



Unité centrale
pour le pilotage
de la réforme de la gestion du
budget par objectifs

Restitution
des travaux
de la déclinaison
opérationnelle
des programmes

2020
2021

Rapport de synthèse

01

Introduction

02

Partie 1 : Présentation générale de la déclinaison opérationnelle des programmes

03

Partie 2 : La mise en œuvre de la déclinaison opérationnelle des programmes

04

Partie 3 : Bilan des travaux

Introduction	07
Partie 1 : Présentation générale de la déclinaison opérationnelle des programmes	08
<i>Chapitre 1 : Cadre général</i>	09
1. Apports de la nouvelle loi organique du budget (LOB)	09
2. Impératifs de la mise en œuvre de la gestion budgétaire par objectifs (GBO)	10
<i>Chapitre 2 : Éléments constituant la déclinaison opérationnelle du programme</i>	12
1. L'identification d'une nouvelle chaîne de responsabilité	12
2. La notion de l'activité et l'établissement d'un schéma d'organisation financière (SOF)	14
3. La déclinaison du cadre de performance sur la chaîne de responsabilité	17
Partie 2 : La mise en œuvre de la déclinaison opérationnelle des programmes	20
<i>Chapitre 1 : La conduite des travaux sur la déclinaison opérationnelle des programmes</i>	21
<i>Chapitre 2 : La démarche poursuivie pour la déclinaison opérationnelle des programmes</i>	25
1. Etapes de la déclinaison opérationnelle des programmes	25
2. Résultats issus des travaux relatifs à la déclinaison opérationnelle des programmes	28
Partie 3 : Bilan des travaux	31
<i>Chapitre 1 : Bilan sur les travaux relatifs à la déclinaison opérationnelle des programmes (architecture DOP, Activités)</i>	32
1. Les faiblesses	32
2. Les pistes d'amélioration	35
<i>Chapitre 2 : Bilan des travaux relatifs à la déclinaison du cadre de performance des programmes</i>	37
1. Les faiblesses	37
2. Les pistes d'amélioration	44
Perspectives et conclusion	49
ANNEXES	51



LISTE DES ABRÉVIATIONS

ADEB	Système d'Aide à la Décision Budgétaire
AMED	Système d'Aide à la Préparation du Budget
ARP	Assemblée des Représentants du Peuple
AT	Assistance Technique
BSG	Budget Sensible au Genre
CDP	Comité Général du Contrôle des Dépenses Publiques
CGABE	Comité Général de l'Administration du Budget de l'Etat
CL	Collectivités Locales
COFOG	Classification of the Functions of Government
COP	Contrats d'Objectifs et de Performance
DPERF	Déclinaison du cadre de la Performance
DOP	Déclinaison Opérationnelle des Programmes
EP	Etablissement public
EPA	Etablissement Public à caractère Administratif
EPNA	Etablissement Public à caractère Non Administratif
GBO	Gestion du Budget par Objectifs
GFS	Government Finance Statistics
INSAF	Système de gestion du personnel de l'Etat
LOB	Loi Organique du Budget
ODD	Objectifs de Développement Durable
PAD	Programmation Annuelle des Dépenses
PAP	Projet Annuel de Performance
P9	Programme pilotage et appui
RAP	Rapport Annuel de Performance
RDP	Responsable de Programme
RDSP	Responsable du Sous-Programme
RUO	Responsable de l'Unité Opérationnelle
SIGF	Système d'Information de la Gestion Financière
SIP	Système d'Information de la Performance
SOF	Schéma d'Organisation Financière



Préface

Mme Dorsaf Kouais Khedimi

Cheffe du Comité Général de l'Administration du Budget de l'Etat-MEFAI

La déclinaison opérationnelle des programmes est une pierre angulaire dans la mise en oeuvre effective de la loi organique du budget n°15 du 13 février 2019.

De ce fait, et eu égard à l'importance de l'opérationnalisation des programmes selon le nouveau cadre juridique, l'unité centrale de gestion du budget par objectifs a procédé à la rédaction de ce rapport portant sur la méthodologie, le bilan et les perspectives des travaux de la déclinaison opérationnelle des programmes.

Ce présent rapport constitue un point de repère très utile pour les unités de gestion budgétaire par objectifs, les responsables des programmes et tous autres intervenants dans la réforme des finances publiques en Tunisie.

De part ma position actuelle, en tant que cheffe du Comité Général de l'Administration du Budget de l'Etat et en tant que partenaire stratégique de l'unité centrale pour le pilotage de la réforme de la GBO, je tiens à saluer les efforts et les contributions de chaque membre de l'unité, qui se sont mobilisés tout au long de ces travaux pour appuyer les ministères dans leur processus de déclinaison opérationnelle des programmes.



Remerciements

Nous tenons à adresser nos vifs remerciements à toutes les unités de gestion budgétaire par objectifs au niveau des ministères, aux différents partenaires et alliés, spécialement le Comité Général de l'Administration du Budget de l'Etat et le Comité Général du Contrôle des Dépenses Publiques, qui n'ont pas épargné le moindre effort et engagement pour faire aboutir les travaux portant sur la réforme de la gestion budgétaire par objectifs en général et sur les travaux relevant de la déclinaison opérationnelle des programmes en particulier.

Nos remerciements s'adressent aussi à l'Union Européenne, à l'agence Expertise France et aux experts associés à ces travaux qui ont contribué avec leurs savoir-faire et expertise à l'appui du processus d'amélioration de la déclinaison opérationnelle des programmes.



Préambule

Mme Amel Lahmari Fekih

Cheffe de l'Unité Centrale pour le Pilotage de la Réforme de la
Gestion du Budget par Objectifs- MEFAI

Les travaux sur la déclinaison opérationnelle des programmes entamés effectivement depuis le mois d'avril 2019 jusqu'à la fin de l'année 2020, ont permis de mettre en œuvre l'article 18 de la loi organique du budget.

Ils ont abouti à la définition de la nomenclature par destination, étape nécessaire pour la préparation et l'exécution du budget de l'Etat conformément aux nouvelles dispositions réglementaires.

Un travail soutenu, continu et pragmatique a été mené par l'unité GBO centrale en collaboration avec les unités GBO sectorielles, le CGABE et tous les acteurs départementaux, tout en faisant appel aux experts partenaires.

Ce rapport ne reprend pas en détail la méthodologie de la déclinaison opérationnelle des programmes ; mais il va se focaliser sur des conclusions communes à tous les programmes.

En effet, il a pour objet de dresser le point de la situation en matière d'opérationnalisation des programmes et de capitaliser sur les enseignements dégagés.



Introduction

La Loi Organique du Budget (LOB) a pour objectif d'accroître l'efficacité de l'État et de permettre à la procédure budgétaire de prendre en compte les résultats attendus et non seulement les moyens alloués. C'est la performance qui éclaire la budgétisation.

L'atteinte de cette performance nécessite l'engagement de tous les acteurs intervenants dans la mise en œuvre des politiques publiques. Ainsi, la définition de la chaîne de responsabilité constitue une étape primordiale de la consécration des principes de la GBO et permet aux responsables de programmes de :

- mieux piloter leurs programmes en instaurant une nouvelle culture de gestion axée sur la performance à tous les niveaux de la mise en œuvre de la politique publique,
- mener de manière fluide le dialogue de gestion,
- présenter des documents de performance de qualité servant à une discussion budgétaire éclairée par la performance.

Consciente de l'importance de l'opérationnalisation des politiques publiques, l'unité de pilotage de la réforme GBO a lancé des travaux sur la réflexion de la déclinaison opérationnelle des programmes (DOP) à la fin de l'année 2017. Ce chantier a permis de mobiliser les efforts de plusieurs ministères afin de conduire ce changement.

En plus de la déclinaison opérationnelle des programmes, d'autres chantiers relatifs à la mise en œuvre de la loi organique du budget ont été menés. Il s'agit notamment de la définition des nomenclatures budgétaires et de la déclinaison du cadre de performance du programme. Le présent rapport apporte des clarifications sur les différentes notions relatives à l'opérationnalisation des programmes au sens des nouvelles dispositions apportées par la loi organique du budget (Partie 1). Il décrit aussi la conduite et la démarche des travaux (Partie 2) pour présenter un bilan de la situation (Partie 3) en vue de conclure avec les perspectives de ce chantier.



*Présentation générale de la
déclinaison opérationnelle
des programmes*

Chapitre I

Cadre général

Ce présent chapitre met en exergue les apports de la nouvelle loi organique du budget en lien avec l'opérationnalisation des programmes et présente un aperçu sur les exigences de la démarche de la gestion budgétaire par objectifs.

1. Apports de la nouvelle loi organique du budget (LOB)

La réforme budgétaire est un processus continu visant une meilleure gestion des dépenses publiques et ce, en identifiant les responsabilités et en améliorant la performance de l'action publique. Généralement, la première phase d'une telle réforme commence par la définition d'un nouveau cadre juridique et conceptuel, et par la définition des nouvelles règles budgétaires et comptables. En Tunisie, une forte volonté de l'Administration, qui a été traduite par le vote de la nouvelle loi organique du budget publié le 13 février 2019, constitue l'événement législatif le plus important de la réforme.

Ce nouveau texte est une véritable constitution des finances publiques. Il apporte une nouvelle configuration prometteuse pour une gestion publique, efficace et responsable: **Un cadre budgétaire plus transparent**, qui se traduit par une nouvelle nomenclature budgétaire selon deux niveaux :

➤ Premièrement, une nomenclature selon la destination de la dépense publique qui se dessine selon l'enchaînement suivant :

Programme / Sous-programmes / Activité / Unité opérationnelle (UO)

➤ Deuxièmement, une nomenclature selon la nature économique de la dépense conformément aux standards internationaux (COFOG/GFS).

Partant de ces deux niveaux de la nouvelle nomenclature budgétaire, et pour respecter la nouvelle loi organique du budget, une nomenclature transitoire a servi en 2020 pour la préparation et l'exécution du budget de l'Etat (les deux arrêtés du ministre des finances du 10 avril et du 1er octobre 2019).

La nouvelle loi organique du budget consacre le principe de la transparence du nouveau cadre budgétaire notamment dans son article 46 ; en annexant au projet de la loi de finances, 13 nouveaux rapports qui complètent l'information sur la situation des finances publiques.

La mise en œuvre de la loi organique du budget nécessite la préparation des textes d'application pour passer à une gestion publique plus transparente.

Un cadre budgétaire rénové d'une gestion budgétaire basée sur les moyens vers la gestion budgétaire axée sur les résultats.

La mise en œuvre de la LOB a nécessité des travaux sur l'un des préalables essentiels à cette loi organique du budget, à savoir la déclinaison opérationnelle des programmes (DOP) qui fait l'objet du présent rapport.

La mise en œuvre de la LOB a révélé la nécessité d'apporter des adaptations sur l'organisation des structures de l'Etat tant du point de vue des administrations centrales que des services déconcentrés. Ce nouveau cadre juridique permet aussi d'intégrer la dimension de la performance dans la gestion du budget de l'Etat.

2. Impératifs de la mise en œuvre de la gestion budgétaire par objectifs (GBO)

L'article 18 de la LOB stipule qu'un programme traduit une politique publique déterminée relevant d'une même mission et regroupe un ensemble homogène de sous-programmes et activités contribuant directement à la réalisation des objectifs de la politique publique dudit programme.

L'impératif de se conformer aux dispositions de cet article a eu comme résultante une nouvelle nomenclature budgétaire comprenant les deux niveaux à savoir la nature et la destination de la dépense. **La destination de la dépense est un changement majeur apporté par la nouvelle LOB.**



L'approche progressive pour la mise en œuvre de la gestion budgétaire par objectifs est bien justifiée pendant la phase expérimentale. Au cours de cette phase, certaines notions n'ont pas été stabilisées. C'est pourquoi les travaux émanant de la GBO ont concerné uniquement le niveau central pendant cette phase.

La mise en œuvre de la GBO au niveau régional devient possible suite aux travaux de la déclinaison opérationnelle des programmes.

La déclinaison du programme en **sous programmes et activités** telle que dictée par l'article 18 de la LOB devient un impératif juridique et un vecteur qui oriente la démarche de la déclinaison opérationnelle des programmes et ce pour répondre in fine aux enjeux de la gestion budgétaire par objectifs.

La déclinaison du programme en sous programmes est un niveau obligatoire dans la conception d'un schéma DOP. Il se présente comme un schéma fonctionnel qui permet de rendre opérationnelle la gestion du budget par objectifs au sein d'une politique publique que ce soit au niveau central que déconcentré.

Un autre impératif aussi important pour la mise en œuvre de la GBO est le volet managérial, qui se traduit par une chaîne de responsabilité sous le pilotage d'un responsable de programme.



Chapitre II

Éléments constituant la déclinaison opérationnelle des programmes

La déclinaison opérationnelle des programmes gravite autour de trois éléments essentiels, dont la jonction constitue une condition pour la réalisation d'une politique publique.

Ces éléments peuvent être résumés comme suit :

- L'identification d'une nouvelle chaîne de responsabilité,
- La notion d'activité et l'établissement d'un schéma d'organisation financière,
- La déclinaison du cadre de performance au niveau de la chaîne de responsabilité du programme.

1. L'identification d'une nouvelle chaîne de responsabilité

Sur le plan budgétaire, le programme représente l'unité de spécialisation des crédits et l'espace de leur gestion. La LOB accorde plus de souplesse dans la gestion du programme en permettant à son responsable le redéploiement des crédits.

Cette souplesse trouve son corollaire dans la partie performance du programme, du fait que le responsable de programme, chargé du pilotage de la politique publique, s'engage vis-à-vis du chef de la mission sur un ensemble d'objectifs à réaliser qui sont mesurés à travers des indicateurs de performance.

La gestion du programme ne s'arrête pas au niveau du responsable de programme, qui exerce le management stratégique de la politique publique. Elle est plutôt déclinée à d'autres niveaux, qui sont aussi importants et décisifs dans la réalisation des objectifs du programme et qui constituent le niveau opérationnel.

Le sous-programme est défini comme la déclinaison sur un territoire ou un périmètre donné d'une partie du programme dont il relève. Il correspond au premier niveau de délégation budgétaire et opérationnelle du programme. Il se présente au deuxième niveau dans la nomenclature par destination. Un sous-programme peut se trouver soit au niveau central, soit à d'autres niveaux à savoir le niveau interrégional ou régional.

L'unité opérationnelle correspond au deuxième niveau de la délégation opérationnelle du programme et le niveau unique de la délégation opérationnelle d'un sous-programme. L'unité opérationnelle est une structure administrative, elle peut coïncider avec une direction ou un service ou bien elle peut englober plusieurs directions / services.

Le niveau de réalisation correspond à l'unité opérationnelle chargée de l'exécution réelle des activités d'un programme

Pour bien identifier la responsabilité de chaque acteur dans la chaîne de responsabilité, le responsable de programme est amené à bien identifier les intervenants directs dans la mise en œuvre effective du programme (politique publique).

Outre ces niveaux de responsabilité, l'opérateur public est un autre acteur qui contribue dans la réalisation des objectifs fixés et qui, dans certains cas, se présente comme un acteur décisif dans la réalisation des objectifs assignés à une politique publique.

L'opérateur public est défini comme tout organisme exerçant un service public, non soumis au code de la comptabilité publique, participant à la réalisation d'une ou plusieurs politiques publiques et bénéficiant d'un financement direct ou indirect du budget de l'Etat. (Voir en annexe 3 la note relative aux opérateurs).

Une fois la chaîne de responsabilité est identifiée, le responsable de programme va désigner les responsables chargés de la mise en œuvre de son programme c'est-à-dire les responsables des sous-programmes et les responsables des unités opérationnelles (UO), et il va définir la contribution de chaque acteur dans la performance du programme.

Le programme couvre ainsi trois dimensions ; à savoir la dimension performance, la dimension budgétaire et la dimension managériale.





Dimension performance
Démarche de performance



Dimension budgétaire
Enveloppe budgétaire



Dimension managériale
Pilotage du programme

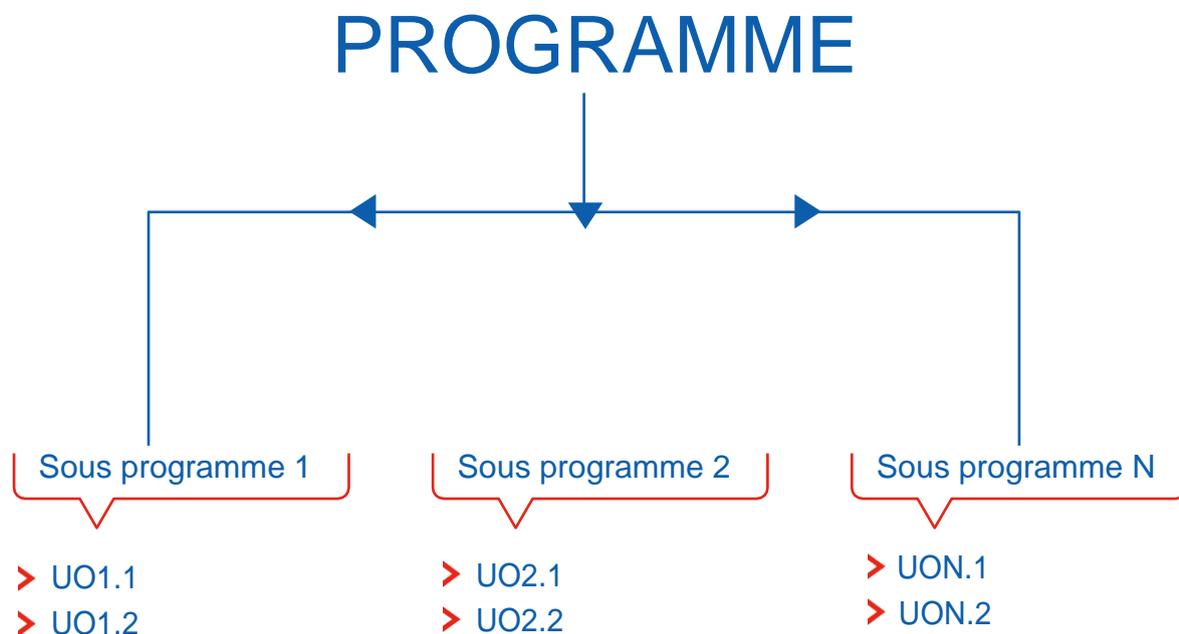


Figure n°1 : La déclinaison opérationnelle d'un programme et les trois dimensions y afférentes

L'organisation des relations entre les acteurs de cette nouvelle chaîne de responsabilité est bien détaillée dans la charte de gestion qui est le document de référence définissant les règles du jeu et formalisant le dialogue de gestion entre les différentes parties prenantes au niveau de chaque programme.

2. La notion de l'activité et l'établissement d'un schéma d'organisation financière (SOF)

Une fois nous répondons à la question suivante : *qui sont les acteurs du programme ?*, il est primordial d'apporter une réponse à la question suivante : *que font ces acteurs dans la chaîne de responsabilité du programme et comment le font-ils ?*

C'est ainsi que la notion d'activité constitue une composante essentielle de la déclinaison opérationnelle du programme.



La notion d'activité au sens de l'article 18 de la LOB correspond à : « Une fonction ou un ensemble de fonctions homogènes d'un programme donné, significative en terme budgétaire et concourant à la réalisation des objectifs de ce programme ».

L'activité fait partie d'un programme et correspond au troisième élément du schéma représentant la nomenclature par destination.

Cette notion est d'une grande importance, puisqu'elle reflète le métier d'une politique publique, apporte une information liée à la destination de la dépense d'une part et englobe d'autre part une partie du budget.

Le niveau de l'activité représente le noyau central de la politique publique : il s'agit de bien mener une réflexion métier pour concevoir le référentiel d'activités permettant de bien effectuer la programmation budgétaire.

Ce référentiel d'activités doit être élaboré dans un cadre participatif et doit répondre aux différents besoins d'informations émanant du gestionnaire, du budgétaire et du contrôleur.

Le niveau de l'activité peut remplir ce besoin en informations, comme il peut être insuffisant, et nécessite une réflexion en vue d'étendre ce référentiel à d'autres niveaux inférieurs qui informent en détails sur la destination de la dépense. Ces niveaux sont afférents aux sous-activités et projets et ils sont facultatifs selon la nature de l'activité, le programme et le besoin de l'utilisateur.

La démarche relative à la définition de l'activité est bien détaillée dans les différentes notes conceptuelles (voir annexe 2) ainsi que dans celle sur le référentiel d'activités.

Un bon référentiel d'activités permet une bonne programmation annuelle des dépenses, facilite le suivi de leur exécution et assure le pilotage du programme.

L'ensemble des travaux portant sur la définition des référentiels d'activités a été mené conjointement avec ceux relatifs à l'établissement d'une architecture « DOP » au niveau de chaque mission.



L'étape de la définition des référentiels d'activités va déclencher l'étape suivante, définie par l'élaboration d'un schéma d'organisation financière (SOF) pour la mise en œuvre d'une politique publique. La ventilation du budget se fait selon le référentiel d'activités arrêté et suivant l'axe de gestion défini.

La conciliation entre « l'axe de gestion » et « l'axe de destination » se concrétise par le schéma d'organisation financière. Ce schéma peut informer sur le niveau de déconcentration de la gestion dans un programme.

Les crédits budgétaires qui sont portés par une activité, sont ventilés dans leur intégralité, en gestion, vers des unités opérationnelles (UO) qui concourent à leurs réalisations. Nous pouvons ainsi répondre aux questions :

- Qui fait ? (unité opérationnelle),
- Quoi ? (activités),
- Avec quels moyens ? (allocation budgétaire)

Tableau 1 : Schéma d'organisation financière d'un programme

	<i>Activités 1</i>	<i>Activités 2</i>	<i>Activité m</i>	<i>Activités N</i>	<i>TOTAL</i>
UO 1	Budget 11	Budget 12	Budget 1m	Budget 1N	Σ Budget UO1 (11-1N)
UO2	Budget 21	Budget 22	Budget 2m	Budget 2N	Σ Budget UO2 (21-2N)
UO m	Budget m1	Budget m2	Budget mm	Budget mN	Σ Budget UO m (m1-mN)
UO N	Budget N1	Budget N2	Budget Nm	Budget NN	Σ Budget UON (N1-1NN)
TOTAL	Budget Act 1 (11-N1)	Σ Budget Act2 (12-N2)	Σ Budget Act m (1m-Nm)	Σ Budget Act N (1N-NN)	

Le schéma comprenant ces deux composantes, c'est-à-dire les référentiels d'activités et le schéma d'organisation financière, est saisi dans l'application informatique AMED pour la préparation budgétaire selon la nomenclature par destination.

Une nomenclature par destination permet, dans le système tunisien, de suivre la ventilation du budget et son exécution par activités, sous-activités et le cas échéant par projets au sein de chaque sous-programme.



Le référentiel d'activités permet :

- De mieux piloter une politique publique et de réaliser les objectifs fixés,
- Plus de lisibilité sur la destination de la dépense,
- Une meilleure allocation budgétaire pour une politique publique,
- Une meilleure programmation budgétaire pour une bonne gestion budgétaire,
- Une bonne discussion budgétaire éclairée par la performance,
- Un renforcement du lien entre l'information budgétaire et l'information de performance.

3. La déclinaison du cadre de performance sur la chaîne de responsabilité

Parallèlement aux travaux sur la DOP, les exercices sur la déclinaison opérationnelle du cadre de la performance ont été lancés à partir du mois d'avril de l'année 2019. La déclinaison du cadre de la performance d'un programme représente l'articulation et la convergence du cadre de performance du niveau stratégique avec sa déclinaison opérationnelle (DOP).

Elle essaye de répondre aux questions suivantes : comment la performance du programme est-elle portée par les différents niveaux de sa chaîne de mise en œuvre et sa chaîne de responsabilité ? Avec quels objectifs, à ces différents niveaux (sous-programmes et UO) et quels indicateurs faut-il associés ?

La déclinaison du cadre de la performance permet en outre d'alimenter le système d'information de suivi de la performance (SIP) qui facilitera le pilotage des programmes à tous les niveaux.

Cette déclinaison du cadre de la performance dans les DOPs des programmes conditionnera la qualité des travaux à venir et leurs résultats en termes de management (dialogue et charte de gestion) et de pilotage des programmes (contrôle de gestion), qui sont les deux dernières étapes indispensables pour la mise en œuvre effective des programmes en mode LOB.

Il s'agit d'un processus itératif au sein d'un programme qui permet de clarifier la contribution de chaque acteur de la chaîne de responsabilité dans l'atteinte des objectifs fixés, en vue de réaliser in fine un niveau de performance stratégique du programme. Le schéma ci-dessous explicite le positionnement des objectifs stratégiques et opérationnels au niveau de la chaîne de résultats.



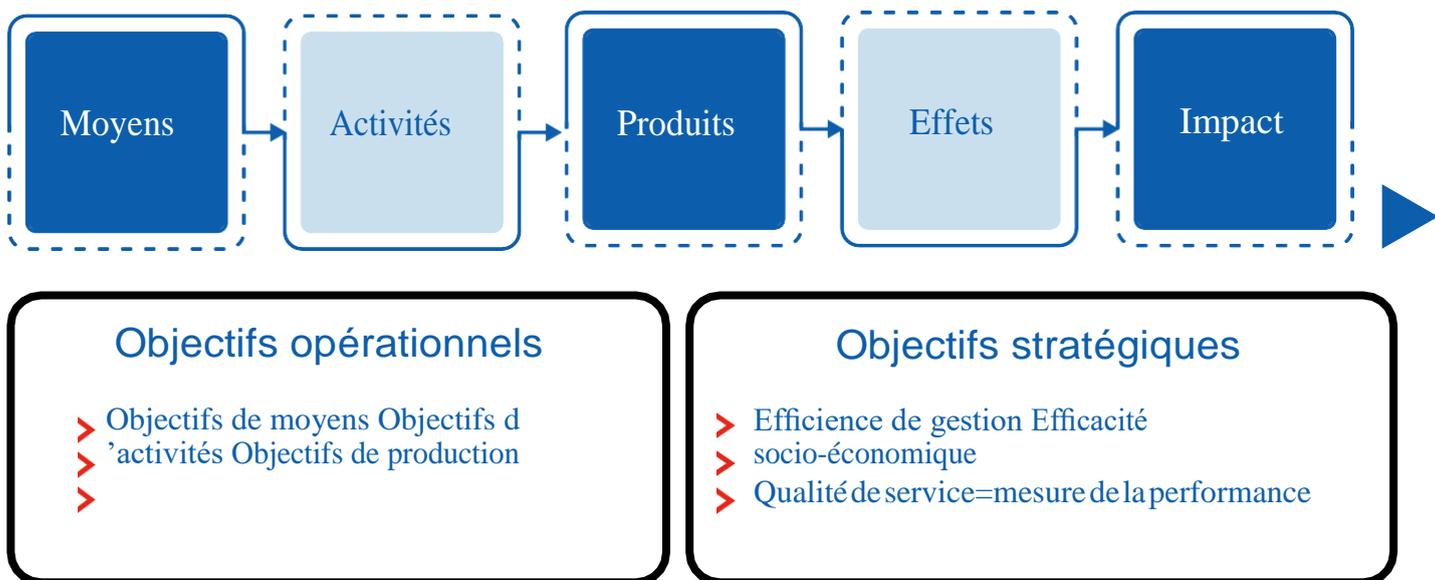


Figure n°2 : Chaîne de résultats et positionnement des objectifs

La performance est déterminée par les critères d'efficacité, d'efficacités et de qualité. Chaque politique publique doit répondre à ces critères.

Point de vigilance : Les objectifs d'impact ainsi que les indicateurs qui y sont associés sont à éviter vu que le responsable de programme (RDP) ne dispose ni des moyens ni des leviers d'action nécessaires, ce qui entraîne un décalage entre la stratégie exprimée et la réalité de sa mise en œuvre.

Exemple : Le directeur de la sécurité sociale du ministère des affaires sociales adopte un objectif d'équilibre des caisses de sécurité sociale ; c'est-à-dire qu'il s'engage sur un équilibre dont les paramètres exogènes ne dépendent pas essentiellement de lui (chômage, balance des paiements, prix des matières premières etc..).

Par contre, si le RDP dispose des leviers d'action nécessaires, la stratégie ainsi que les objectifs et les indicateurs doivent rester fidèles aux ambitions du programme.

Exemple : Un programme dont la vocation exprimée est de procurer à l'ensemble de la population pauvre un logement social à un coût abordable et qui disposerait sur une perspective pluriannuelle des moyens nécessaires à cette réalisation, ne peut se contenter d'adopter comme indicateur stratégique le nombre de logements construits, mais devrait bel et bien mesurer la proportion de population nécessiteuse à laquelle la satisfaction a été donnée, exercice après exercice.

La déclinaison du cadre de la performance des programmes s'effectue alors en répondant aux trois questions suivantes :

- > Question 1 : Comment mettre en œuvre la performance du programme ?
- > Question 2 : Qui met en œuvre la performance du programme ?
- > Question 3 : Quelle est la contribution de chaque acteur dans la réalisation de la performance du programme ?



*La mise en œuvre de la
déclinaison opération-
nelle des programmes*

Chapitre I

La conduite des travaux sur la déclinaison opérationnelle des programmes

La conduite des travaux sur la déclinaison opérationnelle des programmes s'est réalisée selon plusieurs phases et selon une approche participative.

La figure ci-après montre les différentes phases de la déclinaison opérationnelle des programmes et les activités réalisées ainsi que les résultats obtenus.

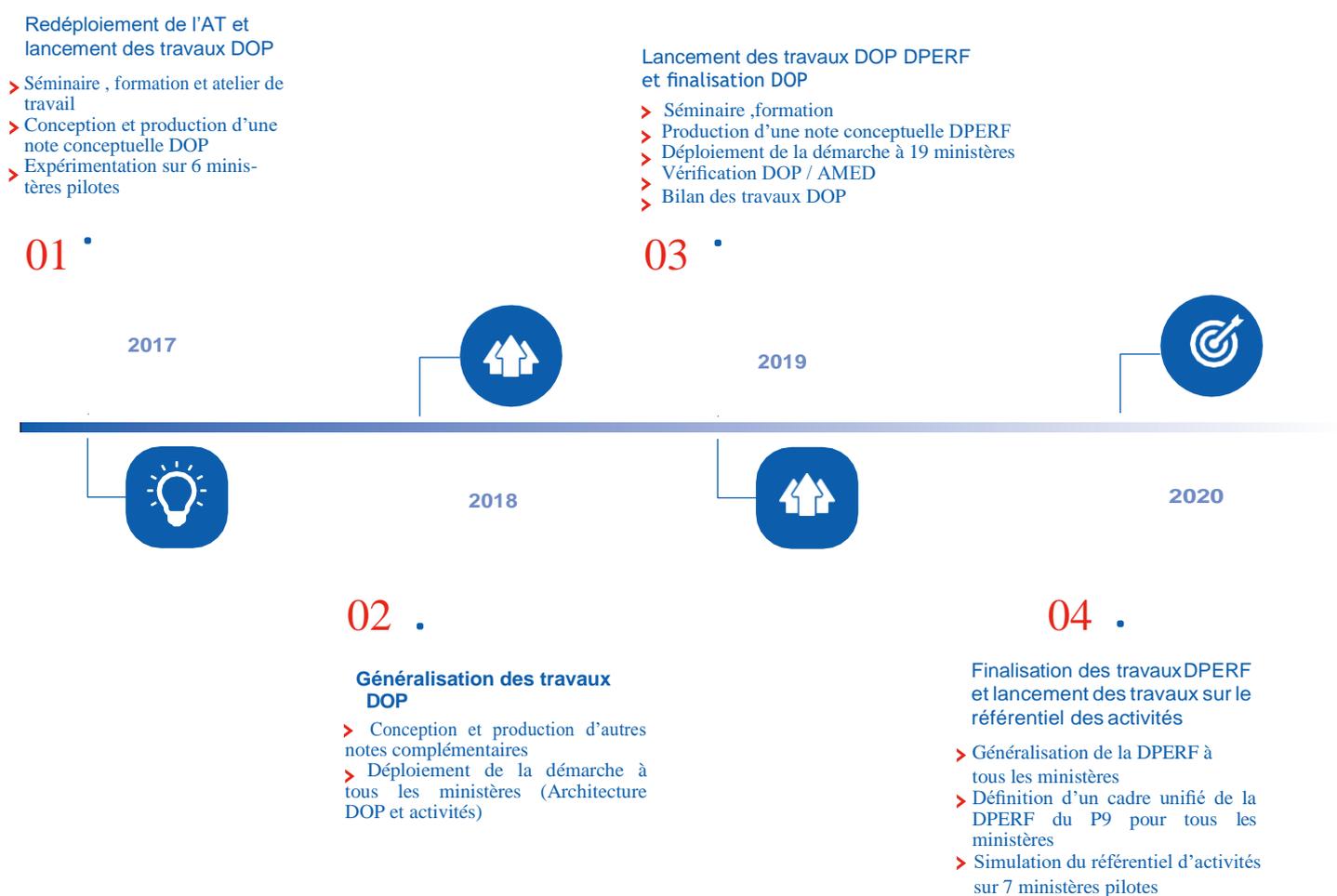


Figure n°3 : Les différentes phases et activités réalisées au niveau de la DOP

Les différentes étapes des travaux telles que illustrées par la figure n°3 ont fait l'objet d'une assistance technique apportée par l'agence « Expertise France ». Cette assistance a permis au départ et avec la participation de l'ensemble des responsables, de stabiliser une doctrine adaptée au contexte tunisien et ce en capitalisant sur les enseignements tirés, pour ensuite avancer vers la mise en œuvre effective des programmes et de la chaîne de responsabilité.

Les outputs des travaux effectués pendant la période de 2017 font l'objet d'une note de doctrine portant sur la déclinaison opérationnelle des programmes (DOP) et sur la base de laquelle une expérimentation a été conduite sur certains ministères.

C'est à l'issue d'un séminaire que l'unité centrale GBO a diffusé la note à tous les acteurs concernés, l'expérimentation a été lancée juste après en associant six ministères pilotes pour stabiliser la DOP. Ce qui a suscité l'organisation d'autres ateliers pour échanger et partager les différentes expériences.

La période de 2018 se caractérise par le passage à l'étape d'adaptation de cette note de doctrine tout en tenant compte des résultats de l'expérimentation. Désormais tous les autres ministères sont concernés par l'établissement d'une architecture DOP.

Cette étape a connu la conception d'un ensemble de notes et guides essentiels (voir annexes) pour associer les acteurs dans l'exercice de la déclinaison opérationnelle des programmes. Ces notes sont des supports méthodologiques pour chaque acteur pour s'approprier cette nouvelle démarche en vue d'élaborer une déclinaison opérationnelle d'un programme.

Il s'agit de :

- La note conceptuelle sur l'activité,
- Le guide méthodologique sur le référentiel d'activités,
- La note sur les opérateurs,
- La note sur les unités opérationnelles,
- La note sur la standardisation du programme pilotage et appui.

Pour bien conduire ces travaux relatifs à la DOP, l'unité centrale GBO a créé un comité ad hoc, pour mobiliser les ministères en vue de finaliser ces travaux dans les délais fixés. Ce comité a apporté une certaine assurance en examinant les premiers projets de la DOP avant leurs transmissions pour avis des experts.



La mission du comité ad hoc peut être résumée comme suit :

- Appui et encadrement des ministères par la tenue de réunions hebdomadaires,
- Planification des missions d'assistance technique par des experts,
- Supervision des missions d'assistance technique au niveau des ministères.

Ce comité ad hoc a tenu des réunions entre la période allant du mois d'octobre 2018 jusqu'au mois d'avril 2019.

A partir du mois d'avril 2019, les travaux se sont recentrés sur la déclinaison du cadre de la performance des programmes (DPERF). L'unité centrale GBO a appuyé tous les ministères dans les premières étapes de ces travaux et ce conformément à une note d'orientation qui résume la démarche à suivre.

Dans une première étape, l'unité centrale GBO et les unités sectorielles GBO ont commencé par expérimenter cette démarche en l'appliquant sur un programme ou deux. Ceci a permis de toucher dix-neuf (19) ministères durant la période allant du mois de juin 2019 jusqu'au mois de mars 2020.

Parallèlement, et à la fin de l'année 2019, les travaux sur la DOP ont abouti, étant donné que les ministères ont arrêté les architectures de la déclinaison opérationnelle des programmes et ont défini des activités pour chaque programme. Ceci a permis de respecter la loi en se conformant à la nouvelle nomenclature dictée par l'article 18 de la LOB et d'introduire par conséquent cette nomenclature au niveau de AMED pour l'exercice budgétaire 2020. Cette introduction au niveau du système d'information a suscité un contrôle de la part de l'unité centrale GBO et des membres du CGABE, en vue de veiller à son bon déroulement et sa conformité avec l'architecture conçue.

Au cours de l'année 2020, l'unité centrale GBO a déployé le chantier de la déclinaison du cadre de la performance au niveau de tous les ministères et tous les programmes. Cette étape se caractérise par la revue des cadres de performance de l'ensemble des missions.

Pour bien mener cette revue, l'unité centrale GBO a établi une matrice pour l'appréciation des cadres de performance de chaque programme et a proposé un premier projet de déclinaison du cadre de la performance des programmes et ce pour déclencher un dialogue soutenu avec les parties prenantes.

Cette démarche était concluante puisque le chantier de la déclinaison du cadre de la performance des programmes a enregistré une avancée considérable, du moment qu'on est parti d'un projet ayant fait l'objet d'échange pour arriver à son perfectionnement et sa stabilisation.



Les travaux de la déclinaison du cadre de la performance du programme de pilotage et d'appui (P9) ont suscité une attention particulière, au vu de la spécificité de ce programme. Le projet du cadre standard du programme appui et pilotage a été pensé et réalisé dans le cadre d'un groupe représentant l'unité centrale GBO et les unités sectorielles GBO.

La version définitive de ce cadre standard pour la déclinaison du cadre de la performance du P9 a été diffusée aux différents départements ministériels en date du 6 octobre 2020. (Voir annexe 4)



Figure 4 : Quelques chiffres sur les travaux de la DPERF

Les travaux sur la déclinaison opérationnelle du cadre de la performance ont été conduits selon une approche participative, plusieurs partenaires se sont associés à ces travaux. Il s'agit principalement des administrateurs de budget (AB) et les contrôleurs des dépenses (CDP).

- Dans une étape suivante, les travaux seront focalisés sur la finalisation des référentiels d'activités au niveau des ministères.

L'unité centrale GBO a lancé des travaux en vue d'élaborer les premiers référentiels d'activités pour sept (7) ministères pilotes. Les premiers exercices ont fait l'objet d'un examen et d'une révision par les administrateurs de budget, par les contrôleurs des dépenses publiques, par les unités sectorielles GBO et par les autres acteurs départementaux.

Les travaux sur les référentiels d'activités concernent toutes les missions et tous les programmes.

Chapitre II

La démarche poursuivie pour la déclinaison opérationnelle des programmes

L'unité GBO centrale a conçu un nombre de notes conceptuelles qui expliquent toute la démarche à respecter pour arrêter la DOP, pour établir un référentiel d'activités et pour décliner la performance du programme au niveau opérationnel.

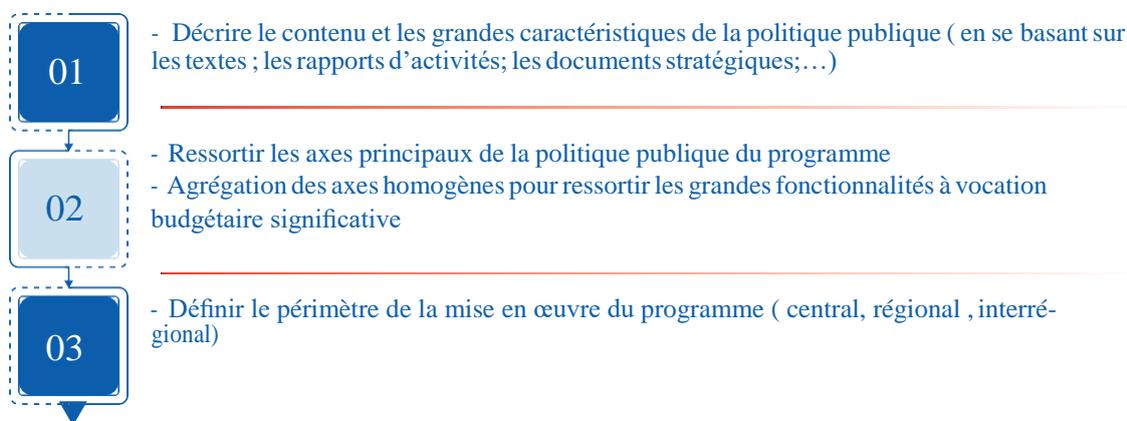
1. Etapes de la déclinaison opérationnelle des programmes

Pour aboutir à une conception de déclinaison opérationnelle des programmes, il y a lieu de suivre les étapes suivantes :

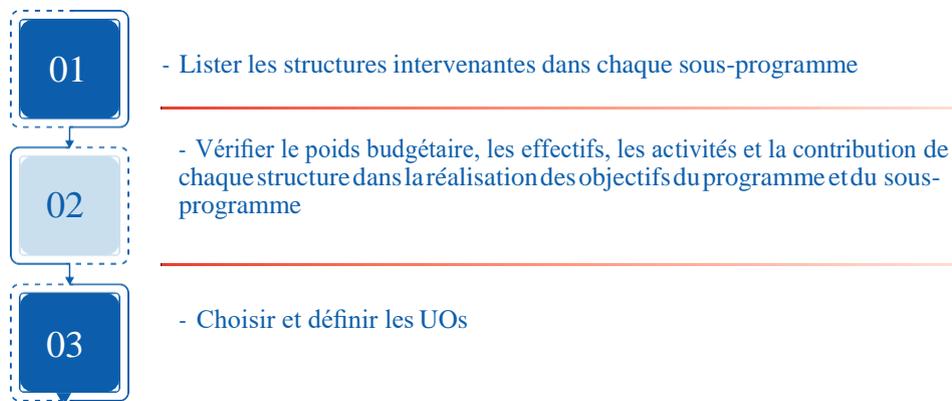
➤ Premièrement : clarifier l'architecture de la DOP

C'est-à-dire comprendre l'organisation et la structuration du programme et identifier les acteurs responsables de sa mise en œuvre

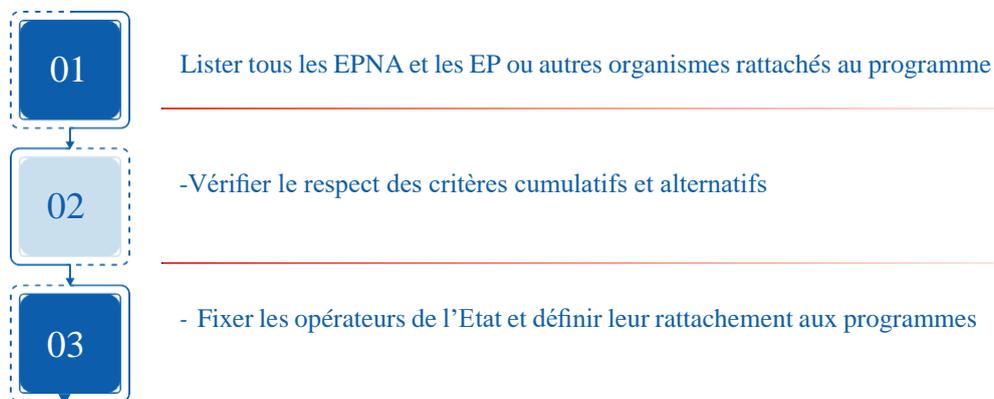
- Ensuite, il faut passer au premier niveau de la déclinaison du programme : le sous-programme. Le schéma ci-après illustre les étapes de la déclinaison d'un programme en sous-programme :



- Lorsque le premier niveau de la déclinaison est fait (c'est-à-dire la définition des sous-programmes), il faut passer au deuxième niveau de la déclinaison opérationnelle du programme : la déclinaison du sous-programme en unités opérationnelles.



- Une fois ces deux niveaux de déclinaison sont arrêtés, on définit ensuite les opérateurs intervenants dans le programme.



➤ Deuxièmement : définir le référentiel d'activités ministériel

C'est-à-dire la façon avec laquelle une politique publique est mise en œuvre

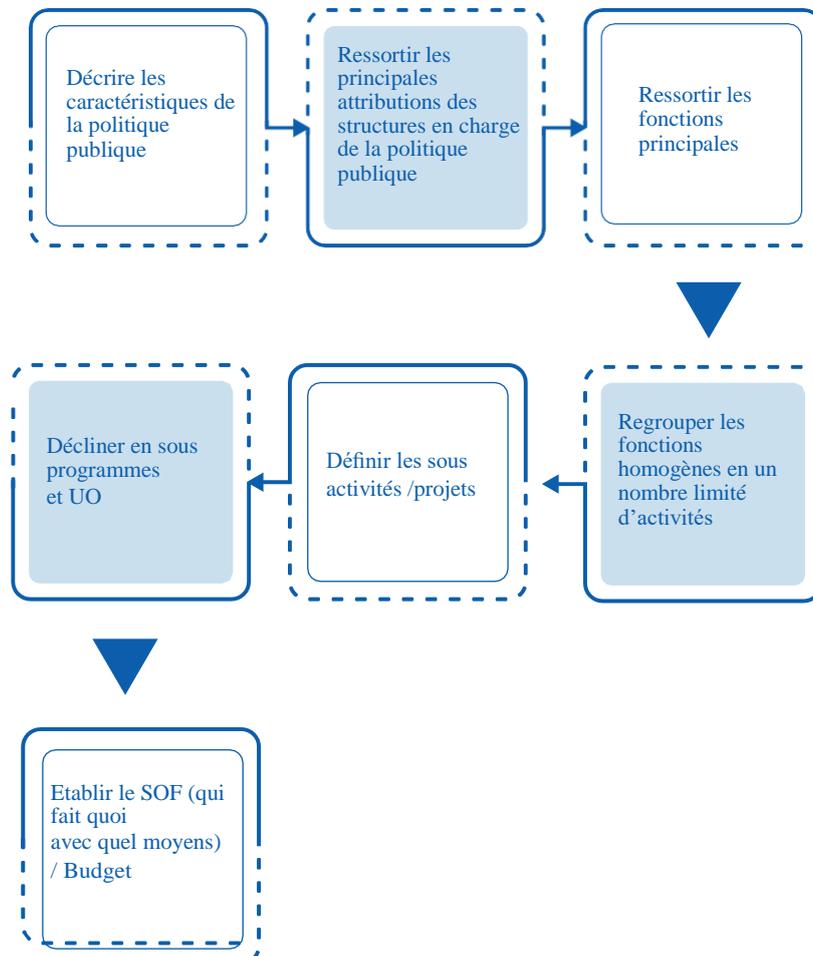


Figure 5 : Les étapes d'élaboration du référentiel d'activités

➤ Troisièmement : décliner le cadre de la performance du programme

C'est-à-dire définir la participation de chaque acteur dans la chaîne de responsabilité du programme dans l'atteinte de sa performance.

- Revue de la pertinence du cadre de performance des programmes de chaque mission.
- Revue des activités et définition des leviers d'action qui doivent donner une image complète de la manière avec laquelle se concrétise la performance du programme. Ces activités et leviers d'action sont traduits en objectifs opérationnels mesurés par des indicateurs de gestion.
- Définition de la contribution des sous programmes /UO /opérateurs dans la performance du programme.

2. Résultats issus des travaux relatifs à la déclinaison opérationnelle des programmes

➤ Conception d'une architecture DOP et définition des activités

A l'issu des travaux conduits dans le cadre de la déclinaison opérationnelle des programmes, l'ensemble des ministères ont conçu une architecture DOP pour chaque programme et lui ont défini des activités propres. Ces deux résultats concrétisent ensemble l'axe de gestion et l'axe de destination de la dépense, et forment ainsi un support pour la programmation budgétaire.

Par conséquent, une saisie sur le système d'information pour la préparation budgétaire a été effectuée sur la base de ces résultats et servira pour le suivi de l'exécution budgétaire sur le système d'information.

Ces deux systèmes d'information, AMED et ADEB, ont connu des adaptations d'ordre technique pour rendre possible l'introduction de la nomenclature par destination. La nomenclature qui reste actuellement transitoire, comprend un **axe de gestion**, à savoir programme/sous programmes/UO, et un **axe de destination**, à savoir programme / sous-programme / activité. La nomenclature cible va croiser cette nomenclature par destination avec un axe par nature de la dépense (Parties – catégories – plan de compte de l'Etat).

Il est à noter que l'exercice budgétaire 2020 a été préparé et exécuté selon la nomenclature transitoire.

Par rapport aux activités, les travaux se poursuivront pour finaliser les référentiels d'activités de tous les ministères et de passer ensuite à une étude du cas par cas pour optimiser ces référentiels d'activités. Cet axe de destination peut être décliné jusqu'à un niveau plus fin porté par la sous-activité et le projet.

Point de vigilance : la nomenclature n'est pas un outil de comptabilité analytique mais un outil de suivi des engagements. Il convient alors de veiller à ce que la nomenclature reste un support de gestion cohérent.

➤ Déclinaison du cadre de la performance des programmes (DPERF)

A l'issu des travaux conduits pour la déclinaison de la performance des programmes, un constat a été fait sur la base des vingt-quatre (24) missions. Seulement 71%, soit dix-sept (17) missions, ont pu finaliser les travaux relatifs à la déclinaison du cadre de la performance, contre 29%, soit sept (7) missions, qui n'ont pas pu terminer ces travaux.



Répartition des travaux de déclinaison du cadre de la performance des missions

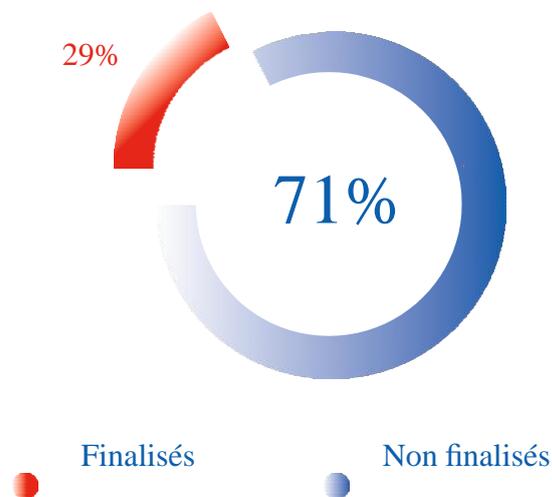


Figure 6 : Répartition des travaux de DPERF des missions

Groupe 1 : Travaux finalisés

1. Affaires sociales
2. Equipement
3. Agriculture
4. Affaires religieuses
5. Education
6. Enseignement supérieur
7. Tourisme
8. Présidence de la république
9. Défense nationale
10. Femmes
11. Domaine de l'Etat
12. Technologie et économie numérique
13. Affaires locales et environnement
14. Jeunesse et sports et insertion professionnelle
15. Justice
16. Affaires culturelles
17. Transport

Groupe 2 : Travaux non finalisés

1. Finances et MDCI (p2 et p3)
2. Intérieur
3. Présidence du gouvernement
4. Affaires étrangères
5. Commerce (p2)
6. Santé
7. Industrie, énergie et mines (partie énergie et mines)

Figure 7 : Les groupes de ministères dans les travaux de DPERF

Certaines missions du premier groupe gagneraient à améliorer davantage la DPERF de leurs programmes sur la forme (formulation des objectifs et des indicateurs par exemple) et en intégrant davantage la sensibilité au genre tout en respectant la démarche de la déclinaison du cadre de performance.

Le deuxième groupe des missions se compose de sous-groupes de missions qui sont hétérogènes.

Le premier sous-groupe comprend des missions qui n'ont pas entamé les travaux de la DPERF au sein de leur département. Elles sont au nombre de deux (2).

Le deuxième sous-groupe comprend les missions qui ont finalisé les travaux de la DPERF de **certain programmes et n'ont pas entamé les travaux pour le reste des programmes**. Elles sont au nombre de trois (3).

Et le dernier sous-groupe comprend les missions qui ont proposé une DPERF mais qui n'est pas conforme à la démarche adoptée. Elles doivent donc faire des ajustements de fond nécessaires, et sont au nombre de deux (2).

Particulièrement **pour le cas du ministère des affaires locales et de l'environnement**, la DPERF du programme affaires locales se stabilisera au fur et à mesure de l'avancement de la consécration des fondements de la décentralisation au niveau national.



Bilan des travaux

Chapitre I

Bilan des travaux relatifs à la déclinaison opérationnelle des programmes (DOP, Activités)

Durant la conduite de ces travaux, les principaux constats enregistrés sont d'ordres conceptuel, technique et culturel. Les faiblesses relevées ont affecté les travaux sur la DOP et des déviations par rapport à la doctrine ont été constatées.

Il est à signaler ici que ces constats ne s'appliquent pas à toutes les missions. Ceci peut s'expliquer par le degré de maturité de la GBO qui est différent d'une mission à l'autre.

Ces faiblesses peuvent être décrites comme suit :

1. Les faiblesses :

Faiblesses d'ordre conceptuel

Ce type de faiblesses est lié à des normes purement méthodiques. Ces faiblesses sont exprimées essentiellement par :

- Une difficulté à définir un programme au sens d'une politique publique,
- Une difficulté à se détacher de l'organigramme de la mission lors de la définition des sous programmes et des unités opérationnelles,
- Une difficulté à identifier les opérateurs ou à définir des opérateurs en tant que sous-programmes pour certaines missions,
- Une difficulté d'appréhension du concept activité et sa différenciation avec des notions comme levier d'action/mission/fonction/tâche,
- Une difficulté à définir des activités sans être ni agrégées et ni trop détaillées,
- Un problème de rattachement des structures métiers ou des dépenses propres à ces structures métiers dans le programme d'appui et de pilotage au lieu du programme métier.

Faiblesses liées à l'aspect technique :

Ces faiblesses peuvent être scindées en deux types : des contraintes liées aux systèmes d'information et d'autres liées à l'organisation administrative ou financière actuelle.

> Contraintes liées aux systèmes d'information

- Le rattachement de l'opérateur dans le système d'information AMED,

L'opérateur sur AMED n'a pas un statut particulier, son rattachement est effectué au niveau d'un sous-programme ou d'une unité opérationnelle. Il n'est pas identifié en tant qu'acteur à part et de ce fait, son rattachement ne peut pas s'effectuer directement à un programme.

- L'unité opérationnelle - EPA

Cette unité opérationnelle regroupe un ensemble d'EPA, et le détail de ces EPA peut se trouver au niveau de la nature de la dépense. Il n'est pas possible de faire apparaître l'EPA qui assure des activités différentes, en tant qu'acteur à part sur le système d'information comme l'unité opérationnelle.

- Les systèmes d'information ADEB « Etablissement », ADEB « régional » et INSAF

Ces systèmes d'information ne sont pas adaptés à la LOB et ne peuvent pas assurer la mise en œuvre de certaines dispositions de cette loi.

- La codification erronée ou rattachement non conforme de structures

Des erreurs de codification ou de rattachement pour certaines unités opérationnelles ou structures intervenantes ou activités.

- La non exhaustivité des structures intervenantes au niveau des unités opérationnelles. Cela entraîne le risque d'omission de certaines structures intervenantes au niveau des unités opérationnelles

- Le risque de perte d'informations

Ce type de risque est lié aux contraintes actuelles des systèmes d'information de la gestion budgétaire. En effet, ces systèmes ne permettent pas, pour certaines missions, de prendre en considération tous les éléments nécessaires en vue de réviser leur découpage programmatique ou d'apporter des ajustements au niveau de l'architecture DOP et au niveau des activités.



➤ Contraintes liées à l'organisation administrative et financière des programmes

- Centralisation de l'organisation financière

L'organisation financière de certaines missions est très centralisée, ce qui donne des sous-programmes régionaux non significatifs en terme budgétaire et par conséquent leurs contributions dans la performance du programme ne sont pas significatives. Cette organisation engendre une gestion des salaires et /ou des dépenses d'investissement de certains EPA qui reste au niveau central.

- Gestion des EPA partagée par le niveau central et le niveau régional

Certains EPA ont une gestion financière partagée entre le niveau central et le niveau régional, rendant difficile leur rattachement à un sous-programme central ou un sous-programme régional. Par conséquent, ceci rend la chaîne de responsabilité moins claire.

- Traitement des comptes spéciaux de trésor et des comptes de concours

Cette contrainte s'exprime par la difficulté de ventiler les dépenses des comptes spéciaux de trésor et les comptes de concours sur les activités des programmes. Ces dépenses sont inscrites au niveau d'une activité définie au niveau central et considérées en tant que dépenses d'intervention. La même chose pour les crédits extérieurs affectés, qui sont généralement imputés sur la partie 4. Par ailleurs, certaines dépenses des comptes spéciaux de trésors sont inscrites au niveau du programme d'appui et de pilotage tandis que ces comptes servent le financement des activités métiers.

- Contraintes liées aux crédits transférés

Certaines dépenses d'investissement transférées aux collectivités locales et d'autres concourant à des projets nationaux et réalisés dans les régions, sont également inscrites au niveau du sous-programme central.

- Non convergence entre Organigramme et découpage programmatique

Difficulté à faire converger l'organigramme et le découpage programmatique pour certaines missions.

- Décalage entre les textes régissant le secteur et la réalité du terrain

Un décalage est constaté entre les attributions fixées par les textes réglementaires et les activités réalisées effectivement par les ministères.

- Une chaîne de responsabilité non claire

La non identification de certaines directions régionales dans la chaîne de responsabilité ou bien leur rattachement n'est pas clair (soit au niveau du programme métier ou du programme appui et pilotage)



Autres Faiblesses :

- Problème d'adhésion aux travaux de la DOP

La non adhésion de certains acteurs dans les travaux de la DOP ou bien la faiblesse de leur implication.

- Instabilité des responsables au niveau des structures

L'instabilité des acteurs et des responsables dans les structures départementales rend difficile la gouvernance en interne et le suivi des travaux sur la DOP.

2. Les pistes d'amélioration :

La plupart des contraintes et faiblesses constatées ont pu être résolues, et en grande partie celles liées aux faiblesses d'ordre conceptuel. Ceci est rendu possible grâce aux actions entreprises par l'unité centrale GBO et qui peuvent être décrites comme suit :

- Clarification des concepts clés en organisant des réunions techniques périodiques,
- Apport d'une expertise technique rapprochée selon le cas et selon le besoin,
- Organisation de formations sur des thèmes précis.

Cependant, les autres faiblesses et celles liées à l'organisation administrative et financière seront résolues au fur et à mesure de l'avancement de la réforme, et ce à travers le renforcement de la conduite du changement, un des vecteurs clés qui entrainera dans le futur une évolution des pratiques managériales et organisationnelles, mais aussi à travers le renforcement du dialogue de gestion au sein des départements.

Les insuffisances d'ordre technique seront résolues progressivement au cours de la phase transitoire et à travers l'adoption du système d'information cible qui permettra de résoudre les contraintes techniques liées à la DOP.



S FORCE 

- Appropriation de la démarche Participation des acteurs clés (départements, CGABE, CDP...)
- Une synergie et partage d'expérience
- Une maîtrise des programmes
- Clarification davantage des rôles et des responsabilités

W FAIBLESSES 

- Implication limitée pour certains acteurs
- Limites d'ordre conceptuel, culturel et technique
- Vision managériale encore centralisée et coordination limitée entre niveau central et niveau déconcentré

O OPPORTUNITÉS 

- Vote LOB
- Assistance technique
- Finalisation du SIGF cible /Nomenclature cible
- Déploiement de la charte de gestion
- Code de CL
- Coordination avec les autres réformes en lien avec ce chantier

T MENACES 

- Instabilité des acteurs intervenants
- Non adaptation des SIGF cible et de la nomenclature cible
- Non approbation du code de la comptabilité publique
- Non cohérence entre les réformes

Figure n°8 : Matrice SWOT du bilan des travaux relatifs à l'axe de gestion et l'axe de destination d'un programme

Chapitre II

Bilan des travaux relatifs à la déclinaison du cadre de la performance des programmes

Au cours des travaux de la déclinaison du cadre de la performance des programmes, l'unité centrale GBO a centré tous ses efforts pour aboutir à des projets de DPERF de qualité et ce, grâce à la mobilisation des unités sectorielles GBO et celle des acteurs de la chaîne de responsabilité.

Cette phase est caractérisée par l'appropriation de la démarche DPERF par la plupart des parties prenantes. Elle a aussi connu une nette amélioration de la qualité des cadres de performance.

Les constats communs soulevés à l'issue des travaux de la DPERF peuvent être résumés comme suit :

1. Les faiblesses

Faiblesses d'ordre conceptuel

➤ Contrainte liée à la réflexion stratégique

- La plupart des missions et des programmes rencontrent des difficultés à définir une stratégie.

[...] La présentation stratégique au niveau des PAP n'exprimait pas pour certains une démarche réellement stratégique reflétant une confrontation des finalités, des contraintes et des ressources, pour déboucher sur des priorités logiques et claires.

-Les finalités de la politique concernée étaient absentes de certains programmes

-La référence et la cohérence avec le cadre des engagements internationaux (ODD par exemple) ou les orientations stratégiques nationales n'étaient pas mentionnées ou réalisées pour un certain nombre de programmes.

- L'analyse des résultats antérieurs, des difficultés et des perspectives pluriannuelles, était absente de nombreux programmes et ne permettait pas de déduire les axes ou orientations stratégiques permettant de justifier clairement le choix des objectifs[...].

Extrait du rapport de synthèse sur la déclinaison de la performance -L'expert Lionel Rimoux

- La plupart des programmes ont rencontré des difficultés dans le choix des objectifs stratégiques énoncés dans le PAP. Des améliorations de formulation des objectifs stratégiques et des améliorations sur le contenu ont été proposées par l'unité centrale GBO et par les experts et ceci pour contourner principalement le caractère non stratégique des objectifs inscrits au niveau du PAP.

[...] Dans un certain nombre de cas, les objectifs exposés dans les PAP :

- ne reflétaient pas l'approche stratégique exposée de la politique concernée de manière correcte
- n'étaient pas suffisamment sélectifs : souvent des objectifs trop nombreux et de nature fort différente, nuisaient à la lisibilité d'ensemble et à la compréhension du programme, tout en constituant un cadre peu mobilisateur pour sa mise en œuvre ultérieure.
- n'étaient pas suffisamment synthétiques ou transversaux pour couvrir les enjeux essentiels du programme
- n'étaient pas suffisamment précis pour se prêter à une mesure de la performance
- n'étaient pas réellement au niveau stratégique et peu susceptibles de retenir l'attention de l'ARP constituaient, pour certains programmes, plus une description des activités des acteurs du programme, qu'une véritable analyse stratégique débouchant sur une liste priorisée.

Le souci d'une recherche équilibrée des objectifs, adaptée à la politique concernée entre les points de vue des 'trois populations cibles' intéressées, était absent de nombreux programmes

Comme le souci que ces objectifs leur soient compréhensibles et porteurs de sens :

- Le point de vue du citoyen centré sur l'efficacité socioéconomique
- Le point de vue de l'utilisateur : centré sur la qualité de service
- Le point de vue du contribuable : centré sur l'efficacité et les coûts publics [...]

Extrait du rapport de synthèse sur la déclinaison de la performance -L'expert Lionel Rimoux



- Certaines missions rencontrent des difficultés dans le traitement des objectifs transversaux.

[...]Un certain nombre de ministères ont adopté dans des formulations analogues, des objectifs stratégiques ou opérationnels avec des indicateurs de performance similaires et globaux dans des champs de l'action publique pour lesquels ils ne disposaient de toute évidence pas seuls de l'intégralité des leviers d'action, ces derniers étant répartis au sein de 2,3 voir davantage de départements.

Il s'agit par exemple :

- De la protection du littoral (Ministère de l'Équipement et Ministère de l'Environnement)
- De la valorisation économique du patrimoine (Ministère de la Culture et Ministère du Tourisme et de l'Artisanat).
- De l'urbanisation et de l'aménagement du territoire (Ministère des Affaires locales et Ministère de l'Équipement).
- De la sécurité routière (Ministères de l'Intérieur, de l'Équipement et très probablement de la Santé)
- De la protection sociale (Ministères de l'Emploi et de la Formation professionnelle, Ministère des Affaires sociales, Ministère de la Femme, de la famille et de l'enfance etc.)
- Du contrôle aux frontières et de la prévention comme de la lutte contre les actes de terrorisme ou de contrebande (Ministères de l'Intérieur, ministère de la Défense, ministère des Transports)
- De la sûreté aéroportuaire (Ministère des Finances -douanes- .)
- De la promotion de l'entrepreneuriat des jeunes : (Ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche, Ministère de l'Emploi et de la formation professionnelle, Ministère de la Jeunesse et des Sports)

Il a été recommandé à certains départements, concernés de manière plus marginale que d'autres, de limiter leurs objectifs et indicateurs associés dans le champ de leurs leviers d'action effectifs, de se coordonner avec les autres départements ministériels concernés pour mieux cibler leurs objectifs et indicateurs en toute complémentarité, et de maintenir strictement jusqu'à cette clarification nécessaire leurs objectifs et indicateurs au niveau strictement opérationnel [...].

Extrait du rapport de synthèse sur la déclinaison de la performance -L'expert Lionel Rimoux



➤ Contrainte liée au choix d'indicateurs de performance pertinents

[...] Le choix d'un indicateur résulte ainsi, le plus souvent, d'un arbitrage entre pertinence et faisabilité, tenant compte notamment du coût de son établissement (principe de proportionnalité entre l'utilité de l'indicateur et les moyens nécessaires pour en disposer).

-Lien entre objectifs et indicateurs de performance :

Dans un certain nombre de cas, il a pu être relevé qu'il n'existait qu'un lien dégradé entre la formulation de l'objectif et l'indicateur lui-même, ce dernier, dans ce cas-là, décrivant le plus souvent davantage une activité ou une action du programme parmi d'autres plutôt qu'un cheminement vers l'objectif affiché.

-Le lien entre l'objectif et l'indicateur n'était pas le mieux à même de traduire la mesure recherchée de l'objectif.

-Certains indicateurs comportaient des biais manifestes, l'indicateur pouvant évoluer positivement sans réellement traduire un progrès effectif dans l'atteinte de l'objectif.

- Caractère non stratégique des indicateurs de performance

-Certains indicateurs n'étaient pas suffisamment synthétiques, ils étaient encore trop nombreux et ne présentaient pas de complémentarité évidente entre eux.

-Beaucoup d'indicateurs ne relevaient pas du niveau stratégique et n'étaient pas au niveau d'une bonne information de l'ARP : à ce niveau, le cadre de performance comportait d'une manière générale encore trop-et même une majorité d'indicateurs opérationnels qui relèvent de la déclinaison interne des programmes (ce que l'on fait) par opposition au niveau stratégique (où on va pour quel effet).

-Un certain nombre d'indicateurs (même combinés) ne couvraient pas un aspect substantiel de l'objectif qu'ils étaient censés décrire et donc ne rendaient pas compte d'une part significative des résultats attendus.

- Défaut d'utilité réelle pour la mesure de la performance

-Un certain nombre d'indicateurs peu clairs ne permettant pas une lecture immédiate du sens attendu de leur évolution (ratios notamment) et par conséquent sont difficilement interprétables.

-Des indicateurs qui ne se prêtent pas à la mesure de la performance sur une périodicité annuelle à raison de la disponibilité des données source.

-L'utilisation trop fréquente de valeurs absolues décorrélatées d'une progression perceptible.

-Des indicateurs dont l'évolution dépend de facteurs ou d'éléments exogènes et non directement et exclusivement des leviers d'action inhérents au programme.

- Défaut de 'ciblage' des indicateurs

-Si des valeurs cibles à échéances étaient effectivement présentes dans la plupart des cas sur une perspective pluriannuelle ; ces dernières n'étaient le plus souvent pas justifiées. (Trajectoires passées et perspectives liées au cadre des dépenses à moyen terme notamment)

- Certaines valeurs cibles manquaient d'ambition et ne s'inscrivaient pas dans une véritable démarche de performance : des dépassements récurrents de la cible (et donc de nature structurelle) pouvaient être constatés sur certaines réalisations des exercices précédents...

Extrait du rapport de synthèse sur la déclinaison de la performance -L'expert Lionel Rimoux

Faiblesses d'ordre technique

A rappeler que la qualité de la DPERF dépend fortement de la qualité du cadre de performance et la pertinence de la DOP.

Au début de l'exercice de la DPERF et dans la majorité des ministères, il y a eu difficulté à assurer la jonction entre le niveau stratégique et le niveau opérationnel. Cette difficulté résulte de la non maîtrise de l'outil méthodique « chaîne de résultats » qui explicite le positionnement des objectifs stratégiques et opérationnels. En effet, dans la majorité des PAP examinés, la plupart des objectifs énoncés relèvent du niveau opérationnel et non pas du niveau stratégique.

Certains ministères ont défini les objectifs stratégiques sans pour autant définir les indicateurs dits de « performance » et sont passés directement à la définition des objectifs opérationnels et des indicateurs de gestion.

La deuxième difficulté réside dans la définition de la contribution de chaque acteur (sous programmes /UOs /opérateurs) dans la réalisation de la performance du programme. Cette définition donne à la DPERF toute la légitimité, d'autant plus que chaque acteur de la chaîne de responsabilité voit au clair son rôle dans l'atteinte des objectifs stratégiques assignés à la politique publique et sur lesquels le RDP avec l'approbation de son chef de mission s'engage à réaliser. Cette clarté des rôles facilite le pilotage du RDP et rend plus fluide la tenue du dialogue de gestion.

En effet, certains ministères se contentent de définir les objectifs stratégiques et opérationnels sans identifier la contribution de chaque intervenant dans la performance du programme.

[...] Une attention particulière doit encore être portée aux sous-programmes régionaux quand ils ont été défini comme tels dans la DOP.

Pour environ 15 % des programmes examinés qui ont défini des sous-programmes pour leurs échelons déconcentrés (au niveau régional le plus souvent), ce sont essentiellement des objectifs opérationnels qui sont assignés à ce niveau sans réelle déclinaison du cadre de performance stratégique conforme à la doctrine.

Dans le contexte de la montée en charge du processus de décentralisation en Tunisie, les programmes qui sont encore aujourd'hui dans ce cas courent le double risque, d'une part de ne pas adopter un niveau de déconcentration adéquat, et d'autre part, du point de vue managérial, de ne pas pouvoir mettre en tension la chaîne de responsabilité au niveau requis. Cette situation, quand elle existe, traduit une vision managériale quelque peu datée et excessivement centralisatrice (qui empêche naturellement toute déconcentration en gestion et prive de surcroît les responsables de sous-programmes régionaux).

Extrait du rapport de synthèse sur la déclinaison de la performance -L'expert Lionel Rimoux

Niveau des objectifs opérationnels et indicateurs de gestion

Les quelques 30% des départements qui doivent encore compléter le niveau opérationnel et améliorer cette partie qui se révèlera très utile pour le management du programme et la qualité du dialogue de gestion doivent, préalablement à cette démarche d'amélioration facile à conduire, identifier avec précision l'ensemble de leurs leviers d'action pour ce faire.

Extrait du rapport de synthèse sur la déclinaison de la performance -L'expert Lionel Rimoux

Faiblesses liées à la déclinaison du cadre de performance du programme « pilotage et appui »

La conception d'un cadre de performance commun du programme pilotage et appui (P9) applicable par l'ensemble des missions, est arrêtée selon la doctrine arrêtée. Elle se fonde sur neufs (9) fonctions supports qui composent le programme P9 pour définir ensuite les activités spécifiques du programme P9 de la mission.

Cependant, l'impératif de respecter ce cadre standard propre au programme d'appui et de pilotage (P9) peut se confronter à certaines difficultés au sein de quelques missions en raison de leurs spécificités. D'où la nécessité de procéder à un traitement exceptionnel qui prend en considération la spécificité de la mission. Les différents scénarios de ces spécificités ont été énumérés dans la note conceptuelle du programme pilotage et appui.

Il est à noter aussi que ces exceptions ne remettent pas en cause le principe de l'adoption d'un cadre commun standard pour l'ensemble des programmes de pilotage et d'appui, puisqu'avec l'avancement dans l'application des prérogatives de la loi organique du budget, l'assainissement et l'adaptation de ce programme se feront de façon progressive par l'ensemble des missions.

L'assistance technique a soulevé certaines insuffisances liées au traitement du programme appui et pilotage, mais le cadre commun qui a été défini pour la DPERF du programme appui et pilotage a pris en considération ces difficultés et les a contournées.



Défaut de cohérence générale au niveau de l'Etat

Si les programmes de politique publique sont tous originaux, uniques et spécifiques, tel n'est pas le cas des programmes de pilotage et d'appui dont la vocation générale est dans ses grandes lignes identiques au profit des programmes de politique.

Une hétérogénéité presque totale a pu être constatée à tous égards, aucun des programmes analysés pour des fonctions à priori communes -dont seul le paramétrage relatif aurait dû constituer un variable ajustement aux spécificités de chaque ministère- n'étant superposable ou similaire à un autre.

Défaut de prise en compte des grandes orientations nationales

Dans l'immense majorité des cas la présentation des programmes annuels de performance de ces programmes apparaissaient déconnectée des grandes orientations nationales ou des engagements internationaux alors que ce sont ces programmes qui pour l'essentiel sont en capacité de les animer et de les impulser au sein des ministères (ODD, stratégie nationale, genre, lutte anti-corruption, numérisation etc.).

Défaut de lisibilité des priorités stratégiques effectives de chaque programme

Un très grand nombre de programmes ne dégagait pas de priorité stratégique et se contentaient de mettre en avant, avec une extraordinaire diversité certaines de leur priorité opérationnelle : pour beaucoup de ces programmes le niveau stratégique se limitait à la description assortie d'objectifs purement opérationnels de fonctionnalités existantes qui relevaient pour la plupart d'approches de gestion.

Défaut de qualité des cadres de performance

Du fait des constats qui précèdent, les cadres de performance de ces programmes étaient d'une diversité et d'une originalité anormale et étaient mesurés par des indicateurs de performance très dégradés, très sectorisés et au mieux du niveau opérationnel dans la plupart des cas.

Défaut de qualité de la déclinaison de la performance

Sur de telles bases, la déclinaison de la performance, même avec une DOP tout à fait adaptée, ne pouvait de manière générale s'opérer de manière féconde pour la lisibilité des PAP comme pour ce qui concerne leur mise en œuvre ultérieure au plan managérial.

Extrait du rapport de synthèse sur la déclinaison de la performance -L'expert Lionel Rimoux



Faiblesses liées à une intégration limitée de l'approche genre

La loi organique du budget (LOB) a permis l'intégration de l'approche genre dans les cadres de performance des missions au niveau des politiques publiques.

Il est à noter que la revue des cadres de performance a dégagé une faiblesse à ce niveau, puisque la majorité des missions n'ont pas pris en compte cette approche au moment de la conception des stratégies, objectifs et activités. Cette insuffisance s'est manifestée également lors des travaux relatifs à la déclinaison de la performance des cadres de performance.

Pour remédier à ces faiblesses, l'unité centrale GBO a prévu une assistance rapprochée pour accompagner les responsables de programme dans leur réflexion en vue de développer l'approche (BSG) dans leurs pratiques budgétaires et dans leurs documents de performance.

2. Les pistes d'amélioration

➤ Les cadres de performance :

Les travaux relatifs à la DPERF ont subi une révision approfondie moyennant la revue des documents de la performance. Cette revue a touché les cadres de performance de l'ensemble des missions.

L'unité centrale GBO a réalisé une appréciation de l'ensemble des cadres de performance en se basant sur un ensemble de critères qui ont permis de dégager des recommandations d'améliorations pour chaque mission. D'autant plus, ceci a permis d'identifier les missions qui ont besoin d'une assistance rapprochée.

➤ La synergie du travail collectif durant les travaux de la DPERF :

La focalisation faite par l'unité centrale GBO et par les unités sectorielles GBO autour de ces travaux, a créé une synergie couplée par des apports d'expertises ; ce qui a permis d'accomplir certains avancements sur ce chantier. Il est à noter à titre non exhaustif les points suivants :

- Une meilleure formulation de la stratégie pour certains programmes conformément à la démarche préconisée
- Une meilleure cohérence entre la stratégie et les objectifs
- Une réduction du nombre d'objectifs grâce à une meilleure reformulation et une fusion pertinente de plusieurs objectifs.
- Une meilleure formulation des indicateurs de performance
- Une amélioration dans la distinction entre objectif stratégique et objectif opérationnel



➤ La déclinaison de la performance des programmes

L'apport de l'unité centrale GBO aux travaux de la déclinaison de la performance des programmes a eu un impact positif sur la qualité des projets de performance.

La perception des responsables sectoriels par rapport à la logique d'une déclinaison de performance a nettement changé grâce à la capitalisation de toutes les expériences présentées lors de ces travaux.

Parmi les avancements marqués suite à ces travaux, on cite les points suivants :

- Appropriation de la démarche conformément à la doctrine préconisée
- Distinction entre niveau stratégique et niveau opérationnel
- Révision de l'architecture DOP et des activités
- Définition d'objectifs et d'indicateurs de gestion pertinents

90 % des programmes examinés (18 ministères) ont définis des objectifs opérationnels qui sont en général pertinents, cohérents et réalistes.

Une proportion non négligeable de ces objectifs et indicateurs opérationnels provient aujourd'hui d'objectifs et d'indicateurs surnuméraires qui figuraient jusque-là au niveau stratégique sans avoir réellement les caractéristiques de ce niveau supérieur.

La qualité des objectifs opérationnels qui ont été définis ainsi que leur complétude, apparait d'une manière générale bien corrélée à la qualité de l'identification préalable et à l'exhaustivité des leviers d'action dont dispose effectivement le directeur de programme.

Les quelques 30% des départements qui doivent encore compléter ce niveau opérationnel et améliorer cette partie qui se révélera très utile pour le management du programme et la qualité du dialogue de gestion doivent, préalablement à cette démarche d'amélioration facile à conduire, identifier avec précision l'ensemble de leurs leviers d'action pour ce faire.

En tout état de cause, ce niveau opérationnel (objectifs et indicateurs) pourra facilement évoluer encore dans le temps et s'affiner au moment de la mise en place dans les départements du contrôle de gestion qui fera émerger par lui-même les nécessités complémentaires qui seront perçues alors par les responsables de programme avec toute l'acuité voulue pour un pilotage fin de leur programme.

Ce niveau opérationnel apparait en général comme bien décliné jusqu'au niveau des UO et des opérateurs de l'Etat rattachés à chaque programme.

Extrait du rapport de synthèse sur la déclinaison de la performance - L'expert Lionel Rimoux



Quelques déclinaisons qui ont atteint déjà un véritable niveau d'excellence, méritent d'être saluées pour l'exemple qu'elles donnent : le programme 1 du ministère des Transports (transports terrestres), ou encore les 3 programmes du ministère de la Défense -et plus particulièrement le P3-.

Il semble important de souligner ici, qu'au-delà de la qualité intrinsèque de la plupart de ces objectifs et indicateurs, ces derniers doivent absolument être traduits formellement pour être pleinement opératoires, s'agissant des opérateurs de l'Etat, dans les contrats d'objectifs et de performance (COP) de ces opérateurs ainsi que dans l'exercice effectif de la tutelle ministérielle à leur égard. De manière additionnelle et par anticipation, il conviendrait, au-delà des contrats d'objectifs et de performance des opérateurs -dont un certain nombre n'apparaissent pas avoir été actualisés depuis un certain temps- d'associer ces opérateurs qui, en Tunisie apportent une contribution très significative à la mise en œuvre des politiques publiques, au dialogue de gestion annuel afin d'ajuster leurs objectifs dans le cadre de la PAD. D'une part, dans l'annualité budgétaire d'autre part, en fonction de la ressource budgétaire allouée ou envisagée et/ou de leurs recettes propres.

La déclinaison de la performance a aujourd'hui d'ores et déjà atteint globalement un bon niveau au sein de la grande majorité des départements ministériels.

Extrait du rapport de synthèse sur la déclinaison de la performance -L'expert Lionel Rimoux

➤ L'implication des acteurs de la chaîne de responsabilité dans les travaux de DPERF

La mobilisation des acteurs de la chaîne de responsabilité a été assez importante pour certains ministères. L'association de ces acteurs aux travaux de la DPERF a eu comme effet direct, une meilleure appropriation de la doctrine et de la démarche de déclinaison de performance.

Par exemple, les responsables des sous-programmes régionaux ont pu participer à la formulation de leur cadre de performance et ont pu être associés dans la démarche de déclinaison du cadre de performance puisqu'ils sont directement chargés de mettre en œuvre et d'assurer le suivi de l'atteinte de la performance prévue à leur niveau. Cette approche participative a donné une meilleure visibilité aux acteurs. Elle a aussi permis d'améliorer qualitativement les travaux de la DPERF.

➤ La DPERF du programme appui et pilotage (P9)

La volonté d'assainir et de développer un cadre standard du programme (P9) et dans lequel, toutes les missions peuvent s'intégrer, a eu comme effet direct les améliorations suivantes :

- Amélioration du cadre de performance standard pour le programme (P9), déjà défini lors des travaux de standardisation du programme (P9).
- Proposition d'un cadre standard pour la déclinaison de performance avec plus de cohérence dans la définition des activités et des leviers d'action.



Ce cadre commun, qui a été diffusé à l'ensemble des ministères pour mise en œuvre effective, met un terme à l'ensemble des défauts constatés ci-dessus :

- il met en place une référence commune qui donne un véritable sens stratégique aux actions qui doivent être conduites au sein de ces programmes.
- il définit, par l'adoption d'objectifs stratégiques communs auxquels sont assortis un certain nombre d'indicateurs obligatoires du niveau réellement stratégique, une cohérence d'ensemble de ces programmes au sein de l'Etat.
- il permet de prendre en compte, au-delà des priorités nationales cohérentes qui doivent être mises en œuvre par tous, les spécificités ou priorités propres à chaque ministère en adoptant des indicateurs facultatifs proposés ou à créer dans les limites admises.
- il structure les objectifs et indicateurs opérationnels à mettre en œuvre dans la DOP de ces programmes dans la même forme (obligatoires et optionnels) et ouvre la voie à leur développement par les ministères eux-mêmes par adjonction possible.

Sur la base de ce cadre commun, le niveau de la DPERF devrait en général se révéler tout à fait excellent.

Extrait du rapport de synthèse sur la déclinaison de la performance -L'expert Lionel Rimoux



S FORCE 

- Appropriation de la démarche selon la doctrine préconisée
- Approche participative Une meilleure maîtrise des programmes
- Clarification des rôles de chaque acteur de la chaîne de responsabilité

W FAIBLESSES 

- Implication limitée pour certains acteurs
- Limites d'ordre conceptuel, culturel et technique
- Vision managériale encore centralisée et coordination limitée entre niveau central et niveau déconcentré

O OPPORTUNITÉS 

- Vote de la LOB
- Assistance technique
- Déploiement du SI performance et de la charte de gestion
- Amélioration continue des cadres de performance

T MENACES 

- Instabilité fonctionnelle des acteurs de la chaîne de responsabilité
- Retard dans le déploiement du dialogue de gestion
- Retard dans le déploiement de la charte de gestion
- Retard dans le déploiement du SI performance

Figure 9 : Le bilan des travaux relatifs à la déclinaison opérationnelle des programmes

Perspectives et conclusions

Dans une logique de gestion du budget par objectifs, une déclinaison opérationnelle des programmes avec ses différents éléments représente le socle fondamental de la politique publique.

La conception de ce socle et sa mise à jour continue, restent parmi les préoccupations du responsable de programme jusqu'à la stabilisation d'une architecture qui reflète logiquement le cadre fonctionnel dans lequel évolue le programme et sa performance projetée via la mobilisation de toute la chaîne de responsabilité.

Pour ce faire, il est important de rappeler que les travaux relatifs à la DOP entamés depuis la fin de l'année 2017 continueront dans une approche qualitative.

Dans ce sens, il y a lieu de citer certains pré-requis sans lesquels, la mise en marche d'un programme et son opérationnalisation seraient difficiles. Ces impératifs peuvent se résumer comme suit :

- Lancement d'un dialogue de gestion efficace au sein de la chaîne de responsabilité du programme qui soit accentué sur le volet performance et le volet budgétaire.
- Déploiement des outils de pilotage et de gestion (charte de gestion, SI performance, contrôle interne, contrôle de gestion).
- Evolution de la culture managériale et responsabilisation des acteurs intervenants dans la réalisation de la politique publique
- Amélioration de l'architecture DOP et projection sur la conception cible du programme et de sa composition.
- Adaptation des systèmes d'information "ADEB Etablissements" et "INSAF " pour se conformer aux dispositions de la LOB.
- Renforcement de la conduite du changement et accompagnement des acteurs au niveau central et régional.
- Actualisation des modifications apportées aux activités au niveau d'AMED. Finalisation des travaux relatifs aux référentiels d'activités avant la fin de l'année 2021.
- Finalisation et stabilisation de la déclinaison de performance dans toutes les missions.



Le présent rapport synthétise tous les travaux effectués dans le cadre de la déclinaison opérationnelle des programmes avec ses différents aspects. Il permet d'apporter plus d'éclaircissement sur la démarche qui a été adoptée et propose de donner quelques réponses à certaines questions posées par les différents acteurs lors de la tenue de ces travaux. Il rappelle aussi les concepts clés arrêtés dans les notes conceptuelles.

D'après ce rapport, il est possible d'affirmer que les objectifs attendus de ces travaux de la déclinaison opérationnelle des programmes ont été atteints, puisque toutes les missions ont pu être au rendez-vous de l'application des dispositions de la LOB en ce qui concerne la préparation d'un budget configuré selon une nomenclature par destination et la présentation de projet annuel de performance améliorée suite à la revue de ces documents.

L'assistance mobilisée pendant les premières étapes de ces travaux a permis d'opérationnaliser la démarche préconisée dans la doctrine, ce qui a rendu les conceptions DOP et DPERF plus matures dans la plupart des missions. Pour l'application effective et générale de la LOB tout en restant fidèles à la doctrine constituée et appropriée au contexte tunisien, l'unité centrale GBO continuera ses efforts dans l'accompagnement de l'ensemble des acteurs dans leur démarche pour l'aboutissement à des versions optimales des DOP.



Annexe 1 : Note d'orientation « Déclinaison opérationnelle des programmes »

L'entrée en vigueur de la nouvelle loi organique du budget (LOB) a permis de franchir une nouvelle étape dans la mise en œuvre de la gestion du budget par objectifs GBO et de justifier le lancement des travaux sur la déclinaison opérationnelle des programmes (DOP) avec toutes ses composantes en tant qu'un des préalables à l'application de la LOB.

La DOP a permis d'opérationnaliser la mise en œuvre et le suivi des programmes tout en définissant la chaîne de responsabilité ainsi que la contribution de chaque acteur dans la performance du programme.

Tout au long de la phase d'expérimentation, la mise en œuvre des programmes dans la majorité des ministères a été centralisée. Dans le cadre d'application de la LOB et du renforcement de la décentralisation et la déconcentration des politiques publiques, la déclinaison des programmes au niveau de la région est devenue une nécessité. Ainsi la DOP répond pleinement à cet enjeu.

A l'instar des expériences comparatives et en tenant compte de la spécificité de l'administration tunisienne, il était primordial d'arrêter une méthodologie claire pour arrêter la déclinaison opérationnelle des programmes.

A cet effet, une note d'orientation a été préparée en appui avec les experts pour définir les concepts clés liés à la DOP, les règles à appliquer ainsi que la démarche qui sera adoptée pour arrêter la déclinaison opérationnelle des programmes.

Cette note a été adaptée et actualisée à plusieurs reprises, compte tenu des avancées dans l'expérimentation au niveau des missions. Elle a donné lieu également à la rédaction d'autres notes d'orientation complémentaires pour mieux cerner tous les aspects liés à la DOP.



Définition de la déclinaison opérationnelle des programmes

La déclinaison opérationnelle est la structuration et l'organisation adoptées par le responsable du programme pour le piloter efficacement afin d'atteindre les objectifs sur lesquels il s'est engagé, et ceci en définissant la chaîne de responsabilité opérationnelle au niveau du programme et la contribution de chacun dans sa mise en œuvre .

Il s'agit tout simplement de définir la cartographie de mise en œuvre, le schéma d'organisation administrative et financière de chaque programme (qui fait quoi? Selon quelles règles ?comment ? Avec quels moyen?).

La déclinaison opérationnelle des programmes permet :

- La mise en œuvre et le suivi du programme sur le plan budgétaire et sur le plan performance.
- La clarification de la destination des crédits.
- L'opérationnalisation de la démarche de performance.
- La clarification des rôles et des responsabilités de chaque acteur.

A cet effet, les composantes de la déclinaison opérationnelle des programmes sont :

- La définition de l'architecture DOP (programme, sous-programmes, UO, opérateurs publics).
- La définition du référentiel d'activités et le schéma d'organisation financière.
- La déclinaison de performance.

Cette note traitera principalement la première composante, soit la définition de l'architecture DOP, les concepts clés, les règles et la démarche.

1. Le programme : « Un programme traduit une politique publique déterminée relevant d'une même mission et regroupe un ensemble homogène des sous-programmes (SP) et des activités contribuant directement à la réalisation de ses objectifs ».

Des crédits sont alloués pour chaque programme, pour la réalisation d'un ensemble cohérent d'activités sur lesquelles le responsable du programme s'est engagé en vue d'atteindre des objectifs définis et des résultats mesurables. Il est l'**unité de spécialisation des crédits**.



Il est le cadre de mise en place du dialogue de gestion entre les différents acteurs intervenants permettant la réalisation et le suivi de sa performance.

Principes à respecter lors de la définition d'un programme

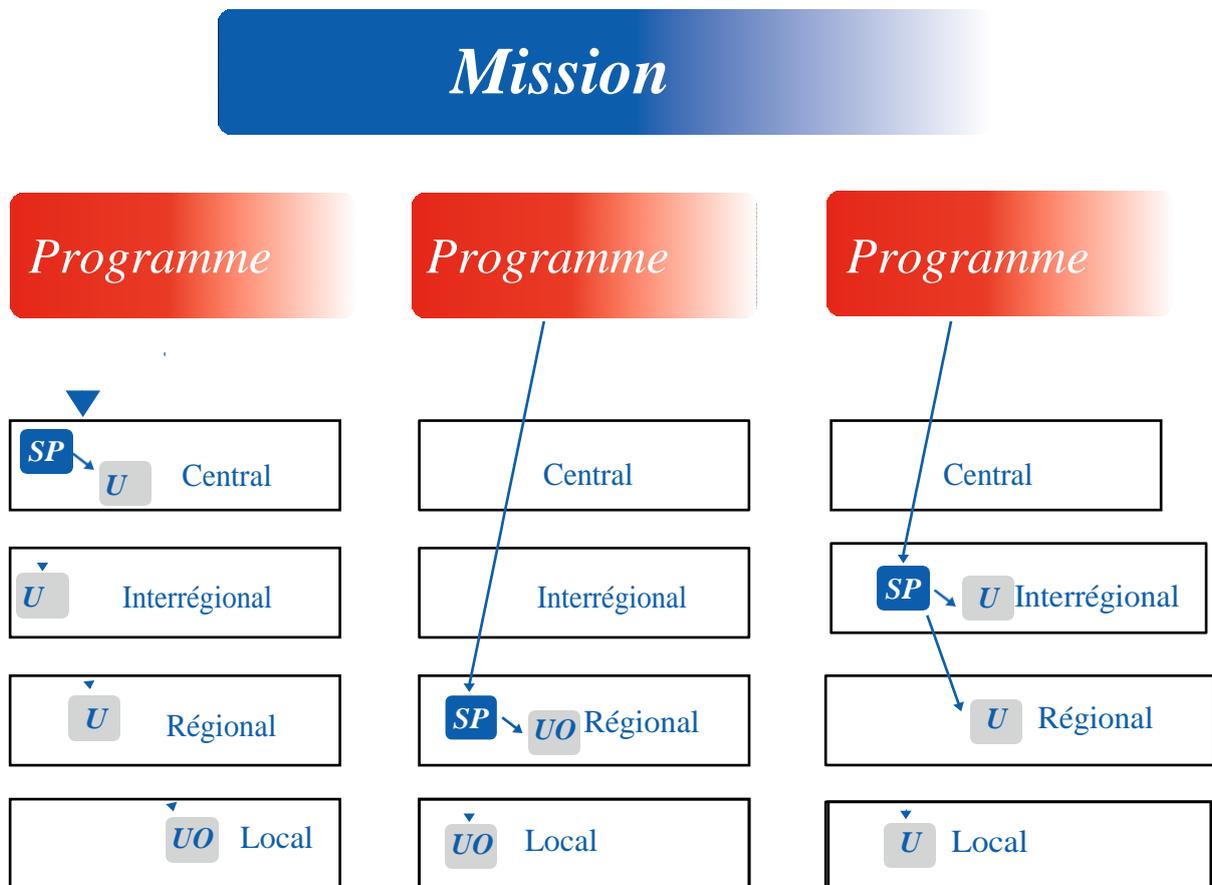
- La définition des programmes doit être parlante et représentative de leur contenu.
- Une chaîne de responsabilité claire.
- Affectation aisée du personnel entre les programmes.
- Ventilation du budget par programme aisée avec un enjeu budgétaire significatif.
- Assigner facilement à chaque programme des objectifs et des indicateurs de performance.
- La stabilité potentielle de la structuration des programmes dans un contexte de recomposition du gouvernement .

Premier niveau de déclinaison : Le sous-programme (SP)

2. Sous programme : C'est une déclinaison sur un territoire ou un périmètre donné.

C'est une partie du programme qui correspond au premier niveau de délégation de responsabilité, budgétaire et opérationnelle.

Le responsable de sous-programme exerce une fonction majoritairement managériale. (c'est le RSPROG qui pilote et régule son sous-programme).



Le sous-programme peut être défini au niveau central et /ou au niveau interrégional et /ou au niveau régional.

- **Sous-programme au niveau central seulement** : Ministères des affaires locales et de l'Environnement, Ministère de Tourisme, Ministère des Transports et de la Logistique, Ministère des Technologies de la Communication etc.

- **Existence des sous-programmes régionaux** : Ministère de l'Équipement, de l'Habitat et de l'Infrastructure, Ministère de l'Agriculture, des Ressources Hydrauliques et de la Pêche, Ministère de justice etc.

- **Existence des sous-programmes inter-régionaux**: Ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche scientifique etc.

Un programme peut avoir les trois niveaux des sous-programmes au même temps.

Le RDSP s'engage sur la réalisation des objectifs du programme déclinés à son niveau, soit directement soit indirectement.

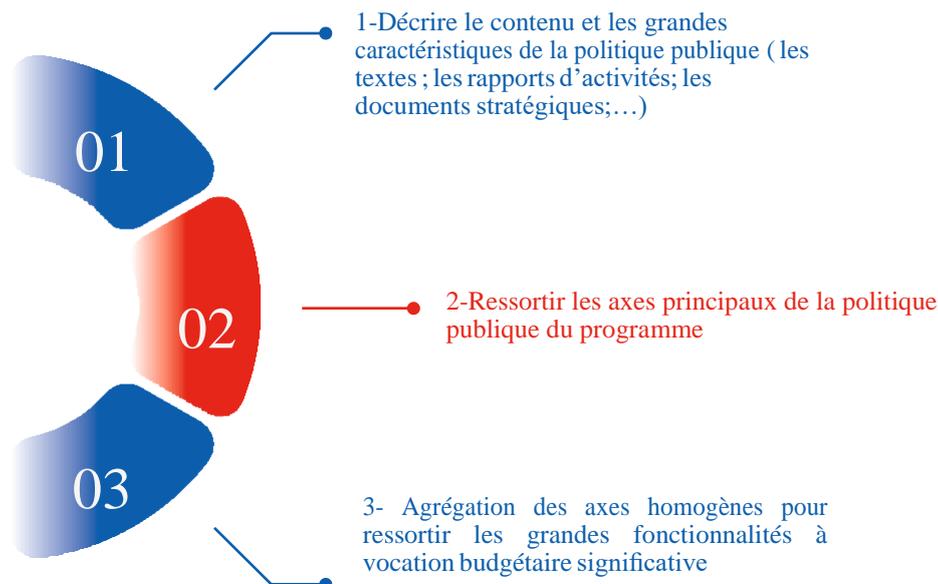
Il s'engage sur la réalisation des activités du programme déclinées à son niveau. Le sous-programme est un support des activités du programme.

Règles à respecter lors de la définition d'un sous-programme

- Son enjeu budgétaire et fonctionnel significatif
- Rattaché à un seul programme
- Une entité administrative peut être responsable de plusieurs sous-programmes relevant des différents programmes (Cas du commissariat.)
- Pas de fongibilité entre deux sous programmes appartenant à des programmes
- Ni tutelle ni hiérarchie d'un sous-programme sur un autre
- Le responsable du programme peut être lui-même le responsable du sous-programme au niveau central.



Comment définir un sous- programme?



3. Deuxième niveau de la déclinaison : L'unité opérationnelle (UO)

Elle est **le deuxième niveau de la délégation opérationnelle du programme.**

Elle est responsable de la mise en œuvre effective d'une ou de plusieurs activités du programme qui concourent à la réalisation des objectifs du programme. En outre, l'UO est l'unité de consommation des crédits et d'exécution des dépenses.

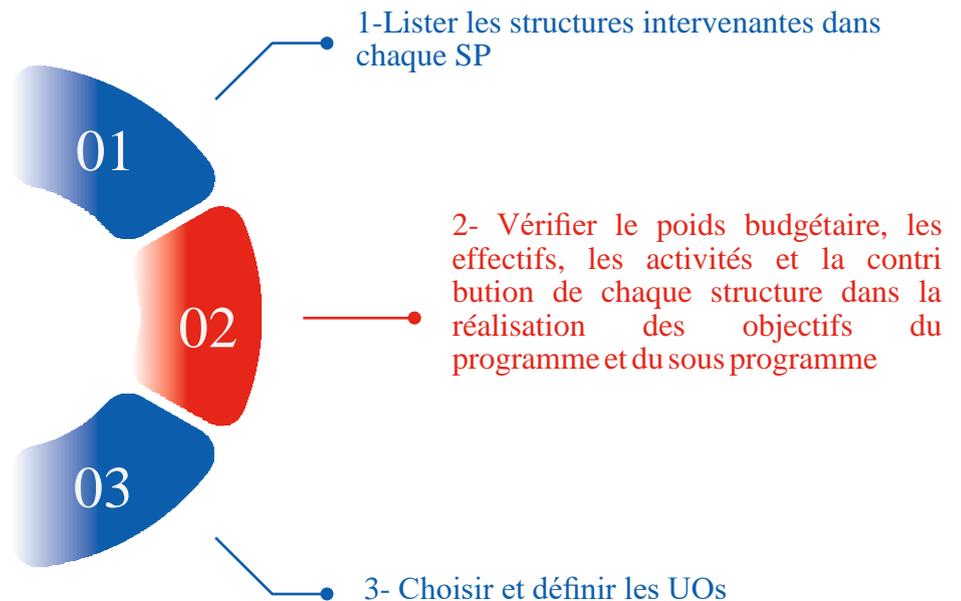
L'unité opérationnelle correspond soit à **une entité administrative appropriée de l'organigramme** ou même à **un ensemble des structures administratives**, soit à **un établissement public à caractère administratif (EPA).**

L'unité opérationnelle peut être définie au niveau central et/ou au niveau interrégional et/ou au niveau régional.

Elle est rattachée à un seul programme.

- Le responsable du sous-programme peut-être lui-même le responsable de l'une des unités opérationnelles.

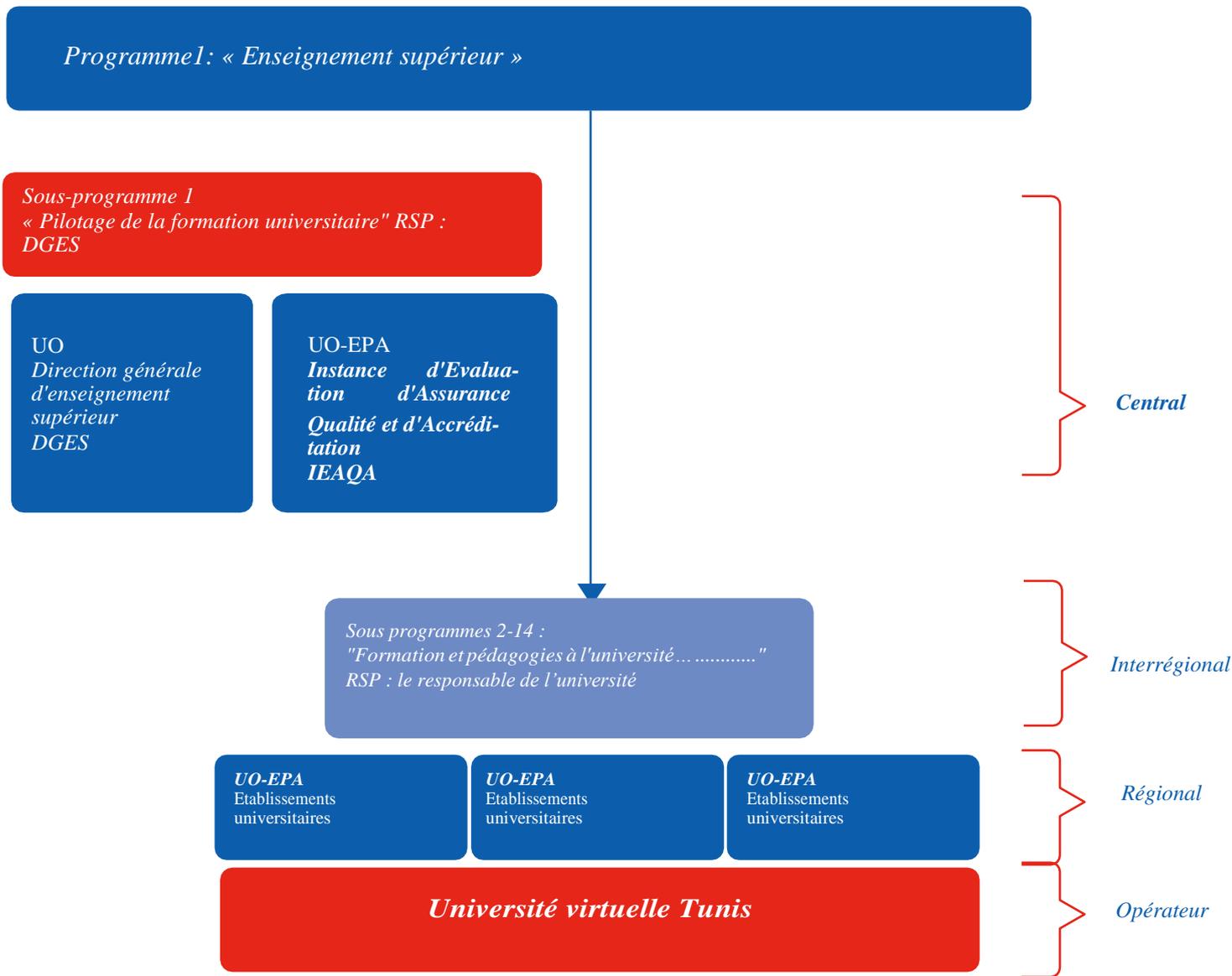
Comment définir une unité opérationnelle?



4. Articulation Programme/Sous-programmes/unités opérationnelles

- Le niveau du responsable de programme (RPROG) correspond au niveau du management général du programme dont il a la charge.
- La mise en œuvre d'un programme s'effectue en gestion au niveau des ses sous-programmes : Un responsable de sous-programme (RSPROG) est désigné sur proposition du responsable de programme.
- Le dialogue de gestion entre responsable du programme et ses responsables de sous-programmes détermine le couple objectifs/moyens de chaque sous-programme.
- Le niveau du sous -programme correspond à un niveau de gestion budgétaire et opérationnelle déléguées. Le RSPROG est celui qui pilote et régule son sous-programme.
- La réalisation effective d'un programme s'effectue au niveau de l'UO (c'est l'UO qui fait, qui réalise sous le management et la régulation générales de son RSPROG de rattachement).
- L'UO est une entité administrative appropriée de l'organigramme désigné dont le chef devient de fait responsable d'unité opérationnelle (RUO).
- Une UO met en œuvre une ou plusieurs activités de sous-programme.
- Le dialogue de gestion entre le RSPROG et ses RUO détermine le couple objectifs de réalisation-production /moyens de chaque UO.
- Le schéma d'organisation financière établi par le RSPROG détaille les services mobilisés en tant qu'UOs, les activités du sous-programme mises en œuvre par les différentes UOs mobilisées par le sous-programme ainsi que les modalités budgétaires particulières en vigueur au sein du sous-pro- gramme.

Exemple 1 : Mission "enseignement supérieur et recherche scientifique"



Programme 4- Forêts et Aménagement des Terres Agricoles Rprog: D des forêts

SP 1
Forêts et parcours :
RS prog: DG des
forêts

SP 2
Aménagement et conservation
des terres agricoles
RS prog: DG del' Aménagement et de la
Conservation des Terres Agricoles

*UO
DGF*

UO DG ACTA

*UO-EPA Régie
d'exploitation forestier*

*UO: Régie des matériels
et de terrassement des agricoles*

*24 SP (24 CRDA)
Forêts aménagement et conservation
des terres agricoles régionaux R S
prog Régional :
Le commissaire régional de déve-
loppement agricole*

*UO :Division reboisement
et protection du sol (24)
Arrondissements
- Forêts (26)
- CES (24)
- SOL (24)*

ODESYPANO

Niveau Central

Niveau Régional

Niveau Opérateur

La déclinaison opérationnelle au niveau décentralisé sera stabilisée au fur et à mesure du renforcement du dispositif de décentralisation (la publication des textes portant sur les attributions du gouverneur et du conseil régional, la mise en œuvre effectif de ce dispositif, décentralisation de la gestion) et de déconcentration (l'opérationnalisation de la délégation,)

Annexe 2 :

Note sur la définition des activités du programme et le référentiel d'activités



Cadre général

Le majeur changement opéré par la loi organique de budget du 13 février 2019 est l'adoption d'une nouvelle nomenclature budgétaire par destination des crédits : programme/ sous programme /activité en plus de la nomenclature par nature économique prévue dans les deux articles 15 et 18 de la dite LOB.

La consécration des fondements de la LOB nécessite une nomenclature par destination plus fine, en vue de renforcer la transparence budgétaire et d'améliorer la lisibilité des budgets vis à vis des parlementaires, des citoyens et des usagers. Aussi, le référentiel d'activités des programmes, qui comprend activités/sous-activités /projets pour toutes les missions, constitue un outil de pilotage pour le responsable du programme, lui permettant de piloter plus finement son programme et contribue à la concrétisation de la performance du programme.

Ainsi, toutes les missions ont été amenées à :

- Revoir la pertinence des activités définies dans la période transitoire
- Finaliser l'élaboration du référentiel d'activités en définissant les sous-activités et en identifiant les projets
Assurer l'articulation avec la nomenclature budgétaire (partie et article) et la traduction budgétaire
-

1. Activité au sens de la loi organique de budget

L'activité est une composante du programme permettant de renseigner sur la destination des crédits alloués au programme. Une activité correspond à une fonction ou un ensemble de fonctions homogènes (1) d'un programme donné, significative en terme budgétaire et en terme métier (2) et qui concoure à la réalisation des objectifs du programme (3).

Une activité peut traduire des contenus très divers selon les programmes:

- Un dispositif d'intervention (subventions en matière culturelle, santé des populations en difficulté).
- Une subvention d'appui à un opérateur.
- Un type d'activité (formation, maintenance immobilière).
- Un projet structurant (une opération d'investissement, le développement d'une application informatique budgétairement significative etc.).



A ne pas confondre activité et :

➤ **Attributions:** elles correspondent à l'ensemble des missions attribuées aux structures d'un ministère donné, régies par les textes réglementaires et législatifs.

➤ **Fonction** est un ensemble d'attributions homogènes qui relèvent des structures appartenant à la cartographie du programme traduisant un champ d'intervention précis.

L'activité correspond à une fonction ou un ensemble de fonctions homogènes

Exemples : A titre indicatif :

A partir des neuf fonctions communes du programme pilotage et appui, il a été défini un nombre limité d'activités

-**Activité pilotage** (comprend la fonction pilotage, la fonction affaires juridiques, la fonction communication)

-**Activité fonctionnement et logistiques de la mission** (comprend la fonction des affaires financières, la fonction des affaires logistiques, la fonction achat, la fonction système d'information etc.)

-**Activité ressources humaines** (correspond à la fonction des ressources humaines)

Objectifs

L'objectif est l'expression de ce qu'on veut atteindre dans le cadre des moyens alloués et dans une date prédéfinie. C'est une traduction d'un effet ou d'un bénéfice pour les différents profils (citoyen, usager et contribuable). La réalisation de ces objectifs se fait à travers la réalisation des activités du programme **Exemple : A titre indicatif**

Objectifs 1 : Promouvoir les investissements

Activités : A1 Aménagement des zones industrielles et de développement régional,

A2 Appui au PME,

Objectifs 2 : Améliorer la compétitivité du secteur industriel

Activités : A1 : Appui à la recherche et innovation,

A2 : Mise à niveau et structuration des entreprises industrielles,

A3 : Soutien des activités d'accréditation.

Les leviers d'actions

C'est l'ensemble des actions nécessaires menées au sein d'un programme n'ayant pas d'incidences financières.

Ils sont complémentaires avec les activités permettant la réalisation des objectifs du programme.

Ils sont également indispensables pour une gestion interne du programme.



2. Typologies des activités



Les activités sont classées selon deux types, les activités permanentes et les activités temporaires

2.1 Activités permanentes:

Ces activités sont de deux catégories :

- Activités supports : correspondent à une fonction ou un ensemble de fonctions supports, assurées par le programme pilotage et appui,
- Activités relatives au programme : correspondent à une fonction ou un ensemble des fonctions métiers spécifiques à un programme donné,

Exemples

Exemple 1 : Les activités relatives à la politique publique « Maintenir la sécurité publique » sont de la responsabilité de la mission de l'Intérieur.

Exemple 2 : Les activités de la politique publique « Eau » concernent la mission de l'agriculture, des ressources hydrauliques et de la pêche.

Exemple 3 : Les activités de la politique publique « Développement religieux » concernent la mission des affaires religieuses.

Exemple 4 : Les activités de la politique publique « Arts » relèvent de la mission des affaires culturelles.

2.2. Activités temporaires :

Ce type d'activités correspond principalement à un projet sectoriel réalisé au niveau d'un programme. Ces projets sont considérés comme temporaires, car ils se terminent avec l'achèvement du projet. Souvent, une unité de gestion du projet est créée ayant pour mission de piloter et de suivre l'exécution de ce dernier. *Exemples*

Exemple 1 : Activités relatives à l'exécution du projet Cité de la Culture.

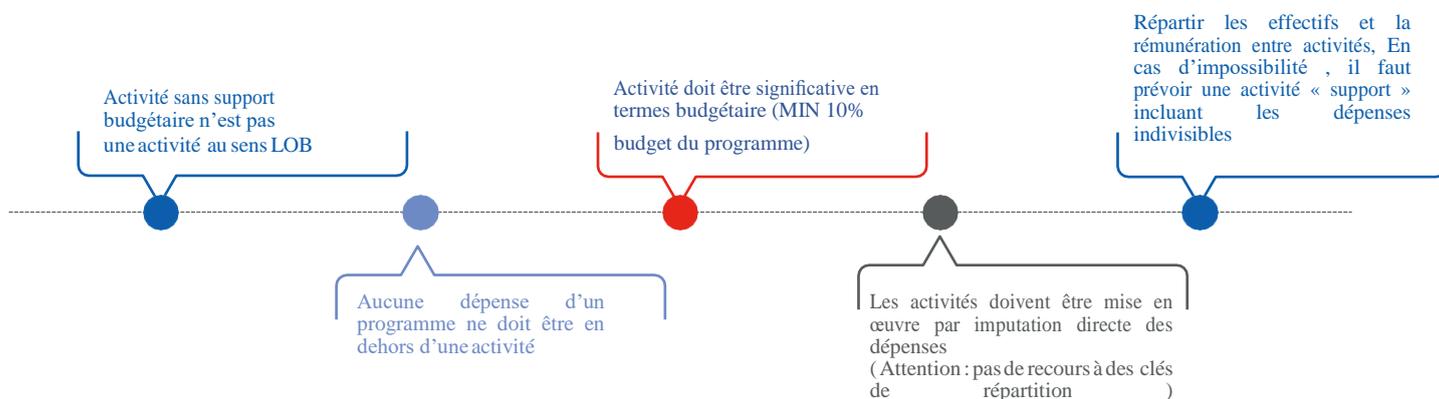
Exemple 2 : Activités relatives à la réalisation du projet de dessalement d'eau de mer.

Exemple 3 : Activités relatives au projet de réforme de la fonction publique.

3. Conseils et critères pour définir une activité

La définition des activités doit se faire en respectant les consignes suivantes :

- Conçues de façon pérenne.
- Ne doivent pas avoir une fragmentation excessive et non plus être trop agrégées.
- Lisibles, significatives et facilement compréhensibles.
- Les intitulés génériques.
- La Totalité des crédits réparties d'une façon homogène ; Derrière les activités on peut trouver une seule grande nature de dépense ou plusieurs natures de dépense.
- Des actions supports peuvent être prévues dans un programme opérationnel.



$$\begin{aligned} \text{Le budget du programme} &= \sum \text{Budget des activités.} \\ \text{Budget d'une activité} &= \sum \text{Budget des sous activités.} \end{aligned}$$

4. Activités et référentiel d'activités

Comme mentionné ci-dessus, le référentiel d'activités comprend les activités/sous -activités et pro- jets.

En effet, une activité peut être déclinée en sous-activités et éventuellement en projets.

Cette déclinaison dépend de la nature du programme auquel elle est rattachée et plus précisément de la nature de l'activité.

- **Sous activité** : une décomposition de l'activité pour renseigner davantage sur la destination des crédits. Elle doit être significative en termes métier et en termes budgétaire.

Les mêmes règles pour définir l'activité sont valables pour définir les sous-activités.

➤ *Projet* : Le projet est une activité non permanente, il a un caractère temporaire (a une date de début et de fin).

Les projets sont identifiés dans le budget de chaque programme. Ils figurent au niveau de la nomenclature (transitoire), au niveau des paragraphes et des sous-paragraphes.

Quatre cas de figure du référentiel d'activités ont été prévus :

1- Définition d'une activité seulement (sans sous- activités ni projets)

Exemple : Pilotage du cycle préscolaire et primaire, (c'est une activité assurée par la direction générale du cycle primaire et derrière cette activité on trouve uniquement le salaire des agents opérant dans cette direction).

2- Définition d'une activité avec des sous –activités et sans projets

Exemple: Prévention, animation socio-éducatives, sauvegarde et loisirs pour enfants. Sous-activité 1 : Informatique pour enfant et prévention des dangers de l'espace virtuel. Sous-activité 2 : Vacances et loisirs pour enfant.

Sous-activité 3 : Animation socio-éducative et petite enfance.

3- Définition d'une activité sans les sous –activités mais avec des projets

Exemple:

A1 : Pilotage et appui du programme enfance.

Sous-activités : -.....

Projets : Programme de promotion de la petite enfance, programme de lutte contre le terrorisme.

4- Activités déclinée en sous activités et projets

Exemple: Cas de l'équipement

A1: Aménagement et développement du réseau classé.

Sous-activités : Voiries des villes

Projets : Projet1 / Voiries des Villes P. 2016, projet 2 / Voiries entre des Villes Gt Sidi bouzid.



5.- Démarche d'élaboration d'un référentiel d'activités

L'élaboration d'un référentiel d'activités se fait conformément à la démarche suivante :

- Décrire le contenu d'un programme (Etudes stratégiques, textes régissant le secteur, rapport d'activité etc.)
- Ressortir les attributions des structures intervenantes dans le programme.
- Ressortir les principales fonctions.
- Regrouper les fonctions homogènes en un nombre limité d'activités.
- Définir les sous- activités/projets s'ils existent.
- Décliner en sous-programmes/UO/opérateurs.
- Arrêter le Budget et le schéma d'organisation financière (Qui fait quoi comment et avec quels moyens).

La définition du référentiel d'activités se base sur le processus métier qui doit être bien arrêté, couplé avec une chaîne de responsabilités bien arrêtée.

Aussi, Il est nécessaire que la DOP avec toutes ses composantes soit bien stabilisée et appropriée.

La définition du référentiel d'activités s'inscrit dans la continuité des travaux engagés dans le cadre de l'opérationnalisation de la LOB et sera intégrée dans le SI cible.



Annexe 3 : Note relative à l'opérateur public



Introduction :

Les opérateurs publics sont des acteurs importants contribuant à la mise en œuvre des politiques publiques de l'Etat. La présente note clarifie leur relation avec les responsables des politiques publiques et porte essentiellement sur :

- La définition d'un opérateur public.
- Les critères de classification des opérateurs publics.
- Les règles régissant la relation entre les opérateurs publics et la tutelle.

1- Définition de l'opérateur public :

Un opérateur public est un organisme non soumis au code de la comptabilité publique (entreprise publique, établissement public à caractère non administratif, association etc.) qui rend un service public.

Ces organismes participent à la réalisation des objectifs d'un programme ou de plusieurs programmes.

Les opérateurs reçoivent des subventions du budget de l'Etat d'une façon directe ou indirecte et s'engagent à réaliser un ensemble d'objectifs d'un programme définis dans le cadre d'un dialogue de gestion avec le responsable du programme qui sera formalisé dans des contrats de performance.

2- Critères de classification d'un opérateur :

Un opérateur public doit répondre nécessairement aux trois critères suivants :

> Critère "activité" :

1. L'organisme réalise une activité de service public.
2. L'organisme participe dans l'exécution d'un programme ou de plusieurs programmes et de ses objectifs.

Ces deux critères sont cumulatifs pour qualifier un opérateur.

> Critère "financier" :

1. Le capital de l'organisme est détenu à plus de 50 % par l'Etat.
2. L'organisme reçoit des fonds publics ou des subventions d'une façon directe ou indirecte.
3. Le poids de la subvention versée à l'organisme est assez important par rapport au budget du programme ou des programmes auxquels il contribue.
4. L'organisme exploite ou occupe une partie des biens patrimoniaux de l'État.

Ces critères financiers sont alternatifs.

> Critère "de la tutelle" :

1. L'Etat participe dans la fixation des orientations stratégiques de l'organisme.
2. L'Etat assure un contrôle sur ces organismes (contrôle direct, mission d'inspection...) ou bien il est représenté dans les structures de gouvernance (conseil d'administration...)

Ces critères de la tutelle sont cumulatifs.



Pour classer un organisme en tant qu'opérateur, les trois types de critères cités ci-dessus doivent être satisfaits d'une façon cumulative.

3- Règles générales qui définissent la relation entre programme - opérateurs :

Cette partie fixe l'ensemble des règles qui déterminent la relation entre le chef de la mission, le responsable du programme et le responsable de l'opérateur.

- Rôles et responsabilités

Les opérateurs publics sont un acteur principal dans cette démarche basée sur l'efficacité de l'action publique aussi bien de point de vue budgétaire que de point de vue réalisation des politiques publiques. Dans ce cadre, il est à signaler que :

- Le responsable de programme délègue aux opérateurs publics rattachés à son programme la réalisation d'un ou des objectifs stratégiques et opérationnels.

- Le responsable de l'opérateur est appelé à assister aux réunions du dialogue de gestion selon le calendrier fixé par le responsable de programme et il est tenu de rendre compte périodiquement de l'état d'avancement de la réalisation des objectifs qui leur sont assignés.

- Un contrat de performance sur le moyen terme peut être signé entre le premier responsable de l'opérateur, le chef de la mission et le responsable programme. Ce contrat montre la contribution effective de l'opérateur et l'ensemble des activités sur lesquelles il s'est engagé pour la réalisation des objectifs attribués.

- Une lettre de mission portant sur les objectifs et les subventions doit être adressée au début de chaque année à l'opérateur.

- Une fiche spécifique pour chaque opérateur est annexée au projet annuel de performance du programme de rattachement. Elle résume son champ d'intervention, ses orientations stratégiques ainsi que les priorités en relation avec les objectifs qui lui sont assignés et les crédits alloués.

- Les règles régissant un opérateur

- Un opérateur ne peut être considéré ni un sous-programme ni une unité opérationnelle dans le schéma de la déclinaison opérationnelle des programmes.

- Un opérateur est rattaché directement au programme, mais sa relation avec le ou les sous-programmes centraux se limite au reporting.

- Un opérateur peut être rattaché à un seul programme ou plusieurs programmes à la fois dans le cadre de la même mission.



Annexe 4 : Note sur le programme pilotage et appui



1- Cadre général

Le programme pilotage et appui est un programme commun à l'ensemble des missions visant à appuyer tous les programmes opérationnels et les soutenir dans la réalisation de leurs objectifs et indicateurs de performance. Il veille à l'optimisation de la gestion des moyens (matériels, humains et financiers) alloués à la mission au bénéfice de tous les programmes.

En vue d'améliorer la qualité des documents de performance et leurs présentations et d'assurer une comparabilité et cohérence d'ensemble des fonctions supports entre les missions, des travaux ont été menés par l'UGBO centrale et les autres acteurs ministériels concernés avec l'appui avec les experts, pour définir un socle commun à tous les ministères. Ce dernier comprend des éléments communs obligatoires tout en laissant des marges de manœuvres pour prendre en compte les spécificités de chaque mission conformément à la doctrine en la matière.

Cette orientation trouve son origine suite à :

- La constatation de l'existence des fonctions supports et des services qui sont communs à tous les ministères au niveau du programme pilotage et appui.
- L'importance de l'enjeu budgétaire du programme pilotage et appui par rapport aux restes des programmes métiers.

A cet effet, une note d'orientation a été préparée depuis 2018, relative au cadre standard du programme pilotage et appui qui vise principalement à définir une démarche unifiée permettant la préparation d'un cadre de performance homogène entre les ministères pour le programme pilotage et appui ainsi que sa déclinaison sur la chaîne de responsabilité.

Ce cadre standard a été de nouveau revisité compte tenu des avancées réalisées au niveau de la déclinaison de la performance des programmes de la mission, y compris le programme pilotage et appui.

La version définitive du cadre unifiée de la déclinaison de la performance du programme pilotage et appui a été arrêtée et partagée avec toutes les missions en octobre 2020.

2- Définition du programme pilotage et appui

Le programme pilotage et appui comprend tous les services qui assurent des prestations et qui soutiennent les programmes opérationnels dans la réalisation de leurs objectifs.



Plus précisément, il comprend :

1- **Les services** qui regroupent essentiellement le ministre et leur collaborateur direct (cabinet), le secrétaire général, l'inspection générale ministérielle (non spécifique à un métier ou une politique publique), les services d'aide à la décision (unité GBO, unité de gouvernance, bureau d'études et de planification), les directions des affaires juridiques, le bureau de la communication et autres.

Ces services comprennent tous les services qui assurent le pilotage, la coordination, la cohérence d'ensemble, le suivi et l'évaluation des actions menées par l'ensemble de la mission.

2- **Les Services de soutien à l'ensemble des programmes de la mission**; Il s'agit souvent des directions des affaires financières, des directions des ressources humaines, des directions des systèmes d'information, des services des affaires logistiques, des services des affaires foncières.

Ce programme assure neuf fonctions de pilotage et d'appui horizontales et communes entre les missions plus précisément:

Pilotage : La fonction de pilotage comprend les activités relevant des différents services susmentionnés ci-dessus, liées principalement à la coordination, au suivi, à l'évaluation, à la supervision, à la planification et aux études .

Ressources humaines : Cette fonction comprend des activités liées principalement à la gestion des ressources humaines, à la formation, à l'assurance des actions sociales au profit des agents et aux autres activités menées par la mission dans ce domaine.

Systèmes d'information : Cette fonction comprend un ensemble des activités telles que la connexion des agents au réseau d'internet et intranet, le développement des systèmes d'information etc.

Affaires foncières : Cette fonction comprend des activités liées à la gestion du parc immobilier de la mission, à l'entretien des bâtiments et des équipements, au développement et aménagement des bâtiments etc.

Affaires logistiques : Elle comprend les activités liées à la gestion du parc automobile de la mission, à la rationalisation de la consommation des énergies et autres.

Affaires financières : Elle comprend les activités liées à la gestion de toutes les affaires financières de la mission (Budget, PAD, centralisation des informations à incidence budgétaire, mise en place des moyens au profit des autres programmes etc.)



Affaires juridiques : Il s'agit des activités liées à la préparation des projets de textes législatifs et réglementaires relatifs aux secteurs, à l'établissement des consultations juridiques sur les questions qui lui sont soumises par les différents services de la mission, au traitement des dossiers du contentieux dont le ministère fait partie / Défendre les intérêts du ministère devant les instances juridiques

Achats : Elle comprend les activités liées aux achats.

Communication : Cette fonction comprend diverses activités liées à la définition d'une stratégie de communication de la mission et toutes les activités permettant la communication de la mission avec l'extérieur.

A Partir de ces neuf fonctions, un ensemble d'activités peuvent être définies et regroupées en un nombre limité (cela diffère d'une mission à une autre). La définition des activités dépend de l'enjeu budgétaire et de la significativité de la fonction au niveau de ce programme.



3- La démarche adoptée pour élaborer un cadre de performance commun du programme pilotage et appui

La première étape : Revue de la cartographie du programme pilotage et appui

Cette étape nécessite « l'assainissement » du programme pilotage et appui à travers l'identification des structures appartenant au programme pilotage et appui qui assurent les neuf fonctions d'appui communes et de procéder au rattachement des structures assurant des fonctions autres que les neuf fonctions susmentionnées ci-dessus au niveau des programmes opérationnels.

Deuxième étape : Définir un cadre de performance unifié du programme pilotage et appui

Sur la base des travaux avec tous les acteurs concernés, il est retenu un cadre unifié du programme "pilotage et appui" reposant :

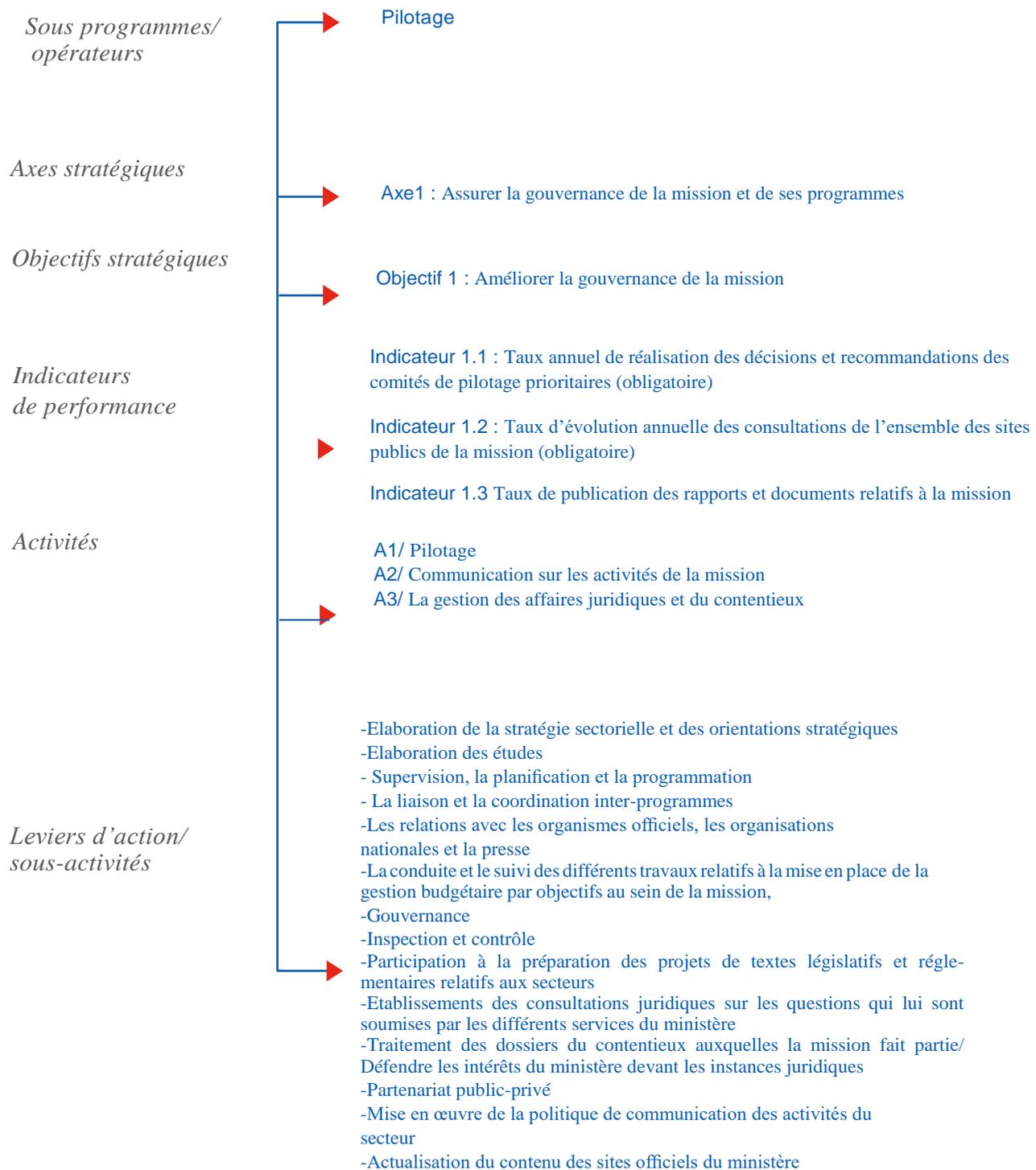
1. d'une part, sur un cadre de performance commun à l'ensemble des missions comportant la finalité, les axes stratégiques, trois objectifs stratégiques qui sont communs à tous. Ces trois objectifs stratégiques obligatoires sont assortis d'indicateurs de performance obligatoires,

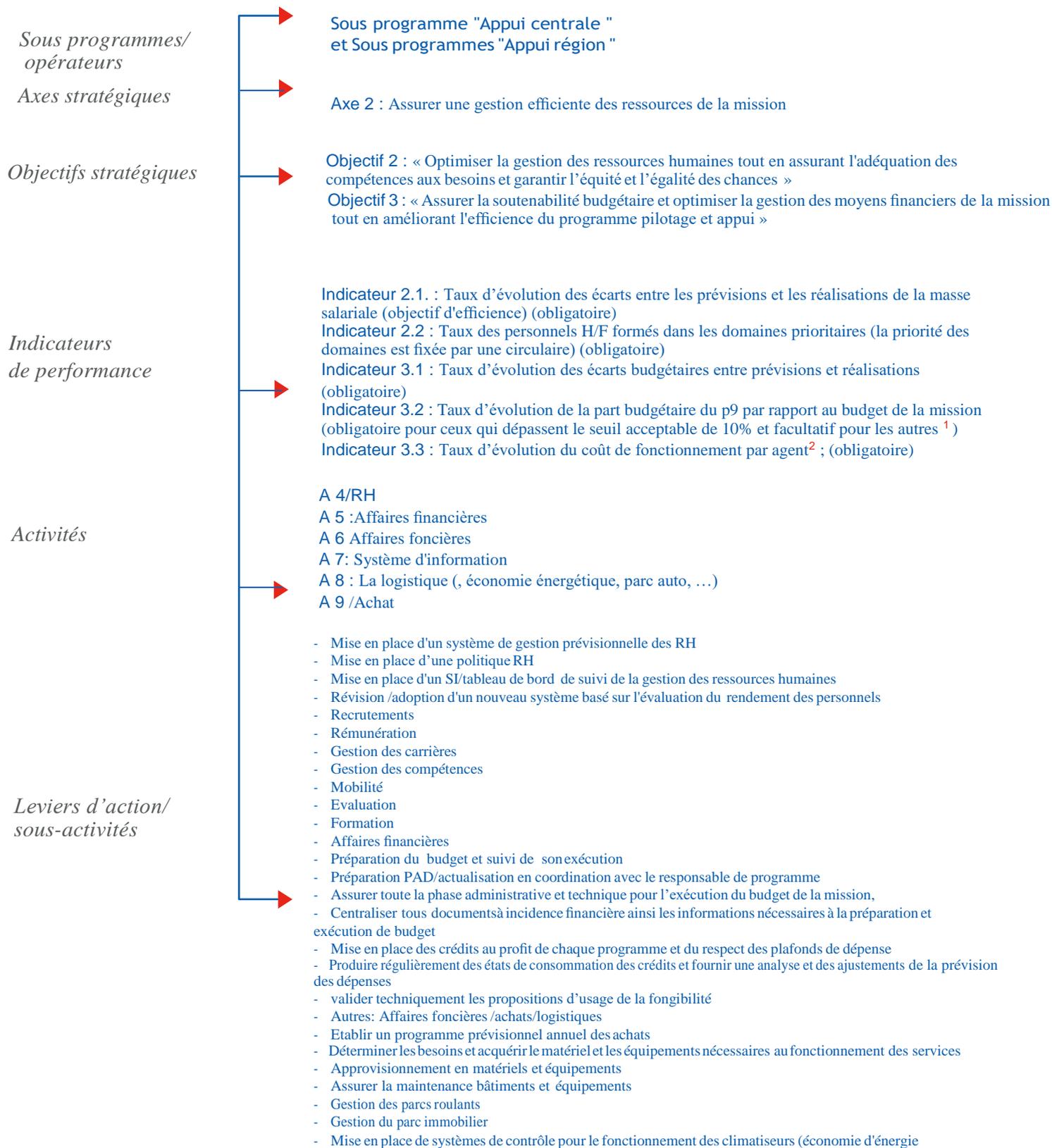
2. et d'autre part, sur un cadre unifié de la déclinaison de la performance du programme pilotage et appui avec des objectifs opérationnels et des indicateurs de gestion communs à l'ensemble des missions.

Des objectifs et des indicateurs optionnels (aux niveaux stratégique et opérationnel) en vue de prendre en considération les spécificités de la mission sont toujours envisageables.

NB : Il est conseillé de ne pas dépasser quatre objectifs stratégiques maximum et trois indicateurs de performances pour chaque objectif.







¹ Cet indicateur est obligatoire pour les ministères qui ont un taux au delà de 10 % et facultatif pour ceux qui ont un taux de moins de 10 %

² Cet indicateur englobe l'efficience des dépenses de fonctionnement hors MS et comprend le volet logistique, achat, économie énergétique

*Annexe 5 : Note sur la déclinaison de
la performance des
programmes*



Introduction

Le schéma ci dessous présente les grandes étapes à réaliser pour parvenir à une mise en œuvre intégrale de la LOB.

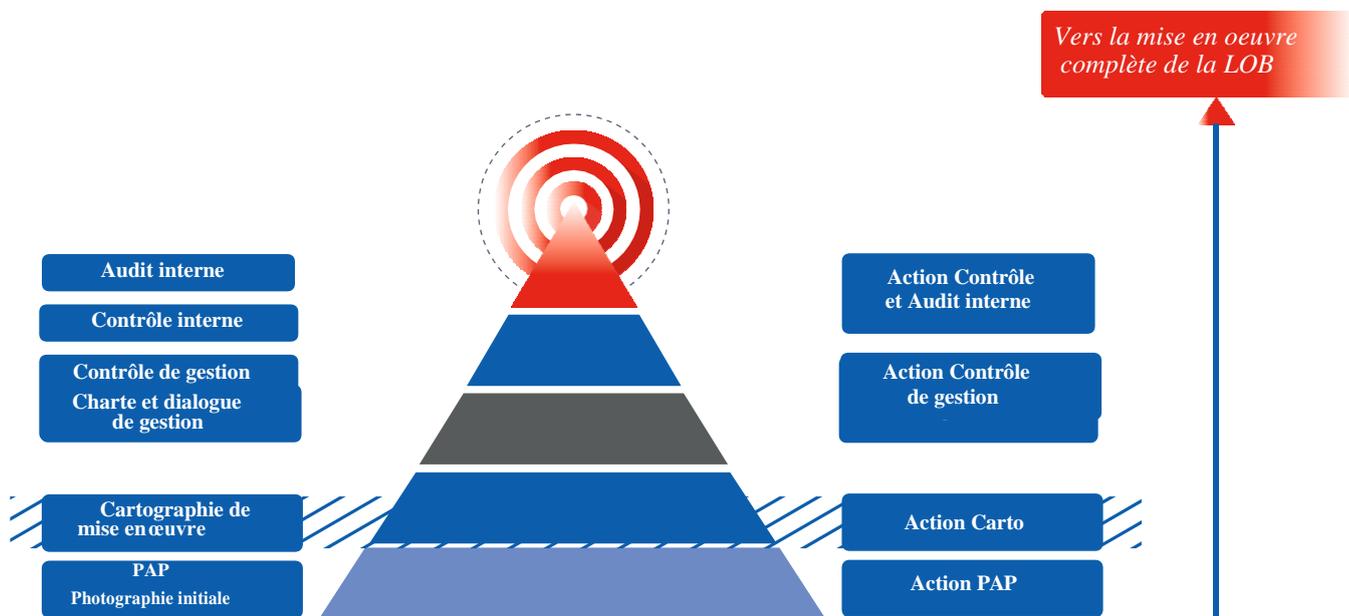


Figure 1 : Etapes de mise en œuvre de la LOB

Les deux premières étapes, qui sont de nature essentiellement conceptuelle, sont les plus difficiles et les plus volumineuses en termes de réalisation pour passer d'une gestion administrative dite « classique » à une gestion du budget par objectifs. Elles sont parvenues aujourd'hui, à un degré de maturité collective qui permet d'envisager une première mise en œuvre en mode LOB au premier janvier 2020 par le développement dès à présent d'une phase de transition de nature plus opérationnelle, à la fois managériale et de pilotage des programmes qui reposera sur des bases solides.

Qu'est ce que la déclinaison de la performance (DPERF) d'un programme ?

La déclinaison de la performance est précisément cette courte phase de transition indispensable depuis les deux premiers étages conceptuels déjà développés, vers leur mise en œuvre effective dans le cadre de la préparation comme de l'exécution budgétaire. (Figure1).

La déclinaison de la performance d'un programme est l'articulation et la convergence de son cadre de performance au niveau stratégique avec sa déclinaison opérationnelle (DOP) ,elle répond à la question : *Comment la performance du programme est-elle portée par les différents niveaux de sa chaîne de mise en œuvre et de responsabilité ? Avec quels objectifs, à ces différents niveaux (sous pro- gramme et UO) et quels indicateurs associés ?*

La déclinaison de la performance permettra l'alimentation du système d'information de suivi de la performance qui facilitera le pilotage des programmes à tous les niveaux.

Cette déclinaison de la performance dans les DOP des programmes conditionnera la qualité des travaux à venir et leurs résultats en termes de management (*Dialogue et charte de gestion*) et de pilotage des programmes (*contrôle de gestion*) : Ces deux dernières étapes indispensables pour la mise en œuvre effective des programmes en mode LOB.

La déclinaison de la performance suppose les conditions suivantes :

- Une stratégie du programme clairement définie et exprimée.
- Des objectifs cohérents avec la stratégie et qui sont de véritables priorités (*en nombre limité par conséquents*¹).
- Des indicateurs de performance qui sont pertinents au regard des objectifs auxquels ils sont attachés (*et en nombre limité*²).
- En conséquence un cadre de performance du programme clair, simple compréhensible pour le citoyens, l'utilisateur et le contribuable et fédérateur pour les équipes du ministère qui le mettent en œuvre.
- Une déclinaison opérationnelle du programme (DOP) performante, stabilisée et pleinement appropriée par les structures qui la composent.
- Des responsables de programme et de sous-programme désignés, investis et formés à cette nouvelle gestion budgétaire.

¹ 1 idéalement ,2 ou 3 au grand maximum par programme

² 1 ou 2 au maximum par objectif dans toute la mesure du possible



Comment décliner la performance au sein des programmes ?

La déclinaison de la performance au sein des programmes s'effectue en trois étapes :

Première étape : Définir les objectifs et les indicateurs stratégiques du programme.

Deuxième étape : Décliner les objectifs et les indicateurs stratégiques au niveau des sous-programmes.

Deux cas sont possibles :

- Portage direct de l'objectif stratégique par un sous-programme;
- Objectif stratégique scindé géographiquement ou fonctionnellement par sous-programmes et / ou porté fonctionnellement par un opérateur

Tous les objectifs stratégiques correspondant à cette deuxième étape de déclinaison figurent dans de le PAP avec leurs indicateurs de performance;

Troisième étape : Compléter le niveau des sous-programmes, par des objectifs et indicateurs intermédiaires et , le cas échéant, par des objectifs complémentaires.

Il s'agit là d'une responsabilité du RSPROG soumise à l'approbation du RPROG. A ce niveau et à ce stade, ces compléments, en termes d'objectifs et d'indicateurs intermédiaires ou complémentaires, n'ont pas a priori vocation à figurer dans les PAP et RAP et composent la racine du système de gestion interne au programme. Ils pourront être utilisés sous forme informative pour certains d'entre eux et à l'initiative du RPROG, dans les PAP et RAP.

Dans tous les cas, ces objectifs et indicateurs opérationnels (intermédiaires et complémentaires) ont pour vocation de nourrir les discussions budgétaires avec le niveau de détail requis.

De ce fait, ils intégreront les chartes de gestion sectorielles, et obligatoirement les documents et dossiers de préparation du budget éclairée par la performance ainsi que les tableaux de bord extraits du *SI Performance*.



Les opérateurs pourront porter des objectifs et indicateurs intermédiaires et complémentaires comme évoqué pour les sous-programmes, ces derniers sont formalisés dans les contrats de performance.

Quatrième étape : Décliner ces objectifs et indicateurs depuis le niveau du sous-programmes vers les UO selon la même logique.

Pour les UO importantes, cette déclinaison pourra et devra selon l’appréciation du RUO et de son RSPROG, se poursuivre, selon le même mécanisme, vers l’ensemble des entités administratives qui composent l’UO.

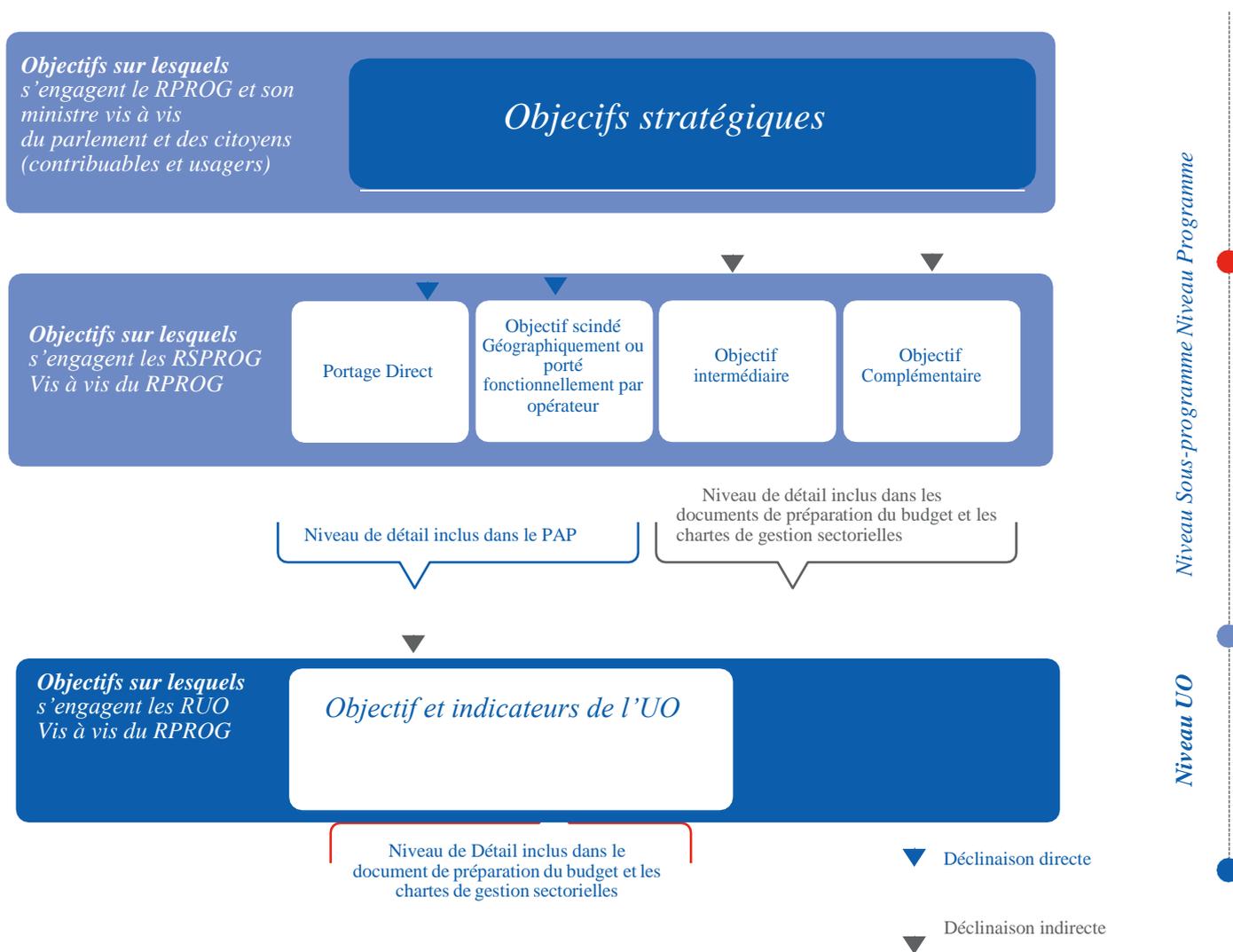


Figure 2 : Schématisation des étapes de la démarche DPERF.

Conclusion

Il à noter que :

- Il y a deux niveaux d'objectifs : le stratégique et l'opérationnel.
- Il y a trois types d'objectifs : l'objectif stratégique , l'intermédiaire , et le complémentaire.
- Les objectifs stratégiques et leurs étendus (objectifs portés directement par un sous-programme ou déclinés géographiquement ou bien fonctionnellement) figurent dans les PAP et les RAP .
- Les objectifs intermédiaires et complémentaires figurent dans les chartes de gestion sectorielles et les documents de préparation du budget, ainsi ils alimentent les tableaux SI Performance .

Annexe 6 : *Brochures explicatives des concepts
de la déclinaison opérationnelle du
programme*

BROCHURE 1 : Programme et sous-programme



UN PROGRAMME

Un programme traduit une politique publique déterminée relevant d'une même mission et regroupe un ensemble homogène de sous-programmes et d'activités contribuant directement à la réalisation de ses objectifs.

ATTENTION

- Le programme représente l'unité de spécialisation des crédits
- Le Responsable de programme assure la répartition des crédits entre les sous-programmes

A RETENIR AUSSI

- Le responsable programme peut être dans certains cas lui-même le responsable d'un sous-programme et/ou bien le responsable d'une unité opérationnelle

UN SOUS PROGRAMME

Un sous-programme est la déclinaison sur un territoire ou un périmètre donné d'une partie du programme dont il relève



ATTENTION

- Un SP est le premier niveau de la délégation budgétaire et opérationnelle du programme
- Un SP est le premier niveau de la nomenclature par destination
- Un SP doit s'inscrire dans les objectifs du programme
- Un SP doit être identifié au niveau central comme il peut être au niveau interrégional et /ou régional



- Deux SP appartenant à deux programmes différents ne sont pas fongibles entre eux
- Pas de subordination hiérarchique entre les sous-programmes
- La fongibilité des crédits entre les SP d'un même programme se fait au niveau du programme

A RETENIR AUSSI

- Le responsable sous-programme peut être lui-même le responsable unité opérationnelle.
- Une entité administrative peut être responsable de plusieurs sous-programmes relevant des programmes différents (CRDA).

BROCHURE 2 : Unité opérationnelle et opérateur public



UNE UNITE OPERATIONNELLE

- Une Unité Opérationnelle (UO) est le deuxième niveau de la délégation opérationnelle du programme
- Une UO est la structure chargée de l'exécution réelle des 'activités /sous activités'
- Une UO peut être un regroupement de quelques structures administratives

ATTENTION

- Une UO représente le niveau unique de la délégation opérationnelle d'un SP
- Une UO doit être soit une entité administrative appropriée de l'organigramme soit un EPA ou même UGP
- Une UO ne peut être rattachée qu'à un seul sous-programme

A RETENIR AUSSI

- Une UO peut avoir une délégation budgétaire du programme (EPA)
- Une UO doit être identifiée au niveau central et/ou interrégional/ régional et /ou local

UN OPERATEUR

Un opérateur est tout organisme exerçant un service public, non soumis au code de la comptabilité publique et participe à la réalisation d'une ou de plusieurs politiques publiques au niveau de la même mission et bénéficiant d'un financement direct ou indirect du budget de l'Etat. (EPNA, EP, Association...)



ATTENTION

- Un opérateur est identifié sur la base de la présence des trois critères (lié à l'activité, financier, l'exercice de tutelle)
- Un opérateur est rattaché à un programme ou plus dans une même mission
- Seuls les opérateurs contribuant directement à la réalisation d'un ou plusieurs objectifs du programme qui sont à considérer dans le schéma de la déclinaison opérationnelle.

