



Projet d'appui à la mise en œuvre des réformes budgétaire et comptable en Tunisie
ENI/2016/381-119

Projet d'appui à la mise en œuvre des réformes budgétaire et comptable en Tunisie

NOTE DE SYNTHÈSE SUR LES RESULTATS DE L'ÉVALUATION DU CONTENU DES PAPs POUR L'ANNÉE 2021

TUNIS

Axe 1 : Accompagnement de la mise en œuvre de la LOB et approfondissement
de ses acquis

1.1- « Capitalisation premières années LOB »

Evaluation du contenu des documents de performance

CONTRAT N°ENI/2016/381-119



EXPERTISE
FRANCE

Projet financé par l'Union européenne
et mis en œuvre par Expertise France
en appui au ministère des finances.





Projet d'appui à la mise en œuvre des réformes budgétaire et comptable en Tunisie
ENI/2016/381-119

Axe 1	Accompagnement de la mise en œuvre de la LOB et approfondissement de ses acquis
Experts	Mme Amel JEBARI MDINI
Date	19 Mai 2021



SOMMAIRE

PREAMBULE	4
Présentation de la mission	4
Les objectifs de l'évaluation des PAPs et des RAPs	4
Le référentiel d'évaluation	4
Les techniques d'évaluation à utiliser pour cette mission :	5
INTRODUCTION	6
I/ RESPECT DU CANEVAS DU PAP UNIFIE SUR LE PLAN FORME	6
II/ EVALUATION DU CONTENU DU PAP	7
A/ La mission	8
B/ Les programmes	9
1/ La stratégie	9
2/Les objectifs	10
3/Les indicateurs	10
4/Les activités et les interventions	11
C/Les fiches indicateurs et opérateurs publics	12
1 / Au niveau des fiches indicateurs	12
2/ Au niveau des fiches opérateurs publics	13
CONCLUSION : RECOMMANDATIONS	14



Projet d'appui à la mise en œuvre des réformes budgétaire et comptable en Tunisie
ENI/2016/381-119

PREAMBULE

Présentation de la mission

L'année 2021 constitue la 3^{ème} année de l'entrée en vigueur de la loi organique du budget. Une attention particulière sur la qualité de l'information présentée dans les documents de performance semble être pertinente et opportune. En effet, ces documents qui constituent une des nouveautés de ladite loi, formalisent non seulement les engagements des responsables des programmes sur l'atteinte des objectifs des politiques publiques, mais aussi, ceux des chefs de missions sur une certaine priorisation de l'allocation des ressources en fonction des objectifs de l'exécutif.

Si les différents acteurs se sont relativement familiarisés avec les projets annuels de performance et les rapports annuels de performance du fait de la période d'expérimentation de la GBO, il revient à cette mission de se prononcer sur la qualité de leur contenu pour éventuellement les améliorer pour qu'ils puissent répondre aux objectifs qui leur sont assignés.

L'engagement sur cette mission reflète la volonté du ministère de l'Economie, des Finances et de l'Appui à l'Investissement d'améliorer la qualité des documents de performance (PAP et RAP) qui sont publiés sur son portail et sur celui de l'unité GBO centrale, en attendant les observations des députés et le retour d'expérience des années antérieures.

Les objectifs de l'évaluation des PAPs et des RAPs

Il s'agit d'apprécier la conformité des documents de performance aux canevas arrêtés par la circulaire du chef du gouvernement et la qualité du contenu de ces documents en rapport avec les exigences de la réforme de la gestion budgétaire par objectifs d'une part et de présenter les pistes d'amélioration pour que les PAPs et RAPs répondent aux objectifs de transparence et de redevabilité des responsables de programmes afin qu'ils constituent la base du contrôle exercé par les députés et les citoyens d'autre part.

Le référentiel d'évaluation

Le référentiel d'évaluation est constitué par :



Projet d'appui à la mise en œuvre des réformes budgétaire et comptable en Tunisie
ENI/2016/381-119

- ✚ La circulaire du chef du gouvernement N16 du 14 mai 2020 relative à la préparation du budget de l'Etat pour l'année 2021.
- ✚ La circulaire du chef du gouvernement N°42 du 23 juin 2012 relative à la performance
- ✚ La note d'orientation sur la déclinaison opérationnelle des programmes
- ✚ La note d'orientation relative à la fixation des activités relatives au programme
- ✚ La note d'orientation relative à l'égalité des chances entre femmes et hommes
- ✚ La note d'orientation relative à l'opérateur public
- ✚ La note d'orientation relative au programme pilotage et appui guide méthodologique relatif aux indicateurs.
- ✚ Les guides élaborés dans le cadre de la mise en place de la réforme GBO.

Les techniques d'évaluation à utiliser pour cette mission :

Les techniques d'évaluation utilisées sont celles relatives à la collecte d'informations et à l'analyse des données.

La collecte d'informations a concerné tous les éléments pouvant permettre la réalisation de la mission d'évaluation soit les textes réglementaires, les notes, les manuels de procédures et surtout les PAPs et RAPs des ministères choisis dans le cadre de cette mission.

L'analyse des données est faite sur la base d'une fiche d'évaluation qui s'articule autour de questionnement aussi bien sur la forme que sur le fond des PAPs et RAPs. La forme étant définie par le canevas joint à la circulaire du chef du gouvernement relative à la préparation du budget de l'Etat. L'évaluation porte essentiellement sur la conformité des documents préparés aux canevas arrêtés par le ministère des Finances.

L'évaluation du contenu a porté sur toutes les composantes des documents de performance et elle a été faite en référence aux définitions, critères et caractéristiques définis dans les différents guides, notes d'orientation et notes conceptuelles publiés sur le portail de l'Unité GBO centrale.



Projet d'appui à la mise en œuvre des réformes budgétaire et comptable en Tunisie
ENI/2016/381-119

INTRODUCTION

La présente note est une synthèse des résultats de l'évaluation des PAPs de l'année 2021 des 10 missions choisies par le Ministère des finances soit : Justice, TIC, Commerce, Education, Enseignement Supérieur, Affaires Sociales, Affaires Culturelles, Equipement, Femme et Industrie, Mines et Energie. Etant précisé que l'évaluation du PAP de chaque mission a fait l'objet d'un rapport spécifique.

Cette note est articulée autour de deux volets soit l'évaluation du respect du canevas unifié du PAP sur le plan forme et l'évaluation du contenu de ce document.

I/ RESPECT DU CANEVAS DU PAP UNIFIE SUR LE PLAN FORME

Les PAPs des missions objet de l'évaluation, relatifs à l'année 2021 sont établis globalement selon le plan général du canevas unifié et comprennent les annexes exigées, toutefois plusieurs écarts ont été constatés dont l'importance varie d'un PAP à un autre. Les principaux écarts se présentent comme suit :

- ✚ L'introduction d'informations, rubriques, tableaux et graphiques non prévus par le canevas,
- ✚ Le défaut de renseignement ou le renseignement non correct de certaines rubriques, tableaux ou graphiques,
- ✚ Le non-respect de la configuration de certains tableaux ou graphiques,
- ✚ L'utilisation du terme « Ministère » au lieu de « Mission »,
- ✚ La non-conformité de l'intitulé de certains titres et sous-titres au canevas et la suppression de certains,
- ✚ La non-indication de l'unité au niveau de certains tableaux,
- ✚ La fiche opérateur n'est pas conforme au modèle prévu par le canevas (modification de son intitulé et plusieurs rubriques sont supprimées),



Projet d'appui à la mise en œuvre des réformes budgétaire et comptable en Tunisie
ENI/2016/381-119

- ✚ Les annexes constituées des fiches indicateurs et fiches opérateurs sont insérées après la présentation de chaque programme, au lieu de les mettre à la fin du rapport.

La présentation générale des PAPs est acceptable dans la majorité des cas.

Le style de rédaction des PAPs est compréhensible et simple, mais il est constaté dans plusieurs cas l'existence de beaucoup de détails et d'informations qui sont superflues ou non stratégiques et ce en plus de la redondance de l'information. Par ailleurs, il a été relevé que les phrases sont parfois très longues. Les principales idées que doit contenir la présentation de la stratégie sont présentées comme des paragraphes, sans qu'il y ait une articulation entre elles. En effet, la stratégie est constituée d'une succession d'idées sans articulation et sans développement. La progression logique des idées n'est pas évidente. Le plan n'est pas clair et il n'est pas conforme au canevas au niveau du développement.

II/ EVALUATION DU CONTENU DU PAP

La démarche de la gestion du budget par objectifs s'articule autour de deux axes :

- ✚ L'axe programmatique
- ✚ L'axe de la performance

La mission d'évaluation ne porte que sur l'axe de la performance et la qualité de la présentation de l'information budgétaire et ce selon la fiche ci-dessus citée.

La démarche de la performance s'organise autour des composantes suivantes :

- ✚ La présentation de la stratégie de la mission ;
- ✚ La traduction de la stratégie de la mission en programmes ;
- ✚ La stratégie des programmes ;
- ✚ La fixation des objectifs par programme ;
- ✚ L'identification des indicateurs par programme ;
- ✚ La définition des activités et des interventions.



Projet d'appui à la mise en œuvre des réformes budgétaire et comptable en Tunisie
ENI/2016/381-119

Les résultats de l'évaluation sont présentés globalement selon le plan du canevas du PAP unifié joint à la circulaire n°16 relative à la préparation du budget 2021 soit :

- + La mission : La stratégie, la présentation des programmes et le budget et le CDMT de la mission.
- + Les programmes : cadre de performance des programmes et leurs dépenses : stratégie, objectifs, indicateurs, activités et interventions
- + Les annexes (fiches indicateurs et opérateurs publics).

A/ La mission

La présentation de la stratégie de la mission est plus ou moins référencée, selon les PAPs. En effet aucune référence n'a été faite ni au plan quinquennal ni aux différents engagements de l'Etat dans plusieurs cas. Par contre, Il est fait mention d'études stratégiques réalisées ou en cour de réalisation. Il est à souligner que même dans les cas où il y a eu référence à des engagements nationaux ou internationaux, il n'y a pas eu un effort pour expliciter ces engagements en les traduisant dans la stratégie.

Les priorités stratégiques des missions sont généralement pertinentes, formulées clairement et s'inscrivent bien dans les priorités du secteur. Cependant elles ne sont pas toujours présentées d'une manière concise et orientées citoyen. Sachant que certaines stratégies sont orientées entreprises, élèves ...

La présentation du diagnostic du secteur qui est censé mettre en exergue ses points forts et ses points faibles fait défaut dans plusieurs PAPs. Cependant, et même lorsque ce diagnostic est présenté, les points forts sont rarement indiqués.

Les finalités des stratégies des missions ne sont pas toujours annoncées clairement et bien formulées mais dans plusieurs cas elles sont perceptibles d'une manière indirecte et implicite.

L'approche genre n'a pas été prise en considération comme il se doit au niveau des stratégies de plusieurs missions. Ainsi et Contrairement à ce qui est stipulé dans la circulaire n°16 et dans la note conceptuelle élaborée à cet effet, par l'unité GBO, la situation du genre, les problématiques rencontrées,



Projet d'appui à la mise en œuvre des réformes budgétaire et comptable en Tunisie
ENI/2016/381-119

les écarts constatés et les mesures à prendre n'ont pas été développés dans les PAPs sauf pour certains programmes.

La déclinaison programmatique pour les différentes missions est claire et adaptée. Elle est faite selon certains PAPs en s'appuyant sur la démarche de la gestion budgétaire par objectifs ».

La présentation des programmes est faite généralement d'une manière fluide et claire.

La présentation du budget et du CDMT des missions est non contextualisée. De plus aucune analyse n'est généralement faite des chiffres présentés pour expliquer leur évolution. Dans les cas où il y a analyse, cette dernière est plutôt descriptive. Egalement aucune référence n'est faite aux activités, objectifs et indicateurs.

B/ Les programmes

1/ La stratégie

Les stratégies des programmes opérationnels sont déclinées de celles des missions et leurs priorités découlent de ces stratégies. IL y'a parfois beaucoup de détails. Cependant Il n'y a pas eu de contextualisation du secteur dans plusieurs cas.

La justification des stratégies des programmes n'est pas toujours très consistante. Aucune référence n'est faite ni au plan quinquennal ni aux différents engagements de l'Etat dans plusieurs cas.

Les stratégies des programmes sont généralement claires et compréhensibles mais souvent non concises. Elles ne sont pas clairement orientées citoyen dans la majorité des cas.

Les finalités des stratégies des programmes sont plutôt perceptibles d'une manière indirecte et implicite.

Le diagnostic du secteur ainsi que les problématiques des différents programmes n'ont pas été présentées au niveau du PAP d'une manière claire, ce qui altère la capacité d'apprécier objectivement le choix des objectifs et plus particulièrement les valeurs cibles des indicateurs. En effet, l'absence de diagnostic argumenté par des statistiques constitue la principale faiblesse qui a impacté la qualité de certains PAPs.



Projet d'appui à la mise en œuvre des réformes budgétaire et comptable en Tunisie
ENI/2016/381-119

Les acteurs intervenants dans la réalisation des objectifs des programmes sont présentés, mais sans indication de leurs contributions.

L'approche genre n'a pas été prise en considération au niveau des stratégies des programmes. En effet aucune référence n'a été faite des engagements nationaux et internationaux dans ce domaine dans la majorité des programmes. Aussi la situation du genre, des problématiques rencontrées, des écarts constatés et des mesures à prendre n'ont pas été développés.

Enfin beaucoup de redondances ont été constatées entre les différentes parties des PAPs.

2/Les objectifs

Les objectifs sont généralement pertinents, bien définis et bien formulés. Ils sont clairs, simples et faciles à comprendre. Les objectifs sont en rapport avec les axes stratégiques des programmes mais ne sont pas clairement orientés citoyen dans la majorité des cas.

Il a été relevé également que certains objectifs couvrent d'une manière insuffisante les axes stratégiques des programmes et ne prennent pas en considération l'équité et l'égalité des chances entre les femmes et les hommes. Ils sont parfois composites et couvrent deux objectifs ou plus.

Le nombre d'objectifs retenus varie selon les programmes. Il est insuffisant pour certains programmes y compris le programme « pilotage et appui ». Ils sont essentiellement des objectifs d'efficacité socio-économique alors qu'il est nécessaire d'avoir également des objectifs de qualité de service et d'efficience.

3/Les indicateurs

La majorité des indicateurs retenus sont pertinents et leur rattachement aux objectifs est généralement évident. Cependant il a été relevé que :

- ✚ Certains indicateurs ne sont pas pertinents ou leur pertinence ne peut être appréciée convenablement sans la disponibilité d'informations complémentaires,



Projet d'appui à la mise en œuvre des réformes budgétaire et comptable en Tunisie
ENI/2016/381-119

- ✚ Certains indicateurs ne renseignent pas ou renseignent d'une manière insuffisante sur le but recherché.
- ✚ La cible des indicateurs ne renseigne pas sur l'amélioration de la performance du programme (absence d'évolution de la cible et même baisse de la cible).
- ✚ Certains indicateurs sont formulés en nombre, quantité ou montant.

Les indicateurs sont généralement bien présentés et leurs intitulés sont acceptables. Les indicateurs sont simples et déclinables.

L'absence d'analyse et de diagnostic du secteur d'une part et d'une présentation argumentée des choix des objectifs d'autre part, ne permet pas de se prononcer d'une façon catégorique sur la couverture du périmètre de l'objectif par les indicateurs adéquats.

Le nombre d'indicateurs varie selon les programmes et les objectifs, cependant leur nombre actuel laisse une marge pour mieux couvrir le périmètre des objectifs.

Il est relevé également l'absence d'indicateurs sur le genre et d'indicateurs de qualité et d'efficience pour la majorité des programmes.

La pertinence des données présentées dans les tableaux et graphiques dans les PAPs n'a pu être évaluée pour plusieurs programmes faute d'analyse et de commentaire à ce niveau. En effet on se contente de la présentation des prévisions et des cibles pour la période de prévision.

4/Les activités et les interventions

Les activités des programmes sont bien formulées dans la majorité des cas mais sont parfois très agrégées et synthétiques. Leur nombre varie selon les programmes et reste insuffisant pour certains, il dépasse les 10 d'une manière exceptionnelle.

De plus il est constaté le non-respect de la note d'orientation pour la fixation des activités du programmes « pilotage et appui » pour quelques missions.



Projet d'appui à la mise en œuvre des réformes budgétaire et comptable en Tunisie
ENI/2016/381-119

Les activités sont traduites budgétairement sauf pour certains cas, elles sont généralement significatives par rapport aux programmes.

Le lien des activités avec les indicateurs n'est pas parfois évident.

Etant précisé l'inexistence d'activités ni d'interventions permettant de réduire les écarts entre genre dans le PAP pour la majorité des programmes opérationnels.

Des interventions sont prévues pour la majorité des cas pour atteindre les valeurs cibles des indicateurs. Elles sont généralement bien formulées et pertinentes. Leurs liens avec l'indicateur sont généralement clairs. Toutefois il est relevé que certaines interventions :

- ✚ Nécessitent un budget ce qui dénote de la non-maitrise de la notion « intervention ».
- ✚ Ne sont pas pertinentes et significatives puisqu'elles relèvent des tâches procédurales quotidiennes de la mission.

5/La présentation du budget et du CDMT du programme

Les principales remarques relevées au niveau de la présentation du budget et du CDMT des programmes se résument comme suit :

- ✚ Le budget et le CDMT ne sont pas bien présentés et ne sont pas contextualisés. D'une manière générale on se limite au renseignement des tableaux prévus dans le canevas
- ✚ Aucune justification de l'évolution des prévisions du budget et du CDMT en rapport avec les objectifs et les indicateurs.

C/Les fiches indicateurs et opérateurs publics

1 / Au niveau des fiches indicateurs

Les fiches indicateurs sont globalement bien tenues. Cependant il est relevé les remarques suivantes :

- ✚ Certaines rubriques ne sont pas renseignées ou ne sont pas correctement renseignées.



Projet d'appui à la mise en œuvre des réformes budgétaire et comptable en Tunisie
ENI/2016/381-119

- + Suppression de rubriques de la fiche indicateur.
- + Certaines confusions sont constatées parfois : Entre indicateur de performance et indicateur de résultat ou produit, entre indicateur d'efficacité et d'efficacités, entre indicateur d'efficacité et de qualité, entre indicateur de produit et d'activité, entre indicateur d'activité et de résultats et entre catégorie et nature de l'indicateur.
- + La non-maitrise du sens de la rubrique « déclinaison selon sous-programmes ».
- + L'absence de fiche pour certains indicateurs.
- + L'existence de détails et de littérature au niveau de certaines fiches et redondance de certaines informations.

2/ Au niveau des fiches opérateurs publics

L'examen des fiches opérateurs annexées au PAP permet de constater que la tenue de ces fiches est globalement acceptable. La contribution de l'opérateur dans la réalisation des objectifs du programme est généralement spécifiée. Cependant il est relevé les remarques suivantes :

- + Le non renseignement de certaines informations au niveau de certaines fiches.
- + Certaines rubriques ne sont pas correctement renseignées.
- + Le nombre d'indicateurs est parfois très limité.
- + Indication d'informations ou rubriques non exigées par le canevas.
- + L'articulation entre la performance du programme est celle des opérateurs n'est pas toujours claire et bien spécifiée.
- + La non maitrise parfois des notions « d'indicateur et d'activité »
- + Etablissement de fiches opérateurs pour les établissements publics à caractère administratif qui sont des unités opérationnelles et pour d'autres structures à intérêt économique publics et le non établissement de fiches pour certaines entreprises publiques.
- + Les indicateurs de certains opérateurs sont mal formulés et certains sont en nombre.



Projet d'appui à la mise en œuvre des réformes budgétaire et comptable en Tunisie
ENI/2016/381-119

Les informations demandées dans les fiches donnent une idée sur l'opérateur, ses objectifs et son budget mais parfois avec beaucoup de détails non exigés qui les rendent peu pertinentes.

CONCLUSION : RECOMMANDATIONS

Compte tenu des résultats de l'évaluation des PAPs des 10 missions désignées par le Ministère des finances il est recommandé de :

1/ Organiser un séminaire de restitution des résultats de cette évaluation afin de sensibiliser les responsables des programmes ainsi que les responsables des unités GBO des insuffisances constatées et de la nécessité de prendre les mesures correctives.

2/ Inciter les différents intervenants au niveau des différentes missions à organiser des ateliers de travail en vue d'améliorer le contenu du PAP et ce à travers essentiellement :

- ✚ Un effort de synthèse qui doit être fait afin de garantir le caractère stratégique de ce document, aussi, toutes les informations d'ordre opérationnel sont à supprimer. Il y'a lieu d'adopter une présentation claire, concise en évitant les redondances et ce pour assurer une meilleure lisibilité de ce document pour les différents destinataires.
- ✚ Une bonne présentation de la stratégie de la mission et des programmes faisant apparaître d'une manière claire l'impact socio-économique sur les citoyens, usagers et contribuables et d'exprimer ainsi d'une manière concise la finalité de la politique publique et les axes stratégiques qui découleront des orientations stratégiques définies.
- ✚ La révision des objectifs des programmes afin de couvrir les grandes priorités en veillant à assurer un équilibre entre les objectifs socio-économique, de qualité de service et d'efficience.
- ✚ La redéfinition des indicateurs et la révision de leur nombre pour assurer la couverture des aspects les plus importants de chaque objectif, en assurant aussi un équilibre entre les indicateurs



Projet d'appui à la mise en œuvre des réformes budgétaire et comptable en Tunisie
ENI/2016/381-119

d'efficacité, d'efficience et de qualité. Etant précisé que le choix des indicateurs est très important, il doit permettre l'appréciation des résultats de la politique publique et aider à l'amélioration de sa pertinence, son efficacité sa cohérence et son impact sur le citoyen.

- + La fixation de cibles pour les indicateurs permettant réellement l'amélioration de la performance des programmes.

- + Une bonne présentation de la contribution des différents opérateurs publics doit être faite dans le développement de la stratégie dans la présentation des objectifs et dans le plan d'action de la mission. Cet aspect sera explicité davantage dans la fiche opérateur qui devra mettre le focus sur la contribution de ce dernier dans la ou les politiques publiques et sa traduction dans les activités et le budget.

Ces ateliers peuvent être animés par l'unité GBO centrale, avec la participation des responsables UGBO des différentes missions.

3/ Accorder l'importance nécessaire au style de rédaction du PAP qui reflète les engagements du chef de mission et des chefs de programmes vis-à-vis des citoyens et de l'assemblée ses représentants du peuple.

4/ Dynamiser les comités de pilotage pour que les différents intervenants assurent pleinement leurs rôles dans l'élaboration, la revue et la validation du PAP et garantir sa qualité sur le plan forme et contenu.

5/ Poursuivre les actions de formation pour assurer une meilleure compréhension de certaines notions (activités, interventions, opérateurs publics, interventions) et les différents types d'objectifs et d'indicateurs.

6/ Revoir la définition de « l'opérateur public » pour mieux la clarifier et la préciser (faut-il considérer les intervenants non publics (associations groupements), participant aux objectifs du programme come opérateurs publics).

7/ Revoir le canevas unifié du PAP afin d'éliminer toute possibilité de redondance d'informations entre les différentes parties de ce document.



Projet d'appui à la mise en œuvre des réformes budgétaire et comptable en Tunisie
ENI/2016/381-119

8/ Revoir le texte relatif à la fixation des attributions des unités GBO, pour l'adapter aux exigences de la phase actuelle de la réforme de la gestion budgétaire par objectifs ; En effet ces unités GBO doivent entre autre jouer un rôle important, pour l'harmonisation de la présentation du PAP entre les différentes parties le constituant et pour garantir sa qualité.

9/ Améliorer la qualité des PAPs, et leur diffusion afin de susciter et développer le débat sur les politiques publiques.