique de T+1. Pendant la phase stratégique, le ministère des finances produirait et notifierait les plafonds des crédits aux ministères sectoriels. Durant la phase de préparation des crédits, les ministères sectoriels ajusteraient leurs demandes, avant de les envoyer (budgets T+1 et CDMT T+1 à T+3) au ministère des finances, pour discussion et arbitrage. Par la suite, et à la lumière des discussions et des arbitrages, le ministère des Finances et les ministères sectoriels actualiseraient respectivement le CBMT, le projet de loi de finances y compris le projet de budget, et les CDMT, avant de les soumettre pour approbation au Conseil des ministres. Il s'avèrerait aussi opportun que le calendrier annuel de préparation du budget intègre des échéances obligatoires et des activités pour la préparation du CBMT et des CDMT. Ce calendrier prévoirait logiquement la date de notification des plafonds aux ministères sectoriels. En suivant ces lignes, ce chapitre examine les échéances budgétaires, l'évolution des échéances avec la future LOB et formule une proposition d'évolution du calendrier.

Les échéances budgétaires

Indépendamment des jours calendaires, le processus budgétaire typique suit généralement, les étapes suivantes (pour faciliter la compréhension, le début de l'exercice a été placé le 1^{er} janvier) :

Tableau 5.1. **Le calendrier budgétaire typique**

Évaluation de l'exécution des budgets n-1 et actualisation des budgets année n	1 ^{er} trimestre année n
Cadrage macro-économique n+1	
Notification des enveloppes aux ministères et services sectoriels	Juin
Préparation des CDMT sectoriels	Juillet – août
Arbitrage et élaboration du CDMT global	Septembre
Adoption du PLF par le pouvoir législatif	Novembre/Décembre

Source : Raffinot M. et Samuel B. (2006), « Les cadres de dépenses à moyen terme : un instrument utile pour les pays à faible revenu ? », *STATECO*, n° 100, www.insee.fr/fr/insee-statistique-publique/insee-activites/stateco/stateco100/stec100l.pdf.

En Tunisie, le calendrier budgétaire se déroule, dans ces grandes lignes, tel que celui précité, tout en connaissant des légères variations d'une année à l'autre, comme cela apparaît dans le tableau ci-dessous.

Tableau 1.2. **Les calendriers budgétaires tunisiens pour les PLF de 2014 et 2016**

Préparation du budget 2014 <i>Circulaire n°12 du 18 avril 2013</i>		Préparation du budget 2016 <i>Circulaire n° 12 du 16 avril 2015</i>	
Rubrique	Date	Rubrique	Date
Évaluation exécution année n-1	Fin avril	Id°	Id°
Présentation des RAP	15 mai	Id°	02 mai
Présentation des requêtes budgétaires	31 mai	Id°	Id°
Conférences budgétaires	Juin-juillet	Id°	Id°
		Conseil des ministres : équilibre général	Début aout
		Dernier délai PAP	Semaine 3 septembre
- Synthèses conférences budgétaires - Examen équilibre global du PLF	30 septembre		
Conseil des ministres	Début octobre	Id°	Id°
Transmission à l'ARP	25 octobre	Id°	15 octobre

Source : Ministère des Finances.

Les expériences internationales montrent que la majorité des pays engage le processus budgétaire en début d'année, et pour certains d'entre eux dès l'année n-1. Des corrections interviennent au fur et à mesure suivant l'affinement des données et de l'évolution de la conjoncture. Ces aménagements peuvent accompagner le processus jusqu'à l'adoption du PLF, voire postérieurement, si une loi de finances rectificative s'avère nécessaire.

Par rapport aux pays membres de l'OCDE, la Tunisie débute actuellement ses travaux budgétaires de manière tardive, à la fin de mars. À l'opposé, l'administration suédoise, entre janvier et mars de l'année n, examine les demandes ministérielles et actualise le cadrage pluriannuel ; au mois de mars de l'année n, le soumet au Conseil des ministres les recommandations pour le budget annuel et les années à venir ; et, à la fin de mars, elle fixe les plafonds pour les ministères sectoriels.

Encadré 5.1. Le calendrier des différentes étapes de la préparation et de la présentation du budget suédois

Période	Principaux évènements
Janvier à mars	Le ministère suédois des finances actualise le cadrage budgétaire pluriannuel en se basant sur les crédits demandés en fonction des besoins des ministères
Courant mars	Le ministère des Finances présente au Conseil des ministres ses recommandations budgétaires pour l'année à venir ainsi que pour les deux années suivantes
Fin mars	La réunion budgétaire du Conseil des ministres, qui approuve le montant total des dépenses pour l'année à venir et les deux années suivantes, fixe à titre indicatif le montant des crédits pour chacun des 27 secteurs de dépenses (qui ne sont pas équivalents aux compétences exactes des différents ministères)
15 avril	Le ministre des Finances présente au Parlement suédois une sorte de projet de loi budgétaire du printemps
Avril à mai	Les ministères dépensiers mettent au point la répartition des crédits dans leurs secteurs de dépenses respectifs
15 juin	Le Parlement suédois approuve, éventuellement, et après amendements, le projet de loi sur la politique budgétaire
Juin à août	Préparation des documents budgétaires
Début septembre	Le Conseil des ministres se met d'accord sur le texte final à soumettre au Parlement suédois
20 septembre	Présentation du projet de loi de finances au Parlement (la date butoir de présentation est fixée au 15 octobre dans le cas où les résultats d'élections qui ont lieu en septembre perturbent la formation d'un nouveau gouvernement.
Fin novembre	Le Parlement approuve par un vote unique les dépenses totales de chacun des 27 secteurs de dépenses
Fin décembre	Le Parlement approuve les chapitres des 27 secteurs de dépenses, en émettant un vote unique pour chaque secteur de dépenses
1er janvier	Début de l'année budgétaire

Source : Lambert A. et D. Migaud (2005), *Politique et processus budgétaire de la Suède*, www.alain-lambert.org/wp-content/uploads/2006/06/PolitiqueetprocessusbudgetaireSuede.pdf.

Encadré 5.2. Comparaison des calendriers budgétaires tunisien et suédois

Date	Tunisie	Suède
Janvier- mars	-	Le ministère des Finances actualise le cadrage budgétaire pluriannuel à partir des demandes de crédits émanant des ministères dépensiers.
Courant mars	-	Le ministre des Finances présente au Conseil des ministres ses recommandations budgétaires pour l'année à venir et les deux années suivantes.
Fin mars	-	Réunion budgétaire du Conseil des ministres, qui approuve le montant total des dépenses pour l'année à venir et les deux années suivantes, et fixe à titre indicatif le montant des crédits pour chacun des 27 secteurs de dépenses. (ministères)
15 avril	-	Le ministre des Finances présente au Parlement le projet de loi de printemps sur la politique budgétaire.
Fin avril	Évaluation des réalisations de l'année N-1	
Avril-mai	- Communication des RAP par les ministères dépensiers, - soumission des requêtes budgétaires par les sectoriels	Les ministères dépensiers mettent au point la répartition des crédits dans leurs secteurs de dépenses respectifs.
Juin	Dernier délais pour les propositions de cavaliers budgétaires	Le Parlement approuve, éventuellement après amendements, le projet de loi sur la politique budgétaire.
Juin-juillet	Conférences budgétaires	
Juin-août	-	Préparation des documents budgétaires.
Aout	Conseil des ministres pour l'examen des équilibres de la LF	
Fin septembre	-	Le Conseil des ministres se met d'accord sur le texte final à soumettre au Parlement.
20 septembre	-	Présentation du projet de loi de finances au Parlement.
Octobre	Dépôt PLF à l'ARP	

Source : Tunisie : Circulaire du 16 avril 2015 pour la préparation du budget 2016 ; - Suède : Lambert, A. et D. Migaud (2005), *Politique et processus budgétaire de la Suède*, www.alain-lambert.org/wp-content/uploads/2006/06/PolitiqueetprocessusbudgetaireSuede.pdf.

L'évolution des échéances avec la future LOB

Cette situation s'avèrerait susceptible d'évoluer avec l'adoption par l'ARP du projet de nouvelle LOB, dont deux articles traitent du calendrier budgétaire :

- l'article 37 prévoit que le calendrier budgétaire soit établi par un arrêté du ministre des finances, et que le gouvernement présente avant **la fin de juillet** les hypothèses et les grandes orientations du PLF au parlement ;
- l'article 39 fixe la date limite pour la présentation du PLF à l'ARP **au 15 octobre de l'année N**, reprenant les dispositions de l'article 66 de la Constitution, qui détermine également le 10 décembre pour l'adoption du PLF.

De plus, en annonçant que le gouvernement présente à l'ARP, avant la fin juillet, les orientations budgétaires retenues pour la préparation du PLF, date à laquelle habituellement les projections macroéconomiques ne se trouvent pas prêtes, l'article 37 du projet de LOB impose d'anticiper la date d'achèvement de ces projections.

Par rapport, aux dates retenues actuellement, des arguments importants militent en faveur du raccourcissement des échéances de préparation du PLF :

- structurellement, l'essentiel des crédits sont reconduits, les mesures nouvelles et les aménagements influençant de manière limitée les masses financières ; dès lors, le ministère des finances se trouve habituellement en mesure d'anticiper l'essentiel des dispositions du PL ;
- l'achèvement du TOFE au cours du mois de mai permettrait de :
 - avancer la préparation du CBMT ;
 - améliorer l'implication du gouvernement sur la définition des plafonds de dépenses à notifier aux ministères sectoriels ;
 - préparer la présentation des orientations budgétaires à l'ARP (avant la fin juillet de chaque année)
 - accorder une période suffisante aux ministères sectoriels assurant la bonne coordination des travaux internes.
- la pratique démontre que les phases de prévisions et celle de préparation des PLF constituent un processus évolutif jusqu'au dépôt du projet au parlement, particulièrement lorsque la conjoncture nationale et internationale se montre volatile. Une fois éprouvée, la procédure porterait essentiellement sur l'actualisation des crédits en cours et le glissement du CDMT d'une année sur l'autre.

Proposition de nouveau calendrier

Janvier année n	Le CGAB procède à l'évaluation de l'exécution du budget de l'année n-1
Février	Circulaire du chef du gouvernement sur la préparation du budget. Évaluation n-1 par les sectoriels
Janvier-avril	MF-MIDCI : Exploration cadrage macroéconomique : Prévisions TOFE Rencontre CGABE et sectoriels : rapprochement et évaluation
Mai	Le MF finalise le TOFE
Mai-Juin	Le MF établit des propositions de plafonds de dépenses sur la base du TOFE et des évaluations CGABE-sectoriels, qu'il soumet au chef du gouvernement, Lettre de cadrage budgets/CDMT (plafonds) est adressée début juin , aux ministères sectoriels par le chef du gouvernement,
Juillet-août	Les ministères sectoriels finalisent leur projet de budget annuel et CDMT, sous contrainte des plafonds de dépenses 2) Les projets de budget des ministères sectoriels sont examinés en conférences budgétaires entre le MF et les ministères sectoriels. 3) Les ministères finalisent leur budget : Répartition des plafonds de dépenses par programmes.
Septembre	Le Conseil des ministres examine le PLF à soumettre au Parlement.
Octobre	Le PLF est transmis au Parlement.

Principaux facteurs d'échec et de succès dans l'instauration des cadres à moyen terme

Parmi les principaux facteurs d'échec figurent la méconnaissance par les CDMT des contraintes macroéconomiques et le défaut de leur encadrement par les CBMT, faisant ainsi ressortir des déficits de financement. D'autres facteurs d'échec tiennent au défaut de lien entre les CDMT et le budget de l'année, l'inexistence de la programmation glissante conduisant à négliger les prévisions des années antérieures et à l'absence des prévisions

des CDMT dans le budget. Il convient d'ajouter à ces facteurs, la faible implication des décideurs, très compréhensible en Tunisie ces dernières années, où un très grand nombre de défis, souvent vitaux pour la nation, les ont accaparés.

Les facteurs de succès tiennent notamment à l'engagement politique de haut niveau pour prendre des décisions difficiles de restructuration des dépenses. Ainsi, certains ministères modéreront leurs dépenses de sorte que les secteurs prioritaires bénéficient de ressources supplémentaires. Ces agents de succès découlent aussi de la volonté de soumettre toutes les décisions financières à la discipline des cadres à moyen terme (CBMT et CDMT) avec l'engagement de tous les niveaux de respecter les priorités et les décisions budgétaires.

Dans cette optique, aucune décision relative à des dépenses nouvelles nécessitant une réallocation budgétaire n'interviendrait pendant l'exécution budgétaire. En effet, ces décisions provoquent souvent la remise en cause des priorités décidées lors du vote de la loi des finances. Il conviendrait d'observer, enfin, que fréquemment l'amélioration de la gestion macroéconomique et de la perception des recettes n'évitent pas l'ajustement des prévisions budgétaires. Cette amélioration requiert un système d'information fondé sur une classification budgétaire satisfaisante, corrigeant les rapports sur les dépenses et les résultats obtenus.

Références

- Lambert A. et D. Migaud (2005), *Politique et processus budgétaire de la Suède*, www.alain-lambert.org/wp-content/uploads/2006/06/PolitiqueetprocessusbudgetaireSuede.pdf.
- Ministère des Finances (2015), Circulaire du 16 avril 2015 pour la préparation du budget 2016.
- Raffinot, M. et B. Samuel (2006), « Les cadres de dépenses à moyen terme: un instrument utile pour les pays à faible revenu ? », *STATECO*, n° 100, www.insee.fr/fr/insee-statistique-publique/insee-activites/stateco/stateco100/stec100l.pdf.

Annexe A

Le Projet Annuel de Performance – CDMT : plan résumé du document

A. PRESENTATION GENERALE

- La situation du secteur
- La politique sectorielle
- Le budget du ministère
- La programmation pluriannuelle des dépenses
 - Tableaux récapitulatifs

B. LES PROGRAMMES

Par programme

- Description du programme
- Présentation de la stratégie et des objectifs
 - Présentation générale
 - Présentation de chaque objectif
 - Présentation des indicateurs rattachés à l'objectif
 - Tableau des indicateurs de performance
- Descriptions des principales activités
- Les projections financières
 - Commentaires
 - Tableaux de financement

C. PROBLEMES ET DEFIS

ANNEXE

- Tableau des dépenses par programme et projet d'investissement
- Tableaux de construction des projections financières du CDMT et d'identification des changements
- Liste des établissements publics dont les dépenses sur ressources extrabudgétaires sont couvertes par le CDMT ministériel
- Toute autre annexe jugée utile.

Source : Schéma directeur de la réforme GBO réactualisé, avant-projet, version n°3, encadré 3, page 22.

Annexe B

Les acteurs des différentes phases de préparation du budget

Acteurs	Groupes d'activités
Phase stratégique ou de cadrage	
Ministères sectoriels	Suivi et évaluation de la mise en place des politiques sectorielles. Définition d'une ligne de référence et des initiatives nouvelles.
Ministère des finances MDICI BCT	Communication aux ministères sectoriels des paramètres économiques leur permettant d'effectuer les projections sur la période du CDMT. Préparation du TOFE prévisionnel. Détermination de la marge de manœuvre (différence entre les dépenses du TOFE prévisionnel et celles données par la somme des lignes de référence sectorielles). Préparation d'une proposition de CDMT global et d'une note d'orientation budgétaire.
Conseil interministériel	Examen du TOFE prévisionnel, de la proposition de CDMT global et de la note d'orientation budgétaire. Décisions
Ministère des finances ou Présidence du Gouvernement	Émission de la circulaire budgétaire comprenant des plafonds de dépense par ministère conforme au CDMT global
Phase de préparation des prévisions budgétaires détaillées	
Ministères sectoriels	Élaboration du projet budget de leur ministère (ou demandes budgétaires) en respectant les plafonds notifiés à l'issue de la phase stratégique. Révision des estimations du CDMT ministériel initial pour assurer qu'elles respectent les plafonds sectoriels
Ministère des Finances	Examen des estimations du budget annuel par le ministère des Finances et des CDMT ministériels révisés
Ministère des Finances, ministères sectoriels	Discussions budgétaires (ou conférences budgétaires) réunissant le ministère des Finances et les ministères sectoriels, dialogue et négociation. Examen du budget et des CDMT ministériels, Soumission des désaccords importants au Président du Gouvernement pour arbitrage.
Ministère des Finances	Finalisation de l'avant-projet de budget, compilation des CDMT ministériels en un document unique. o Préparation d'un document de politique budgétaire incluant les projections financières pluriannuelles
Conseil des ministres	Approuve l'avant-projet de budget, qui sera ensuite soumis au Parlement, le document de politique budgétaire et le CDMT

Annexe C

Les instruments de programmation financière à moyen terme

		Année t-2	Année t-1	Année t	Année t+1	Année t+2	Année t+3
		Réalis.	Réalis.	Budget	Projection		
Cadre macro-économique à moyen terme							
Secteur réel (équilibre emploi-ressources)							
Secteur monétaire							
Balance des paiements							
Secteur privé et public non administratif							
Tableau des opérations financières de l'État (TOFE) prévisionnel							
Recettes et dons							
Dépenses totales							
Rémunérations							
Moyens de service							
Intérêts							
Interventions							
Développement							
CDMT Global							
Défense							
Rémunérations							
Moyens de service et interventions							
Développement							
Education							
Rémunérations							
Moyens de service et interventions							
Développement							
CDMT MESRST	Administration générale						
	Rémunérations						
	Moyens de serv. et interv.						
	Développement						
	Enseignement						
	Rémunérations						
	Moyens de serv. et interv.						
	Développement						
	Recherche scientifique						
	Rémunérations						
Moyens de serv. et interv.							
Développement							
Œuvres universitaires							
Rémunérations							
Moyens de serv. et interv.							
Développement							
Etc.							
Tourisme							
Rémunérations							
Moyens de service et interventions							
Développement							
Déficit/surplus							
Financement							

Source : Guide CDMT, décembre 2009, page 10.

Annexe D

Le format du CDMT global selon le guide méthodologique¹

Exemple de note CDMT global (CDMT t+1 à t+3)

Résumé

A. Introduction

B. Contexte macro-économique

- Tendances récentes
- Mise à jour des projections pour t
- Projections t à t+3

C. Politique fiscale

- Analyse du système fiscal actuel
- Objectifs de la politique fiscale
- Les administrations fiscales

D. Politique budgétaire globale

*Période t-3 à t+3 : année en cours (t) ; 3 années passées (t-3 à t-1) ;
période du CDMT (t+1 à t+3)*

- Les opérations financières consolidées des administrations politiques
- Les opérations financières de l'État (TOFE)
 - Transferts aux collectivités territoriales
- Les opérations financières des collectivités territoriales
- Les opérations financières des fonds de sécurité sociale

E. Gestion de la Dette

- Aspects principaux
- Dette extérieure
 - Directe
 - Garanties
- Dette intérieure

F. Politique de dépense publique

Dépenses par nature économique

Personnel

Biens et services

Transferts à la population ; Subvention aux entreprises

Investissement

Priorités sectorielles

Tendances récentes

Priorités définies dans les documents stratégiques

Plafonds de dépense par secteur et ministère pour la période t+1 à t+3

G. Dépenses fiscales

H. Risques

Annexes

La politique du personnel

Stratégie de réforme budgétaire

Etc.

Adapté de divers CDMT (dont Moldavie et Albanie)

1. Ce qui est développé ici c'est seulement la partie programmation pluriannuelle des dépenses du ministère.

Source : Guide CDMT, décembre 2009, page 21.

Annexe E

Le format sommaire du budget de performance ministériel selon le guide

I. Présentation générale (quatre pages)

Le ministère et la politique sectorielle

La programmation pluriannuelle des dépenses du ministère

- Les réalisations et les défis
 - Le budget du ministère par tendances récentes (exécution) : taux d'exécution, évolution par rapport au PIB, évolution par rapport aux dépenses totales de l'administration centrale.
 - Le budget de l'année en cours : traits marquants par rapport aux tendances passées.
 - Problèmes à résoudre.
- Programmation des dépenses au cours de la période CDMT
 - Présentation de l'allocation des ressources intra-sectorielle.
 - Identification des réallocations de ressources entre programmes au cours de la période du CDMT, montrer leur lien avec la stratégie du secteur, et/ou du plan.
 - Indiquer, si pertinent, les difficultés de financement de la stratégie, suggérer des mesures (par exemple, révision du planning de mise en place de la stratégie).
- Tableaux récapitulatifs
 - Tableau A1: budget du ministère, dépenses par nature
 - Tableau A2 : budget du ministère, dépenses par programme
 - Tableau A3 : CDMT du ministère, dépenses par nature et financement

- Tableau A4 : CDMT du ministère, dépenses par programme
Programmation des dépenses au cours de la période CDMT

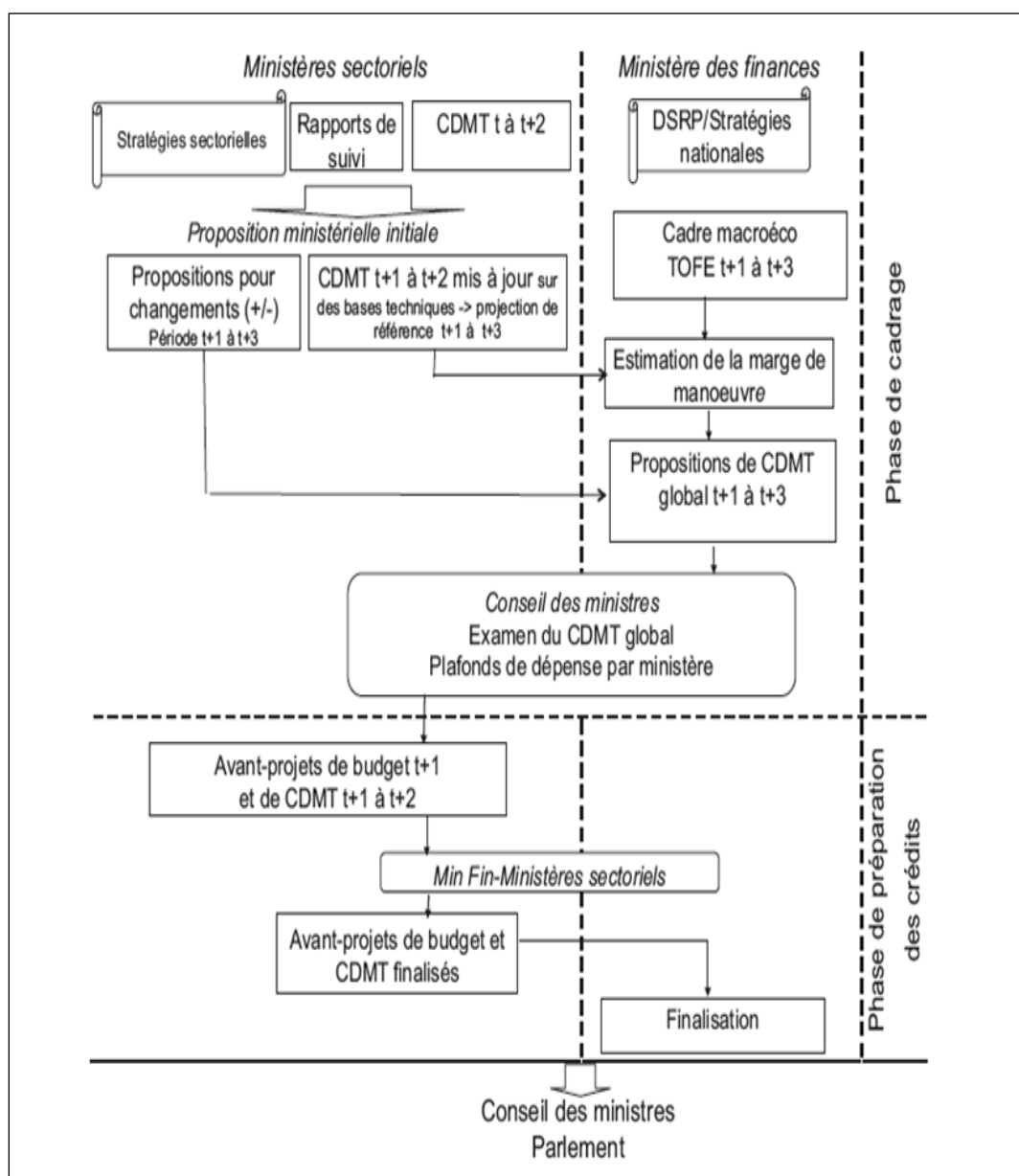
II. Présentation des programmes, par programme :

- Description du programme
- Présentation de la stratégie, des objectifs et des indicateurs.
- Description des principales activités
- Dépenses du programme

III. Problèmes et défis

Annexe F

La budgétisation en deux temps en Tunisie



Source : Guide CDMT, décembre 2009, page 18.

Annexe G

Le calendrier de préparation du projet de loi de finances de 2016 en Tunisie

Activités	Échéances
Réunions préparatoires (estimation de l'exécution du budget 2014, actualisation du budget de l'année 2015, etc.) et identification des mesures à prendre pour pallier à certaines insuffisances	Fin avril 2015
Identification des résultats et des valeurs cibles réalisés des indicateurs de performance des programmes sur la base des dépenses de l'année 2014	
Actualisation des objectifs et des indicateurs de performance de l'année 2015 à la lumière des crédits inscrits pour les programmes dans la loi de finances pour l'année 2015 et identification de mesures et des activités à entreprendre pour pallier à certaines insuffisances	
Dernier délai de soumission des rapports annuels de performance au titre de l'année 2014 pour les ministères concernés par la première, le deuxième et la troisième vague d'expérimentation de la GBO	02 mai 2015
Dernier délai de soumission des projets de budgets au ministère des finances accompagnés du dossier de synthèse de la performance (sur la base duquel se feront les discussions budgétaires et les discussions sur la performance)	31 mai 2015
Dernier délai de présentation des dispositions devant être intégrées dans le projet de loi de finances pour la gestion 2016	Fin juin 2015
Discussions (conférences) budgétaires et discussion des projets annuels de performance	Juin-juillet 2015
Dernier délai de présentation des dispositions à intégrer si besoin dans le projet de loi de finances pour la gestion 2016	Fin juillet 2015
Conseil ministériel pour arrêter les équilibres généraux du projet de budget	Première semaine du mois d'août 2015
Dernier délai de présentation des projets annuels de performance finaux au Ministère des finances	Troisième semaine du mois de septembre 2015
Présentation du projet de loi de finances et des projets annuels de performance et le projet de budget pour la gestion 2016 au Conseil des Ministres pour approbation	Première semaine du mois d'octobre 2015
Dernier délai pour la transmission du projet de loi de finances et les projets annuels de performance et le projet de budget de l'État pour la gestion 2016 à l'Assemblée des Représentants du Peuple	15 octobre 2015

Source : Circulaire du chef du Gouvernement n°12 du 16 avril 2015, Tunisie.

Annexe H

Le détail de la recommandation n°2 de la réunion du conseil de l'OCDE sur la gouvernance budgétaire

Faire étroitement correspondre les budgets avec les priorités stratégiques à moyen terme du gouvernement, en :

- a) développant au-delà du cycle annuel classique les aspects du processus de budgétisation s'inscrivant dans une perspective à moyen terme ;
- b) organisant et en structurant les crédits budgétaires de sorte qu'ils reflètent correctement les objectifs nationaux ;
- c) reconnaissant, lorsqu'il s'agit de mettre en place les bases du budget annuel, l'utilité potentielle d'un cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) qui : i) joue un véritable rôle dans la définition des limites applicables aux principales catégories de dépenses pour chaque exercice, dans une perspective à moyen terme ; ii) tient pleinement compte des contraintes budgétaires top-down fixées par les pouvoirs publics ; iii) repose sur des prévisions réalistes concernant les dépenses de base (autrement dit, se fonde sur les politiques existantes), en intégrant une présentation claire des grandes hypothèses retenues ; iv) montre la correspondance avec les objectifs de dépenses et les résultats attendus de la mise en œuvre des plans stratégiques nationaux ; v) incorpore des incitations institutionnelles et une flexibilité suffisantes pour garantir le respect des limitations de dépenses ;
- d) favorisant l'existence d'une relation de travail étroite entre l'autorité budgétaire centrale (ABC) et les autres institutions du centre du gouvernement (cabinet du Premier ministre, secrétariat général du gouvernement ou ministère du Plan, par exemple), compte tenu des liens d'interdépendance qui unissent le processus budgétaire et l'exécution des politiques émanant de l'administration dans son ensemble ;
- e) réfléchissant aux moyens de concevoir et de mettre en œuvre des mécanismes réguliers d'examen des politiques existantes en matière de dépenses, notamment de dépenses fiscales (voir la recommandation n° 8 ci-dessous), de sorte qu'il soit plus facile d'établir les prévisions budgétaires en tenant compte des éléments nouveaux observés à l'échelle de l'administration dans son ensemble.

Source : *Recommandation du Conseil de l'OCDE sur la gouvernance budgétaire*, 18 février 2015, www.oecd.org/gov/budgeting/Recommandation-du-conseil.pdf.

Annexe I

Les étapes du processus d'élaboration du budget en Roumanie

31 mars	La Commission de la prévision nationale fournit des prévisions macroéconomiques préliminaires
1 ^{er} mai	Le ministère des Finances publiques (MFP) soumet au gouvernement des propositions de lettres de cadrage en matière de dépenses pour les principales discussions politiques.
15 mai	Le gouvernement approuve les plafonds fixés pour les principaux ordonnateurs ainsi que les principaux objectifs de la politique fiscale et budgétaire pour les trois ans à venir.
1 ^{er} juin	Le MFP adresse aux principaux ordonnateurs des lettres de cadrage contenant les principales hypothèses macroéconomiques, la méthodologie concernant la préparation du budget, et les plafonds de dépenses approuvés par le gouvernement.
15 juin	Modification et approbation des plafonds sur la base d'une révision des hypothèses macroéconomiques
15 juillet	Soumission au MFP de propositions budgétaires des principaux ordonnateurs accompagnées d'estimations triennales
1 ^{er} août	Conclusion des discussions sur les propositions budgétaires des ministères.
30 septembre	Préparation du projet de budget final qui est soumis au gouvernement.
15 octobre	Transmission du projet de budget au Parlement
Avant le 28 décembre	Approbation du budget par le Parlement

Source : Loi sur les Finances publiques, Roumanie.

Annexe J

Le programme à moyen terme, le plan budgétaire à moyen terme et la préparation du budget en Turquie

Le Ministre des Finances est en charge de l'élaboration du projet de loi budgétaire du gouvernement central et de la coordination entre les administrations publiques concernées.

Le processus d'élaboration du budget du gouvernement central débute avec une réunion du Conseil des ministres à la fin du mois de mai. Au cours de celle-ci, le Conseil adopte le programme à moyen terme élaboré par le Sous-Secrétariat à l'Organisation de la Planification de l'État, lequel inclut des politiques, des principes et des chiffres macroéconomiques de base comme objectifs et indicateurs conformes aux plans de développement et aux plans stratégiques des institutions ainsi qu'aux critères des conditions économiques générales.

Le programme à moyen terme doit être publié dans la Journal Officiel au cours des mêmes délais.

Étant compatible avec le programme à moyen terme, le plan financier à moyen terme élaboré par le Ministère des Finances inclut le déficit et les positions d'emprunt ciblées, le revenu total et les estimations de dépenses pour les trois années à suivre, ainsi que les plafonds des propositions de dotation pour les administrations publiques. Le plan financier à moyen terme doit être élaboré par le Conseil Supérieur de la Planification avant le 15 juin, puis publié dans le Journal Officiel.

Afin de faciliter le processus d'élaboration des propositions budgétaires et des programmes d'investissement des administrations publiques, la circulaire budgétaire ainsi que le guide de préparation budgétaire (comme complément) doivent être préparés par le Ministère des Finances, et la circulaire d'investissement ainsi que le guide de préparation du programme d'investissement (comme complément) doivent être préparés par le Sous-Secrétariat à l'Organisation de la Planification de l'État. L'ensemble doit être publié dans le Journal Officiel avant la fin juin.

Le guide de préparation budgétaire et le guide de préparation du programme d'investissement servant de base à l'élaboration de propositions budgétaires doivent comprendre les principes généraux, des critères objectifs et mesurables, et des méthodes de calcul à suivre par les administrations publiques, ainsi que toute autre information, propositions de calendrier budgétaire et tableaux en lien avec ceux-ci.

Source : Public financial management and control law no. 5018, Strategy Development Unit, Ministry of Finance, Republic of Turkey (Traduit), www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Turkey-PublicFinancialManagementandControlLaw2003-English.pdf.

Annexe K

Les acteurs, les étapes et le calendrier

Étapes	Phases	Acteurs	Calendrier (année n)	Travaux
E 1	1	CGABE Organes de contrôle Cour des comptes	Janvier	Évaluation exécution n-1
	2	Ministères sectoriels/services internes	Janvier - Février	- Évaluation interne exécution n-1 - Identification besoins nouveaux
	3	CGABE/sectoriels	Mars - Avril	- Rapprochements - Identification économies - Exploration mesures nouvelles
E2	1	MF/MIDCI	Avril - Mai	Premier cadrage macroéconomique, TOFE
E3	1	MF/CM	Début Juillet	- Validation des orientations - Notification des enveloppes
	2	MF/sectoriels	Juillet - Août	Conférences budgétaires
E4	1	CM	Septembre	Validation CDMT global et PLF
	2	MF	Octobre	Transmission PLF à l'ARP

*Annexe L***Les fiches de procédures**

Numéro	Contenu	Période	Responsable
Fiche 1	Travaux suivi-évaluation : MF : CABE	Janvier-février (n)	MF : CABE
Fiche 2	Travaux suivi-évaluation : Ministères sectoriels	Janvier-février (n)	Ministères sectoriels
Fiche 3	Rapprochement et synthèse : MF/CABE- Ministères sectoriels	Mars-avril (n)	MF/CABE-Ministères sectoriels
Fiche 4	Données secteur réel	Avril-mai (n)	MIDCI
Fiche 5	Données financement extérieur	Avril-mai (n)	DGP-DGRE-DGD-DGCF
Fiche 6	Données relatives au secteur de l'énergie	Avril-mai (n)	Ministère Industrie
Fiche 7	Indicateurs macroéconomiques	Avril-mai (n)	MIDCI/DGRE/BCT
Fiche 8	Allocation des enveloppes/secteurs	Juin-juillet	Conseil des ministres

Fiche 1 : Travaux suivi-évaluation*Entité responsable : MF: CABE**Étape 1 : janvier-février (n)*

Ministère.....

	n-3	n				n+3			
	Exécution	<i>ligne de référence</i>	<i>économie</i>	<i>Mesures nouvelles</i>	<i>Projections</i>	<i>ligne de référence</i>	<i>économie</i>	<i>mesures nouvelles</i>	<i>Projections</i>
Programme.....		(a)	(b)	©	(d)=a-b+c	(a)	(b)	©	(d)=a-b+c
Titre I									
Rémunération		b				b			
Bien et services		u				u			
Intervention									
		d				d			
		g				g			
Titre II		e				e			
Investissements directs		t				t			
financement public		2				2			
		0				0			
		1				1			
		5				6			
TOTAL									

Fiche 2 : Travaux suivi-évaluation sectoriels

Entité responsable : Ministères sectoriels

Étape 1 : janvier-février (n)

Ministère.....

	n-3	n				n+3			
	Exécution	ligne de référence	économie	Mesures nouvelles	Projections	ligne de référence	économie	mesures nouvelles	Projections
Programme.....		(a)	(b)	©	(d)=a-b+c	(a)	(b)	©	(d)=a-b+c
Titre I									
Rémunération		b				b			
Bien et services		u				u			
Intervention									
		d				d			
		g				g			
Titre II		e				e			
Investissements directs		t				t			
financement public		2				2			
		0				0			
		1				1			
		5				6			
TOTAL									

Fiche 3 : Rapprochement et synthèse

Entité responsable : MF/CABE-Ministères sectoriels

Étape 1 : mars-avril (n)

	n-3	n				n+3			
	Exécution	ligne de référence	économie	Mesures nouvelles	Projections	ligne de référence	économie	mesures nouvelles	Projections
Ministère 1		(a)	(b)	©	(d)=a-b+c	(a)	(b)	©	(d)=a-b+c
Programme...									
Programme n		b				b			
Ministère 2		u				u			
Ministère 3									
Ministère 4		d				d			
Ministère n		g				g			
		e				e			
		t				t			
		2				2			
		0				0			
		1				1			
		5				6			
TOTAL									

Fiche 4 : Données secteur réel*Entité responsable : MDICI**Étape 1 : avril-mai (n)*

Rubrique	Exécution n-3	n	N+3
PIB global -Prix courant -Prix constant			
Valeur ajoutée par secteur Prix courant Prix constant			
FBCF par secteur			
Consommation privée			
Commerce extérieur (par secteur) -Importations -Exportations			
Inflation			
Revenu National Disponible Brut			

Fiche 5 : Données financement extérieur*Entité responsable : DGP-DGRE-DGD-DGCF**Étape 1 : avril-mai (n)*

Rubrique	Exécution n-3	n	N+3
Dons			
Appui budgétaire : Banque mondiale BAD Union européenne			

Fiche 6 : Données relatives au secteur de l'énergie

Entité responsable : Ministère Industrie

Étape 1 : avril-mai (n)

Rubrique	Exécution n-3	n	N+3
Hypothèses de prix du baril de pétrole brut			
Quantités produites de pétrole brut			
Quantités importées de produits finis.			
Quantités de gaz algérien transitant par la Tunisie			
Hypothèses de prix du baril de pétrole brut			
Quantités produites de pétrole brut			
Quantités importées de produits finis.			
Quantités de gaz algérien transitant par la Tunisie			

Fiche 7 : Indicateurs macroéconomiques*Entité responsable : MIDCI/DGRE/BCT**Étape 1 : avril-mai (n)*

Rubrique	Exécution n-3	n	N+3
PIB global Prix courant Prix constant			
Valeur ajoutée par secteur Prix courant Prix constant			
FBCF par secteur			
Consommation privée			
Commerce extérieur (par secteur) Importations Exportations Balance commerciale Solde des comptes courants en % PIB			
Inflation Taux de change (moyenne annuelle)			
Revenu National Disponible Brut			
Total recettes budgétaires et dons Total dépenses budgétaires Solde global Recettes totales et dons Dépenses totales et prêts nets Déficit(-) Excédent global(+) en % PIB			
Dette intérieure Dette extérieure Total en % PIB			

Fiche 8 : Allocation des enveloppes/secteurs

Entité responsable : Arbitrage en Conseil des ministres

Étape 1 : juin-juillet

Rubrique	Exécution n-3	n	N+3
Cadrage			
Prix Baril P			
Taux de change			
PIB			
.....			
Total recettes			
Total dépenses			
Déficit en % PIB			
CDMT global			
Ministère 1			
Programme.....			
Programme.....			
Ministère 2			
Programme.....			
Programme...			
Programme n			