

Tunisie

Dialogue de gestion et pilotage de la performance

Guide méthodologique

SOMMAIRE

Remerciements	5
Préface.....	6
Introduction.....	7
1. Pourquoi un « dialogue de gestion » ?.....	9
1.1 La logique sous-jacente à la gestion de programmes (rappel).....	9
1.2 Une dynamique d'échanges, d'engagements et d'information : rôle et.....	
place du dialogue de gestion	12
1.3 Plusieurs organisations possibles du dialogue de gestion	14
1.4. Définir les règles du jeu et concilier différentes formes de responsabilité	19
1.4.1. Les différentes formes de responsabilité dans le cadre de la gestion de programmes ...	19
1.4.2. Les « chartes de gestion ».....	22
2. L'architecture des programmes, cadre du dialogue de gestion.....	26
2.1. Le périmètre des programmes.....	26
2.1.1 Lignes directrices.....	26
2.1.2 Programmes - activités - budget : quelques précisions méthodologiques	27
2.2. Le découpage opérationnel des programmes	29
2.2.1. Programmes et structure administrative	30
2.2.2. Typologie des sous-programmes.....	30
2.2.3. Relations avec les opérateurs	34
2.3. Les responsabilités liées aux programmes	36
2.3.1. Lignes directrices	36
2.3.2. Le responsable de programme.....	36
2.3.3. Appui technique aux responsables de programmes ; relations entre programmes.....	38
2.4. La situation des quatre départements pilotes	39
3. Que signifie un pilotage centré sur la performance ?	41
3.1. Au cœur de chaque programme, une stratégie et une conception partagée de la performance	41
3.1.1. La sélection d'objectifs et d'indicateurs de performance des programmes : lignes directrices	42
3.1.2. La sélection des objectifs et indicateurs de performance dans les départements pilotes : état des lieux	43
3.1.3. L'élaboration du projet annuel de performance (PAP)	44
3.2. La déclinaison opérationnelle du programme dans le cadre d'un pilotage par objectifs...	47
3.2.1 Lignes directrices.....	47

3.2.2	Différentes configurations	51
4.	Procédure budgétaire et dialogue de gestion.....	53
4.1.	Schéma général	53
4.2.	Les grandes phases.....	55
4.3.	Articulation des calendriers de suivi de la performance et du cycle budgétaire.....	59
5.	L'exécution des dépenses publiques.....	62
5.1.	Eclairage : les nouvelles modalités d'exercice du contrôle financier en France dans le cadre de la LOLF	62
5.2.	Les procédures d'exécution des dépenses publiques en Tunisie	65
5.3.	Propositions d'aménagements des règles d'exécution des dépenses publiques en Tunisie	67
6.	L'analyse des réalisations, source d'objectivation du dialogue de gestion et ancrage du pilotage de la performance.....	70
6.1. 1	Un processus continu de suivi et d'analyse : le contrôle de gestion.....	71
6.1.2.	Organisation et positionnement.....	71
6.1.3.	Les attributions du contrôleur de gestion	72
6.1.4.	Quelques règles de bon usage du contrôle de gestion	73
6.1.5.	Lignes directrices	74
6.2.	Nécessité d'un système d'information adapté	75
6.2.1.	Un système d'information sur la gestion et la performance.....	75
6.2.2.	Capacités actuelles des systèmes d'information des pilotes, nouveaux enjeux.....	77
6.3.	Formalisation annuelle des résultats : le rapport annuel de performance	80
6.3.1.	Contenu, mode d'élaboration, finalité.....	80
6.3.2.	Déclinaison du RAP dans la chaîne de responsabilités.....	81
6.3.3	Des contrôles a posteriori ciblés : contrôle interne, audit, évaluation.....	82
6.4.	Le contrôle interne.....	82
6.4.1.	L'audit interne	83
6.4.2.	L'évaluation.....	86
7.	Pilotage général du dialogue de gestion et de la gestion de programmes	91
7.1.	Enjeux et difficultés à surmonter dans la mise en place de la gestion de programmes en Tunisie.....	91
7.1.1.	Au ministère de la santé publique.....	91
7.1.2.	Au ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche scientifique et de la technologie	93
7.1.3	Au département de la formation professionnelle (ministère de l'éducation et de la formation professionnelle)	95
7.1.4.	Au ministère de l'agriculture et des ressources hydrauliques	95

7.1.5	Défis communs à l'ensemble de l'administration	96
7.2.	La conduite de la réforme.....	98
7.2.1.	Les principaux acteurs de la conduite de la réforme	98
7.2.2	Outils et procédures de conduite de la réforme	101
LISTE DES ABREVIATIONS		105
GLOSSAIRE		106
A N N E X E S		110
LISTE DES ANNEXES.....		111

Remerciements

Le rapport a été préparé par Pierre Demangel et Nathalie Destais, consultants, sous la direction de Catherine Laurent, chargée du projet. Les collègues-examineurs ont été Frank Bessette et Renaud Seligmann.

Nous remercions l'équipe du ministère des finances, sous la direction de monsieur Ali Saadi, directeur général de l'unité GBO, ainsi que les équipes des ministères pilotes de la réforme GBO, chargés de l'agriculture, de la formation professionnelle, de l'enseignement supérieur et de la recherche, et de la santé publique, à Tunis comme en région, dont la mobilisation et la participation active au travail des consultants ont permis de donner toute sa substance au guide.

Préface

La Tunisie s'est engagée à partir de 2002 sur la voie d'une gestion budgétaire par programme et par objectifs de performance et, dès le début, la préparation de cette réforme a été accompagnée par une assistance technique de la Banque mondiale et de l'Union Européenne.

Cette assistance technique a été formalisée dans plusieurs rapports et guides méthodologiques remis au gouvernement de Tunisie : *Analyse du cadre conceptuel des budgets par objectifs*, Banque mondiale, juillet 2005 ; *Etablissement des nomenclatures de programmes et présentation budgétaire - Guide méthodologique*, Banque mondiale, juin 2007 ; *Schéma directeur pour le développement d'une gestion budgétaire par objectifs en Tunisie*, Banque mondiale, juin 2008 ; *Assistance technique pour la mise en place d'un cadre de dépenses à moyen terme et l'élaboration d'indicateurs de performance pour la GBO*, Union Européenne, novembre 2008. La Banque mondiale a également organisé un séminaire à Tunis en juin 2006 sur la gestion budgétaire par objectifs, auquel le Maroc et l'Algérie ont participé.

Le présent rapport s'inscrit dans la continuité de cette coopération avec le gouvernement tunisien. Il est centré sur les questions de management induites par la GBO : le dialogue de gestion au niveau de l'administration centrale et déconcentrée, le management financier des programmes, le pilotage de la performance et les contrôles.

Fondé sur les analyses tirées notamment d'une mission sur place au mois de mars 2009, et écrit en collaboration avec les équipes tunisiennes responsables de la réforme au sein du ministère des finances et des quatre départements pilotes, ce guide cherche à répondre aux problématiques de l'administration tunisienne, à ce stade de la réforme GBO. Il ne prétend donc pas donner une évaluation globale et systématique du chemin déjà accompli à travers cette réforme. Il ne prétend pas non plus fournir une étude systématique des expériences internationales dans ce domaine ; s'il se réfère à plusieurs reprises à l'expérience française, c'est en raison de la proximité des traditions administratives de ces deux pays et à titre d'illustration plutôt que de modèle. Enfin, ce rapport a vocation à être complété ultérieurement par d'autres documents et appuis, au fur et à mesure de l'avancement des différents volets de la réforme.

Ce guide méthodologique s'adresse à l'ensemble de l'administration, sur la base des expériences des quatre départements pilotes (agriculture et ressources hydrauliques, enseignement supérieur, recherche et technologie, formation professionnelle, santé publique). Il conserve donc une visée générale au-delà des spécificités des pilotes.

Introduction

Le gouvernement tunisien a entrepris une réforme en profondeur de son processus budgétaire et simultanément des modalités de gestion de ses politiques publiques. Engagée par l'amendement de la loi organique du budget le 13 mai 2004, cette réforme, dite de « gestion budgétaire par objectifs » (GBO), combine **un système de gestion budgétaire par programme et un management public par la performance**. Substituant une logique de résultats à une logique de moyens, elle vise à améliorer tant l'efficacité que l'efficience de l'action publique ainsi que son degré de transparence.

Il s'agit d'une réforme de longue haleine, dont la mise en œuvre comporte plusieurs volets et plusieurs étapes et nécessitera des ajustements continus. A terme, le budget de l'Etat, structuré par programmes, sera assorti d'objectifs et d'indicateurs chiffrés retraçant les effets escomptés des dépenses publiques, et les responsables de programmes rendront compte non seulement de l'emploi des ressources mais aussi des résultats de leurs services. De même, le contrôle des services d'audit-évaluation et des parlementaires devra porter autant sur la performance que sur la rigueur financière.

A présent, le cadre d'expérimentation de ces changements est posé en Tunisie. Les quatre départements pilotes (agriculture et ressources hydrauliques, enseignement supérieur, recherche et technologie, formation professionnelle, santé publique) ont défini leurs programmes, parfois leurs sous-programmes, identifié leurs responsables, et bien engagé le travail d'identification des objectifs et des indicateurs de performance.

Ces travaux préparatoires sont cependant assez différenciés selon les ministères (degré d'avancement de la structuration des programmes et de leur volet performance, degré d'adéquation des organigrammes centraux à une structure par programme...), comme sont différenciés d'ailleurs les contextes institutionnels des ministères concernés (degré de déconcentration régionale, mode de relation avec les établissements publics...). A l'inverse, on observe aussi certains points communs, tels que la forte concentration de la gestion des ressources humaines dans les mains des directions générales des services communs, une assez grande centralisation des procédures d'exécution des dépenses publiques, et une culture administrative hiérarchique accordant une place importante aux contrôles à priori.

A ce stade, une prochaine étape de la réforme liée à la GBO est la mise en place d'un système d'organisation des responsabilités et des flux d'information qui réponde aux besoins du management de la performance autant qu'aux échéances du cycle budgétaire. Cette combinaison d'organisation, de flux d'information, de concertation et d'engagements est communément appelée « **dialogue de gestion** ». Tel est l'objet de ce guide méthodologique.

A travers ses différentes parties, ce guide aborde à la fois la justification du dialogue de gestion, le cadre institutionnel dans lequel il se construit, son objet, ses outils, ses grands principes et ses difficultés spécifiques. Par ailleurs, le plan du guide suit l'ordre des grandes étapes de mise en place du dialogue de gestion tel que le rencontrera l'administration tunisienne :

- la définition de l'architecture des programmes et des responsabilités, qui forme un nouveau cadre pour la gestion publique ;
- la formalisation des références et outils d'un pilotage centré sur la performance ;
- la préparation budgétaire annuelle ;
- l'exécution budgétaire ;
- l'analyse des réalisations à travers des modalités de contrôle au fil de la gestion et des modalités d'audit ou d'évaluation ponctuelle, plus approfondis ;
- enfin, la nécessité d'assurer la cohérence et l'utilité du dialogue de gestion au sein de l'administration à travers une conduite appropriée de la réforme et une claire identification des difficultés à surmonter dans le contexte de la Tunisie.

Le dialogue de gestion est une façon de concevoir les relations entre services administratifs associés dans le cadre d'un programme, en fondant ces relations sur certaines procédures, échéances et outils (cadre de performance, suivi et analyse de la performance, contrôle de gestion, préparation puis exécution budgétaire, en particulier). C'est pourquoi les liens entre les différentes parties de ce guide et la cohérence du schéma d'ensemble sont importants. Pour cette même raison, les conseils méthodologiques relatifs à la délimitation des programmes ou à leurs objectifs et indicateurs, déjà abordés dans de précédents rapports de la Banque mondiale et de l'Union Européenne, ont été repris ici et approfondis, étant déterminants pour le bon fonctionnement du dialogue de gestion.

Développer de nouvelles formes de concertation, de coordination et d'engagement en même temps qu'une meilleure information de l'administration sur ses résultats, assurer la convergence des cadres de référence nationaux et locaux de la gestion des programmes au profit d'une meilleure qualité de service, tels sont quelques-uns des enjeux du dialogue de gestion pour la Tunisie.

Enfin, on soulignera que le dialogue de gestion suppose des règles du jeu précises, définies au préalable. Il ne prend tout son sens que dans une démarche d'explicitation des objectifs et des responsabilités de chacun.

A qui s'adresse ce guide méthodologique? Que vise-t-il ?

Ce guide s'adresse aux départements pilotes – qui vont approfondir progressivement la mise en œuvre de la réforme sur la base des premiers retours d'expérience – et aux autres ministères, qui s'engageront dans l'exercice prochainement. A tous, les repères méthodologiques, recommandations, outils, exemples de pratiques à l'étranger, contenus dans ce guide pourront être utiles. En outre, les éléments de diagnostic relatifs aux ministères pilotes ancrent ces propositions dans la réalité concrète – et diverse – de l'administration tunisienne.

Ce guide a pour but de favoriser une compréhension et une appropriation larges des logiques du dialogue de gestion et du pilotage par la performance au sein de l'administration tunisienne, et de permettre à ces logiques *d'avoir réellement prise sur les réalités* afin de favoriser l'amélioration du service rendu aux usagers et l'enrichissement du travail des agents de l'Etat.

1. Pourquoi un « dialogue de gestion » ?

1.1. La logique sous-jacente à la gestion de programmes (rappel)

La gestion de programmes au sens de la GBO a vocation à faire évoluer les pratiques administratives **à l'intersection de la gouvernance budgétaire et de la gestion publique**. Ces évolutions, qui forment le contexte et la raison d'être du dialogue de gestion, peuvent être rappelées et résumées de la façon suivante :

► Un budget présenté non plus seulement par nature de dépense (fonctionnement, investissement, intervention, etc.) mais par aussi par destination, c'est-à-dire par ensemble de politiques publiques.

La structuration de l'activité de chaque ministère et de son budget en programmes est un des aspects majeurs du nouveau système de gouvernance budgétaire.

Le programme devient l'unité de base de la spécialité des crédits et l'unité naturelle d'exécution du budget. Il constitue également le cadre de présentation des stratégies publiques et de leurs outils de suivi.

Le programme constitue une enveloppe globale et limitative de crédits de diverses natures, correspondant à un ensemble cohérent d'activités, poursuivant une finalité commune, dont la responsabilité de financement, d'orientation et de suivi est confiée à un responsable désigné par le ministre concerné.

Le responsable de programme doit pouvoir, dans une large mesure, modifier la répartition de ses crédits : c'est le principe de fongibilité, qui doit naturellement être encadré au niveau de l'État voire de chaque ministère mais doit connaître une application bien réelle. Ceci est cohérent avec le fait que, dans la logique de la GBO, la répartition des crédits à l'intérieur des programmes, telle qu'elle figure dans le projet de loi de finances (ou dans ses annexes) n'est qu'indicative (tel est le cas en France par exemple).

► Un budget aussi lisible et complet que possible pour chaque programme

La logique de la GBO conduit à rattacher à chaque programme tous les crédits qui lui sont directement imputables, quels que soient leur nature et leurs niveaux d'exécution (en évitant toutefois un recours complexe et artificiel aux clés de répartition). Ce principe a pour but, d'une part, de fournir une image aussi précise que possible des ressources mobilisées par chaque programme, et d'autre part, de fournir au responsable de programme une large base de ressources à partir de laquelle il peut organiser ses moyens et programmer ses activités efficacement, en utilisant la souplesse offerte par la fongibilité de certains crédits.

Cette même logique conduit aussi à rattacher les grands opérateurs aux programmes auxquels ils participent. Les projets annuels de performances ont donc vocation à détailler les missions des opérateurs, leur contribution aux programmes auxquels ils se rattachent, la nature de leurs liens avec l'État (modalité de la tutelle, contrats d'objectifs, etc.), leurs propres objectifs et indicateurs, ainsi que les crédits du programme qui leur sont destinés et leurs effectifs.

► *Des documents budgétaires enrichis*

Aux documents accompagnant traditionnellement le projet de loi de finances soumis au Parlement s'ajouteront désormais les projets annuels de performance (PAP) respectifs des ministères, qui présentent ainsi pour chacun de leurs programmes, l'ensemble stratégie-objectifs-activités, les indicateurs de performance, les crédits ainsi que les effectifs relatifs à la nouvelle année budgétaire et relatifs à l'exercice en cours, les crédits et effectifs des opérateurs concourant aux programmes.

Symétriquement, aux documents accompagnant traditionnellement le projet de loi de règlement du budget de l'Etat s'ajouteront désormais les rapports annuels de performance (RAP) respectifs des ministères, qui rapprochent ainsi, pour chacun de leurs programmes, prévision et exécution budgétaire, d'une part, objectifs et résultats constatés, d'autre part.

► *Un budget relié à des résultats, assorti de nouvelles souplesses de gestion*

L'un des enjeux majeurs de la gestion par objectifs et par programme est de tempérer et contrebalancer la culture de moyens, naturellement forte dans l'administration, par le développement d'une culture de résultats. La capacité à atteindre les résultats attendus avec une économie de moyens soutenable, est ainsi au cœur du nouveau cadre budgétaire et de la logique de gestion publique qui l'accompagne.

En conséquence, la préparation et la discussion budgétaires ne doivent pas porter uniquement sur les crédits et leur justification, mais aussi sur les stratégies, les objectifs, les dynamiques de moyen terme des politiques publiques. Une nouvelle chaîne de responsabilités se met ainsi en place dans l'administration, avec des libertés plus larges pour les gestionnaires publics.

À chaque programme sont donc associés une stratégie, des objectifs et des indicateurs de performance quantifiés, lesquels doivent être conçus pour éclairer l'action publique plutôt que comme des références « dures ». Cet ensemble, qui constitue le volet « performance » du budget, figure dans le projet annuel de performance de chaque ministère annexé au projet de loi de finances. Sous l'autorité de son ministre, le responsable du programme s'engage sur les éléments contenus dans le PAP. Il rendra compte des résultats obtenus dans son rapport annuel de performances. On se gardera bien toutefois d'établir un lien mécanique entre le niveau des crédits et le niveau des indicateurs de résultats.

► *De nouveaux ‘managers’ publics*

Le responsable de programme est le maillon central de la nouvelle gestion publique, à la charnière entre responsabilité politique et responsabilité de gestion ; sa responsabilité, de nature managériale, coexiste avec la structure de responsabilité hiérarchique classique, qui ne disparaît pas.

Placé sous l'autorité du ministre, le responsable de programme participe à l'élaboration des objectifs stratégiques du programme dont il a la charge et il est le garant de sa mise en œuvre opérationnelle. Avec le ministre, le responsable de programme s'engage sur les objectifs et indicateurs inscrits dans le PAP. En contrepartie, il est doté d'une enveloppe de crédits globale et il dispose d'une relative autonomie dans ses choix de gestion : il choisit où et comment affecter les moyens financiers et humains mis à sa disposition pour remplir ses objectifs. Dans leur immense majorité, les responsables de programme sont des directeurs d'administration centrale, des secrétaires généraux ou des chefs de services à compétence nationale qui le plus souvent n'ont la responsabilité que d'un programme.

La gestion des programmes est déléguée à des responsables opérationnels qui jouent également un rôle renouvelé de management, essentiel. Disposant d'une enveloppe globale de moyens, ils s'engagent sur des objectifs opérationnels, programment leurs activités et répartissent leurs moyens entre les différentes unités sur le terrain.

Dans ce contexte, les directeurs des affaires financières conservent un rôle de premier plan dans la gestion publique : ils préparent, en lien avec les responsables de programme et les directeurs fonctionnels concernés (ressources humaines notamment) les négociations, décisions et arbitrages dans le domaine budgétaire. Ils précisent les doctrines ministérielles de gestion et d'utilisation des ressources (politique d'achats, politique immobilière par exemple). Ils coordonnent et consolident les comptes-rendus d'exécution des responsables de programme et organisent le contrôle de gestion et l'audit interne. Ils exercent des fonctions de conseil, d'expertise et d'assistance au sein de leur ministère. Ils sont par ailleurs les interlocuteurs attitrés des services budgétaires du ministère des finances, du contrôle général des dépenses et du département comptable ministériel.

► *Une nouvelle chaîne de responsabilité, engagée sur la performance*

Il s'agit de construire une chaîne de responsabilités qui favorise la mobilisation des agents à tous les niveaux autour de la notion de performance telle que définie pour chaque programme. Cette chaîne inclut services centraux et déconcentrés, gouverneurs régionaux et établissements publics.

Le contrôle des dépenses doit contribuer également au nouvel équilibre entre responsabilité du gestionnaire et contrôle de ses dépenses, ce qui implique certaines évolutions dans les modalités et l'étendue du contrôle ainsi exercé.

De façon générale, la refonte des processus de gestion de la dépense publique à travers la GBO doit conduire logiquement à une professionnalisation des métiers de la fonction financière de l'État.

Enfin, la fonction de contrôle de gestion doit accompagner la logique de performance, en améliorant progressivement le rapport entre moyens engagés et résultats, et en nourrissant le dialogue de gestion de données objectives.

La recherche de performance du service public est un exercice nécessairement collectif ; la communication, la concertation, l'échange sur les pratiques professionnelles en constituent des expressions vivantes essentielles.

► *...Autant de justifications du « dialogue de gestion »*

Articulation entre cycle budgétaire et pilotage de la performance, concrétisation des nouveaux modes de management, des nouvelles souplesses de gestion et des nouvelles formes de responsabilité, organisation des rôles, des procédures et flux d'information, redéfinition des temps collectifs dans la gestion des politiques publiques, telles sont les justifications du « dialogue de gestion » au sein de l'administration.

1.2 Une dynamique d'échanges, d'engagements et d'information : rôle et place du dialogue de gestion

Le dialogue de gestion est le processus d'échanges et de décision institué entre un niveau administratif et les niveaux qui lui sont subordonnés, concernant les volumes de moyens mis à disposition des entités subordonnées, les objectifs qui leur sont assignés, et plus généralement la notion de performance applicable aux politiques publiques considérées. On parle aussi « **d'animation de gestion** ».

De la délégation des responsabilités naît le dialogue de gestion, dont est gardien et animateur le responsable de programme. Au niveau central, le dialogue de gestion s'instaure :

- d'une part, selon un axe horizontal, entre le responsable de programme et les directeurs participant au programme ou chargés de services d'appui (affaires financières, ressources humaines, etc.) ainsi que l'autorité chargée du contrôle des dépenses ;
- d'autre part, selon un axe vertical, entre le responsable du programme et les responsables opérationnels chargés de sa mise en œuvre.

Au niveau territorial, le dialogue de gestion englobe les acteurs locaux tels que les chefs de service déconcentrés, le gouverneur et l'autorité localement chargée du contrôle des dépenses.

Le dialogue de gestion a pour enjeu l'optimisation de la gestion et des modes d'action de l'administration, le bon usage de l'ensemble des ressources publiques, la cohérence entre ces ressources, l'activité et les objectifs des services. **L'identification des leviers d'action pertinents des gestionnaires en est un élément important.** Le dialogue de gestion s'inscrit dans une dynamique d'amélioration graduelle de la gestion publique, à partir d'un état des lieux partagé.

Le dialogue de gestion peut être formalisé dans une « charte de gestion des programmes » (ou « protocole de gestion » dans les phases expérimentales – cf. paragraphe 1.4.2.) ou s'appuyer sur tout autre type de support (circulaire d'application des projets annuels de performance, comme au ministère de l'emploi français, ou directive nationale d'orientation ministérielle, comme au ministère de la santé français, par exemple) qui permette de préciser les espaces d'autonomie et de responsabilité de chaque acteur et les règles de circulation de l'information entre eux.

Les conditions de réussite du dialogue de gestion impliquent notamment :

- une bonne structure de programmes ;
- une chaîne de responsabilité des programmes resserrée ;
- l'association des personnels, en particulier aux exercices d'élaboration des cadres de performance, de programmation des activités et d'analyse des résultats ;
- un dispositif (même simple) de contrôle de gestion ;
- un exercice de comparaison des performances dans l'espace et dans le temps (à partir des indicateurs, dont l'exploitation effective est essentielle).

Si le dialogue de gestion modifie les modes de travail habituels des agents de l'Etat, particulièrement de son encadrement, il est aussi source d'améliorations pour ceux-ci, comme pour les bénéficiaires des politiques publiques.

Le dialogue de gestion, inséré dans la démarche plus large de pilotage par la performance, contribue en effet à **décloisonner** les services de l'État et à développer le travail en commun autour des priorités ministérielles : on engrange ces bénéfices en dotant les services de budgets globaux pour chaque ensemble de politiques publiques, en mettant la logique de résultats au premier plan, en développant la concertation, en incitant à une meilleure intégration entre échelons centraux et locaux, et en permettant notamment aux échelons opérationnels de prendre une plus grande part aux discussions sur la répartition des moyens, la programmation des activités et le réemploi des marges dégagées.

Ce faisant, le dialogue de gestion doit aussi permettre de dépenser mieux, à travers la recherche de meilleures combinaisons de moyens dans la gestion des services et des politiques publiques, et à travers une formulation plus explicite des finalités des activités des administrations. Cela fait écho à cette affirmation récente d'un cadre du ministère de la santé, qui soulignait « un problème d'optimisation des ressources beaucoup plus pressant que le problème du volume des ressources ».

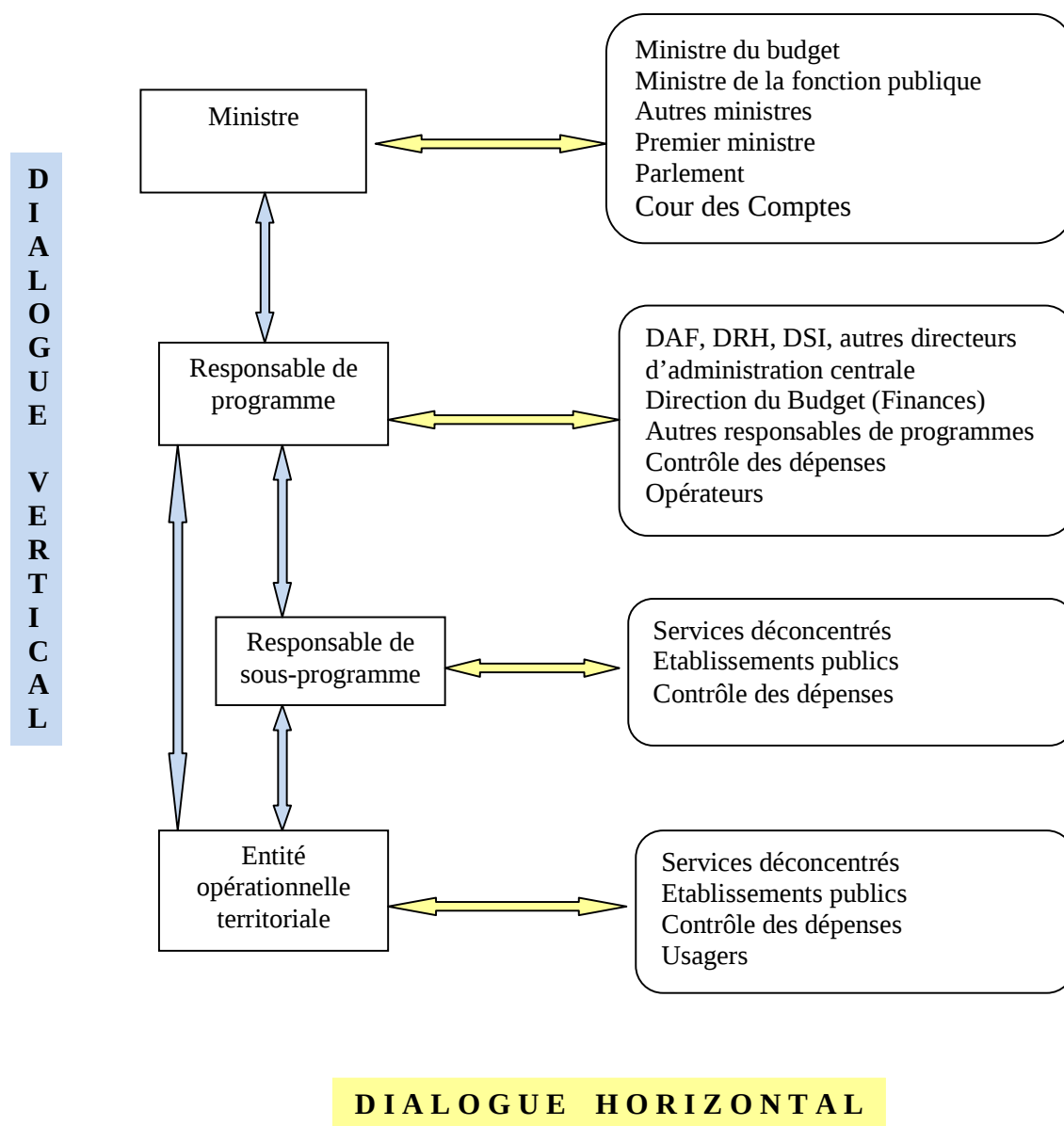
Enfin, en plaçant dans la démarche de performance des objectifs de qualité de service, et en donnant à l'administration plus de souplesse pour s'adapter aux spécificités du terrain, les services de l'État doivent aussi être en mesure de mieux répondre aux attentes des usagers.

1.3 Plusieurs organisations possibles du dialogue de gestion

Si la France n'a pas le monopole du dialogue de gestion, c'est dans ce pays que le dialogue de gestion administratif a été, à ce jour, le plus formalisé et concrétisé. Sa mise en pratique montre qu'il peut être organisé de diverses manières.

► Les axes du dialogue de gestion

Le dialogue de gestion comporte deux axes: l'axe vertical et l'axe horizontal. Le dialogue horizontal, le moins naturel dans un système administratif fortement hiérarchisé, est un facteur clé de succès de la GBO.



► Quelques exemples d'organisation administrative

Les exemples qui suivent illustrent de manière plus précise comment peut se concrétiser le dialogue de gestion.

Il faut cependant garder à l'esprit qu'ils se rapportent au cadre choisi en France pour la mise en œuvre de la GBO, assez complexe en termes institutionnels et différent de ce qui a été retenu en Tunisie ; en particulier, les notions de BOP (budget opérationnel de programme), d'UO (unité opérationnelle) et la place occupée par certains acteurs comme les préfets sont propres à la France et ne sauraient être décalquées pour la Tunisie. Ces illustrations n'en conservent pas moins leur intérêt pédagogique.

Dialogue de gestion ministériel : l'exemple des ministères de la santé et de l'agriculture (France)

Le ministère de la santé s'est doté d'un Secrétariat général pour répondre aux besoins de coordination interne et de conduite de projets. Néanmoins, c'est plutôt la direction de l'administration générale, du personnel et du budget, en administration centrale, traditionnellement en charge du pilotage des services déconcentrés, qui est restée l'interlocuteur de ces services pour la mise en place des programmes, le management de la performance et le dialogue de gestion. C'est en réalité surtout à l'échelle régionale que vit le dialogue de gestion, cet échelon régional étant de plus en plus affirmé dans la mise en œuvre des politiques de la santé (directions régionales des affaires sanitaires et sociales, agences régionales de l'hospitalisation - futures agences régionales de santé -, observatoires régionaux de la santé, conférences régionales de santé, plan régional de santé publique, etc....).

Organisation générale du dialogue de gestion au ministère de la santé en France : l'affirmation de l'échelon régional

Le ministère de la santé français privilégie le dialogue inter-programmes autour du directeur régional des affaires sanitaires et sociales, pour les grandes étapes de l'élaboration et du suivi des budgets opérationnels de programme (BOP). Cette organisation s'accompagne :

- d'une approche contractuelle : chaque responsable de BOP s'engage sur trois thèmes qu'il choisit, auprès de la direction de l'administration générale, du personnel et du budget ;
- d'une animation de la communauté de gestion par des réseaux thèmes/métiers incluant les directeurs et secrétaires généraux des directions régionales des affaires sanitaires et sociales, les contrôleurs de gestion et les chefs de services concernés.

Au ministère de l'agriculture, l'organisation du dialogue de gestion repose largement sur le Secrétaire général, simultanément responsable du programme 'support'. Cette double fonction lui permet à la fois de s'engager pleinement dans le dialogue avec les autres directions d'administration centrale du ministère, et de structurer les échanges entre celles-ci et les directions régionales de l'agriculture (responsables opérationnels), en lien notamment avec les grandes échéances du cycle budgétaire. Ce dialogue est nourri et conforté par un déploiement volontariste du contrôle de gestion au niveau régional et départemental.

Organisation du dialogue de gestion au ministère de l'agriculture en France : le rôle clé du Secrétaire général, responsable du programme 'support'

Pour structurer son dialogue de gestion, le ministère de l'agriculture utilise, de manière originale, les objectifs et indicateurs de performance du programme 'support', lesquels sont discutés avec les responsables des autres programmes de manière à bien prendre en compte leurs attentes. Le Secrétaire général du ministère, responsable du programme 'support', pilote donc le dialogue de gestion, sous l'angle de l'efficacité du ministère. Cette évolution a été accompagnée par un déploiement volontariste du contrôle de gestion au niveau régional et départemental (avec des créations de poste).

Les modalités et le calendrier du dialogue de gestion ont été ainsi définis :

- le premier semestre est consacré aux échanges ministériels pour l'allocation des moyens aux programmes ;
- à partir de septembre, le dialogue avec les responsables de BOP se précise sur la base d'une pré-notification d'enveloppes (en octobre) et de l'élaboration (obligatoire) d'une programmation des activités ;
- après validation de la programmation locale des activités, la notification définitive des moyens est arrêtée (fin novembre).

Tout en laissant se développer un dialogue bilatéral entre chaque responsable de programme et chaque directeur régional de l'agriculture (responsable des BOP territoriaux), le Secrétaire général du ministère organise des rencontres formalisées entre les acteurs de terrain et l'ensemble des responsables de programme, sous deux formes :

- une rencontre en juin entre l'ensemble des responsables de programmes, deux représentants des directions régionales et deux représentants d'Unités Opérationnelles, pour tirer les enseignements de la gestion précédente et préparer les BOP de l'année suivante ;
- une rencontre en septembre entre l'ensemble des responsables de programmes et l'ensemble des responsables de BOP (notamment tous les directeurs régionaux) pour préciser les modalités d'élaboration des budgets de l'exercice suivant.

Organisation du dialogue de gestion par direction d'administration centrale : l'exemple du ministère de l'économie et des finances français

En raison de la très grande taille de ce ministère, de la spécificité des activités de chaque direction d'administration centrale, et de la spécialisation du réseau de services déconcentrés de chacune d'elles, le choix a été fait d'organiser le dialogue de gestion de façon différenciée selon les directions. Un point commun est le lien étroit établi entre dialogue de gestion et contrôle de gestion.

Introduction du dialogue de gestion et développement d'une culture du contrôle de gestion au ministère de l'économie et des finances français en 2006-2007 : des approches variées

La « feuille de route de la modernisation » du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie sur la période 2006-2008, destinée à accompagner la mise en œuvre de la LOLF, a lié étroitement dialogue de gestion et contrôle de gestion. Chaque direction centrale a choisi son propre mode d'organisation à cet égard, en fonction notamment des spécificités de son activité et du type de relation avec ses services déconcentrés. Ainsi, par exemple :

- l'INSEE a créé en 2006 un pôle national de compétences en contrôle de gestion, servant de centre de ressources pour conseiller les services centraux ou déconcentrés, et aider au déploiement des pratiques de contrôle et de dialogue de gestion ;
- à la direction générale de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes (DGCCRF), le dialogue de gestion s'articule autour du comité d'audit interne qui pilote un réseau de neuf auditeurs placés auprès des directeurs régionaux (responsables de BOP) pour leur apporter conseil et expertise ;
- la direction générale de la comptabilité publique¹ a établi un dialogue de gestion avec les Trésoriers-payeurs généraux, portant sur une vingtaine d'indicateurs, eux-mêmes déclinés à travers des lettres objectifs-moyens destinées aux responsables des postes comptables du Trésor public ;
- les conférences « diagnostic-plans d'action » de la direction générale des impôts ont donné lieu à des lettres de mission tenant lieu de feuilles de route pour les directeurs opérationnels au niveau départemental (contractualisation des engagements de performance) ;
- à la direction générale des douanes, les « conférences de performance et de budget » organisées au niveau central et « les comités de BOP » organisés dans les inter-régions sont les instances clés de déclinaison et de suivi des objectifs nationaux et locaux.

Dans tous les cas, des sessions de formation adaptées aux différents niveaux de responsabilité ont été conçues afin de sensibiliser l'encadrement à ces pratiques nouvelles. Celles-ci ont en outre été accompagnées par le déploiement de systèmes d'information spécifiques, qui offrent un accès aux données d'activité des unités opérationnelles et aux données consolidées des échelons pertinents et qui permettent, par le rapprochement de données, d'avoir une première indication de l'efficacité des services.

¹ Depuis, la direction générale de la comptabilité publique et la direction générale des impôts ont été fusionnées dans une nouvelle direction générale des finances publiques.

► *L'expérience française des premières années de mise en œuvre du dialogue de gestion met en relief quelques recommandations² :*

- Il importe que l'organisation et la coordination du dialogue de gestion soit confiée à un **responsable unique au niveau du ministère**, ayant un positionnement hiérarchique suffisamment élevé et ayant l'habitude des relations avec les services déconcentrés du ministère (les rares exceptions à cette règle, comme dans le cas du ministère des finances français, n'invalident pas cette recommandation pour l'administration tunisienne). Lorsqu'il existe, le secrétaire général offre un bon positionnement à cette responsabilité.
- **La diffusion d'un document de cadrage des priorités et des modalités de gestion des programmes au niveau de chaque ministère** est importante (charte de gestion ou équivalent, cf. infra).
- Le dialogue de gestion doit conduire à un **enrichissement du contenu du dialogue entre administrations centrale et déconcentrée**, ce qui suppose de veiller simultanément à :
 - **(ré-)équilibrer les termes de ce dialogue** (équilibre entre préoccupations des services centraux et celles des services déconcentrés, mais aussi entre la problématique budgétaire et les enjeux de performance) ;
 - **améliorer la coordination entre directions d'administration centrale.**
- L'enrichissement du dialogue de gestion suppose également un effort particulier pour **intégrer le contrôle de gestion et le pilotage de la performance** dans les processus administratifs, à travers :
 - un ensemble d'indicateurs en nombre limité mais pertinents au regard des leviers d'action réels des services et des possibilités de suivi annuel ou infra-annuel ;
 - des cibles et des calendriers réalistes ;
 - une exploitation effective des remontées d'information fournies par les échelons opérationnels ;
 - des modes d'organisation fortement territorialisés et coordonnés ;
 - la professionnalisation du contrôle de gestion.
- La **responsabilisation des gestionnaires sur le terrain appelle une attention continue de la part des services centraux ainsi que des mesures concrètes** (participation des responsables opérationnels à l'élaboration budgétaire, usage limité des « crédits fléchés », réel développement de la fongibilité des crédits, meilleure visibilité sur les enveloppes à travers une notification et une mise à disposition plus précoces, etc.).

² Cf. notamment : *Bilan des BOP 2006-2008*, Rapport du Club des gestionnaires, Paris, Septembre 2008.

1.4. Définir les règles du jeu et concilier différentes formes de responsabilité

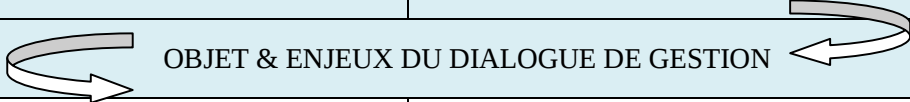
A la base de la GBO il y a un compromis accordant plus de marges de manœuvre mais aussi plus de responsabilités aux gestionnaires des politiques publiques, dans le cadre de modes de management devenant plus collectifs, ou plus exactement plus concertés et plus coordonnés. Ce faisant, les responsabilités des différents intervenants doivent être délimitées, en tenant compte du fait que de nouvelles fonctions vont se développer au service de ces nouveaux modes de management.

1.4.1. Les différentes formes de responsabilité dans le cadre de la gestion de programmes

Cf. tableau ci-après.

Les différentes formes de responsabilité au sein de l'administration dans le cadre de la gestion de programmes :

Nature de la responsabilité	Finalité	Nouveaux enjeux dans le cadre de la gestion des programmes
Hierarchique	· Organisation du service, gestion des personnels, distribution des tâches, programmation des activités. · Transmission des instructions et supervision de leur mise en œuvre. · Responsabilité de la mise en œuvre des fonctions, obligations et droits de chaque agent dans le service.	· Organisation optimale des ressources et des activités du service ; recherche d'une adéquation entre profils individuels et fonctions ; redéploiement de moyens ; utilisation de la fongibilité de certains crédits. · Transmission optimale des informations au sein du service. · Développement d'une animation de gestion centrée sur l'efficacité du service.
De tutelle	· Allocation des ressources à un établissement public, encadrement légal et réglementaire et orientation stratégique de son activité. · Vérification de la légalité des actes et processus de gestion de l'établissement. · Vérification de la contribution de celui-ci à la mise en œuvre des politiques du ministère.	· Cohérence ressources-activités-performance. · Cohérence entre degré d'autonomie - transparence de la gestion - qualité des processus internes de gestion et de contrôle. · Pilotage par objectifs et développement de la mesure des résultats/de la performance.
Managériale (ou de programme)	· Mobilisation et coordination des actions de divers acteurs contribuant conjointement à un programme et à des objectifs communs. · Formalisation de la stratégie, des objectifs, des indicateurs de performance. · Articulation des différents échelons territoriaux du cadre de performance du programme. · Préparation et négociation du budget annuel. · Organisation des flux d'information et du partage des ressources entre les acteurs concernés. · Organisation des modalités de suivi et d'analyse des réalisations, des procédures de contrôle de gestion et d'audit interne.	· Appropriation de la stratégie par l'ensemble des cadres. · Mobilisation effective des acteurs (y compris services fonctionnels) autour des enjeux de performance du programme. · Pertinence des objectifs et des cibles de résultats ; équilibre entre l'appréhension juste des capacités des services et l'incitation de ceux-ci aux gains d'efficacité (ambition et réalisme des cibles). Affinement progressif de la notion de performance. · Amélioration progressive de la pertinence et de la fiabilité des indicateurs. · Contribution effective des échelons opérationnels à la réalisation des objectifs et des cibles du programme (agrégation). · Adaptation des cadres de performance locaux à la diversité de leurs contextes. · Qualité du cadrage budgétaire, annuel et pluriannuel, du programme ; cohérence moyens-objectifs-activités. · Pertinence du partage des ressources entre

		acteurs et entre segments du programme. · Mise en œuvre (et encadrement éventuel) de la fongibilité des crédits du programme. · Respect des prérogatives hiérarchiques des directeurs associés. · Efficacité de la communication horizontale et verticale, descendante et ascendante, entre les acteurs du programme. · Sélectivité et disponibilité de l'information requise pour le management de la performance du programme. · Consolidation et exploitation effective des remontées d'information aux fins de contrôle de gestion et de pilotage de la performance ; proposition d'actions correctrices.
	 OBJET & ENJEUX DU DIALOGUE DE GESTION	
Budgétaire	· Négociation des crédits avec l'autorité budgétaire. · Réception, répartition, mise à disposition des crédits.	· Equilibre entre, d'une part, la maîtrise du processus budgétaire (maîtrise des dépenses publiques et respect des autorisations budgétaires) et, d'autre part, l'attribution de marges de manœuvre aux gestionnaires. · Meilleure lisibilité de la prévision budgétaire. · Meilleure visibilité des gestionnaires sur leurs enveloppes de crédits. · Maîtrise des calendriers de préparation, d'exécution et de compte-rendu budgétaires. · Affinement progressif du lien entre budget et « performance ».
Financière	· Actes relatifs à l'engagement des dépenses publiques.	· Maîtrise des risques d'irrégularité ou d'inefficacité de la dépense publique. · Passage d'une logique de procédures centralisées et d'autorisations systématiques a priori à une logique de plus grande responsabilisation des ordonnateurs et de contrôle a posteriori.
Juridique	· Accomplissement des actes nécessaires à la justification de la dépense publique : réalisation des procédures d'achat, certification du service fait, etc.	· Maîtrise des risques d'irrégularité de la dépense publique.
Comptable	· Paiement des dépenses publiques.	· Maîtrise des risques d'irrégularité de la dépense publique.

1.4.2. Les « chartes de gestion »

a) Utilité des chartes de gestion

Les chartes de gestion constituent l'un des moyens d'explicitier et de formaliser les règles du jeu entre les responsables des programmes et les acteurs participant à leur mise en œuvre (services centraux en charge des affaires financières, des ressources humaines et de l'équipement, services déconcentrés, établissements publics, contrôleurs des dépenses, opérateurs). D'autres supports peuvent avoir le même usage (circulaire de cadrage du dialogue de gestion /ou de la gestion des programmes, directive nationale d'orientation pour la gestion de la performance) ; ils sont en général élaborés à l'échelle de chaque ministère.

Les chartes de gestion (ou autres documents équivalents) précisent ainsi :

- les espaces d'autonomie de chaque acteur (globalisation des crédits et modalités d'exercice de la fongibilité, cadre de gestion de la performance...) ;
- les espaces de responsabilité de chaque acteur (programmation des activités, engagements sur les objectifs ou sur certains délais de procédure, compte-rendu, mise à disposition des crédits...);
- les règles de circulation de l'information ;
- les supports, rendez-vous et échéances du dialogue de gestion.

Les chartes de gestion ont joué un rôle positif dans le cadrage du premier exercice des budgets de programme en 2006 en France, en traitant surtout trois thèmes :

- le rôle des acteurs dans le pilotage de la performance ;
- l'affichage des règles de gestion des crédits, i.e. les limitations ou les restrictions à la fongibilité, les règles relatives à la mise en réserve de crédits ou au fléchage de crédits (au risque de se révéler excessivement contraignantes pour les gestionnaires) ;
- les outils de pilotage de la gestion des ressources humaines (la LOLF française se révélant plus contraignante en la matière).

Certaines chartes sont ministérielles : elles s'appliquent à l'ensemble du ministère, assurant ainsi une certaine cohérence entre ses programmes. D'autres sont des chartes de programme : elles formalisent le dialogue de gestion entre le responsable de programme et les responsables opérationnels et précisent les modalités de gestion propres au programme. L'exercice est parfois mixte, une charte ministérielle pouvant être déclinée et complétée pour chaque programme.

Il ressort de l'expérience française **quelques règles de bon usage des chartes de gestion** :

- veiller à ce qu'elles ne rigidifient pas la gestion des programmes et à ce qu'elles ne contredisent pas l'autonomie de gestion de leurs responsables ;
- faire valider en interne les règles qu'elles énoncent, afin de vérifier :
 - leur simplicité de mise en œuvre et de leur clarté ;
 - leur caractère incitatif pour les responsables opérationnels ;
 - leur contribution à la gestion financière du programme.

b) Mode opératoire des chartes de gestion :

► Caractéristiques :

- **Pluri-annualité** : leur révision sur un cycle de 3 ans est souhaitable (révision durant le premier trimestre l'année N, lors du bilan de la gestion de [N-1], des procédures applicables en [N+1]).
- **Pérennité** : la stabilité de ce document permet de constituer progressivement une synthèse des règles de gestion utiles aux gestionnaires au quotidien, en capitalisant les meilleures pratiques
- **Simplicité** : Elaboration d'une charte par ministère (ce qui n'exclut pas des affinements par programme).
- **Accessibilité et utilité pratique de l'information :**

⇒ Accès pratique et organisé à l'information à travers **un index thématique et une entrée calendaire** ; l'entrée calendaire permet de présenter, pour chacune des principales échéances de gestion, les « livrables », les acteurs concernés, les processus et les outils. Le calendrier de gestion, fondé sur une circulaire de cadrage interministériel (exemple en France : circulaire du 28 juillet 2006 relative à la préparation de l'exercice budgétaire 2007, cf. annexe n°7) et précisé au sein de chaque ministère, comporte des dates stabilisées (interface entre gouvernement et parlement sur les grandes étapes de la procédure budgétaire) et des dates qui sont détaillées chaque année (dates des conférences de performance, lettres de cadrage du budget, cadrage des programmations, notification des crédits...).

⇒ Adossement des chartes, si possible, à un **outil intranet**, véritable portail de la gestion ministérielle offrant un accès aux différents thèmes de la charte ainsi qu'une liste de contacts et de personnes ressources, des alertes sur des informations nouvelles, des réponses aux questions -- l'ensemble dépassant finalement le simple cadre de la charte de gestion (ex : outil intranet « prodige » du dialogue de gestion dans le secteur emploi-formation professionnelle en France) (cf. infra, chapitre 7). La tâche de maintenance et de management de ce portail doit naturellement être organisée en administration centrale dans le cadre des missions des services chargés des systèmes d'information.

• **Intégration dans un ensemble de documents et référentiels existants**, afin d'assurer la lisibilité et la cohérence des informations : plan quinquennal, stratégies ministérielles, plans nationaux et programmes présidentiels, décrets d'organisation ministériels, contrats pluriannuels structurants (par exemple avec les universités).

► Elaboration et mise à jour:

- **Un travail collectif...**
- **...impliquant le Secrétaire général** (quand il existe), **les responsables de programme, les DAF et directeurs des investissements, les responsables GBO**, et, selon les circonstances, d'autres gestionnaires centraux et déconcentrés. Une circulaire du Premier Ministre initialisera et formalisera la commande. La signature de la charte par les

responsables de programme est recommandée. En outre, une concertation en amont avec les contrôleurs des dépenses sera de nature à simplifier la gestion en cours d'exercice.

- **Une mise à jour continue.**

► Déploiement :

- **Une mise en œuvre accompagnée** (personnes-ressources, cas pratiques, formation, échanges d'expériences...).
- **Une montée en puissance progressive**, respectant le temps de la concertation et permettant de s'assurer de la pertinence des règles édictées.
- **Une organisation de projet ad hoc en administration centrale** est certainement nécessaire pour porter le projet des chartes de gestion comme outil de concrétisation du dialogue de gestion, de la gouvernance budgétaire par programme et du pilotage par la performance.

► Contenu : (cf. exemple en annexe n°3)

Les items de la charte de gestion	
	Rôle et responsabilité des acteurs (1)
	Acteurs directs du programme : responsables de programme, responsables de sous-programmes, directeurs de services centraux, responsables opérationnels (directeurs régionaux, directeurs d'établissements publics...)
	Services fonctionnels : affaires budgétaires, ressources humaines, systèmes d'information, immobilier et équipement, contrôle de gestion
	Contrôle général des dépenses
	Périmètre des responsabilités sur chaque livrable
	Calendrier de gestion (1)
	Etapes des calendriers budgétaire / de performance
	Livrables
	Echéances
	Pilotage de la performance
	Organisation du dialogue de gestion
	Modalités de définition des objectifs du programme et de leur déclinaison opérationnelle
	Modalités de définition des indicateurs du programme et de leur déclinaison opérationnelle
	Modalités d'élaboration et de diffusion du PAP
	Modalités de comptes-rendus de gestion (rythme, outils, forme...) : exécution budgétaire / performance
	Modalités de contrôle de gestion (analyse des écarts...)
	Modalités d'élaboration et de diffusion du RAP
	Modalités de diffusion des bonnes pratiques
	Règles de gestion
	Mise en réserve de crédits (éventuellement)
	Degré et niveau de déconcentration de la GRH (recrutements, affectations, paie...]
	Règles de fongibilité des crédits
	Règles particulières (ex : fléchage de certaines dépenses d'investissement d'intérêt national)

	Modalités de mise à disposition des crédits
	Conditions de délégation / de transfert de crédits
	Modalités de contrôle des dépenses ; conditions d'allègement du contrôle a priori
	Contrôle interne (budgétaire / de performance)
	Règles relatives à la délégation des compétences d'ordonnateur (ordonnateur délégué pour répartir les crédits ou pour exécuter les actions et les dépenses) ; et relations pratiques entre ordonnateurs délégués et services spécialisés dans les procédures de dépense.
	Autres
	Annuaire des responsables de programmes et de sous-programmes et des responsables opérationnels
	Annuaire des personnes ressources
	Procédure de révision des procédures
	

(1) La présentation combinée des acteurs, des échéances et des livrables peut prendre la forme d'une **matrice temps/acteurs** simple :

Echéances Acteurs	Trimestre 1			Trimestre 2			Trimestre 3			Trimestre 4		
	Janv.	Fév.	Mars	Avril	Mai	Juin	Juil.	Aout	Sept.	Oct.	Nov.	Déc.
RdP												
RdSP												
Dir. rég.												
Dir. E.P.												
Ctrl. Dép.												
DAF												
Dir. Invts												
DRH												
DSI												
D.Bât/Equipmt												
Ctrl. Gestion												
....												

Termes : RdP = responsable de programme ; RdSP = responsable de sous-programme ; Dir. Rég. = directeur régional (service déconcentré de l'Etat) ; Dir. E.P. = directeur d'établissement public ; Ctrl. Dép. = contrôle général des dépenses ; DAF = directeur des affaires financières ; Dir. Invts = directeur des investissements ; DRH = directeur des ressources humaines ; DSI = directeur des systèmes d'information ; D. Bât/Equipmt = directeur des bâtiments et de l'équipement ; Ctrl Gestion = contrôleur de gestion.

2. L'architecture des programmes, cadre du dialogue de gestion

La structuration de l'activité de chaque ministère et de son budget en programmes est un aspect important de la réforme GBO. Le programme, qui constitue l'unité de base de la spécialité des crédits, devient également l'unité naturelle d'exécution du budget et de gestion des politiques publiques. Il constitue donc logiquement le cadre de mise en place du dialogue de gestion. Or la cohérence des périmètres respectifs des programmes, l'opérationnalité de leurs subdivisions internes, et la clarté des responsabilités de leur pilotage sont déterminantes pour la qualité du dialogue de gestion.

2.1. Le périmètre des programmes

Le mot « programme » est ambivalent car il possède un sens commun dans le langage administratif habituel, et il possède un sens plus spécifique dans le contexte de la GBO, et donc du dialogue de gestion. Le « programme », au sens de la GBO, est un ensemble homogène et cohérent d'activités d'un ministère, poursuivant une même finalité, et placé sous la responsabilité d'un cadre supérieur, « responsable de programme » avec lequel pourra être engagé un « dialogue de performance ». A chaque programme devront être associés des objectifs spécifiques, des indicateurs et des cibles chiffrées de performance, dont la réalisation effective sera évaluée. Un programme peut englober plusieurs services administratifs et même plusieurs directions générales ; il peut aussi correspondre à une partie de service seulement.

2.1.1 Lignes directrices

Pour délimiter leurs programmes, les ministères peuvent s'appuyer sur divers documents de référence: décrets d'attributions du ministère, documents de stratégie, rapports d'activité, organigramme, nomenclature budgétaire et comptable, guides méthodologiques fournis par l'assistance technique internationale³.

A partir de ces documents, la liste des programmes devra être établie en veillant à ce que chaque programme corresponde à un ensemble homogène d'activités et de finalités et dispose d'un centre de commandement unique, conformément à la définition ci-dessus.

Plus précisément, le découpage en programmes devra respecter les principes suivants:

- des programmes en nombre raisonnable (viser 3 à 7 programmes par ministère pour éviter l'émiettement) et dont les tailles (en terme budgétaire par exemple) ne soient pas trop dissemblables ;
- cohérence entre l'architecture des programmes et la définition des politiques publiques du ministère ;

³ Cf. notamment, *Etablissement des nomenclatures de programmes et présentation budgétaire*, Guide méthodologique, Banque mondiale, juin 2007.

- une chaîne de responsabilité claire, établie en correspondance avec l'organigramme du ministère et propice à un pilotage effectif et efficace de chaque programme ;
- affectation aisée du personnel entre programmes, sans ambiguïté et sans contradiction avec la chaîne de responsabilité ;
- ventilation du budget par programme aisée, sans recours à des clés de répartition artificielles ;
- possibilité d'assigner facilement à chaque programme des objectifs propres et des indicateurs de performance correspondants ;
- stabilité potentielle de la structure de programmes dans l'hypothèse d'une recomposition du gouvernement ;
- dénomination explicite de chaque programme, représentative de son contenu ;
- possibilité d'évaluer les programmes, en raison de la lisibilité de leurs contours / composantes / objectifs / acteurs, et de la mesurabilité de leurs résultats.

L'annexe n°1 (« boîte à outils ») reprend ces grandes lignes sous la forme d'un questionnaire pouvant être utilisé dans une **démarche d'auto-évaluation** par le gouvernement tunisien. Cette grille d'auto-évaluation est en effet adaptée du *Guide d'audit* du Comité interministériel d'audit des programmes français. Si les quatre ministères pilotes sont déjà avancés dans le travail de définition de leurs programmes, la grille d'auto-évaluation peut néanmoins leur être utile pour perfectionner graduellement leur architecture de programme au fil des ans ; elle sera naturellement utile aux autres ministères lorsqu'ils s'engageront à leur tour dans l'exercice.

2.1.2 Programmes - activités - budget : quelques précisions méthodologiques

► Programmes et activités

Un moyen d'élaborer les programmes est de recenser l'ensemble des activités du ministère et de voir comment celles-ci peuvent se répartir en quelques programmes principaux. Cette façon de procéder complète une analyse par finalité, laquelle traduit davantage la notion de politique publique. La notion d'activité doit avoir un degré de finesse approprié : il ne faut naturellement pas descendre à des actes élémentaires, mais plutôt essayer de bien décrire les attributions et fonctions du ministère. Cela doit être un travail participatif.

Dans certains pays, les ministères ont énuméré les grandes activités, permettant non seulement de définir les programmes mais aussi d'en suivre l'exécution. Par exemple, pour un programme d'enseignement primaire, on a identifié les activités suivantes des services régionaux :

- Gestion des mouvements d'enseignants
- Suivi pédagogique
- Formation
- Distribution des équipements
- Distribution des fournitures scolaires
- Organisation des examens.

A l’opposé, il serait contre-productif de vouloir décomposer une activité telle que « passation des marchés » en activité élémentaires (lancement de l’appel d’offres, attribution du marché, etc.).

► **Programmes et budget**

En mode GBO, le budget sera présenté par missions, programmes et sous-programmes. Le choix de la structure de programmes est donc le choix des principales rubriques budgétaires. Lorsque l’on établit la structure de programmes, il faut s’efforcer de retranscrire le budget dans la nomenclature de programmes, en établissant un tableau de passage. La possibilité de réaliser ce tableau de passage est un bon test du caractère opérationnel de la structure de programmes retenue. Le principe est de regrouper dans un programme l’ensemble des moyens qui y concourent directement, tout en conservant deux garde-fous :

- s’agissant des personnels, on ne coupe pas à travers un corps administratif ;
- on ne fait pas de comptabilité analytique dans les budgets de programme : c’est pourquoi les services qui participent de manière quasiment indivise (ou trop difficile à démêler) à plusieurs programmes doivent être regroupés en un programme ‘support’ ou ‘administration générale’.

Les gardes-forestiers, par exemple, qui se consacrent totalement et exclusivement à la protection des forêts, seront affectés au programme ‘forêts’ ; c’est un cas de figure simple. Le cas des vétérinaires, qui participent à plusieurs programmes (production agricole, ressources halieutiques, enseignement...) est plus délicat ; pour préserver à la fois la logique des programmes et une application simple et pragmatique, les vétérinaires seront affectés au programme opérationnel auquel ils consacrent la majeure partie de leur temps.

► **Les programmes ‘supports’**

L’existence de fonctions et de services qui contribuent de façon indivise (ou trop difficile à démêler) à plusieurs politiques et plusieurs programmes d’un ministère impose de recourir à des programmes spécifiques, appelés programmes ‘support’ ou ‘services d’appui’ ou ‘administration générale’.

Les programmes ‘support’ correspondent aux fonctions dites d’état-major (direction générale, études et recherche, communication, conseil juridique, contrôles internes) et aux fonctions de gestion des moyens (personnel, budget-finances, immobilier et équipement, informatique, systèmes d’information, etc.).

Quand un projet ou une entité administrative concourt à plusieurs programmes, la fonction d’administration du projet ou de l’entité doit relever du programme ‘support’, cependant que les fonctions opérationnelles traduisant clairement des programmes de politiques relèveront de ces derniers. Il en va de même des directions régionales polyvalentes ; dans les Commissariats régionaux au développement agricole, par exemple, la fonction administrative et financière (et les crédits correspondants) doit faire partie du programme ‘services d’appui’ alors que les autres divisions (pêches/ production agricole / hydraulique et génie rural / reboisement / vulgarisation et enseignement) doivent rejoindre les programmes de politiques qui les concernent.

Lorsque le responsable d'un programme de politique utilise les compétences d'un service fonctionnel pour l'exécution de ses propres dépenses, il est conseillé que leur relation soit organisée, sous forme de prestations d'assistance à maîtrise d'ouvrage ou sous forme d'une « délégation de gestion » par laquelle l'un confie à l'autre l'ordonnancement de ses crédits. Dans ce cas, il paraît logique que seuls les crédits de fonctionnement soient inscrits dans le programme 'support', les autres crédits (investissement matériel) étant affectés au programme de politique.

C'est le cas, par exemple, de la direction des bâtiments et de l'équipement -DBE- du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (ou des directions similaires d'autres ministères), qui gère actuellement l'essentiel du budget de construction du ministère. Dans le cadre des programmes, il faudrait distinguer le budget de fonctionnement de la DBE, qui sert l'ensemble du ministère et devrait faire partie du programme 'administration générale', du budget d'investissement géré par cette direction, qui devrait être ventilé entre les autres programmes et sous-programmes du ministère (enseignement supérieur universitaire / enseignement technologique / recherche).

2.2. Le découpage opérationnel des programmes

La loi organique du 13 mai 2004 a prévu l'affectation des crédits selon des programmes et missions (article 11). D'après la loi, les missions comprennent un ensemble de programmes concourant à concrétiser une stratégie d'intérêt national. Dans la pratique, et fort logiquement c'est aux départements ministériels qu'est dévolu ce rôle. Exceptionnellement, on peut imaginer un ministère regroupant deux missions si, par exemple, il est le résultat du regroupement de deux ministères, mais dans la grande majorité des cas, on assimilera missions et ministères, ce qui revient à dire que le concept de mission n'est pas crucial pour le développement du budget par objectifs. Tout au contraire, la notion de programme est tout à fait essentielle, centrale, et c'est la raison pour laquelle elle reçoit un tel développement dans ce guide méthodologique.

En termes de pilotage stratégique, la loi organique n'a pas prévu d'échelon supplémentaire de déclinaison au-delà des missions et programmes. Pour définir les modalités de mise en œuvre opérationnelle des stratégies, tout comme pour asseoir le suivi de la performance sur des activités concrètes, il est toutefois nécessaire de poursuivre plus avant l'analyse qui a conduit à définir le programme comme l'élément central de la gestion budgétaire par objectifs. Il s'agit en effet de rendre la notion de programme opérationnelle, c'est-à-dire, d'en décliner le périmètre, la stratégie, les activités et le cadre de performance selon des blocs opérationnels chargés de mettre en œuvre la stratégie du programme.

Le découpage en blocs opérationnels est à la base de la gestion de programmes. Ces blocs opérationnels ont à leur tête un responsable. Ces responsables sont en charge d'un volet de la stratégie du programme (il s'agit alors de sous-programmes) ou d'une entité géographique (comme par exemple les directeurs régionaux). On parle d'une façon générale des *acteurs des programmes*. Les acteurs des programmes comprennent les responsables de sous-programmes et les responsables d'entités géographiques ; ils comprennent les responsables des établissements publics relevant complètement du budget du ministère (tels que les hôpitaux ou les établissements d'enseignement); ils comprennent enfin les *opérateurs*, c'est-à-dire les institutions qui, bien qu'extérieures à l'administration stricto sensu, contribuent à la mise en œuvre des politiques du ministère et sont à ce titre destinataires de subventions.

2.2.1. Programmes et structure administrative

Le lien entre programmes et organigrammes est à double sens : il y a des influences réciproques entre les deux.

La définition des programmes se fonde non seulement sur une analyse des politiques et stratégies du ministère, mais aussi sur sa structure administrative. C'est impératif pour que chaque programme soit véritablement opérationnel.

Dans certains cas, la structure du programme peut refléter étroitement l'organigramme ministériel ; ainsi, dans le domaine des transports par exemple, les programmes auront tendance à épouser les directions générales modales : transport routier, transport aérien, etc. ; les programmes du ministère de l'agriculture et des ressources hydrauliques en Tunisie suivent ce schéma. Dans d'autres cas, le nombre élevé et la polyvalence des directions d'administration centrale obligent à des découpages plus complexes.

En toute hypothèse, il est indispensable de procéder à une « **cartographie** » précise des programmes et sous-programmes, c'est-à-dire à l'élaboration de tableaux de passage, ou de correspondance, entre :

- les programmes et sous-programmes du ministère, d'une part,
- l'organigramme, la nomenclature budgétaire et la liste d'activités de ce ministère, d'autre part.

La totalité des services (centraux et déconcentrés) du ministère ainsi que les projets et les établissements publics sous tutelle doivent être répartis dans les programmes... Tout en sachant que les directions régionales, certains établissements et certains projets ont vocation à mettre en œuvre plusieurs programmes.

A l'inverse, la définition des programmes amènera parfois à **réexaminer l'organigramme** d'un ministère et à engager une refonte de cet organigramme afin de favoriser les changements effectifs de culture, de comportement, de méthode de travail, sous-jacents à la GBO.

Il convient de trouver le juste équilibre entre le souci de simplicité et de pragmatisme, qui permet d'éviter certains obstacles à la réforme, et le souci que celle-ci soit réellement source de changements et de progrès.

2.2.2. Typologie des sous-programmes

► *Les sous-programmes sectoriels*

La segmentation d'un programme en sous-programmes doit provenir d'une nécessité logique qui apparaît à l'examen du programme : gagne-t-on en efficacité à segmenter le programme en sous-programmes ? La liste des sous-programmes se présente-t-elle de façon évidente ? Correspondent-ils à des déclinaisons essentielles du cadre stratégique du programme, à une répartition des objectifs du programme, à des centres de responsabilité avérés et distincts ? Si on répond oui à ces questions, on peut procéder à l'élaboration de sous-programmes. On remarquera que les principes présentés précédemment comme des conditions d'une bonne structure de programmes s'appliquent tels quels au découpage en sous-programmes.

La segmentation des programmes en sous-programmes est clairement justifiée dans le cas du ministère de l'agriculture et des ressources hydrauliques : parmi les cinq programmes de politique, quatre correspondent à un regroupement respectivement de deux ou trois directions générales sur une thématique commune (l'eau, les forêts, etc.). Il faut considérer chaque programme comme une « grappe » de sous-programmes gérés en parallèle. Tant en termes de stratégie que d'objectifs ou d'indicateurs, « le tout est alors la somme des parties » : les objectifs du programme sont la somme des objectifs respectifs des sous-programmes. Il faudra en tenir compte lors de la gestion budgétaire et de la gestion de la performance.

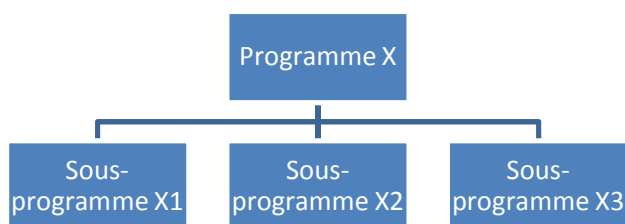
Le cinquième programme (enseignement & recherche) du ministère de l'agriculture est composé de deux établissements qui coordonnent respectivement la recherche et la formation et qui gèrent un certain nombre de centres de recherche et de formation. Ces deux établissements constituent les sous-programmes. Dans ce cas également on a un programme qui n'est autre que la somme des sous-programmes. Le sixième programme est le programme support. Comme dans tous les ministères, l'utilité d'éventuels sous-programmes est à étudier, au vu des critères précités.

Dans le cas de la formation professionnelle, où les programmes de politique suivent les contours des deux grands opérateurs (chargés respectivement de la formation initiale et de l'ingénierie de formation), la nécessité de sous-programmes n'apparaît pas clairement. L'enjeu est ailleurs :

- d'une part, dans l'aménagement de la relation entre Etat et opérateurs pour y intégrer la logique du dialogue de gestion et le pilotage de la performance ;
- d'autre part, dans la mise en place, par l'Agence tunisienne de formation professionnelle, de relais territoriaux lui permettant de mieux maîtriser ses processus internes et ses prestations.

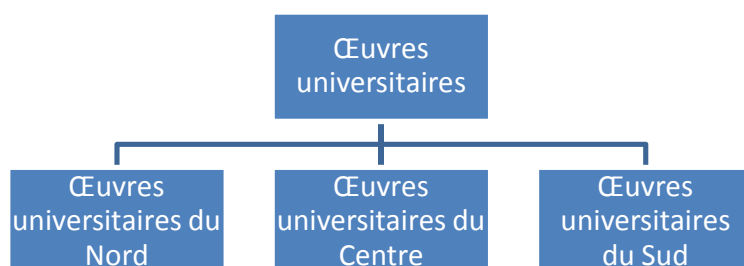
De façon générale, on peut distinguer deux grands modèles de segmentation d'un programme en sous-programmes : le modèle « décliné » et le modèle « agrégé ».

Modèle « décliné » :

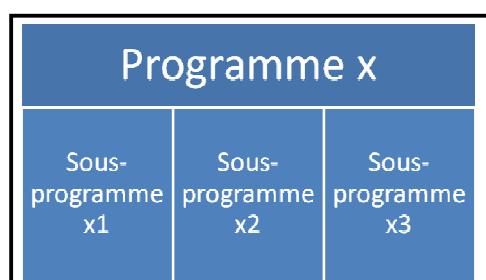


Dans ce modèle, les objectifs du programme se déclinent selon les sous-programmes. Les sous-programmes peuvent avoir des objectifs spécifiques, plus opérationnels, en plus de ceux du programme. Le responsable de programmes a une relation de type hiérarchique avec les responsables de sous-programmes.

Exemple :

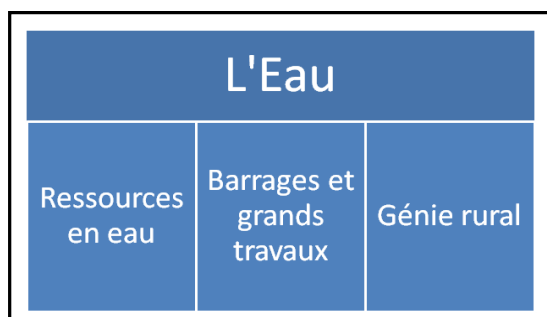


Modèle « agrégé » :



Dans ce cas de figure, le programme est le rassemblement des sous-programmes, qui lui préexistent. Ses objectifs et indicateurs sont les objectifs et indicateurs des sous-programmes. Le responsable de programme a un rôle de coordination et d'animation des responsables de sous-programmes - il est parfois lui-même simultanément le responsable d'un sous-programme.

Exemple :



► ***Les entités opérationnelles territoriales (CRDA, universités, offices des œuvres universitaires, etc.)***

Il s'agit des entités régionales qui ont autorité sur les activités du ministère dans leur périmètre géographique. Tel est le cas du CRDA qui est responsable de l'ensemble des activités du ministère de l'agriculture dans la région (à l'exception des actions de recherche et de formation qui dépendent directement des établissements coordinateurs du programme recherche-formation », sauf pour la vulgarisation qui est également du ressort du CRDA). C'est également le cas des Universités qui coordonnent les activités d'enseignement et de recherche de leurs établissements. A l'opposé, les directions régionales de la santé n'exercent pas de responsabilité opérationnelle dans le domaine des soins hospitaliers, les hôpitaux relevant directement de la direction centrale de l'organisation hospitalière.

Ces entités sont un échelon important dans la chaîne GBO. Elles sont responsables de la coordination de plusieurs programmes et constituent les premiers relais opérationnels pour les responsables de programmes. Cela introduit un mode complexe du dialogue de gestion qui amène chacun de ces acteurs régionaux à dialoguer avec l'ensemble des responsables de programme nationaux, tout en gardant une responsabilité de management à l'échelon régional.

► ***Les établissements publics, acteurs à part entière (hôpitaux, établissements des universités, etc.)***

Le dernier échelon de la chaîne de responsabilité est composé des établissements qui mettent effectivement en œuvre les services publics organisés par les ministères : hôpitaux, établissements d'enseignement supérieurs, centres de formation professionnelle, etc... Ils sont financés majoritairement par le budget de l'Etat et doivent mettre en œuvre les missions de service public et les objectifs assignés par leur ministère de tutelle. Leur activité est parfois encadrée par des contrats de programme ou des contrats objectifs-moyens qui relient leurs ressources avec certains résultats attendus ; le développement de ce type de contrats est souhaitable.

Ces établissements peuvent être pilotés par une entité régionale opérationnelle (les universités par exemple) ou directement par le responsable de programme à l'échelon central (responsable du programme des soins hospitaliers secondaires ou tertiaires, agence tunisienne de la formation professionnelle, par exemple).

2.2.3. Relations avec les opérateurs

Les opérateurs ne font pas partie de l'administration du ministère mais contribuent à la réalisation de sa stratégie. Ce sont le plus souvent des établissements publics, mais ce peut être également des entreprises publiques, des associations, voire des entreprises privées. Ils reçoivent des transferts du budget en échange de prestations spécifiques pour le compte du ministère. Ces contributions peuvent (et devraient) être formalisées par des contrats (contrats de programme, contrats de performance, contrats objectifs-moyens...).

Le nombre de ces opérateurs peut être très important et leur importance variable. Ils sont nombreux au ministère de l'agriculture et sont présents à l'échelon national, interrégional ou régional. A titre d'exemple, on verra dans l'encadré ci-après la liste des opérateurs qui interviennent dans le programme « production agricole » du ministère de l'agriculture.

Pour parfaire la cartographie des programmes, il est important de situer chaque opérateur et d'avoir des renseignements précis sur sa contribution au programme. A cet effet, il est nécessaire de préparer une fiche par opérateur décrivant :

- la mission générale de l'opérateur ;
- ses activités qui contribuent à la réalisation des objectifs du programme ;
- la nature et le montant du financement budgétaire, et ses déterminants éventuels ;
- la mesure des résultats de performance ;
- le type de contractualisation si elle existe.

Liste des opérateurs du programme « production agricole, sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation », au ministère de l'agriculture et des ressources hydrauliques

Etablissements publics

Office de l'élevage et du pâturage
Agence de promotion des investissements agricoles
Fondation nationale de l'amélioration de la race chevaline
Agence Foncière agricole
Régie de matériel de tracement agricole
Bureau de contrôle des unités de production agricoles
Centre national de veille zoo-sanitaire
Laboratoire central d'analyse des aliments

Entreprises publiques

Office des céréales
Office des terres domaniales
Office national de l'huile
Société tunisienne d'aviculture
Société nationale de protection des végétaux
Société des courses

Groupements interprofessionnels (GI) et centres techniques (CT)

GI des fruits
GI des légumes
GI des viandes rouges et du lait
GI des produits avicoles et cunicoles
GI des viticulteurs et producteurs de fruits
CT des agrumes

Chambres d'agriculture

2.3. Les responsabilités liées aux programmes

Comme on l’a souligné déjà en première partie de ce rapport, la gestion de programme et le dialogue de gestion qui l’accompagne imposent de bien définir les responsabilités de chacun.

Le tableau présenté au paragraphe 1.4.1. approfondit la nature et les enjeux propres à chaque type de responsabilité.

Les développements qui suivent sont plutôt centrés sur l’architecture concrète des responsabilités liées au pilotage et à la mise en œuvre des programmes. Celle-ci fait d’abord l’objet d’une grille d’auto-évaluation, utile à la fois aux ministères pilotes et non pilotes, placée dans la « boîte à outils » en annexe à ce rapport. Ensuite est précisé le rôle d’un personnage-clé : le responsable de programme. Enfin, est soulignée l’importance des relations entre programmes : loin de constituer des îlots séparés, ceux-ci peuvent – et doivent souvent – nouer entre eux des relations de coordination ou de prestation de service, plus ou moins fréquentes, et en conséquence plus ou moins formalisées.

2.3.1. Lignes directrices

Cf. Annexe n°1 : « Boîte à outils : Grilles d’auto-évaluation relatives à l’architecture et au cadre de performance des programmes ».

2.3.2. Le responsable de programme

La mise en place et la gestion des programmes reposent sur une personne-clé : le responsable de programme. Désigné par le ministre et placé sous son autorité, le responsable de programme a la charge de coordonner la mise en œuvre de « son » programme.

► Que fait le responsable de programme ?

Sur la base des contributions des autres acteurs concernés (directeurs d’administration centrale associés, responsables de sous-programmes, directions régionales, établissements publics), le responsable de programme prépare le budget du programme, arrête ses objectifs et cibles de performance – sur lesquels il s’engage –, organise l’emboîtement des cadres nationaux et locaux de pilotage de la performance, suit les aspects de mise en œuvre opérationnelle et rend compte des résultats annuels du programme.

Plus précisément, le responsable de programme a trois grandes missions :

- **L'élaboration de la stratégie et du budget du programme,**

Sur la base d'une large concertation qu'il lui appartient d'organiser, le responsable de programme formalise la stratégie de son programme, arrête les objectifs, les indicateurs de performance et les résultats attendus, assure la programmation des activités et procède à la répartition des crédits qui lui ont été alloués. Il s'engage sur les résultats de son programme : il oriente les choix d'activité et les choix budgétaires afin d'atteindre les résultats visés, en travaillant avec les gestionnaires des ressources du ministère (DAF, direction des investissements, DRH...).

- **Le pilotage du programme et l'organisation du dialogue de gestion**

Le responsable de programme organise et anime le dialogue de gestion qui constitue le cadre de la préparation de son budget, de la déclinaison des termes de la performance auprès des entités opérationnelles et du suivi des réalisations.

- **Le compte-rendu et l'analyse des résultats**

Le responsable de programme assure et encourage la transparence, par le développement de l'information sur les ressources utilisées, les services produits et les résultats obtenus ; il contribue, avec l'aide des unités compétentes de l'administration centrale, à la construction d'un système d'information, ordonné et fiable, facilitant l'analyse de la gestion et de la performance. Le responsable de programme prépare également son rapport annuel de performance. Au-delà de son programme, il participe à la mise en place d'un contrôle de gestion et de l'audit interne au sein du ministère.

Ce faisant, le responsable de programme ne doit pas être considéré comme un responsable tout puissant et omniprésent. C'est plutôt un **chef d'orchestre**, ou un **maître d'œuvre**, qui doit certes prendre des décisions pour le programme et s'impliquer personnellement, mais aussi – et c'est essentiel – susciter une large **concertation**, faciliter la **mobilisation** des différents acteurs, organiser une **coordination** efficace entre ceux-ci et entre les différents aspects de la gestion de la performance.

Pour une présentation d'ensemble des différentes formes de responsabilités dans le cadre de la gestion de programmes, de leurs champs et enjeux respectifs, on se reportera au tableau situé en partie 1.4.1.

► *Qui est le responsable de programme ?*

Le responsable de programme est un haut fonctionnaire, dont le **positionnement** hiérarchique et fonctionnel, la **crédibilité**, la **disponibilité**, et le **savoir-faire en matière de concertation et de coordination** seront précieux pour l'exercice – parfois délicat – de sa mission.

Lorsqu'un programme correspond à une direction générale, son directeur en sera le responsable naturel. Le secrétaire général d'un ministère pourra être le responsable du programme 'support',

à moins que le choix du directeur de l'administration générale ne soit préféré. Dans d'autres cas, notamment quand un programme rassemble plusieurs directions générales, le choix de son responsable est plus ouvert, mais le profil professionnel et personnel de ce dernier doit néanmoins vérifier les quelques critères évoqués précédemment.

Parmi les quelque 80 responsables de programme en France, 94% sont des directeurs d'administration centrale, secrétaires généraux ou chefs de services à compétence nationale ; 60% ont la responsabilité d'un seul programme.

2.3.3. Appui technique aux responsables de programmes ; relations entre programmes

La prise de responsabilité des responsables de programmes (et de leurs collaborateurs – responsables de sous-programmes et responsables régionaux) doit se fonder sur une maîtrise accrue par leurs services des procédures de gestion :

- CDMT et programmation budgétaire ;
- préparation du budget sous forme intégrée (personnel-fonctionnement-investissement) ;
- exécution du budget (répartition des crédits, engagement, mandatement) ;
- passation des marchés publics ;
- gestion du personnel, y compris la gestion budgétaire ;
- suivi de l'exécution budgétaire, comptabilité administrative ;
- suivi de la performance.

Le rôle des directions d'administration générale – DAF, DRH, direction des investissements, direction des bâtiments, direction informatique, direction des systèmes statistiques, etc. – doit évoluer vers un rôle d'appui aux responsables de programme. En effet, le RdP ne peut pas être spécialiste de tous les domaines. Il appartient donc aux directions d'administration générale de l'appuyer techniquement dans son rôle. Ces directions, qui composent dans chaque ministère le programme «support», vont donc devoir opérer une transition de leur rôle classique de gestionnaire vers un rôle de prestataire de services. C'est d'ailleurs sur ce rôle que devraient être calibrés les objectifs et les indicateurs de performance du programme support.

Il sera nécessaire pour chacune de ces directions de définir la répartition des tâches entre la direction et le responsable de programmes. Ainsi le DAF peut coordonner la préparation du CDMT pour le ministère, chaque RdP intervenant pour la partie du CDMT correspondant à son programme. C'est le RdP qui sera chef de file pour la préparation du budget, mais le DAF lui apportera un concours méthodologique et logistique. En outre, en consolidant les propositions de budget des RdP, il s'assurera que celles-ci sont cohérentes avec le CDMT et avec les directives de la circulaire budgétaire. Vis-à-vis des sous-programmes, le RdP aura également à jouer un rôle de coordonnateur, avec l'appui technique du DAF.

Pour d'autres fonctions telles que la gestion du personnel ou la gestion immobilière, il faudra établir dans quels cas le rôle de gestion traditionnel de la DRH ou de la direction des bâtiments pourra être transféré au RdP (ce qui aurait du sens pour des infrastructures spécifiques au programme, telles que les bâtiments d'une université par exemple) ...quitte à ce que le RdP ne délègue à son tour l'exercice concret de cette compétence à la direction transversale concernée, pour des raisons de savoir-faire et d'efficacité.

En matière de suivi de la performance, la relation entre le RdP et le chef du service des systèmes d'information et des statistiques sera essentielle pour répondre aux enjeux de fiabilité, de délai et de pertinence des données.

Les arrangements retenus entre les RdP et les directions de gestion des moyens peuvent être informels ou formalisés par écrit, sous forme de délégation de gestion par exemple. L'annexe n°11 offre un exemple de délégation de gestion entre directions d'administration centrale en matière d'engagement de la dépense et de pouvoir d'adjudication pour les achats publics.

2.4. La situation des quatre départements pilotes

A ce jour, les quatre départements pilotes ont procédé à un découpage de leur activité en programmes, et parfois en sous-programmes ; tous les responsables de programmes ont été nommés ; parallèlement, les unités GBO ont été constituées dans ces quatre secteurs.

Le principe qui a généralement prévalu dans la définition des programmes a été de suivre de près les découpages administratifs, en ce sens que les périmètres des programmes ne coupent pas à travers les directions et directions générales. La situation varie néanmoins fortement d'un ministère à l'autre.

► **Au ministère de l'agriculture**, la délimitation des programmes a suivi à la fois une logique fonctionnelle et une logique administrative. Les quatre premiers programmes représentent bien les domaines principaux d'intervention du ministère : la production agricole, l'eau, les ressources halieutiques, la forêt. Chacun de ces programmes est composé de deux ou trois directions générales du ministère (qui en représentent d'ailleurs les sous-programmes). Ces programmes se retrouvent bien dans la structure principale de mise en œuvre des politiques qu'est le CRDA. Le cinquième programme (enseignement supérieur, recherche, vulgarisation et formation agricole) s'appuie au contraire sur des structures situées en dehors de l'organigramme du ministère : il s'agit de l'Institution de la recherche et de l'enseignement supérieur agricoles (IRESA), de l'Agence de la vulgarisation et de la formation (AVFA) et des centres de formation qui leur sont liés. Une grande partie de la cartographie est déjà effectuée, notamment pour les services centraux. Pour ce qui est des CRDA, leur structure très standardisée amène à proposer une table de passage générale (à accommoder dans des cas particuliers) :

Programme du ministère	Service du CRDA
P1 Production agricole ...	Division vulgarisation...production
P2 Pêche et aquaculture	Arrondissement pêche & aquaculture
P3 Eau	Division hydraulique et équipement rural
P4 Forêt et aménagement	Division reboisement protection des sols
P5 Enseignement, recherche, formation	Cellule territoriale de vulgarisation
P6 Services d'appui	Division administrative et financière

Il reste à effectuer la cartographie budgétaire pour laquelle deux difficultés subsistent : l'une est la bonne répartition des projets entre les programmes – on recommandera de ne pas chercher à raffiner : mieux vaut une répartition approximative que pas de répartition du tout. L'autre difficulté réside dans la répartition des personnels des CRDA entre les programmes, dans la mesure où certains ont des fonctions polyvalentes.

► **Au ministère de la santé**, les programmes suivent étroitement les catégories institutionnelles et statutaires : les trois premiers programmes reprennent la distinction structures sanitaires de base / structures sanitaires de deuxième ligne / hôpitaux universitaires ; un quatrième programme recouvre les fonctions d'appui, interprétées de manière extensive puisque ce programme regroupe en fait l'ensemble des moyens de l'administration centrale....au risque d'être difficile à structurer et un peu disproportionné par rapport aux programmes sanitaires.

Le choix des programmes sanitaires a le mérite d'identifier facilement les entités opérationnelles correspondant à chaque programme mais il impose la tâche délicate de veiller à ne pas isoler des structures de soins qui ont vocation à travailler conjointement (pour la fourniture de soins primaires par exemple). Par ailleurs, le travail de cartographie administrative et budgétaire pour chaque programme doit être poursuivi, et la désignation des responsables de programmes stabilisée.

► **Au ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de la technologie**, les programmes sont clairement délimités (enseignement supérieur / recherche scientifique / œuvres universitaires / administration générale)... même si le choix a été fait là aussi, par souci de pragmatisme et de simplification, de situer tous les moyens de l'administration centrale dans le programme d'administration générale. L'identification des responsables de programmes (et de sous-programmes) est claire et cohérente avec l'organisation administrative du ministère.

► **Dans le domaine de la formation professionnelle**, la délimitation des programmes est simple ; deux programmes correspondent respectivement à :

- l'Agence tunisienne de la formation professionnelle (ATFP), en charge du programme 'formation professionnelle initiale' à travers ses très nombreux centres de formation qui sont des agents à part entière du programme ;
- au Centre national de la formation des formateurs et de l'ingénierie de la formation (CNFFIF), en charge du programme 'ingénierie de la formation'. Le programme support, intitulé « pilotage de la politique de formation », est composé de tous les services d'administration centrale ; la logique voudrait sans doute que ces services, dont l'activité est tout entière dédiée soit à l'ingénierie soit à la formation, soient intégrés dans les programmes correspondants.

3. Que signifie un pilotage centré sur la performance ?

La notion de performance est au centre de la GBO et dès lors constitue un des principaux objets du dialogue de gestion.

A travers le dialogue de gestion on veillera surtout à ce que :

- la conception de la performance appliquée à chaque programme découle de la stratégie retenue pour les politiques publiques considérées ;
- les objectifs et cibles de performance du programme soient à la fois raisonnables (réalistes) et mobilisateurs pour les services concernés ;
- les objectifs et cibles retenus à l'échelle nationale et à l'échelle opérationnelle soient cohérents et convergents, permettant à la fois aux services de terrain de piloter finement leurs actions et au responsable de programme d'agréger les résultats pour réaliser ses engagements ;
- le dispositif de collecte d'informations et de construction d'indicateurs soit pertinent et fiable ;
- le rapport entre moyens, objectifs et activités (qui ne pourra jamais être mécanique) soit réaliste, incitatif et juste ;
- les cadres de performance soient élaborés sur la base d'une large concertation interne, permettant le débat puis l'adhésion aux objectifs, cibles et indicateurs retenus.

Les paragraphes qui suivent précisent quelques lignes directrices concernant le cadre de performance des programmes et leur déclinaison opérationnelle, se penchent sur les cas de figure des départements pilotes et présentent les projets annuels de performance (PAP), documents formalisant les engagements de performance de chaque ministère, en vue des discussions budgétaires notamment.

3.1. Au cœur de chaque programme, une stratégie et une conception partagée de la performance

La **stratégie** est la réflexion globale qui préside au choix des objectifs présentés dans les projets annuels de performance. Elle décrit également comment les moyens seront mis en œuvre pour atteindre les objectifs. Elle s'inscrit dans une perspective pluriannuelle. Elle fonde le choix des priorités de l'action publique sur un diagnostic d'ensemble de la situation du programme, tenant compte de ses finalités d'intérêt général, de son environnement, notamment des autres programmes de l'organisme, des attentes exprimées et des moyens disponibles. La stratégie du programme est présentée de manière synthétique dans le projet annuel de performance, en structurant, autour de quelques orientations, les objectifs qui la concrétisent. La formulation de la stratégie est un exercice indispensable pour identifier les priorités, situer et articuler les objectifs et exprimer les résultats attendus.

Un **objectif** est le but déterminé d'une action, l'expression de ce que l'on veut faire. Par exemple, « améliorer les chances d'employabilité des diplômés ». A chaque programme sont associés un ou plusieurs objectifs stratégiques, qui doivent être arrêtés en cohérence avec les politiques sectorielles et les orientations du gouvernement. A chaque sous-programme ou service régional peuvent être associés un ou plusieurs objectifs opérationnels. L'atteinte d'un objectif est mesurée par un ou plusieurs indicateurs.

Un **indicateur** est une représentation chiffrée qui mesure la réalisation d'un objectif et permet d'apprécier le plus objectivement possible l'atteinte d'une performance. Un indicateur ne peut pas à lui seul capturer toutes les informations relatives à l'atteinte d'un objectif et à la contribution du programme à ce résultat. Un indicateur d'impact (diminution du nombre de morts sur les routes par ex.) correspond à l'objectif, mais ne renseigne pas directement sur la contribution du programme « résorption des points noirs » sur ce résultat. Il faut donc choisir les indicateurs les plus appropriés, en acceptant que cela ne donne qu'une image partielle, une indication. On sélectionnera des indicateurs en fonction de leurs qualités, de leur spécification et des conditions d'acquisition des informations requises.

3.1.1. La sélection d'objectifs et d'indicateurs de performance des programmes : lignes directrices

Plusieurs rapports remis au gouvernement de la Tunisie ont déjà traité du sujet des objectifs et indicateurs de performance : *Analyse du cadre conceptuel des budgets par objectifs*, présenté par la Banque mondiale (juillet 2005), et rapport de la mission d'appui de l'Union européenne relatif à la mise en place des indicateurs de performance pour la Gestion Budgétaire par Objectifs (novembre 2008).

On fera ici des rappels en même temps qu'un changement de présentation.

L'insistance sur ce sujet est liée à son importance pour le bon fonctionnement du dialogue de gestion et du pilotage par la performance. Les lignes directrices seront présentées cette fois sous forme de grille d'auto-évaluation, comme cela a été fait dans les précédentes parties. Les ministères pilotes affineront progressivement leur cadre de performance sur la base des premiers retours d'expérience, cependant que les autres ministères s'engageront bientôt, à leur tour, dans l'exercice ; à tous, cette grille d'auto-évaluation pourra être utile.

Ne perdons pas de vue qu'il s'agit d'une **démarche constructive**, dont le but est de permettre au dialogue de gestion et au pilotage de la performance d'avoir prise sur les réalités administratives et d'inciter effectivement à l'amélioration du service rendu aux usagers.

Sans entrer plus dans le détail, on soulignera l'importance de la **concertation** autour de la préparation de tout ce qui concrétise la notion de performance pour chaque programme ; cette concertation est en effet essentielle pour assurer la légitimité des objectifs, cibles et indicateurs retenus, auprès des cadres et de leurs services, et donc leur adhésion à la démarche ; sans une telle adhésion, l'exercice resterait lettre morte et ne ferait qu'alourdir inutilement les processus administratifs.

Grille d'auto-évaluation : Cf. annexe n°1 : « Boîte à outils : Grilles d'auto-évaluation relatives à l'architecture et au cadre de performance des programmes ».

Fiche - type de documentation des indicateurs : cf. cette même annexe n°1.

3.1.2. La sélection des objectifs et indicateurs de performance dans les départements pilotes : état des lieux

La sélection d'objectifs et d'indicateurs appropriés reste un exercice difficile dans tous les pays qui se sont engagés dans l'exercice. Les quatre pilotes ont avancé sur cette voie, mais beaucoup reste à faire. Outre la préparation d'un ensemble complet d'objectifs et d'indicateurs par programme, il manque encore des fiches d'indicateurs, des séries de résultats passés permettant de valider le choix de ces indicateurs, ainsi qu'une analyse du système d'information confirmant qu'il peut fournir les informations nécessaires à la production des indicateurs.

► **Au ministère de l'agriculture**, le travail, qui a beaucoup progressé récemment, doit être poursuivi. Pour les quatre programmes sectoriels – production, eau, pêche et forêts – les objectifs et indicateurs des programmes résultent naturellement de l'assemblage des objectifs et indicateurs des sous-programmes, ce qui est normal. Les responsables sont confrontés à un problème de choix compte tenu du petit nombre d'objectifs et d'indicateurs souhaitable. Ils sont amenés à faire ressortir des stratégies sectorielles les grandes priorités. En matière d'indicateurs, il faut essayer d'avoir plus d'indicateurs de résultats et moins d'indicateurs de moyens ou d'activité. A l'inverse, il faut éviter de sélectionner des indicateurs trop généraux comme le chiffre de la production agricole dans telle ou telle production. Le choix des bons indicateurs dans le domaine de l'agriculture est problématique dans tous les pays, puisqu'on cherche à mesurer la contribution du ministère et non pas les résultats du secteur en général.

La finalisation de la liste d'objectifs et d'indicateurs devra se faire par une concertation avec les CRDA : il est crucial de vérifier que les commissariats se retrouvent bien dans les objectifs et indicateurs déclinés ; de nombreuses suggestions devraient venir des CRDA eux-mêmes. Un autre contrôle réaliste sera de voir si les indicateurs dans les contrats objectifs-moyens avec les établissements publics sont cohérents avec les indicateurs des programmes. Le ministère devra élaborer les indicateurs pour le programme des services d'appui.

► **La Formation Professionnelle** a identifié des objectifs et indicateurs pour le programme 'formation initiale'. Il lui reste à préciser le mode d'emploi de ces indicateurs et à étendre le travail aux deux autres programmes.

► **Au ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche**, les programmes concernant respectivement l'enseignement supérieur et la recherche disposent d'objectifs et d'indicateurs qui expriment bien les enjeux stratégiques dans ces secteurs ; il existe certes quelques incertitudes quant à la disponibilité des indicateurs les plus sophistiqués de l'enseignement supérieur (employabilité des diplômés par exemple) dont la collecte repose sur la montée en charge des Observatoires et de leurs outils statistiques et dont le délai de collecte pourrait ne pas coïncider avec les nécessités du suivi annuel de performance ; toutefois, le système de renseignement des indicateurs de l'enseignement supérieur se rodait dans les toutes prochaines années. Pour les

deux autres programmes de ce ministère ('œuvres universitaires' ; et 'administration générale'), le travail de définition des indicateurs devait encore être approfondi au printemps 2009.

► La définition des objectifs et indicateurs devait aussi être poursuivie au **ministère de la santé**, avec deux préoccupations : une association plus étroite des directions concernées et des responsables sur le terrain ; une définition plus précise des indicateurs.

3.1.3. L'élaboration du projet annuel de performance (PAP)

Le projet annuel de performance (PAP) de chaque ministère accompagne le projet de budget de l'année n+1 et constitue une annexe à la loi de finances⁴. Si le PAP est préparé par chaque ministère, sa présentation suit le découpage par programmes, avec les orientations stratégiques, les objectifs et les indicateurs de performance correspondants. Chaque programme fait donc l'objet d'une présentation séparée dans le PAP ; on parle en fait de PAP par programme.

► **Les orientations stratégiques du ministère** : Il est souhaitable que le PAP consolidé par ministère soit accompagné, en préambule, d'une présentation des orientations stratégiques du ministère. Enoncée en termes clairs et concis, celle-ci doit être suffisamment argumentée et étayée, rappelant les éléments de contexte, les marges de manœuvres disponibles, les leviers d'action et les attentes des usagers.

► **Présentation du PAP par programme** : (cf. page ci-après)

⁴ Cf. *Assistance technique pour la mise en place d'un cadre de dépenses à moyen terme et l'élaboration d'indicateurs de performances pour la gestion budgétaire par objectifs*, Rapport de mission de l'Union européenne, novembre 2008.

Projet annuel de performance d'un programme :

Programme k

- Description du programme
 - Définition du périmètre du programme et destination des crédits du programme (directions et établissements concernés, bénéficiaires des transferts et subventions, etc.)
 - Responsabilités dans la gestion du programme
 - Principaux dispositifs d'intervention, cadre législatif et réglementaire.
- Présentation de la stratégie, des objectifs et des indicateurs.
 - Présentation générale :
 - . ensemble des objectifs du programme;
 - . cohérence des objectifs du programme avec le Plan de développement économique et social et la stratégie sectorielle.
 - Présentation de chaque objectif :
 - . commentaires sur les résultats passés ;
 - . commentaires sur le choix du ou des indicateurs associé(s) à l'objectif et le choix de la cible de résultat retenue.
 - Tableau d'indicateurs : présenter par indicateur:
 - . les résultats passés (si possible trois années, t-1, t-2, t-3)
 - . la valeur attendue l'année courante (année t)
 - . les valeurs attendues pour les trois années de projection (t+1, t+2, t+3)
 - . éléments synthétiques sur les méthodes de calcul des indicateurs et les éventuelles précautions d'interprétation.
- Description des principales activités

Description des principales activités et identification des produits de ces activités, permettant d'atteindre les objectifs du programme (une activité pouvant contribuer à plusieurs objectifs).
- Difficultés

Lorsque c'est pertinent, présentation succincte des difficultés à surmonter pour atteindre les objectifs du programme et les actions envisagées pour relever le défi.

► Commentaires :

- La présentation stratégique du programme

Enoncée de manière concise, la stratégie doit justifier le choix des priorités du programme, tenant compte de ses finalités, de son environnement, de son articulation avec les autres programmes du ministère, des attentes exprimées et des ressources disponibles (voir en annexe n°5, deux exemples de présentation stratégique de programmes.)

- Présentation détaillée des objectifs et des indicateurs

Cet exposé accompagne le tableau des indicateurs ; il précise l'articulation entre les objectifs et les indicateurs retenus pour le programme. Pour chaque objectif, on justifiera le choix des indicateurs et cibles associés et les moyens mis en œuvre pour les atteindre. Pour chaque indicateur on fournira un tableau résumant les résultats passés et les projections retenues. On indiquera la source des données et, si nécessaire, la méthodologie de calcul de l'indicateur.

Exemple : Présentation détaillée d'un indicateur Programme 'Forêts', projet de loi de finances 2009 (France)

OBJECTIF n° 4 : Développer la prévention des risques et améliorer la protection de la forêt

L'une des composantes de l'objectif relève de la politique nationale de prévention des incendies de forêt afin de contenir les départs de feux, de limiter la propagation des feux déclarés, de réduire les risques d'atteinte aux biens et aux personnes. Elle recouvre l'aménagement judicieux de l'espace rural, l'entretien des forêts, le respect des obligations de débroussaillage, la mise en place et l'entretien des infrastructures permettant la lutte active, la mise en place de patrouilles de surveillance en période à risque. Le traitement des feux « naissants » est un bon indicateur de réactivité de cette politique.

INDICATEUR 4.1 : Taux d'extinction des feux de forêt « naissants »

(du point de vue du citoyen)

	Unité	2006 Réalisation	2007 Réalisation	2008 Prévision PAP 2008	2008 Prévision actualisée	2009 Prévision	2011 Cible
Taux d'extinction des feux de forêt « naissants ».	%	84	78	77	77	77	78

Précisions méthodologiques :

- L'indicateur représente le nombre de départs des feux qui ont été éteints avant de dépasser la surface d'un hectare, sur le nombre total de départs de feux déclarés. Il tient compte uniquement des feux de forêt et non des feux de l'espace rural et périurbain. De plus, il ne prend pas en compte les reprises de feu. Enfin, les feux à objectif de prévention (brûlage dirigé, feux tactiques) ne sont pas comptabilisés.

Les départs de feux de forêt qui nécessitent l'intervention des services de secours sont répertoriés et décrits dans les bases de données tenues par les ministères chargés de l'intérieur et de l'agriculture.

Ces feux sont statistiquement répartis en classes de surface : moins de 1 ha, de 1 à 10 ha, de 10 à 100 ha, plus de 100 ha.

Les feux de moins d'un hectare représentent la catégorie des « petits feux », ou feux « naissants », éteints avant de prendre de l'ampleur.

La réalisation 2007 a été actualisée en raison d'un retard de saisie dans la base de données nationale « incendies de forêt » (BDIFF) concernant les territoires des 2/3 Nord de la France. Les services de ces départements du nord ne mettent pas en œuvre de moyens spécifiques pour la prévention des incendies de forêt car ils sont exposés à un niveau moindre de risque d'incendie (risque moyen ou faible) et se coordonnent encore difficilement avec les SDIS.

- Sources des données : base de données nationale « feux de forêts » du MAP, alimentée par les DDAF et l'ONF.

- Description des principales activités

Les activités de l'administration représentent le processus de transformation de ressources (équipements, main-d'œuvre, savoir-faire, réseaux informatiques, etc.) en produits (biens et services). La mise en œuvre des programmes passe par l'identification des différentes activités menées par les personnels. Pour ce faire, le responsable de programme doit s'appuyer sur un « référentiel d'activités », suffisamment agrégé et aisément compréhensible par tous les acteurs, susceptible de servir de référence pour la programmation, le suivi et le contrôle de gestion.

La principale difficulté est de définir les niveaux pertinents de regroupement. Un niveau trop fin d'identification des activités rend difficile leur utilisation pour la programmation, la préparation des budgets ou la confection des PAP.

Il faut aussi se garder de la tentation « scientifique » de déterminer les budgets à partir des coûts respectifs des activités mobilisées : d'une part, il n'y a pas de formule mathématique qui lie un niveau d'activité à un résultat ; d'autre part, la somme des coûts des activités, à supposer qu'ils soient calculés, ne pourrait fournir le niveau de budget requis que si la ventilation des charges communes était parfaitement établie par la comptabilité analytique et si étaient prises en compte les synergies entre activités, toutes choses qui se révèlent fort délicates.

3.2. La déclinaison opérationnelle du programme dans le cadre d'un pilotage par objectifs

On est ici au cœur du dialogue de gestion : là où les méthodes de management, les conceptions et formalisations de la performance des acteurs centraux et territoriaux se rencontrent. L'enjeu du dialogue de gestion est de faire converger ces cadres de performance au service des objectifs du programme, sans que les responsables opérationnels perdent la finesse de suivi dont ils ont besoin et l'adaptation de leurs actions aux réalités de leur territoire. Afin de concilier les exigences des uns et des autres, la déclinaison opérationnelle des programmes doit suivre un certain nombre de principes. On formulera donc les recommandations suivantes.

3.2.1 Lignes directrices

Les objectifs de chaque programme doivent être déclinés sous forme d'objectifs spécifiques pour chacun des principaux acteurs chargés de le mettre en œuvre.

► **Les services chargés de la mise en œuvre opérationnelle d'un programme doivent disposer d'objectifs et d'indicateurs de résultats propres à leur niveau.**

- ☐ L'articulation entre ces objectifs et indicateurs opérationnels avec ceux du programme doit être claire.
- ☐ Ces objectifs et indicateurs doivent être compréhensibles et connus des cadres et agents concernés.
- ☐ Ces objectifs et indicateurs doivent être fondés sur une analyse pertinente de la contribution du service considéré et sur une appréciation des résultats obtenus antérieurement.

► **Les objectifs et indicateurs des entités opérationnelles doivent être formalisés.**

- ☐ Des plans d'action pluriannuels ou des contrats d'objectifs / contrats de performance peuvent en fournir le support.
- ☐ Une actualisation annuelle des objectifs et indicateurs assignés aux services concernés sera effectuée.
- ☐ Pour les services territoriaux, une procédure de coordination avec les autres services de l'État sur le même territoire régional est souvent souhaitable.

► **S'il existe des objectifs du programme qui ne sont pas déclinés auprès des services opérationnels, cela doit être justifié.**

► **Il importe que les objectifs spécifiques assignés aux services opérationnels s'appuient sur des leviers d'action bien identifiés par ceux-ci.**

► **On s'assurera que les services opérationnels ont une bonne connaissance de la contribution qui est attendue d'eux dans la réalisation du programme.**

- ☐ Cela suppose que l'information ait été suffisante pour permettre aux personnels de s'approprier la logique de performance.
- ☐ Cela suppose aussi de vérifier qu'aucune unité de taille significative n'est restée à l'écart de cette logique.

Indicateurs de risques

- Absence d'objectifs spécifiques assignés aux services opérationnels.
- Divergence prévisible entre les objectifs affichés du programme et ceux poursuivis réellement par telle ou telle entité opérationnelle (objectifs opérationnels trop généraux ou irréalistes ou non reliés aux objectifs du programme).

Indicateurs de progrès

- Démarche engagée pour améliorer les conditions de pilotage des services déconcentrés.
- Démarche engagée pour rénover les conditions de la tutelle (i.e. étendre à l'exercice de la tutelle la logique du pilotage par objectifs de performance et du dialogue de gestion) et développer la contractualisation avec les opérateurs de l'État.
- Bonne articulation entre les contrats et la préparation des budgets pour les opérateurs de l'État.
- Démarche engagée visant à fournir des références sur la performance d'opérateurs comparables en Tunisie ou à l'étranger.
- Effort d'information et de formation visant à diffuser la logique de performance à l'ensemble des agents de l'État concourant à la mise en œuvre des programmes.

Les moyens d'action de chaque acteur doivent être définis clairement et doivent être adaptés aux objectifs assignés.

► **Le responsable de programme doit avoir les moyens de répartir les crédits (entre sous-programmes, entre entités régionales) sur des bases aussi justes et objectives que possible.**

► **Il convient d'examiner comment est (ou peut être) construit chaque budget opérationnel de programme, c'est-à-dire chaque sous-enveloppe de crédits assortie d'objectifs propres.**

□ Il est souhaitable que les budgets respectifs des sous-programmes ou des entités opérationnelles déclinant un programme couvrent l'ensemble des dépenses relevant de leurs services au titre du programme considéré. Si ce n'est pas le cas, les exceptions doivent être justifiées (notamment dans le cadre de la gestion des fonctions de support).

□ Il est, de même, souhaitable que les responsables de sous-programme et d'entités opérationnelles prennent effectivement les décisions génératrices des dépenses imputées sur leurs budgets...ou que les exceptions soient justifiées.

► **Les conditions dans lesquelles se pratique la fongibilité des crédits doivent être claires et les limites ne doivent pas aboutir à la négation du principe.**

□ Les limitations de la fongibilité doivent être justifiées; elles peuvent être évolutives.

□ Si la mise en œuvre de la fongibilité par les entités opérationnelles requiert des autorisations, ces dernières doivent être raisonnables au regard de l'esprit de la GBO.

► **L'évaluation des capacités de gestion des ressources humaines au niveau des entités opérationnelles est nécessaire.**

□ Le souci d'offrir aux gestionnaires des marges de manœuvre suffisantes doit conduire à étudier les possibilités d'évolution des procédures de gestion des ressources humaines.

□ Bien que ce soit un sujet sensible et que les marges de manœuvre en la matière soient généralement faibles, il faudra se pencher sur la question des incitations susceptibles d'être mobilisées à l'égard des responsables opérationnels ou susceptibles d'être utilisées par ceux-ci envers leurs propres personnels.

► **La structure et les règles de gestion des entités opérationnelles doivent leur donner une maîtrise suffisante de leurs résultats et favoriser le développement des comptes-rendus sur les réalisations.**

Indicateurs de risques

- Centralisation excessive dans la gestion, qui aboutit à une déresponsabilisation des services opérationnels de l'État et des opérateurs dans la recherche de résultats.
- Fongibilité insuffisante ; contraintes excessives dans la gestion des moyens ou des personnels.
- Difficultés à établir une prévision satisfaisante de la masse salariale.

Indicateurs de progrès

- Progrès dans l'organisation ministérielle du contrôle de gestion.
- Prise en compte des enseignements tirés des expérimentations.

Des procédures de « dialogue de gestion » doivent être organisées par les responsables de programmes et doivent concerner tous les acteurs.

► **Les directeurs des services centraux et déconcentrés et des principaux établissements devront avoir régulièrement des échanges approfondis sur leurs objectifs, leurs moyens et leurs réalisations, avec chaque responsable de programme (ou avec leur délégué).**

► **Le directeur d'un opérateur participant à un programme devra aussi avoir régulièrement des échanges approfondis sur ses objectifs, ses moyens et ses réalisations avec le responsable du programme (ou son délégué).**

□ S'il existe un contrat d'objectifs et de moyens, et si (comme il est souhaitable) ce contrat comporte son propre dispositif de suivi et d'évaluation, il conviendra de préciser l'articulation du dialogue de gestion avec le suivi du contrat...et avec la préparation et négociation du budget de l'opérateur. Le service de tutelle et le responsable de programme devront s'assurer que le contrat d'objectifs et de moyens est cohérent avec le PAP.

□ Si l'opérateur dispose d'un réseau territorial, le dialogue de gestion devra être décliné au sein de ce réseau.

□ Le responsable du programme devra mettre en place les moyens de maîtriser et contrôler l'emploi effectif des crédits au profit du programme.

► **Ces échanges devront être préparés en amont de part et d'autre ; ils devront avoir des conséquences concrètes.**

□ Le dialogue de gestion devra traiter, à la fois, de l'analyse des résultats, de la détermination des objectifs futurs ainsi que de la programmation des moyens.

□ Il est souhaitable que ce dialogue soit nourri par des indicateurs permettant une appréhension, dans le temps et dans l'espace, des performances des services de l'État ou des opérateurs. Ces indicateurs devront être intégrés dans le dispositif de contrôle de gestion des programmes.

□ Le dialogue de gestion doit également permettre d'alimenter les comptes-rendus des responsables de programmes et les discussions budgétaires relatives aux programmes.

□ A terme, et dans la mesure du possible, une analyse infra-annuelle permettant de détecter des écarts éventuels entre les cibles de résultats et les réalisations (tableaux de bord), voire les causes de ces écarts, pourra se révéler fort utile pour proposer les réactions adaptées.

□ La liaison éventuelle entre dialogue de gestion et évaluation des responsables des services, plus délicate, pourra être étudiée dans un second temps. Il importe toutefois que cela ne fragilise pas, mais au contraire conforte, l'adhésion des cadres et des services à la démarche de performance.

□ Un effort de comparaison des résultats entre services comparables et de mutualisation des meilleures pratiques est le prolongement nécessaire de la recherche de performance et de la plus grande disponibilité de l'information.

☐ Les évolutions requises au niveau des systèmes d'information et des outils de gestion, afin de les adapter aux besoins du dialogue de gestion, devront être identifiées rapidement, ce type d'évolution pouvant prendre du temps pour se concrétiser.

► **Si des services ou des opérateurs participent à plusieurs programmes :**

- ☐ La coordination entre les responsables de ces programmes devra être organisée.
- ☐ Les responsables de programme concernés devront avoir les moyens de suivre l'utilisation de leurs crédits respectifs.
- ☐ Les responsables de programme concernés devront disposer de capacités effectives d'appui, d'animation, d'évaluation vis-à-vis des services et opérateurs multiprogrammes.

Indicateurs de risques

Le risque majeur est celui d'un dialogue de gestion purement formel, sans effet sur le pilotage effectif du programme ; cela peut provenir de plusieurs facteurs :

- procédures non organisées ou non mises en œuvre ;
- organisation irréaliste, notamment lorsqu'un responsable de programme doit superviser directement un trop grand nombre d'entités opérationnelles ;
- outils de contrôle de gestion très insuffisants ou contestés, ne permettant pas de nourrir le dialogue de gestion.

Indicateurs de progrès

On verra positivement l'engagement de démarches destinées à améliorer progressivement les procédures de dialogue de gestion, et cherchant notamment à :

- clarifier les procédures de tutelle et leur articulation avec le dialogue de gestion ;
- améliorer le système d'information sur le suivi des activités et des résultats des services de l'État et des opérateurs ;
- ajuster le calendrier du dialogue de gestion et celui de la discussion budgétaire avec les acteurs opérationnels ;
- appuyer le dialogue de gestion sur une programmation des activités des services opérationnels fondée sur un référentiel d'activité national.

3.2.2 Différentes configurations

Cette gestion de la performance, « en cascade », peut être caractérisée à chaque niveau par une sorte de contrat plus au moins informel : contrat du RdP envers son ministre, contrat du responsable de sous-programme envers le RdP, contrat de l'entité régionale ou de l'établissement public envers le RdP (éventuellement le RdSP). Ces contrats ne sont pas juridiques, mais constituent un engagement managérial portant sur un certain niveau de performance en échange d'un ensemble de ressources et de règles. Ces 'contrats' se caractérisent par :

- une déclinaison des stratégies par niveau de responsabilité ;
- une spécification d'objectifs et indicateurs opérationnels ;
- un accord sur les cibles d'indicateurs pour l'exercice considéré (et les suivants)
- une dotation budgétaire assortie d'une certaine souplesse quant à son utilisation (fongibilité de certains crédits notamment).
- un plan d'action.

En ce qui concerne les établissements publics autonomes ou les agences, la délégation de moyens est plus explicite ; en effet l'autonomie de ces institutions doit avoir pour corollaire une contractualisation claire en termes de moyens et de résultats. La généralisation de contrats objectifs-moyens ou contrats de programme, dans ce cas de figure, est recommandée.

Il est difficile de donner un modèle général, tant les situations varient, mais une règle générale devrait être un nombre restreint d'indicateurs significatifs, dont le suivi est effectif et a des répercussions sur les relations entre l'Etat et l'établissement.

4. Procédure budgétaire et dialogue de gestion

4.1. Schéma général

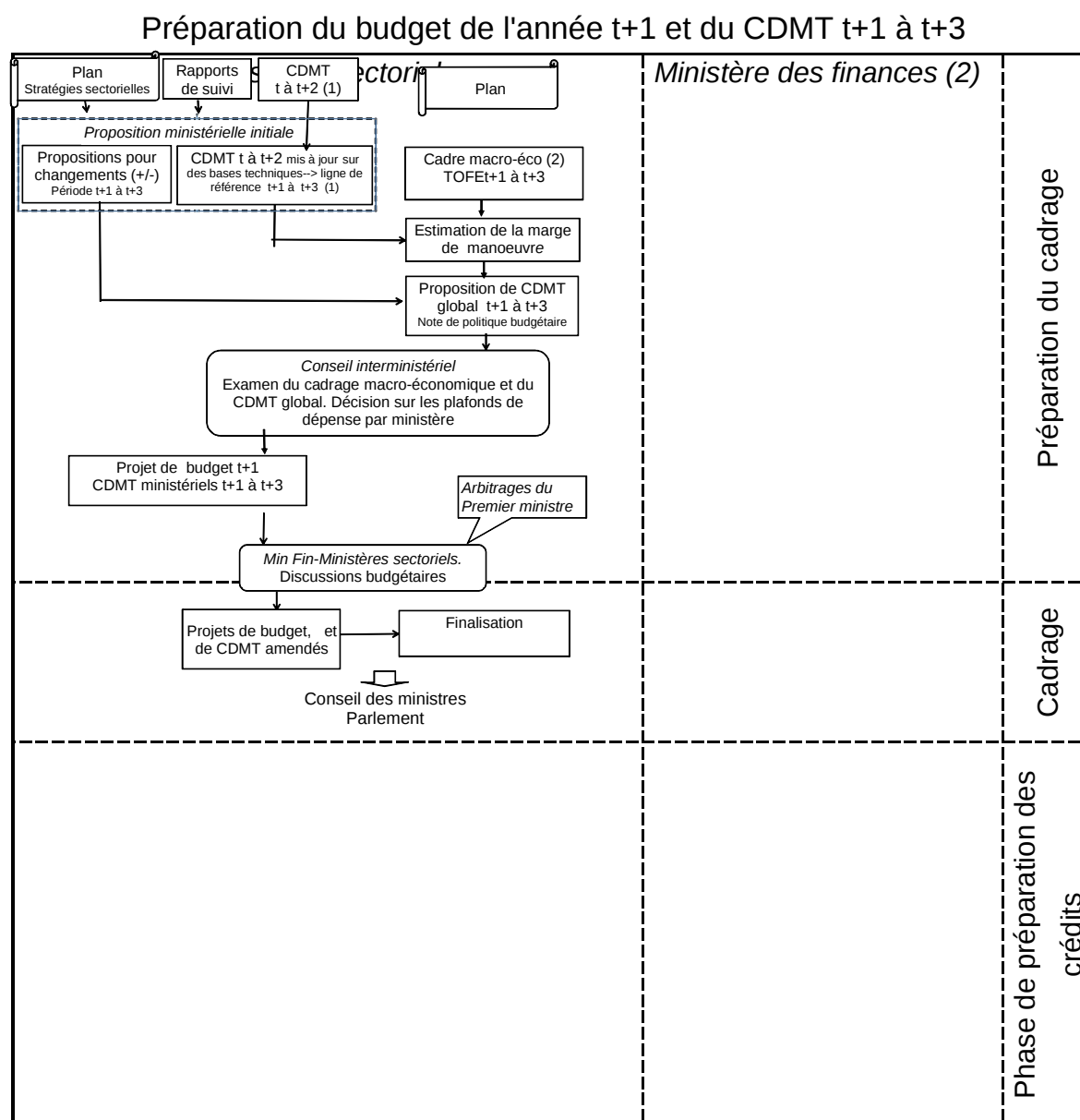
Les procédures de préparation du budget en mode GBO seront mises en œuvre lors de la phase pilote de préparation du budget 2011. Pour la préparation du budget 2010, il est demandé aux ministères pilotes de reconstituer leur budget en mode GBO, c'est-à-dire de faire une deuxième présentation par programmes et sous-programmes, accompagnée du cadre de performance correspondant (PAP 2010 et répertoire d'indicateurs par ministère).

La préparation du budget dans les ministères s'inscrit dans le cycle général de la préparation du budget de l'Etat. Dans les faits, elle se confond avec la préparation du CDMT⁵ pour ce qui concerne l'allocation des enveloppes entre les ministères, les programmes et les sous-programmes, et pour la finalisation des CDMT ministériels, c'est-à-dire la détermination des agrégats par programme et grandes catégories de dépenses. A un niveau plus détaillé, on quitte le domaine du CDMT pour rester dans celui du budget annuel. Il importe de rappeler une différence importante entre le budget et le CDMT : pour certains ministères, le CDMT comprend des dépenses financées sur d'autres sources ; ainsi, pour le ministère de la santé, le CDMT va englober les dépenses des hôpitaux financées par l'Assurance maladie et par l'Etat. Dans la description de la préparation budgétaire qui va suivre, il importe de bien distinguer les deux. Par exemple, la notion de plafond de dépense couvre exclusivement les dépenses sur financement budgétaire.

Un autre aspect essentiel est la liaison entre la préparation budgétaire et la préparation du cadre de performance programme par programme. Les deux sont liées conceptuellement, mais peuvent être éventuellement distinguées dans le calendrier. Les trois phases de préparation, telles qu'elles découlent de la méthodologie CDMT sont la phase stratégique, la phase de cadrage, et la phase de préparation détaillée (voir le diagramme ci-joint tiré de la méthodologie CDMT).

⁵ Voir Daniel Tommasi, *CDMT, Guide méthodologique*, projet du 27 février 2009.

Diagramme :



(1) En "régime de croisière", une fois la procédure CDMT en place. En période de démarrage de l'exercice, lire "programmes et activités en cours" à la place de "CDMT t à t+2".

(2) + ministère du développement et de la coopération internationale et Banque centrale pour les matières relevant du champ de compétence de ces organismes (en particulier, prévisions macro-économiques et monétaires, formulation et suivi du plan de développement).

De la même façon que le ministère des finances « orchestre » la préparation du budget entre les différents ministères, le responsable de programme devra orchestrer la préparation du budget pour aboutir au projet de budget intégré de son programme. Pour cela il aura à coordonner les travaux des sous-programmes et des responsables régionaux. Ainsi au ministère de l'agriculture chaque responsable de programme prépare son budget en liaison étroite avec, d'une part ses responsables de sous-programme, et d'autre part avec les Commissaires régionaux. Ceux-ci, à leur tour, coordonnent la préparation avec leurs chefs de division. De la même façon, les présidents d'université orchestreront la préparation budgétaire entre établissements.

Au niveau du ministère, il faut bien sûr un processus d'arbitrage de l'allocation des crédits entre programmes. Ce rôle est conceptuellement celui du ministre, rôle qu'il délèguera dans les faits au Secrétaire général et/ou au DAF. Les processus inter-programmes et intra-programmes peuvent interagir : pour reprendre l'exemple du ministère de l'agriculture, comme les CRDA exécutent des parties de tous les programmes, il sera nécessaire de prévoir des réunions d'ensemble entre chaque CRDA et l'ensemble des programmes.

4.2. Les grandes phases

► Phase d'initialisation

Cette phase correspond aux demandes initiales des ministères. Ceux-ci doivent remettre au ministère des finances une version initiale comprenant de façon distinguable :

- La ligne de référence qui donne, par programme, le niveau qu'implique la continuation des activités en cours. Dans la pratique, cela signifie :
 - o *Dépenses de personnel*: estimation de la base t corrigée de l'effet en année pleine des recrutements effectués l'année t et, par année de projection, ajout à cette base des éléments suivants: (i) estimations de l'effet cumulé des glissements catégoriels, les années $t+1$ à $t+3$; (ii) estimations de l'effet des augmentations de salaires les années $t+1$ à $t+3$, à partir des hypothèses communiquées par le ministère des finances; (iii) prévisions de l'impact annuel sur les dépenses de personnel de la mise en service des projets d'investissement s'achevant les années $t+1$ à $t+3$.
 - o *Dépenses de biens et services*: ajout à la base de l'année t des éléments suivants: (i) estimation de l'effet cumulé de l'inflation les années $t+1$ à $t+3$ à partir des hypothèses communiquées par le ministère des finances; et (ii) prévisions de l'impact annuel sur les dépenses de fonctionnement hors personnel de la mise en service des projets d'investissement s'achevant les années $t+1$ à $t+3$.
 - o *Transferts*: prévisions de l'évolution du coût des transferts *actuels*, en fonction de paramètres à définir type de transfert par type de transfert.
 - o *Investissement*: coûts des tranches annuelles les années $t+1$ à $t+3$ des projets en cours l'année t .

Pour permettre la préparation de cette ligne de référence, le ministère des finances communiquera aux ministères sectoriels pour la période t+1 à t+3 des prévisions de: (i) augmentations salariales; (ii) inflation; et (iii) taux de change (pour les projets sur financement extérieur et les transferts internationaux)

Les ministères sectoriels devront préciser leur méthode d'estimation de la ligne de référence. Cette méthode sera communiquée à tous les intervenants, de façon à assurer l'homogénéité des prévisions.

- Les propositions d'initiatives nouvelles, c'est-à-dire les propositions de nouveaux projets, d'activités nouvelles, de recrutements, etc., ainsi que les propositions d'économies sur les activités existantes, ou propositions de terminaison d'activités. Dans un système centralisé, les responsables de programmes peuvent décider d'exercer à ce stade un certain degré d'arbitrage en corrigeant les propositions d'initiatives nouvelles non conformes aux stratégies (au Plan), ou d'un coût jugé démesuré. De même, au niveau du ministère on peut exercer un pré-arbitrage si on veut présenter au ministère des finances une proposition réaliste et de qualité.

Il appartient à chaque ministère de décider à quel degré de détail sera conduite cette phase « ascendante » de la préparation. On peut très bien décider de ne demander aux services déconcentrés et aux établissements publics que les initiatives nouvelles, laissant aux techniciens centraux le soin de projeter les activités existantes. De même, on peut dans un premier temps demander aux participants de se concentrer sur l'année du budget, se réservant d'introduire l'aspect pluriannuel lorsque les techniques de préparation par programme auront été assimilées.

► **Phase de cadrage**

Le ministère des finances communique à chaque ministère des plafonds de dépense par grande catégorie de dépense. Au niveau du ministère, ces plafonds seront répartis entre programmes. A leur tour, les responsables de programme vont répartir les plafonds de dépense entre sous-programmes et services régionaux. En pratique, la prise en compte de ces plafonds de dépenses doivent permettre de choisir quelles initiatives nouvelles vont pouvoir être programmées, après prise en compte des économies sur les activités en cours.

► **Phase de préparation budgétaire détaillée**

Cette phase se déroule de juillet à septembre. La dissémination des plafonds de dépense entre les programmes et des programmes vers les sous-programmes et services régionaux permet de finaliser le projet de budget au cours de conférences internes.

► *Calendrier récapitulatif*

Les principales étapes du cycle de préparation du budget sont les suivantes⁶:

Phase d'initialisation

- *Février* : introduction de la préparation du budget par circulaire du Premier Ministre.
- *Février - mai*: préparation du cadrage
 - Ministères sectoriels : préparation d'une demande (CDMT et Budget) initiale, transmission de cette demande au ministère des finances, *avant le 15 avril*.
Calendrier très serré :
 - Date limite des projets par programme : *31 mars*
 - Date limite des propositions des sous-programmes et services régionaux : *15 mars*
 - Date limite pour les établissements publics : *1er mars*
 - Ministère des finances : travaux macro-économiques (avec le MDCI et la Banque centrale), préparation du TOFE et du CDMT global, *d'ici le 31 mai*.

Phase de cadrage

- *Début juin* : transmission par le ministère des finances au conseil interministériel du projet de CDMT global, avec une note d'orientation budgétaire ; décisions du conseil interministériel ; notification des plafonds de dépense aux ministères sectoriels, *vers le 15 juin*.

Préparation des prévisions budgétaires détaillées

- *Fin juin - juillet* : arbitrages internes aux ministères sectoriels et discussions budgétaires avec le ministère des finances. Dates limites de projets de budgets détaillés :
 - Etablissements publics : *30 juin*
 - Services régionaux : *15 juillet*
 - Responsables de programme : *31 juillet*
- *Septembre* : Finalisation technique des projets de CDMT et de budget, et transmission au gouvernement.

⁶ Les dates sont données à titre indicatif et seront précisées chaque année par circulaire du ministère des finances.

► *Cas des entités régionales opérationnelles*

La gestion par programmes jette une lumière nouvelle sur le rôle des entités régionales dans la préparation budgétaire. On parle ici des entités qui ont la responsabilité d'une grande partie des activités du ministère sur un territoire, en général la région. C'est le cas par exemple des directions régionales de l'éducation, des CRDA, des universités. Il s'agit maintenant de concilier les attributions régionales de ces entités avec le fait qu'elles mettent en œuvre plusieurs programmes du ministère et se trouvent de fait quasiment placées dans un rôle de responsables de sous-programme. On ne peut plus envisager que ces entités négocient leur budget directement avec le ministre sans impliquer les responsables de programme, pas plus qu'on ne pourrait décider que les responsables de programme dictent simplement les budgets des entités régionales. En outre, la nécessité de discuter en parallèle le volet performance et le volet budgétaire implique un traitement approprié.

La solution dans le cadre du dialogue de gestion est de prévoir des « conférences » internes aux ministères qui réunissent autour d'une table les responsables régionaux, les responsables de programmes (et éventuellement de sous-programmes) concernés, le DAF, le directeur des financements d'investissements, le DRH et les autres responsables horizontaux du ministère. Au regard du calendrier esquissé plus haut, il paraîtrait logique de convoquer ces réunions lors des deux phases de préparation budgétaire – à moins que le ministère ne décide de simplifier et de convoquer ces réunions une fois par an seulement, en traitant simultanément du PAP et du RAP ; on peut alternativement organiser de façon séparée conférences budgétaires et conférences de performance.

L'exemple des CRDA peut être détaillé, bien que ceux-ci soient un peu à part parmi les services déconcentrés de l'Etat, puisqu'ils sont des établissements publics et jouissent d'une certaine autonomie dans leur gestion. Traditionnellement, le budget des CRDA est adopté au niveau du ministère compte tenu de leur autorité et leur relative autonomie de gestion. Dans le cadre de la gestion par programme, il faudra tenir compte du rôle dévolu aux responsables de programmes qui seront les premiers responsables budgétaires dans leur domaine. Afin de concilier les deux « autorités », il sera nécessaire d'organiser (et de codifier dans la charte de gestion) des conférences budgétaires, où les CRDA rencontreront l'ensemble des responsables de programmes en présence du DAF, du DRH, et de l'ensemble des responsables concernés. Ces conférences devraient avoir lieu aussi bien lors de la phase de cadrage que lors de la phase de préparation détaillée.

Dans la pratique, les autorités auront à se prononcer entre deux options : la première, qui suit précisément la démarche décrite plus haut, distribue le budget aux RdP, qui eux-mêmes répartiront cette enveloppe par CRDA. Dans ce cas de figure, les RdP ont un dialogue direct avec les responsables de divisions du CRDA, aussi bien pour le budget que pour le programme d'activités et les objectifs de performance. Le budget des CRDA sera alors la consolidation des budgets par programmes. La deuxième option, plus proche de la pratique actuelle, revient à faire préparer les demandes de budget par les CRDA, les faire discuter par les services communs sous l'autorité du secrétaire général, puis affecter à chaque programme la part du budget du CRDA qui lui revient. Les budgets nationaux des programmes deviennent alors la somme des programmes régionaux, auxquels doivent être ajoutées évidemment les dépenses ne passant pas par les CRDA. Dans les deux options, un rôle important de chef d'orchestre est dévolu au

« Groupe Central » composé notamment de la direction générale des financements, des investissements et des organismes professionnels (DGFIOP) et de la direction générale des services administratifs et financiers, intervenant dans leurs champs budgétaires respectifs : crédits de fonctionnement, dépenses de personnel, investissements, subventions aux établissements publics et concours aux groupements professionnels.

4.3. Articulation des calendriers de suivi de la performance et du cycle budgétaire

En rythme de croisière, la préparation du budget en mode GBO va de pair avec le suivi de la performance, et les deux calendriers doivent être étroitement articulés.

La première tâche dans l'année sera la préparation du dernier RAP (nécessairement ascendante : résultats par établissement public d'abord, puis par service régional, puis par programme). Parallèlement à la préparation du budget, doivent être préparés les PAP. La tâche serait pratiquement impossible si l'on n'avait pas une phase préliminaire de mise au point des PAP (dans le cadre du budget 2010 pour les ministères pilotes) ; après quoi il ne s'agit plus de recréer chaque année les PAP (avec l'exposé des stratégies, des objectifs et des indicateurs) mais plutôt de les mettre à jour - ce qui reste un travail substantiel...

Il sera donc nécessaire de prévoir un calendrier combiné de préparation du budget, du CDMT et du PAP, selon le schéma indicatif suivant :

Le suivi de la performance dans le cycle budgétaire

	Loi de finances	CDMT	Projet / Rapport de performance
Janvier - Avril	Cadrage macro-économique - Prévisions de recettes - TOFE	Préparation des CDMT par les ministères. Remise des projets de CDMT ministériels au MinFi.	Préparation, par les services déconcentrés, des RAP pour l'année N-1 et des PAP pour l'année N+1 Discussion des RAP et des PAP entre l'administration centrale et les services déconcentrés.
Juin	Le MinFi établit des plafonds de dépense pour le budget annuel à partir des objectifs de déficit arrêtés en mai et des CDMT sectoriels		
	Une lettre de cadrage budget/CDMT est adressée mi-juin, à l'attention des ministères sectoriels	Les ministères sectoriels préparent leur projet de budget annuel et CDMT, sous contrainte des plafonds de dépenses.	
Juillet	Les projets de budget des ministères sectoriels sont examinés en conférence budgétaire entre le MinFi et les ministères sectoriels.		
Août	Les grandes masses de crédit sont réparties par ministère. Les ministres finalisent leur budget.	Répartition des plafonds de dépenses entre programmes. Préparation et envoi des plafonds de dépense par les RdPs aux services déconcentrés et aux sous-programmes.	
Septembre	Le Conseil des ministres examine le projet de budget à soumettre au Parlement.		Finalisation, par les services déconcentrés, des RAP pour l'année N-1 et des PAP pour l'année N+1 élaborés. Consolidation des RAP pour l'année N-1 et des PAP pour l'année N+1 au niveau ministériel.
	Le MinFi finalise le Projet de Budget.	Les ministères préparent les CDMT finaux en tenant compte des décisions prises par le gouvernement.	
Octobre	Le projet de budget est transmis au Parlement.	Les CDMT ministériels sont transmis au Parlement	
Novembre			Le RAP consolidé de l'année N-1 et le PAP consolidé de l'année N+1 sont transmis au Parlement
Décembre	Vote du budget annuel		Après le vote du Parlement, le RAP et le PAP N+1 sont mis en ligne sur Internet.

Termes : TOFE = Tableau des Opérations Financières de l'Etat ; MinFi = Ministère des Finances ; CM = Conseil des Ministres.

Selon les capacités d'exécution des services, on pourrait décider dans un premier temps de ne préparer d'abord que le RAP, puis de finaliser le PAP à partir de juillet lors de la préparation du budget détaillé.

Pour illustration, l'annexe n°10 présente le calendrier combiné du suivi de la performance et du cycle budgétaire au Chili.

5. L'exécution des dépenses publiques

5.1. Eclairage : les nouvelles modalités d'exercice du contrôle financier en France dans le cadre de la LOLF

Le contrôle financier rénové, désormais qualifié de « budgétaire », traduit le nouveau compromis entre responsabilité du gestionnaire et contrôle de son action, ce compromis ayant modifié la nature, le moment et l'étendue du contrôle de l'exécution des dépenses publiques.

► Des objectifs centrés sur la prévention des risques budgétaires

Il ne s'agit plus tant d'exercer un contrôle de régularité de nature juridique – qui constituait auparavant la principale substance du contrôle – mais plutôt de vérifier que les gestionnaires des dépenses de l'Etat s'engagent dans des limites et conditions « soutenables » sur le plan budgétaire, pour le présent et l'avenir proche, dans le respect de l'autorisation parlementaire. Plus précisément, le contrôleur :

- garantit, dans la phase de préparation budgétaire, que la **programmation** budgétaire retenue est **cohérente et soutenable** aux différents niveaux de gestion que sont le programme et le BOP, et qu'elle s'inscrit dans les limites de l'autorisation parlementaire ;
- sécurise l'exécution du budget en assurant un **suivi comptable des engagements** de chaque ministère, en exerçant un **contrôle a priori ou a posteriori des principaux actes** de dépense, et en **évaluant les procédures** de dépense en vigueur dans chaque ministère ;
- **informe**, analyses à l'appui, tous les acteurs intéressés (ministre sectoriel, ministre du budget, commissions des finances du Parlement) des niveaux et déterminants de la dépense et, le cas échéant, participe à sa régulation ;
- **conseille** le gestionnaire dans l'exercice du dialogue de contrôle.

► Un responsable unique pour sécuriser le processus de dépense ministériel : le service de contrôle budgétaire et comptable

Dans chaque ministère, un contrôleur budgétaire et comptable ministériel⁷ (CBCM) a été placé, sous l'autorité du ministre chargé du budget, pour sécuriser et rationaliser les processus de dépense et les situations patrimoniales. Plus précisément :

- il assure le **contrôle financier** au sein du ministère ; à ce titre, le CBCM est notamment chargé du visa de la programmation budgétaire initiale, de l'examen du plan prévisionnel des effectifs et du suivi de l'exécution budgétaire ; il exerce un contrôle a priori restreint, un contrôle a posteriori des actes dispensés de visa ou d'avis préalable et une évaluation des circuits et procédures de la chaîne de dépense ;
- il est le **comptable public** du ministère, assignataire des ordres de dépenses et de recettes de l'ordonnateur principal ;

⁷ Institué par le décret n° 2005-1429 du 18 novembre 2005.

- il est le **coordinateur** des autorités **déconcentrées** chargées du contrôle financier et des comptables assignataires des services territoriaux des ministères ;
- il transmet aux autorités budgétaires et à l'ordonnateur principal un **rapport annuel** sur l'exécution budgétaire ainsi qu'une analyse de la situation financière du ministère.

Chaque contrôleur budgétaire et comptable ministériel dispose d'un service composé de deux segments distincts : l'un pour le contrôle budgétaire, l'autre pour le contrôle comptable, dont il utilise les synergies dans l'analyse de la situation financière du ministère ou dans l'évaluation de la sincérité des prévisions de dépenses.

► Un contrôle juridique a priori nettement allégé

Le contrôleur financier exerce les contrôles prévus et clairement délimités par les textes⁸. Alors que le contrôle financier avait été doté, au lendemain de la première guerre mondiale, de larges pouvoirs de contrôle a priori, d'abord pour lutter contre les dépassements de crédits de l'administration par rapport aux autorisations parlementaires, puis pour assurer la régularité juridique des actes de dépense, le décret du 27 janvier 2005⁹ a fait franchir une nouvelle étape à cette fonction, afin de l'adapter aux principes de la LOLF.

La fongibilité des crédits au sein des programmes et la liberté accrue ainsi donnée aux gestionnaires, devenaient incompatibles avec le maintien d'un contrôle systématique a priori. En revanche, de nouveaux risques émergeaient et justifiaient de recentrer le contrôle financier. Ainsi :

- le contrôle juridique, portant sur la **régularité** des actes de dépenses, ne s'exerce plus qu'à titre exceptionnel (certains actes de recrutement ou de gestion des personnels, certaines dépenses élevées) ; la régularité des actes doit être assurée désormais au moyen de contrôles internes aux ministères, et, in fine, si nécessaire, par les juridictions compétentes ;
- **l'avis devient le mode d'exercice de droit commun** du contrôle, alors que le visa, à effet bloquant, devient l'exception ;
- **le contrôle a priori des actes devient également l'exception.**

Le visa a priori du CBCM n'est désormais requis que dans trois situations :

- le document annuel de programmation budgétaire initiale des ministères, incluant, le cas échéant, une réserve de précaution en vue d'une régulation budgétaire ultérieure ;

⁸ Notamment le décret du 27 janvier 2005 pour ce qui concerne les administrations d'Etat, ces règles étant précisées par arrêté pour chaque ministère.

⁹ Le décret du 27 janvier 2005 réformant le contrôle financier au sein des administrations de l'Etat abroge toutes les dispositions de nature réglementaire de la loi du 10 août 1922 qui régissait le contrôle financier depuis plus de quatre-vingts ans. Il organise le contrôle financier dans le cadre de la LOLF. Le décret du 4 juillet 2005 prévoit l'application de l'essentiel du nouveau dispositif de contrôle financier aux établissements publics administratifs, selon des modalités fixées par arrêté conjoint du ministre du budget et du ministre dont relève l'établissement.

- toute proposition susceptible de diminuer cette réserve de précaution ;
- les actes d'engagement de dépenses dépassant un certain seuil (fixé par ministère).

Les seuils de dépense et la liste des actes soumis à examen préalable (sous forme de visa ou d'avis) sont arrêtés pour chaque ministère, et doivent être périodiquement réexaminés, en fonction des conclusions tirées des contrôles a posteriori exercés sur les autres actes.

La programmation budgétaire initiale des ministères est examinée au regard de sa « soutenabilité budgétaire », appréciée sur la base notamment de deux critères :

- la mise en réserve de crédits, telle que présentée au Parlement en annexe de la loi de finances, afin de faire face à d'éventuels aléas de gestion ;
- la bonne couverture des « dépenses obligatoires » et des « dépenses inéluctables¹⁰ ».

► Des modes de contrôle diversifiés et ajustés aux enjeux : développement du contrôle a posteriori et de l'évaluation des procédures

En contrepartie du resserrement du champ du contrôle a priori, les procédures visant à maîtriser les risques d'exécution budgétaire se sont diversifiées : communication au CBCM d'un ensemble d'informations budgétaires, vérifications a posteriori et évaluation des procédures de gestion des dépenses.

Les gestionnaires sont conduits à tenir une comptabilité de leurs engagements. Ils doivent aussi mettre en place un dispositif de contrôle interne (les comptables ont leur propre contrôleur interne) mais ceci se concrétise, de fait, à des rythmes variables selon les administrations et est en cours de déploiement aujourd'hui.

Les évaluations de procédures conduites par le CBCM permettent au minimum d'apprécier le degré de fiabilité de l'organisation des services gestionnaires. Elles visent à expliquer l'origine d'anomalies graves et répétées dans la gestion budgétaire et comptable, et à affiner la procédure de budgétisation. Elles donnent lieu à un rapport qui peut préconiser une modification des règles du contrôle.

► Un mode de contrôle évolutif

Une expérimentation est en cours dans certains ministères (ministère de la culture par exemple) consistant à supprimer totalement le visa préalable pour le remplacer par un « comité d'engagement ». Le but est de rendre ce contrôle moins procédural et plus stratégique, pour qu'il remplisse davantage son rôle de surveillance de la « soutenabilité budgétaire ». Ce dispositif est fondé sur la mise en œuvre d'un contrôle interne budgétaire au sein du ministère en complément du contrôle comptable. Ces nouvelles modalités ont vocation à être étendues à l'ensemble des ministères selon un rythme progressif lié à l'organisation des contrôles internes de chacun d'entre eux.

¹⁰ Dans les faits, la notion de dépenses jugées « inéluctables » s'est toutefois révélée ambiguë et compliquée à appliquer.

5.2. Les procédures d'exécution des dépenses publiques en Tunisie

La procédure de dépense publique englobe trois aspects :

- l'affectation des crédits et les limites posées aux possibilités de changer cette affectation en cours de gestion ;
- les modalités et délais de mise à disposition des crédits par les services du Budget auprès des services gestionnaires ;
- les modalités d'ordonnancement et de paiement des dépenses et les contrôles exercées sur ces étapes.

Au cours des dernières années, le gouvernement tunisien s'est efforcé d'introduire des assouplissements sur le troisième aspect de la procédure de dépense, mais leur application effective semble limitée. Ainsi :

- Quelques **assouplissements** ont été apportés au principe du visa a priori systématique (régie d'avance, engagement provisionnel, engagement global pour certaines dépenses, engagement global pour les établissements dont le budget est inférieur à un seuil) mais ils restent **peu utilisés par les ordonnateurs**. Ce peu d'empressement des gestionnaires à utiliser les modes d'action soumis à moindre contrôle soulève la question de l'aversion au risque de la part des ordonnateurs et de leur éventuelle prise de responsabilité par rapport au « confort » du visa préalable. La complexité objective des règles (délimitation complexe des champs d'application de chaque assouplissement) explique également cette réticence à se saisir des possibilités réglementaires offertes. La formation des ordonnateurs peut constituer un levier d'action à cet égard, surtout pour les services déconcentrés.
- Le **degré de maîtrise** du circuit de la dépense et notamment des règles d'engagement se révèle **très variable** selon les secteurs et selon les régions (comme en témoigne par exemple le taux de refus de visa de la part du contrôleur, qui varie du simple au triple selon les ministères).
- La **fonction de conseil des contrôleurs des dépenses**, bien qu'affirmée, est **insuffisamment utilisée** par les ordonnateurs, notamment par ceux qui sont peu expérimentés en la matière et pourraient en bénéficier fortement.

Par ailleurs, les gestionnaires des dépenses de l'Etat soulignent le poids de certaines contraintes ou difficultés dans la gestion quotidienne :

- Les contraintes imposées par les **procédures de marché public** : celles-ci ont plutôt tendance à s'alourdir en Tunisie (elles ont été allégées en France). Or l'insuffisante connaissance ou maîtrise de ces procédures par les gestionnaires confère, de fait, un rôle majeur aux contrôleurs des dépenses dans les procédures de marché. Dans la mesure où 97% des crédits de fonctionnement de l'Etat (hors salaires) sont engagés dans le cadre de marchés publics, les enjeux qui s'attachent à une plus grande familiarité des ordonnateurs avec ces règles – et à leur éventuel allègement – sont donc importants.

- Les limites étroites enserrant les **virements de crédits** ; ce problème se trouverait cependant nettement atténué, sinon éliminé, si le gouvernement tunisien mettait en place une fongibilité des crédits de fonctionnement, dans le cadre de la GBO.
- Les **délais excessifs de mise à disposition des crédits** dans certains ministères (problème souligné par les CRDA par exemple), particulièrement dans le cadre d'achats sur appel d'offre : compte tenu du fait que les crédits ne sont mis à disposition du ministère et du service concerné qu'à l'achèvement d'une procédure d'appel d'offre et que cette procédure est elle-même longue, l'addition des deux délais repousse et concentre sur la fin de l'année la concrétisation des achats, lorsque les procédures ont pourtant débuté au début de l'année. Les procédures débutées plus tardivement se traduisent par des reports. Dans tous les cas, la longueur de ces délais conduit souvent les services gestionnaires à devoir renégocier avec les entreprises les termes de leur offre, dont la date de validité a entre temps expiré.
- **Les modalités de décentralisation des crédits** : à travers la procédure dite de « **transfert** » de crédits, l'Etat décentralise un large pouvoir d'utilisation des crédits (et de report de ceux-ci) soit auprès des conseils régionaux (représentés par le Gouverneur), soit auprès de service ou d'établissements territoriaux du ministère concerné. Le choix de l'un ou de l'autre des destinataires des transferts est sensible et parfois source de complications pour les gestionnaires (par exemple dans le secteur des œuvres universitaires). Bien que l'exécution des dépenses reste globalement assez centralisée¹¹ (environ 20% des crédits de titre II sont transférés - 13% aux Conseils régionaux et 7% à des établissements publics), la dépendance des conseils régionaux vis-à-vis de ces ressources est très forte (97% des crédits des conseils régionaux proviennent de tels transferts de crédits de l'Etat), ce qui rend délicate politiquement toute réorientation de crédits au profit de services territoriaux de l'Etat. La question de l'articulation entre Gouverneur, service déconcentré, et établissements opérationnels locaux reste ouverte s'agissant des transferts et délégations de crédits.
- Si la procédure de transfert apporte à ses destinataires un degré d'autonomie rare et fort prisé dans l'exécution des dépenses de l'Etat, on peut s'interroger sur la perte de contrôle de l'exécution budgétaire qu'elle induit, au vu des masses importantes de crédits reportés dans les conseils régionaux ou dans les établissements (25% environ des crédits de paiement régionaux) ; un taux de report peu conforme à l'annualité budgétaire. Il est vrai que ces reports sont aussi induits par la lourdeur des procédures de marché et par le délai de mise à disposition des crédits.

¹¹ Une proportion plus faible encore des crédits de titre II (3%) est *déléguée* aux directions régionales - ordonnateurs secondaires.

5.3. Propositions d'aménagements des règles d'exécution des dépenses publiques en Tunisie

Le pilotage par la performance et le dialogue de gestion reposent sur un compromis accordant plus de souplesse et de choix aux gestionnaires en échange d'un plus grand exercice de leurs responsabilités. Dès lors, un aménagement des règles du jeu est nécessaire s'agissant de l'exécution des dépenses de l'Etat. Les propositions d'aménagements suivantes sont autant de **pistes à approfondir et à discuter** :

► Distribution des compétences financières :

- ⇒ Revoir le champ d'application des transferts, à travers la révision du décret de 2000 sur la liste des opérations éligibles et les destinataires des transferts (conseils régionaux / établissements publics) : le gouvernement tunisien peut soit procéder à des aménagements ponctuels (au profit des Offices des Œuvres universitaires par exemple), soit à une rationalisation plus globale du dispositif.
- ⇒ Intégrer techniquement et pratiquement dans le progiciel ADEB (« Système d'Aide à la Décision Budgétaire ») la possibilité (légale par ailleurs) pour les Conseils régionaux de déléguer aux directeurs régionaux des services de l'Etat certains crédits qui leur ont été transférés.
- ⇒ Réfléchir à l'évolution possible du schéma d'organisation des délégations de signature d'ordonnancement, en distinguant notamment entre la compétence d'engagement et la réalisation matérielle de l'engagement, mais aussi éventuellement (comme c'est le cas en France) entre la compétence d'ordonnateur pour la seule répartition des crédits et la compétence d'ordonnateur pour l'exécution des dépenses.

En toute hypothèse, il convient d'envisager un système souple et ouvert qui prenne en compte la diversité des situations institutionnelles. Ainsi le directeur d'une agence simultanément responsable de programme et d'ores et déjà ordonnateur de ses dépenses doit le rester. Le directeur d'administration centrale responsable d'un programme mais à l'heure actuelle non ordonnateur de ses dépenses (ordonnancées par le DAF) doit pouvoir élargir progressivement sa compétence financière (conformément à la logique de la gestion par programme), quitte à solliciter concrètement les prestations de service du DAF. (Cf. en annexe n°11, un exemple de délégation de gestion entre directions d'administration centrale concernant l'engagement des dépenses et le pouvoir adjudicateur).

► Affectation des crédits :

- ⇒ Examiner la possibilité de déconcentrer la compétence de répartition des crédits au sein d'une partie (au profit des présidents d'universités par exemple).

- ⇒ Assouplir les règles de virements entre paragraphes (au sein d'un même article) en examinant la nécessité respective du visa du contrôleur des dépenses et de l'autorisation du ministère des finances, au regard des enjeux et des possibilités alternatives de contrôle a posteriori. Le degré de décentralisation de l'acte de virement mérite aussi d'être examiné à cette occasion ; peut-on envisager par exemple de donner aux directeurs d'Offices des Œuvres universitaires la capacité de faire des virements entre paragraphes, comme c'est le cas pour les Présidents d'universités?
- ⇒ A court ou moyen terme, instituer une large fongibilité des crédits de fonctionnement, en isolant éventuellement certaines dépenses sensibles (telles que les frais de mission et de réception par exemple, que le gestionnaire pourrait redéployer mais qu'il ne pourrait pas abonder). La fongibilité est une composante logique et souhaitable de la GBO. Elle aura pour effet d'alléger la contrainte sur les règles de virement des crédits, sur la disponibilité des crédits et sur la bonne imputation des dépenses. Enfin elle doit offrir à l'ordonnateur d'importantes marges de manœuvre pour mobiliser et combiner les ressources et modes d'intervention qu'il juge les plus appropriés aux circonstances. Des modalités d'encadrement allégées de la fongibilité peuvent être édictées au niveau interministériel ou ministériel – à condition de ne pas vider le principe de sa substance. Par ailleurs, la fongibilité doit s'appuyer sur une nomenclature budgétaire adaptée, permettant d'assurer la cohérence des catégories de crédits, cependant que les ordonnateurs comme les comptables doivent fournir les informations permettant un contrôle a posteriori.

► Mise à disposition des crédits auprès des services gestionnaires :

- ⇒ Raccourcir le délai de mise à disposition des crédits après l'attribution d'un marché dans les ministères où ce délai est aujourd'hui trop long et générateur d'inefficiences (ex : ministère de l'agriculture).

► Règles et politique d'achats :

- ⇒ S'agissant des règles générales des marchés publics, réfléchir de manière concertée à la question du seuil et à la question de la composition de la commission d'attribution des marchés (place du ministère gestionnaire notamment).
- ⇒ Revoir la politique d'achats groupés pour le matériel informatique ; ou, à tout le moins, autoriser certains types d'établissements (dans le domaine de la formation professionnelle, de l'enseignement supérieur et de la recherche, des hôpitaux) à déroger à la politique d'achats groupés pour le matériel informatique.
- ⇒ Assouplir et accélérer les conditions d'achat d'équipements par les hôpitaux EPA : soit en leur attribuant des crédits de titre II, soit en distinguant dans leur budget les crédits d'acquisition ou de renouvellement d'urgence de petits équipements par rapport aux autres crédits d'équipement, gérés centralement ; il y a là des enjeux immédiats d'efficacité pour les hôpitaux.
- ⇒ Examiner les conditions et possibilités de conciliation entre le développement de l'engagement provisionnel et la pratique des groupements d'achat.

► Contrôle des dépenses :

- ⇒ Développer le contrôle automatique électronique (par exemple pour le contrôle de la disponibilité des crédits).
- ⇒ Engager une réflexion concertée, notamment avec le Contrôle général des dépenses et la Cour des Comptes, sur les possibilités et conditions d'allègement du contrôle a priori des dépenses. Le groupe de travail prévu sur les contrôles peut constituer le cadre approprié pour cet examen. Les conditions des allègements incluent le développement des contrôles internes de l'ordonnateur, ce qui peut conduire à envisager un contrôle des dépenses modulé selon la qualité des contrôles internes mis en place. En toute hypothèse, l'évolution des modalités de contrôle de la dépense et l'allègement du contrôle a priori sont essentiels à la réussite de la réforme.

► Appui technique aux gestionnaires :

- ⇒ Promouvoir activement la fonction de conseil exercée par les contrôleurs des dépenses.
- ⇒ Développer les cahiers des charges - types pour les marchés publics.
- ⇒ Développer les manuels de procédure mis à disposition des gestionnaires.
- ⇒ Réaliser les formations requises, pratiques et juridiques, afin de renforcer *et diffuser* les capacités de gestion dans les services centraux et déconcentrés (gestion budgétaire, modalités d'exécution de la dépense publique, procédures de marchés publics...). Outre les agents directement impliqués dans l'exécution des dépenses de l'Etat, il est recommandé d'inclure aussi dans ces formations les prescripteurs de dépenses (chefs de services hospitaliers par exemple).

6. L'analyse des réalisations, source d'objectivation du dialogue de gestion et ancrage du pilotage de la performance

Si la déclinaison opérationnelle du programme et de ses critères de performance, la définition et l'allocation des ressources, ainsi que l'amélioration des conditions d'exécution du programme sont au cœur du dialogue de gestion, l'analyse des réalisations en est également une composante importante.

Il s'agit en effet de nourrir le dialogue de gestion d'analyses objectives pour affiner progressivement le système d'engagements réciproques entre responsables centraux et régionaux, sectoriels et financiers, et améliorer graduellement la qualité et l'efficacité de l'action administrative.

Le suivi et l'analyse des réalisations reposent sur deux types de processus et d'outils :

- un processus de suivi en continu, au fil de la gestion, qui se traduit par la production de tableaux de bord à destination des responsables de programme et de sous-programmes, et par l'analyse des écarts entre réalisations et objectifs (ou prévisions) ; c'est ce que l'on appelle « contrôle de gestion » ; puisque celui-ci doit devenir une fonction permanente de l'administration, intégrée à sa gestion courante, il doit s'appuyer sur les systèmes d'information de celle-ci, avec quelques exigences spécifiques ;
- un examen plus approfondi mais ponctuel, portant sur un segment de programme, sur une politique publique ou sur un secteur de l'administration, et que l'on désigne par les termes « d'audit » ou « d'évaluation » ; il sera ici question de méthodes et de bons principes d'organisation de l'audit ou de l'évaluation.

Les éclairages fournis par le contrôle de gestion et par les audits / évaluations sur le fonctionnement des services et la qualité des actions publiques sont avant tout destinés à l'administration et bien sûr aux ministres concernés. Mais la GBO élargit le bénéfice de l'information sur la performance au-delà de cet usage interne : la préparation du projet de loi de finances annuel et sa présentation au Parlement doivent en effet intégrer des documents récapitulant et analysant les résultats des programmes: ce sont les rapports annuels de performance (RAP), qui sont le pendant des PAP. La tâche d'élaboration des RAP s'inscrit dans le dialogue de gestion.

Les expériences étrangères montrent bien que l'un des principaux bénéfices de la GBO est l'amélioration de la lisibilité et de la transparence de l'action administrative. Le développement du suivi, des contrôles a posteriori et de l'évaluation fait donc partie de l'agenda de la réforme en Tunisie. L'implication des corps de contrôle internes et externes à l'administration tunisienne est un facteur clé de succès de cette réforme.

6.1. Un processus continu de suivi et d'analyse : le contrôle de gestion

6.1.1. Qu'est-ce que le contrôle de gestion ?

Le contrôle de gestion n'est pas un contrôle ! Cette notion, qui traduit littéralement (et maladroitement) le terme anglais de « management control » désigne en réalité les outils et processus qui visent à mieux maîtriser l'efficacité et l'efficience de la gestion d'une institution, au fil des mois et des années. **Il s'agit donc d'un pilotage plus que d'un contrôle.**

« Le contrôle de gestion est un dispositif qui vise à **alimenter et objectiver le dialogue de gestion** entre les différents niveaux d'une administration, en apportant les outils de connaissance des activités, des coûts et des résultats permettant **d'améliorer le rapport entre les moyens engagés et les résultats obtenus.** »¹²

Les liens entre contrôle de gestion et dialogue de gestion sont donc étroits.

6.1.2. Organisation et positionnement

C'est une fonction organisée au niveau des ministères et si possible aussi au niveau des programmes, voire, en fonction des ressources disponibles (à moyen terme), au niveau des principaux services opérationnels sur le terrain.

Lorsque le ministère compte un secrétaire général, c'est généralement à lui qu'est rattachée la fonction de contrôle de gestion. A défaut, elle est située auprès du directeur chargé des affaires financières, mais clairement identifiée au sein de ses services. Le contrôle de gestion de programme sera naturellement placé auprès du responsable de programme.

La création d'un petit état major auprès du responsable de programme est fortement recommandée. En effet celui-ci se voit attribuer de nouvelles tâches qui viennent s'ajouter à ses responsabilités traditionnelles de chef d'un service d'administration centrale ou déconcentrée, et il aura besoin, pour accomplir ces nouvelles tâches, non seulement des prestations des services fonctionnels mais aussi de collaborateurs dédiés au pilotage du programme et au management par la performance (dissémination des stratégies et objectifs, mise au point des cadres de performance, suivi, consolidation et analyse des informations issues des services opérationnels) ; tel est l'objet du contrôle de gestion à l'échelle du programme.

La professionnalisation de la fonction de contrôle de gestion peut être soutenue par un effort d'animation des réseaux interministériels de contrôle de gestion (échanges sur les bonnes pratiques, définition d'un cadre de référence, etc.) sous l'égide de l'instance interministérielle de pilotage de la GBO ou d'une instance interministérielle en charge de la modernisation de l'Etat.

¹² *La démarche de performance : stratégie, objectifs, indicateurs - Guide méthodologique pour l'application de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001*, Paris, juin 2004.

De tels échanges, réguliers, sont en effet importants pour favoriser l'émergence d'un réseau d'experts ainsi que la rationalisation et l'homogénéisation des outils.

Par ailleurs, des lieux formalisés d'échange associant cadres gestionnaires et contrôleurs de gestion (conférences de performance, réunions de bilan) sont également de nature à ancrer le contrôle de gestion dans la réalité des contraintes et des besoins des gestionnaires.

6.1.3. Les attributions du contrôleur de gestion

D'une façon générale, le rôle du contrôleur de gestion est d'aider le Ministre et chaque RdP à piloter les programmes, ce qui inclut notamment :

- La contribution à l'organisation du pilotage en particulier au moment de la préparation et de l'analyse des budgets en veillant à faire prévaloir les principes clés que sont l'imputabilité des objectifs et indicateurs aux gestionnaires, l'autonomie de gestion, et la limitation des charges de « reporting » au strict nécessaire.
- La participation à la définition de la stratégie de chaque programme.
- La préparation du cadre de performance du programme, dans le contexte du dialogue de gestion.
- La coordination de la formalisation et déclinaison des objectifs et des indicateurs de performance au niveau des sous-programmes et au niveau opérationnel – et, à cette occasion, la vérification que l'agrégation des cibles de résultats opérationnels permet bien d'atteindre les cibles du programme.
- La contribution à la définition des nomenclatures d'activités et à la programmation des activités.
- La coordination de la rédaction du volet 'performance' du PAP.
- L'élaboration, en lien avec le RdP et avec les services producteurs de données (service statistique du ministère, direction des systèmes d'information, observatoire, autre prestataire...) des fiches méthodologiques des indicateurs de performance, et préparation des conventions à passer éventuellement avec ces institutions productrices de données.
- La supervision de la mise en place du système de suivi des indicateurs et de « reporting » vers l'administration centrale, la conception d'une maquette de compte-rendu de gestion, ainsi qu'un soutien méthodologique aux services opérationnels pour la conception d'outils de suivi de leur activité et de leur efficacité.
- L'agrégation des résultats des entités opérationnelles territoriales.
- La conception et l'alimentation du « tableau de bord » du responsable de programme / du ministre.
- L'identification des leviers d'action mobilisables pour l'amélioration de la performance (formation, ressources humaines, processus opérationnels, ...).

- L'analyse de l'exécution budgétaire et des résultats du volet « performance », ce qui implique un exercice d'interprétation, de comparaison entre entités comparables et d'analyse des écarts entre les cibles fixées et les résultats constatés. On retiendra ce conseil selon lequel les indicateurs de performance doivent être utilisés pour éclairer l'action publique plutôt que comme des références « dures ».
- La préconisation d'éventuelles mesures correctrices.
- La coordination de la rédaction du RAP.
- L'organisation de la diffusion des bonnes pratiques de management de la performance.

« Reporting »

Le reporting désigne, d'une part, le *processus* de remontée d'informations des entités d'une organisation vers les échelons supérieurs de la hiérarchie et, d'autre part, les *informations* ainsi transmises. Il doit être organisé, dans le cadre du dialogue de gestion par programme, de manière à ce que chaque niveau de responsabilité dispose des informations nécessaires pour assumer ses responsabilités, tout en garantissant une cohérence d'ensemble des informations.

Tableau de bord

Un tableau de bord est un ensemble d'indicateurs, financiers ou non, qui se rapportent à une institution et qui sont destinés au responsable de cette institution, ayant été également sélectionnés par lui. Outil de lecture synthétique, global et rapide, le tableau de bord est utilisé à des fins de mesure et de maîtrise de la performance et a vocation aider le responsable à prendre des décisions.

6.1.4. Quelques règles de bon usage du contrôle de gestion

- Eviter les doubles saisies d'informations identiques, et pour cela :
 - homogénéiser les supports et documents au niveau de chaque ministère ;
 - utiliser un tableau de bord financier et de performance homogène au niveau des échelons opérationnels territoriaux ;
 - privilégier le traitement électronique de l'information.
- L'information relative à la performance ne vaut que si elle est utile à la prise de décision ;
- Une information imparfaite est préférable à l'absence d'information, dès lors que celle-ci est cohérente sur le territoire concerné, transparente dans son mode de production et fiable.
- Si le reporting s'exerce au profit des échelons hiérarchique supérieurs, il importe que les échelons opérationnels aient communication des principaux résultats agrégés et des principales conclusions du contrôle de gestion de programme ou ministériel ; de sorte que celui-ci ne soit pas perçu comme un circuit à sens unique.

6.1.5. Lignes directrices

► **Le système de pilotage et de contrôle de gestion d'un programme, ou plus généralement d'un ministère (ou d'un opérateur), pourra être considéré comme satisfaisant si :**

- Les contrôleurs de gestion :
 - sont bien identifiés dans l'organigramme et dans l'organisation réelle du ministère (ou de l'opérateur) ;
 - leurs rattachements fonctionnel et hiérarchique sont clairs et leur assurent ce qu'il faut d'autonomie de jugement ;
 - ont des relations nourries et régulières avec les gestionnaires ;
 - apportent des commentaires et analyses aux résultats et soulignent à l'occasion des risques de non performance ;
 - formulent des propositions d'amélioration ;
 - travaillent en réseau avec leurs pairs dans d'autres ministères.
- Le tableau de bord de chaque programme :
 - existe (même sous une forme simple) ;
 - couvre l'essentiel du champ du programme ;
 - a un contenu adapté aux besoins concrets de son responsable, au regard des décisions à prendre sur le programme ;
 - est tenu en temps réel (plutôt que reconstitué a posteriori) ;
 - est commenté ;
 - est transposé (à terme) de manière simple et cohérente aux niveaux opérationnels.
- Le dialogue de gestion au niveau du programme :
 - a prise sur le fonctionnement réel des services concernés et sur la chaîne de responsabilités du programme ;
 - comprend des flux d'information 'ascendants' et 'descendants', des échanges directs et des supports écrits ;
 - s'appuie sur quelques points forts ou moments forts dans l'année.
- L'utilisation du contrôle de gestion pour le pilotage :
 - est effective ;
 - permet d'anticiper correctement les résultats de fin d'année ;
 - permet de mieux comprendre ces résultats ;
 - conduit le responsable de programme à s'y référer pour prendre des mesures correctrices.

► **On s'assurera par ailleurs que les commentaires formulés dans le RAP sont objectifs et justes, en vérifiant :**

- la fiabilité du processus de rédaction concernant les résultats et leurs commentaires ;
- l'adéquation entre les commentaires du RAP et les renseignements fournis par le contrôle de gestion ;

- l'établissement d'une relation juste entre résultats et moyens ;
- une juste prise en compte du contexte.

► **Le responsable de programme a tout intérêt à communiquer avec l'ensemble des services concernés autour des résultats et de leur analyse.**

6.2. Nécessité d'un système d'information adapté

La production annuelle des indicateurs de performance suppose la collecte (plus fiabilisation et retraitement éventuel) des informations entrant dans la composition de ces indicateurs. Parallèlement, le contrôle de gestion dans son ensemble appelle un système d'information sur la gestion, adapté à un suivi annuel, voire infra-annuel.

On appelle système d'information, un ensemble **ordonné** d'informations, destiné à des usages et à des acteurs définis, qui est **animé et géré** continuellement (contrôles de cohérence et de fiabilité, amélioration des procédures de collecte, passage de collectes manuelles à des transmissions électroniques...) et qui est **vivant**, c'est-à-dire qu'il évolue (en termes de sélection d'information notamment) au fil du temps, selon l'évolution des besoins de ceux qui l'exploitent.

Quelques bons principes concernant ces systèmes d'information sont précisés ci-après.

En Tunisie, les ministères pilotes disposent d'informations abondantes et pertinentes, et le travail d'inventaire des informations et procédures disponibles reste à poursuivre. Surtout c'est la sélectivité des informations, leur fiabilité, leur utilité effective et leur synthèse qui doivent être réexaminées et renforcées ; ce sont là les enjeux essentiels des systèmes d'information pour les ministères pilotes, qui sont plus ou moins avancés dans ce travail.

6.2.1. Un système d'information sur la gestion et la performance

Le contrôle de gestion appelle un système d'information de gestion adapté à un suivi annuel, voire infra-annuel.

Rappel de quelques principes généraux :

- L'information relative à la performance ne vaut que si elle est utile et utilisée pour la prise de décision et le management concret des services.
- Un peu d'information est préférable à l'absence d'information dès lors qu'elle est pertinente, transparente et fiable.
- A l'inverse, la surabondance et l'enchevêtrement de l'information constituent un réel danger dont il faut se garder.
- Il convient de porter son attention sur les résultats, et pas seulement sur l'activité.

Recommandations :

► **Soigner la qualité de l'information sur la performance, ce qui suppose que :**

- les risques de non qualité - liés à la production des données de base mais aussi au processus de centralisation et d'agrégation de l'information - soient identifiés et traités ;
- on s'assure de l'homogénéité des données dans l'espace ou dans le temps ;
- les informations produites ne soient pas surabondantes et n'occasionnent pas, pour les services producteurs, une charge de travail disproportionnée par rapport aux enjeux ;
- des initiatives soient régulièrement prises pour fiabiliser et sécuriser les informations relatives à la performance (par le responsable de programme, ou par le directeur des systèmes d'information du ministère, ou par le contrôleur de gestion, ou, à défaut, par le ministère des finances)...sans oublier les informations éventuellement produites par un tiers / sous-traitant, dont la question de la fiabilité doit aussi être abordée ;
- la responsabilité de la validation des données aux diverses étapes de leur cheminement soit clairement établie ;
- le personnel des services producteurs de données s'implique dans la qualité et la signification de celles-ci ou des indicateurs finaux ;
- la collecte des informations soit le moins possible manuelle et que, lorsqu'elle est manuelle, elle ne passe pas par des ressaisies multiples ;
- des tests de cohérence soient régulièrement conduits, en sus d'autres tests techniques de fiabilité ;
- les indicateurs soient « auditables » (c'est-à-dire que l'on puisse remonter de l'indicateur aux données, suivant ce que l'on appelle une « piste d'audit ») et audités.

► **Etre attentif à la signification de l'information :**

- Si un indicateur mesure une moyenne, la dispersion autour de cette moyenne doit être prise en compte. Dans certains cas de forte diversité des résultats locaux, la pondération de la moyenne peut être souhaitable afin de tenir compte de cette diversité (tel serait le cas, par exemple, pour le calcul du délai moyen de traitement d'une affaire judiciaire dans un programme « Justice judiciaire »).
- L'évolution de chaque indicateur doit pouvoir être interprétée de façon claire.
- Les risques de biais doivent être identifiés, par exemple : non exhaustivité des données en termes géographiques, non homogénéité des données dans l'espace ou dans le temps, risques liés à la collecte de données « subjectives » (telles que le remplissage d'une grille d'emploi du temps par les intéressés eux-mêmes).

► **Veiller à ce que les acteurs aient une maîtrise satisfaisante des systèmes d'information :**

- Il faut s'assurer que les acteurs (centraux et déconcentrés) d'un programme ont une connaissance globale suffisamment précise des systèmes d'information disponibles et de ceux mobilisés pour renseigner les indicateurs de performance.

- Il convient de recueillir le jugement porté par ces acteurs sur la capacité des systèmes d'information à répondre à leurs besoins, sur le degré de convivialité des systèmes d'information et finalement sur les aménagements susceptibles de faciliter leur appropriation.

6.2.2. Capacités actuelles des systèmes d'information des pilotes, et nouveaux enjeux

Pour l'établissement des indicateurs on utilisera en priorité le système d'information existant. Celui-ci comprend :

- les informations « métier » relatives aux activités des ministères et de leurs programmes : elles sont généralement recueillies soit par les directions générales chargées de telle ou telle politique publique soit par une direction générale des études et de la planification (un service analogue) ;
- les informations résultant d'enquêtes annuelles systématiques, comme celles effectuées dans le secteur de l'éducation ;
- les informations de gestion, de consommation de ressources (consommation budgétaire, emploi, etc.) ;
- les systèmes statistiques sectoriels produisant des annuaires ou autres produits comparables ;
- les indicateurs déjà produits par les ministères, dans le cadre de projets, de conventions, de comparaisons internationales ;
- les informations produites par des sources externes aux ministères sectoriels : par le Plan, le Centre National de la Statistique, l'Observatoire National de l'Emploi et des Qualifications (ONEQ), par des enquêtes internationales, etc.

Ce travail d'inventaire reste à poursuivre pour chacun des pilotes.

► Ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche scientifique et de la technologie

Le Bureau des Etudes, de la Planification et Programmation fait d'ores et déjà un travail important de centralisation, de fiabilisation, de traitement et de publication des informations. L'outil d'information principal est l'enquête sur les établissements effectuée en novembre de chaque année et qui donne des informations sur les effectifs des étudiants par filière, les résultats du baccalauréat de l'année, ainsi que les diplômes universitaires obtenus durant l'année. Cette enquête est complétée par une enquête spécifique sur les foyers et les restaurants universitaires. La Direction Générale des Affaires Estudiantines dispose de données sur les bourses et sur le taux de réussite, d'abandon et de redoublement.

En avril 2008, le gouvernement tunisien a institué 13 observatoires régionaux (un Observatoire dans chaque université, auxquels doit s'ajouter un autre pour l'ensemble des ISET), dont le rôle principal sera de systématiser le suivi des diplômés et de faire des enquêtes sur les débouchés, les besoins en qualifications, la satisfaction des employeurs, etc. Ces travaux seront effectués en relation avec l'ONEQ. On note que toutes les enquêtes doivent avoir l'aval du Centre National de Statistique ; c'est une contrainte à prendre en compte dans l'établissement du système de suivi de la performance.

Dans ce contexte, le ministère possède déjà des indicateurs utilisables pour la GBO. Il publie notamment une série de « 50 indicateurs de l'enseignement supérieur et de la recherche » ainsi que, sur internet, « *Indicators of Tunisian Higher Education, Scientific Research, and Technology* ».

- Programme Enseignement supérieur :

Le système d'information, quoique étoffé comme on vient de le voir, ne permet pas aujourd'hui de répondre complètement aux besoins du responsable de programme, mais plusieurs compléments, en cours de mise en place, devraient résorber ces difficultés. Les manques constatés aujourd'hui concernent l'infrastructure technique (câblage des établissements, etc), la formation du personnel, et l'étendue des données disponibles en termes de *résultats* de l'enseignement supérieur, au regard notamment de l'objectif stratégique d'amélioration de l'*employabilité* des diplômés. Toutefois, l'infrastructure technique est en cours d'amélioration (câblage des établissements sur site et connexion 'WiFi' des autres établissements, d'ici fin 2009), et surtout la montée en charge des Observatoires statistiques se poursuit. La mission statistique de ces Observatoires de l'enseignement supérieur englobera la production de certaines données de résultat (« *outcome* ») telles que le devenir des diplômés et devra se traduire par des recueils standardisés. Une difficulté demeure pour renseigner l'indicateur sur l'employabilité des diplômés : le recours prévu à des enquêtes statistiques et au suivi de cohortes signifie un délai de collecte de l'information de quelques années. Si un pilotage de moyen terme est légitime et justifié en matière d'enseignement supérieur, il pourrait être utile néanmoins de disposer d'informations intermédiaires plus précoces, répondant aux besoins du responsable de programme ou du contrôleur de gestion.

- Programme Recherche scientifique :

Les indicateurs de ressources et de production semblent bien enracinés dans l'animation du secteur de la recherche (ex : relevé annuel d'une série détaillée standardisée d'indicateurs auprès de tous les acteurs de la recherche) ; d'importants contrôles de fiabilité des données transmises semblent désormais habituels ; enfin, l'exploitation des données pour constituer un début de contrôle de gestion et pour allouer les ressources budgétaires de la recherche est déjà bien engagée. Cette base, issue du travail conjoint de la direction générale de la recherche et du bureau des Etudes, de la Planification et de la Programmation du ministère, est donc très favorable au perfectionnement progressif d'un système de contrôle de gestion dans ce secteur.

- Programme Œuvres universitaires :

Pour ce programme, la production de l'information pertinente en matière de performance est l'enjeu principal du dialogue de gestion, avec la mise en place des outils concrets d'amélioration de la performance du service rendu aux étudiants, la notion de performance étant ici exprimée essentiellement en termes de qualité (qualité de la restauration, de l'hébergement et de l'animation culturelle ou sportive). Les responsables régionaux et nationaux des Œuvres universitaires ont besoin d'une information standardisée et organisée à l'échelle nationale, intégrant une mesure rigoureuse de la qualité (ex : le taux de participation active ou le taux de réinscription aux associations culturelles et sportives est plus pertinent que le simple taux d'inscription à ces associations).

Une information de gestion et de performance pertinente sera un outil précieux pour améliorer le pilotage de la politique des œuvres universitaires, et éventuellement faire évoluer sa stratégie

(ex : en matière d'hébergement, la question de l'universalité, entre principes d'égalité et d'équité).

- Programme Administration générale

Le système d'information général du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de la technologie est en transition puisqu'un nouveau système intégré « SINUS » est destiné à se substituer au système « SAGES ». « SINUS » rassemblera des données de moyens, de production et de suivi des diplômés (ces dernières provenant des Observatoires) et sera accessible à toutes les directions générales et à tous les établissements.

► ***Ministère de la santé publique***

On dispose, au ministère de la santé publique, d'un nombre considérable de statistiques sur les moyens et sur l'activité des services administratifs et des structures de soins, ainsi que des statistiques d'épidémiologie ; ces informations ont souvent un degré de finesse poussé, particulièrement celles produites dans les hôpitaux.

Paradoxalement on dispose de peu d'indicateurs de résultats. On a cherché depuis longtemps à combler ce déficit. On a par exemple jeté les bases en 2001 d'un système national d'information sanitaire qui comprend des définitions et modes d'exploitation pour un grand nombre d'indicateurs (plus de 300) potentiellement utiles, mais ce système n'a pas été mis en place de façon opérationnelle. Peut-être faudrait-il être plus modeste et s'assurer avant tout de la disponibilité des quelques indicateurs identifiés dans le cadre de la GBO.

Deux projets importants, menés avec l'appui des bailleurs, apporteront des sophistications supplémentaires : projet de système d'information médico-économique centré sur le patient dans le champ hospitalier, mené avec la Coopération espagnole ; projet intitulé « Health Metric Network » de réseau intégré entre administration centrale et services déconcentrés, destiné à fournir en temps réel un ensemble de données d'activité et de moyens sur l'ensemble du secteur de la santé, mené avec l'appui de l'Organisation mondiale de la santé (OMS). Il importe d'assurer la cohérence et la sélectivité du nouvel ensemble d'informations produites, ainsi que son utilisation effective par les gestionnaires du système de santé.

Plus généralement, le ministère de la santé doit répondre aux défis classiques des systèmes d'information : assurer la fiabilité des données produites aujourd'hui et demain ; assurer l'usage effectif des nouveaux outils d'information précités, tant par les établissements que par l'administration ; rationaliser la masse d'informations produites (en tenant compte des nouveaux outils prévus) ; organiser la synthèse, la diffusion et l'exploitation de ces informations.

► ***Département de la formation professionnelle***

Les informations de ce département sont spécialisées par programme. Pour la formation initiale, des indicateurs d'insertion similaires à ceux de l'enseignement supérieur pourront être mis en place. Il manque pour le moment une structure de synthèse des informations relatives aux trois programmes, qui sera nécessaire pour monter un système de suivi de la performance équilibré.

6.3. Formalisation annuelle des résultats : le rapport annuel de performance

6.3.1. Contenu, mode d'élaboration, finalité

En première analyse, le rapport annuel de performance (RAP) est au PAP ce que la loi de règlement est à la loi de finances¹³. De même que les PAP accompagnent le projet de loi de finances lors de sa présentation aux parlementaires, les RAP sont annexés au projet de loi de règlement et rendent compte de la qualité de l'exécution budgétaire en même temps que des résultats en termes de performance.

Etant le pendant du PAP, le RAP est présenté selon une structure identique afin de permettre le rapprochement des documents. Le RAP expose donc, pour chaque programme, les activités et les résultats, et surtout l'interprétation et l'analyse de ceux-ci : explication des écarts entre objectifs et réalisations, poids du contexte, nouveaux leviers d'action à mobiliser, etc. Il fournit donc des éléments fort utiles à la préparation du projet de performance suivant. C'est pourquoi il est souhaitable que le RAP du budget n-1 soit disponible pour la préparation du budget n+1, c'est-à-dire au plus tard en mai de l'année n.

Le tableau ci-après présente un plan type de RAP pour un ministère.

¹³ Cf. *Assistance technique pour la mise en place d'un cadre de dépenses à moyen terme et l'élaboration d'indicateurs de performances pour la gestion budgétaire par objectifs*, op. cit.

Ministère X

- *Résumé de l'activité du ministère au cours de l'année* : les faits marquants et les résultats les plus importants survenus au cours de l'année. Présentation de quelques indicateurs stratégiques au niveau du ministère.

- *Résumé de l'exécution budgétaire* (comparaison prévisions / réalisations) dans une ventilation par programme. Cette présentation ne se substitue ni au CDMT ni à la loi de règlement.

■ Présentation par programme

□ Programme A

■ Bilan stratégique du programme

Cette introduction est le pendant de la présentation stratégique du programme du PAP. Elle vise à expliquer le déroulement des activités du programme et à situer ces activités par rapport aux principaux axes stratégiques.

■ Tableau résumé des résultats (par programme, objectif et indicateur)

Ce tableau constitue le cœur du RAP ; il synthétise les « résultats » du programme en matière de performance. Il suit un format analogue à celui du tableau correspondant du PAP.

■ Analyse détaillée et explication des résultats

Les résultats sont comparés aux cibles fixées dans le PAP, et les écarts sont expliqués. L'analyse ne s'arrête pas là. Les résultats sont désagrégés par région, par établissement (s'il y a lieu), par type de bénéficiaire, par mode de réalisation du service. Des détails particuliers seront fournis pour les résultats particulièrement décevants.

6.3.2. Déclinaison du RAP dans la chaîne de responsabilités

► Sous-programmes

On donnera les résultats par objectif et indicateur selon un modèle analogue à celui du programme. Ces résultats seront précédé d'un rapport d'activité et d'un résumé des réalisations budgétaires.

► Entités régionales

Le rapport de performance suivra le format du tableau de bord adopté à ce niveau. Par exemple, pour un CRDA, le rapport de performance donnera les résultats des indicateurs par programme (et, dans certains cas, par sous-programmes). Ces résultats seront précédés d'un rapport d'activité et d'un résumé des réalisations budgétaires.

6.4. Des contrôles a posteriori ciblés : contrôle interne, audit, évaluation

Comme le contrôle de gestion, dont il est proche, le contrôle interne, traduit du terme anglais « internal control », désigne des **processus permanents**, intégrés au **fonctionnement continu** d'une institution, impliquant **l'ensemble de ses cadres**, en vue de sécuriser certaines opérations.

L'audit et l'évaluation constituent revanche des **interventions ponctuelles**, aléatoires ou non, consistant à confier à des **équipes spécialisées et indépendantes**, **l'examen** d'actions, de pratiques ou d'organisations, en vue de formuler un **jugement** sur celles-ci, dans **une optique de conseil**, aux fins d'amélioration de ces pratiques et organisations.

Ces notions d'audit et d'évaluation se recoupent partiellement, d'autant qu'elles prennent des formes et des objets variés, à la faveur du fort développement qu'elles connaissent dans les administrations publiques, tout particulièrement dans le cadre de la GBO, ainsi qu'on le constate dans les pays de l'OCDE ou d'Amérique latine plus avancés sur cette voie. Le développement de l'audit, notamment de « l'audit de performance », interne ou externe, apporte en effet, dans ce contexte, des informations et analyses objectives importantes pour éclairer le pilotage par la performance et nourrir le dialogue de gestion.

6.4.1. Le contrôle interne

Le contrôle interne est un « ensemble de dispositifs pratiques, organisés, formalisés et permanents, mis en œuvre par l'encadrement à tous les niveaux, destinés à fournir une assurance raisonnable quant à la réalisation et l'optimisation des opérations, la protection des actifs et des ressources financières, la qualité des informations, en particulier comptables et budgétaires, et la conformité aux lois et règlements »¹⁴.

Le « contrôle interne comptable » en forme une subdivision. Il incombe à l'autorité chargée du paiement des dépenses et il consiste en « la mise en place de dispositifs pérennes au sein des administrations afin d'assurer : la sécurisation des circuits comptables et financiers ; l'utilisation de la comptabilité comme outil de contrôle et de pilotage ; le respect des exigences liées à la certification par la Cour des comptes »¹⁵. Cela inclut le diagnostic et la mise en conformité des procédures, la vérification de celles-ci par échantillons et la conservation de toutes les pièces

¹⁴ Cf. *Mon service dans la LOLF : l'impact de la réforme des processus budgétaires et comptables*, Direction générale de la modernisation de l'Etat, Paris, décembre 2007.

¹⁵ Cf. *Mon service dans la LOLF : l'impact de la réforme des processus budgétaires et comptables*, op. cit.

collectées lors de ces contrôles sur échantillons – lesquels seront revus ensuite par la Cour des Comptes dans son propre travail de vérification des comptes.

Il revient aussi aux gestionnaires ordonnateurs – RdP, RdSP, DR – de s’assurer du bon respect des règles de gestion dans leur champ de responsabilité. Ces responsabilités devraient être rappelées et détaillées dans les manuels de fonction correspondant à ces postes.

Le contrôle interne devient ainsi la contrepartie de l’assouplissement du contrôle a priori des dépenses.

6.4.2. L’audit interne

L’audit interne peut porter sur :

- la régularité/fiabilité/sincérité/conformité,
- l’efficacité et l’efficience (audit de performance),
- la qualité du management et du cadre organisationnel.

Son champ d’intervention est varié : tout ou partie d’un ministère, d’un programme, d’un échelon administratif ou d’un service, au niveau central ou déconcentré. Ses sujets le sont tout autant : degré d’adéquation du cadre organisationnel de l’entité auditée par rapport à ses missions, correcte application des procédures, fiabilité et adéquation des systèmes d’information, etc.

Décidée par le ministère concerné et éventuellement d’autres ministères associés, la mission d’audit est généralement conduite selon une **procédure contradictoire** qui permet à l’institution auditée de faire valoir ses observations et réponses aux constats et recommandations des auditeurs. Elle aboutit à un rapport comportant à la fois les analyses et conclusions de l’équipe d’audit et les réponses de l’institution concernée. Ce rapport est remis à l’institution auditée ainsi qu’aux autorités hiérarchiques ou de tutelle et à l’ensemble des commanditaires de la mission. Il est à la disposition d’autres demandeurs éventuels – voire publié – selon la réglementation en vigueur concernant la communication des rapports.

La création d’un comité d’audit ministériel ou interministériel est préconisée afin de valider les zones de risques et le programme d’audit en lien avec les priorités de chaque ministère. Un tel comité aurait en outre vocation à fixer les orientations en matière de contrôle interne et à suivre la mise en œuvre des recommandations formulées lors des missions d’audit.

La constitution d’un ‘état-major’ de l’audit, en quelque sorte, implique de bien définir la place et le rôle respectifs des corps de contrôle interne existants en Tunisie (notamment le Contrôle général des finances -rattaché au Ministre des finances- et le Contrôle général des services publics -rattaché au Premier Ministre- et les inspections générales ministérielles en place) et des corps de contrôle susceptibles d’être créés (nouvelles inspections générales ministérielles par exemple ?).

Les compétences propres de la Cour des Comptes restent intouchées et capitales ; elles se définissent comme de l’audit externe, dans un cadre juridictionnel. Elles sont également appelées à connaître une expansion sous l’angle de l’évaluation des politiques publiques, d’une part, et de l’examen de la gestion de l’administration, d’autre part ; c’est une contrepartie à la diminution des contrôles a priori.

Le Comité interministériel d’audit des programmes (CIAP) en France

Rôle du CIAP

Le Comité interministériel d’audit des programmes, créé en novembre 2001, est une structure d’audit interne à l’administration, investie d’une double mission: d’une part, aider, au niveau de chaque programme, à la meilleure application possible des principes posés par la LOLF, d’autre part, garantir la pertinence et la fiabilité des informations qui sont jointes aux projets de loi de finances pour éclairer les débats au Parlement.

Le CIAP s’attache donc à apprécier notamment :

- le périmètre et la répartition des crédits de chaque programme ;
- le système de management de la performance mis en place dans chaque programme ;
- la fiabilité des résultats de performance présentés dans les RAP ainsi que la qualité des analyses des écarts entre cibles et résultats.

Fonctionnement du CIAP

Présidé par un inspecteur général des finances, le CIAP réunit l’expertise des **inspections générales ministérielles**. Celles-ci composent le CIAP à raison d’un membre par ministère (soit 16 membres au total actuellement, outre le président et le secrétaire général).

Chaque année, en concertation avec la Cour des comptes, le CIAP dresse et diffuse la liste des programmes qui vont faire l’objet d’un audit. Chaque audit est réalisé par une équipe de trois auditeurs, l’un d’entre eux appartenant au ministère dont le programme est audité ; tous utilisent un **guide d’audit commun** à l’ensemble des administrations. Chaque mission se conclut par un rapport qui présente les constats et formule des recommandations au ministère concerné pour améliorer la gestion de programme et la qualité de l’information produite.

Les procédures d’audit du CIAP sont **contradictoires** : le ministère est donc invité à formuler ses observations sur les constats et propositions contenus dans le rapport. Le CIAP rend ensuite, pour chaque audit, un **avis collégial**, sur la base du rapport et des réponses du ministère.

Conduits par les corps d’inspection ministériels, les travaux du CIAP sont destinés à ceux-ci et ne sont pas publiés. En revanche, le Parlement et la Cour des comptes peuvent recevoir ces rapports et avis d’audit, en vertu du droit de communication dont ils disposent. Par ailleurs, le CIAP publie un rapport annuel d’activité dans lequel il présente les principaux enseignements tirés de chaque campagne d’audits.

Principales conclusions du 5^{ème} rapport d'activité du CIAP (2008) :

- *Sur la gestion de programme en général* : la mise en œuvre de la LOLF doit s'intégrer plus profondément à la réalité opérationnelle des administrations. Cela doit se traduire notamment par une meilleure liaison entre la chaîne de traitement des indicateurs de performance et les systèmes de contrôle de gestion, de manière à éviter la juxtaposition de dispositifs, lourde et peu propice à un dialogue de gestion efficace.
- *Sur la structuration des missions et des programmes* : recommandations de suppressions ou fusions de certains programmes.
- *Sur le dispositif de performance attaché à chaque programme* :
 - recommandations d'amélioration de certains indicateurs pour les recentrer sur les leviers d'action réels des administrations et pour mieux distinguer la performance des services par rapport aux effets de contexte ;
 - recommandations relatives à la fiabilisation de la chaîne de renseignement des indicateurs et au développement de l'analyse des écarts entre cibles et réalisations.

L'audit de performance s'applique à un programme dont il cherche à examiner, sur pièces et sur place, les composantes et les modes opératoires afin d'apprécier son efficacité et son efficience et de proposer des mesures d'amélioration. Il recouvre une grande variété de sujets (dont celui, technique, de la certification des données) et se déroule sur la base d'un programme d'audit annuel ou pluriannuel.

Décidée par le(s) ministère(s) concerné(s) (conjointement dans le cas de co-tutelle comme pour la politique de santé scolaire par exemple), la mission d'audit de performance respectera le principe de la procédure contradictoire et les règles en vigueur concernant la transmission des rapports.

Dans la phase initiale de mise en place du pilotage par la performance, l'audit s'attachera à l'architecture d'ensemble des programmes, du dialogue de gestion et du pilotage de la performance ; plus particulièrement, cet '**audit initial des programmes**' aura à vérifier :

- l'adéquation de l'architecture du programme avec la réalité des leviers d'action et des ressources de l'entité concernée ;
- l'équilibre du compromis entre autonomie de gestion, responsabilité et compte-rendu ;
- la pertinence de la sélection des objectifs de performance au regard des principaux enjeux du programme ;
- la qualité des indicateurs au regard des principes clés ;
- l'équilibre entre ambition et réalisme des cibles de résultat ;
- la capacité du système de déclinaison opérationnelle des programmes à répondre à la fois aux spécificités des territoires et au besoin d'agrégation du responsable de programme ;
- le caractère opératoire des modalités du pilotage par objectifs et du dialogue de gestion ;
- la liaison entre pilotage de la performance, information sur la performance et cycle budgétaire ;
- l'existence d'un système d'information sur la performance.

Les missions d'audit s'appuieront sur un guide d'audit (de préférence interministériel) constitué de fiches-questionnaires assorties de commentaires (fiches comparables aux grilles d'auto-évaluation présentées dans ce rapport), d'une identification des facteurs de risques ou de progrès, d'une liste type des interlocuteurs à rencontrer, des documents à demander et des documents à consulter préalablement à la mission.

En régime de croisière, l'audit de performance, étroitement lié aux RAP, est essentiellement destiné à **valider les informations de performance** fournies par les ministères : véracité de l'information de performance fournie par les responsables, au respect de la méthodologie de collecte / retraitement / calcul / agrégation des informations, qualité de l'interprétation et de la présentation des informations de performance, et pour aller éventuellement un peu plus loin, niveau d'exploitation des informations dans la prise de décision et dans le management concret de la performance.

La typologie des missions d'audit ne doit cependant pas dissimuler la grande diversité des missions, souvent hybrides, couvrant des sujets à l'intersection de la performance, de l'organisation et du management des institutions. Tel est le cas des « audits de modernisation » réalisés en France. Exemple : « *audit de modernisation : rapport sur le pilotage du système éducatif dans les académies à l'épreuve de la LOLF* », mission conjointe de l'Inspection générale des finances, l'Inspection générale de l'éducation nationale et l'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche, mars 2007 (cf. annexe n° 13).

6.4.3. L'évaluation

La notion d'évaluation est plus large que celle d'audit, dont elle reprend nombre de caractéristiques, en ayant pour objet généralement tout ou partie d'une politique publique ou d'un programme, mais en suivant des angles d'analyse et des problématiques très variés. On n'évoquera ici que quelques applications.

► L'évaluation de programme

Il s'agit de la conception la plus fréquente de l'évaluation. Elle consiste en une analyse et une interprétation des résultats d'un programme – son objet est donc très proche de celui d'un audit de programme (cf. supra). L'évaluation peut être réalisée par un service d'inspection générale de l'Etat, ou par la Cour des Comptes, ou encore par un prestataire extérieur.

L'expérience montre que l'évaluation est plus productive lorsqu'elle est menée de façon constructive, c'est-à-dire dans un esprit de conseil plutôt que de sanction.

► *L'évaluation d'impact*

« *La mesure des effets, positifs ou négatifs, de l'action publique* » répond parfois à une interrogation de fond suscitée par le suivi de la performance ; cette interrogation porte non pas sur les processus internes mais sur l'incidence socio-économique d'un programme, sur l'utilité même de telle ou telle intervention publique, sur l'existence éventuelle d'effets pervers contrariant les objectifs fixés (par exemple, la distribution d'une aide publique permet-elle aux bénéficiaires de sortir d'une situation momentanément difficile ou crée-t-elle une dépendance durable à son égard ?).

L'évaluation d'impact est amenée à considérer la population cible d'une intervention, le comportement de cette population et les effets recherchés à travers la politique considérée, par exemple : comment est reçu un message d'éducation à la santé ? Comment est-il mémorisé ? Provoque-t-il un rejet, une adhésion ? Ou encore, comment expliquer les attitudes envers le port de la ceinture de sécurité ?

Complexe et délicate à mener, l'évaluation d'impact doit surmonter la redoutable difficulté d'établir les relations de cause à effets, en distinguant les dynamiques, qualités et défauts propres à la politique évaluée, et les facteurs exogènes. Pour ce faire, les méthodologies ne manquent pas. Inspirées des pratiques de la recherche scientifique, elles reviennent toutes plus ou moins à comparer deux situations : l'une avec application de la politique considérée, l'autre sans cette politique. Courante dans la recherche, cette manière de procéder se fonde sur des échantillons représentatifs de la population, l'un bénéficiant de la politique publique évaluée, l'autre n'en bénéficiant pas. Cependant, cette méthode exigeante n'est pas toujours applicable et c'est pourquoi on recourt souvent à des techniques moins probantes mais plus aisées à mettre en œuvre :

- comparaison « avant-après » : observation d'un même groupe avant la mise en œuvre de la politique et après ; malheureusement, entre les deux périodes, le contexte a pu se modifier et interférer avec les effets de la politique publique ;
- populations concernées à des degrés divers : recherche et observation de lieux, de services, de groupes pour lesquels l'exécution du programme s'est déroulée de manière contrastée, par exemple avec un décalage dans le temps, ou bien avec une composante présente d'un côté et absente de l'autre ; l'analyse des différences est susceptible d'éclairer l'influence des paramètres considérés ;
- enquête auprès d'un échantillon de personnes ayant eu l'expérience de la mise en œuvre de la politique (analyse rétrospective) ;
- entretiens individuels ou collectifs ;
- avis d'experts.

Portant sur des enchaînements de cause à effet qui se déploient dans la durée, ces analyses nécessitent du recul, une grande rigueur méthodologique, un souci d'objectivité et...de la patience car une mission d'évaluation d'impact peut elle-même être longue à livrer ses résultats.

► **L'auto-évaluation**

○ **L'auto-évaluation de service**

L'évaluation d'une politique publique ou d'une institution peut être conduite par les services concernés eux-mêmes ; on parle alors d'auto-évaluation. Celle-ci est un complément naturel du management de la performance. En effet, incités à réviser leur fonctionnement, leur efficacité et leur efficience, les acteurs d'un programme seront assez spontanément amenés à se poser ces questions et à entreprendre l'évaluation eux-mêmes. Cette démarche apporte un feed-back interne précieux ; elle permet aux services de se situer par rapport aux normes et références nationales ou régionales et d'approfondir la compréhension des déterminants de la performance ; elle favorise en outre l'appropriation par les services de la logique de performance – or les expériences étrangères montrent bien que cette appropriation par les agents est essentielle au succès du dialogue de gestion et du pilotage par la performance, dût-elle prendre du temps. La démarche d'auto-évaluation est donc à encourager. Elle peut prendre appui sur un manuel d'auto-évaluation.

Lorsque l'auto-évaluation vise à accompagner le déploiement de systèmes d'assurance qualité les manuels d'auto-évaluation intègrent des normes de qualité internationales (telles que ISO 9000). Menées jusqu'à leur terme et traduites en manuels d'opérations et en formation des agents, ces auto-évaluations - qualité peuvent jouer un rôle important dans les progrès réalisés par les services publics.

○ **L'auto-évaluation individuelle**

L'autoévaluation individuelle obéit à la même logique que l'auto-évaluation de service, en s'appliquant à un agent considéré individuellement. Elle favorise la recherche, par cet agent, des manières les plus sûres et les plus efficaces d'exercer son métier. Souvent, une telle démarche suit un protocole défini par la profession (avec des grilles de questions à examiner). Elle contribue à l'amélioration des pratiques professionnelles, sans devoir surmonter les résistances que peut susciter l'évaluation individuelle par un tiers.

Caractéristiques des évaluations/audits de programmes au Chili (cf. annexe n°14) :

- piliers importants de la gestion de programme et du pilotage par la performance au Chili ;
- évaluent les programmes en cours, au regard de leurs objectifs et des résultats attendus ;
- sont réalisés par des évaluateurs indépendants sélectionnés par appel d'offres...
- ...avec des interlocuteurs bien identifiés dans les ministères / agences concernés ;
- démarrage en 1997 ; en moyenne 13 missions par an au cours des 5 dernières années ;
- plan d'audit arrêté conjointement par le gouvernement et le parlement ;
- rapports transmis au ministère du budget, au parlement et au public ;
- rapports suivis d'accords formalisés entre l'institution et le ministère du budget.

Exemple de mission d'évaluation : l'Agence nationale des œuvres universitaires et scolaires¹⁶ / Programme de santé dentaire / Chili

• Description du programme

Justification :

- affections dentaires endémiques dans la population étudiante ;
- politique de prévention et de promotion de la santé dentaire auprès des étudiants.

Objectifs :

- amélioration de la santé dentaire des étudiants du secteur public à travers des actions de soins et d'éducation-prévention.

Composantes :

- (1) service complet de soins dentaires pour les étudiants : éducation à la santé, prévention, soins curatifs ;
- (2) actions de promotion de la santé dentaire dans les établissements subventionnés ('Healthy School Plan') ;
- (3) adjonction de fluor dans le lait distribué à travers le 'School Meals Program' dans les établissements subventionnés des zones rurales qui n'ont pas accès à l'eau fluorée.

• Principaux constats de l'évaluation (2004)

Conception :

- problème correctement identifié; diagnostic initial adéquat;
- ciblage adéquat;
- conception du programme adéquate.

Organisation & management:

- structure organisationnelle, procédures de coordination et distribution des responsabilités satisfaisantes ;
- procédures de pilotage, de contrôle et d'évaluation adéquates mais problème de retard, de qualité et de champ de l'information de gestion produite ;
- ciblage non satisfaisant pour la composante (1).

Effectivité et qualité :

- faible couverture de la population visée ;
- répartition régionale des services inadéquate.

Efficience :

- charges d'administration générale autour de 8%, correspondant aux standards admis pour les agences publiques.

Justification :

- persistance nécessaire pour tous les types d'actions (soins curatifs et préventifs et promotion de la santé) ;
- coûts unitaires plus faibles que ceux du ministère de la santé.

• Suites de l'évaluation

Conséquences budgétaires :

- accroissement de 20% du budget l'année suivante ;
- synergie et contractualisation avec le ministère de la santé pour la santé dentaire des enfants.

¹⁶ "National Agency for Scholarships and Student Support."

Engagements de l'institution :

- Conception du programme :
 - révision des critères de ciblage de la composante (1) ;
 - extension de la couverture pour la composante (1) ;
 - révision de la formulation de la composante (2).
- Organisation & management :
 - coordination avec le ministère de la santé ;
 - analyse des coûts de la composante (1) ;
 - évaluation de l'effectivité de la composante (2) ;
 - recherche de contributions de tiers dans la mise en œuvre de la composante (2) ;
 - extension de la couverture de la composante (3) ;
 - amélioration du système d'indicateurs ;
 - plus grande publicité du programme.

7. Pilotage général du dialogue de gestion et de la gestion de programmes

La difficulté d'une réforme telle que celle de la GBO et du dialogue de gestion qui l'accompagne est qu'il faut agir à plusieurs échelles en même temps : à l'échelle interministérielle (impliquant notamment certains services du Premier ministre et le ministère des finances), à l'échelle de chaque ministère (ou du moins de chaque pilote dans un premier temps), à l'échelle des grandes directions d'administration centrale et des entités opérationnelles territoriales dans chacun de ces ministères. La combinaison d'initiatives, la continuité dans le temps de la démarche, l'identification des outils « qui marchent » sont donc importantes. Non moins importante est l'identification des principaux défis à surmonter dans chaque ministère, dont les situations diffèrent évidemment nettement.

7.1. Enjeux et difficultés à surmonter dans la mise en place de la gestion de programmes en Tunisie

7.1.1. Au ministère de la santé publique

► *Attribuer aux gestionnaires d'établissements des moyens et leviers d'action cohérents avec leurs responsabilités.*

Cela semble une priorité pour le ministère de la santé dans le contexte de la GBO. La forte centralisation du ministère et les modes de gestion en vigueur sont actuellement peu propices au développement d'une culture d'efficacité et de responsabilité au niveau des équipes de direction des hôpitaux, tant dans les établissements publics administratifs que dans les établissements non administratifs. Apparaissent bien minces en particulier les marges de manœuvre des équipes de direction des hôpitaux en matière d'achat de matériel (acquisitions de faible coût ou remplacement d'un matériel défaillant) ou de gestion des personnels (pouvoir d'incitation et de sanction, recrutement de certaines catégories d'agents, etc...).

Dès à présent, il est essentiel de renforcer à la fois les capacités managériales des directeurs d'hôpitaux et la mesure des résultats de chaque établissement. A cet effet, les souplesses de gestion attendues doivent être conditionnées à la qualité des procédures de gestion et de contrôle interne mises en œuvre et à certains critères soigneusement choisis (volume d'impayés -en dettes et créances- inférieur à un seuil, équilibre financier, progression d'activité, etc.). Compte tenu de la diversité des situations des hôpitaux, la réalisation d'audits rigoureux d'organisation et de gestion des établissements peut aider à préciser, au cas par cas, les adaptations nécessaires au bon fonctionnement du dialogue de gestion et du pilotage de la performance.

Une plus grande clarté du processus budgétaire à l'égard des hôpitaux est également nécessaire. Actuellement, le manque de lisibilité de l'allocation des ressources aux hôpitaux est accentué par la faible rationalité du partage du financement entre Etat et Assurance maladie – problème qui devrait cependant être atténué par le passage envisagé à des facturations non plafonnées à l'Assurance maladie. A moyen terme, l'examen des bases budgétaires des établissements, au regard des principaux paramètres médico-économiques, est souhaitable pour conforter la démarche d'engagements réciproques entre le ministère et les hôpitaux.

► ***Ajuster l'organisation de l'administration centrale pour la rendre moins fragmentée et plus cohérente.***

Pouvoir identifier clairement le périmètre administratif de chaque programme et la chaîne de responsabilité correspondante est essentiel. La GBO offre l'occasion d'une nécessaire rationalisation de l'organigramme du ministère de la santé et doit donc faire évoluer sa structure. Cela vaut d'abord pour l'ensemble des services communs et, dans une moindre mesure, pour les autres grandes directions générales. Un organigramme ajusté devrait en outre faire apparaître le rattachement des principaux établissements nationaux (ceux qui jouent un rôle opérationnel important dans la mise en œuvre des politiques de santé, tels que la Pharmacie Centrale par exemple) aux services de tutelle concernés.

► ***Affiner le cadre de gestion des programmes***

Dans le cas du ministère de la santé, cela signifie :

- trouver les subdivisions adéquates pour chaque programme (établissements ou groupe d'établissements, politique publique, mode d'intervention...) ;
- utiliser l'opportunité de la GBO et du dialogue de gestion pour rendre les outils de pilotage des grandes politiques du ministère plus précis, plus stratégiques et mieux finalisés ; cela vaut pour la définition des objectifs, des indicateurs de performance autant que pour les systèmes d'information (par exemple, les objectifs et indicateurs du programme d'administration générale devraient davantage refléter les enjeux de formation médico-économique, de coordination transversale et de soutien opérationnel aux hôpitaux) ;
- organiser l'agrégation des efforts de performance depuis les micro-espaces opérationnels (service hospitalier, district de soins primaires) aux établissements et jusqu'au ministère dans son ensemble.

► ***Ré-instituer le dialogue et la coordination interne***

La demande de dialogue et de coordination, exprimée par un grand nombre de cadres du ministère et des hôpitaux, est un atout pour la mise en place du dialogue de gestion. Toutefois, elle suppose un important changement des méthodes de travail, actuellement marquées par la faiblesse du dialogue au sein de l'administration centrale comme dans l'exercice de la tutelle sur les établissements, et par l'insuffisance des lieux établis de concertation.

Par conséquent, les pratiques et lieux de concertation sont à (re)construire, au niveau des directeurs généraux, au sein de leurs services centraux, entre ceux-ci et les structures de soins. Le rétablissement, prévu pour 2010, du dialogue entre administration centrale, directions régionales et établissements de soins autour de la préparation budgétaire est un premier pas dans cette direction. La direction générale des services communs (DGSC) a un rôle clé à jouer pour relancer la coordination et l'horizontalité dans ce ministère. De manière générale, la communication des responsables de programme sera ici véritablement essentielle.

► ***La question de la place et du rôle des directions régionales de la santé dans le dialogue de gestion est posée.***

Le rôle des directions régionales de la santé (DRS) est assez effacé aujourd'hui, sauf en ce qui concerne les soins de base, et ces structures apparaissent relativement fragiles en termes de ressources et de capacités. Toutefois il y aurait maints avantages à développer le rôle de coordination et de synthèse des DRS dans le pilotage des programmes 1 et 2 (structures de soins de base et structures de soins secondaires), notamment pour la programmation budgétaire, la programmation des activités, la formalisation et le suivi des objectifs et indicateurs de performance, la réalisation de certaines dépenses d'équipement, enfin la synthèse des comptes-rendus de gestion dans leur ressort territorial. Cela suppose naturellement un renforcement de ces structures, et donc une réflexion concertée sur le sujet au sein de l'Etat.

7.1.2. Au ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche scientifique et de la technologie

► ***Généraliser et réussir les contrats de programme***

Les contrats de programme¹⁷ avec les universités apparaissent comme des relais potentiels pertinents pour le dialogue de gestion et le pilotage de la performance des établissements relevant des programmes 'Enseignement supérieur' et 'Recherche'. Il reste à mettre en place effectivement et à réussir ces contrats, avec leurs deux volets 'formation' et 'recherche' :

- une première difficulté consistera à asseoir ces contrats sur un système de relations et d'engagements adéquat avec les établissements composant les universités (ex : les projets d'établissements qui ont préparé la rédaction des premiers contrats à Sfax);
- une deuxième difficulté consistera à intégrer dans ces contrats des programmations et des engagements relevant de deux programmes distincts et de deux responsables distincts au niveau du ministère ;
- une troisième difficulté consistera à assurer une cohérence entre le cadrage pluriannuel des moyens figurant dans les contrats et les évolutions budgétaires effectives sur la période ;
- une dernière difficulté consistera à assurer la cohérence des horizons temporels (4 ans fixes pour les contrats, 3 ans glissants pour le CDMT et 5 ans glissants pour le Plan!). Il est essentiel de préserver la stabilité, la crédibilité et le respect effectif de ces contrats de programme universitaires, dont le nouveau cadre légal vient d'être posé et qui ont d'ores et déjà mobilisé fortement les universités pilotes.

Au-delà des universités, la généralisation (prévue) des contrats avec les divers centres de recherche doit compléter l'architecture du dialogue de gestion.

¹⁷ Le pilotage des contrats de programme est assuré par la direction générale de la rénovation urbaine et le cabinet du ministre avec une participation étroite du responsable de l'unité GBO également responsable des affaires financières du ministère. Une information régulière du directeur général de l'enseignement supérieur et du directeur général de la recherche scientifique est nécessaire (elle est prévue), au moins dans le cadre du Conseil des universités.

► ***Etendre le dialogue de gestion et le pilotage par la performance à l'enseignement technologique***

L'extension (prévue) des contrats de programme aux Instituts Supérieurs d'Etudes Technologiques (ISET) doit accompagner une évolution du mode de gestion de ces établissements dans le sens d'une plus grande maîtrise de leurs opérations. Cela peut passer tout d'abord, par exemple, par l'attribution d'une compétence d'ordonnateur délégué au directeur général des études technologiques (transfert de la compétence actuellement détenue par la DGSC) puis par l'examen, dans un second temps, des possibilités de déconcentration de certains actes de gestion au niveau de ces instituts. L'enseignement supérieur technologique est dans une situation ambivalente car ses finalités et ses besoins sont proches de ceux des universités, cependant que le statut de ses établissements diffère. La GBO pourrait offrir l'opportunité de faire évoluer cette situation à moyen terme.

► ***Conforter le dialogue de gestion par une restructuration de la recherche universitaire.***

Cette restructuration est engagée à travers une réduction du nombre d'unités de recherche, prévue par un récent décret. L'amélioration de la gestion de leurs ressources est également souhaitable (recensement et suivi plus rigoureux des moyens de la recherche universitaire, pilotage plus clair des activités par les directeurs d'UR...) pour faciliter la déclinaison opérationnelle du programme 'Recherche' dans les universités.

► ***Etendre l'évaluation.***

Si les procédures d'évaluation indépendante a posteriori des laboratoires de recherche sont bien établies, il reste à développer à moyen terme l'évaluation indépendante des unités de recherche universitaires, des universités elles-mêmes (en s'appuyant sur l'évaluation interne qu'elles mettent en place progressivement) et, le moment venu, des contrats de programme.

► ***Renforcer les capacités de production statistique et de mesure des résultats des universités.***

Cela repose en partie sur l'achèvement de l'installation des Observatoires et sur la montée en charge de leurs outils statistiques. Compte tenu de l'importance pour la Tunisie de l'objectif d'amélioration de l'employabilité des étudiants (objectif du programme 'Enseignement Supérieur'), des progrès rapides dans la capacité de mesure correspondante sont souhaitables ; il demeurera en toute hypothèse une difficulté liée au fait que l'appréciation de l'employabilité des étudiants d'une promotion requiert au moins 1 ou 2 ans d'observation des parcours d'insertion sur le marché du travail, et que ce critère se prête donc plus facilement à une évaluation de moyen terme qu'à un compte-rendu annuel.

► ***Pour le programme 'Œuvres universitaires', le renforcement de la capacité de gestion de la performance est central.***

Cela inclut une définition et une mesure précises de la performance, et notamment de la qualité puisque c'est un des principaux enjeux aujourd'hui. Il reste à organiser et à harmoniser à l'échelle nationale la production de l'information de gestion pertinente, particulièrement sur le critère de la qualité¹⁸. Le pilotage par la performance suppose aussi que les directeurs d'Offices

¹⁸ Par exemple, le taux d'inscription aux associations culturelles et sportives est un indicateur moins pertinent que le taux de participation active ou le taux de réinscription.

régionaux des œuvres disposent des leviers d'action nécessaires ; le transfert des crédits de titre II aux Offices plutôt qu'aux Conseils régionaux est susceptible d'améliorer la gestion de ces dépenses ; on peut aussi mettre à l'étude la proposition d'octroyer aux directeurs d'Offices la capacité de faire des virements entre paragraphes (comme les présidents d'universités).

► ***L'existence de lieux et de procédures bien établies de concertation au sein de ce ministère, qui pourront être utilisés aussi pour coordonner la gestion de programme, constitue un atout.***

On peut citer à ce titre :

- le Conseil des universités : instance de concertation et de décision, réunissant, autour du ministre, les directeurs généraux concernés (dont le directeur général de l'enseignement supérieur qui en assure le secrétariat général) et tous les présidents d'universités, selon une périodicité hebdomadaire ; le champ couvert englobe enseignement et recherche ; des comités d'experts placés auprès du Conseil sont le lieu d'une concertation plus technique ;
- le Conseil universitaire : réunit autour de chaque président d'université les responsables d'établissements de son ressort ;
- le Conseil scientifique : placé au niveau de chaque établissement et réuni mensuellement.

7.1.3 Au département de la formation professionnelle (ministère de l'éducation et de la formation professionnelle)

► La mise en place du dialogue de gestion dans le secteur de la formation professionnelle soulève une difficulté principale : l'organisation d'un cadre de performance qui **federe les très nombreux centres locaux de formation professionnelle relevant de l'agence nationale** (Agence Tunisienne de la Formation Professionnelle – constitutive du programme 2 – qui s'appuie sur quelque 137 centres de formation.

► Cela pose la question de l'éventuelle installation de **relais** régionaux ou inter-régionaux de l'Agence. L'idée, parfois évoquée, d'héberger de tels relais dans les directions régionales de l'Education présente cependant certains inconvénients (risque d'ambiguïté dans la gestion des personnels concernés et faible cohérence avec la logique d'autonomie exécutive d'une agence nationale) ; il semblerait plus logique que l'ATFP se dote de ses propres relais régionaux ou inter-régionaux si ceux-ci se révélaient nécessaires.

7.1.4. Au ministère de l'agriculture et des ressources hydrauliques

► Les programmes du ministère de l'agriculture sont construits à partir des politiques publiques traditionnelles du ministère, nettement délimitées et bien enracinées, dont chacune est représentée par un sous-programme et se retrouve dans la structure des commissariats régionaux. Dans ce contexte, la difficulté consistera à asseoir le rôle du responsable de programme et le cadre de performance du programme par rapport aux fortes lignes verticales que forment les sous-programmes. Il importera de même de conforter le rôle de management du Commissaire régional face à ces lignes verticales. Il s'agit, d'un côté, d'appuyer la responsabilité du

Commissaire (par exemple en rendant les délégations de crédits plus systématiques) et, de l'autre, de créer une culture de gestion par programme en institutionnalisant les relations entre les CRDA et les RdP.

Les CRDA disposent déjà de l'expérience nécessaire pour bien adopter la gestion en mode GBO : ils ont gardé de l'époque des Offices de Mise en Valeur l'expérience du travail par objectifs et indicateurs. Ils ont aussi l'habitude du suivi mensuel d'activités au niveau de l'arrondissement. Le principal défi sera de rendre opérationnelle une relation privilégiée entre le CRDA et chaque RdP. Un outil essentiel à formaliser sera le tableau de bord de gestion du CRDA, structuré par programme et comportant les données essentielles de gestion budgétaire et de performance.

► Dans la gestion des quatre programmes sectoriels (production, eau, pêche et forêts), les responsables de programme auront à organiser un travail collégial avec leurs collègues directeurs ou directeurs généraux responsables des sous-programmes.

► Si la mise en place de la GBO doit d'abord viser le ministère, il conviendra dans un second temps d'étendre la démarche du dialogue de gestion et la logique de résultats aux grandes agences associées à la mise en œuvre des politiques publiques dans ce domaine (Agence de Promotion et des Investissements Agricoles, Agence des Ports et des Installations de Pêches, Société Nationale d'Exploitation et de Distribution des Eaux, Office des Céréales, Office National de l'Huile, etc.).

► Le dispositif social d'emploi (programme présidentiel) localisé dans la division 'Forêts' des CRDA devra être pris en compte afin de ne pas peser indûment sur la mesure de performance du programme 'Forêts'.

7.1.5 Défis communs à l'ensemble de l'administration

► ***Regrouper, au niveau de chaque programme, un ensemble suffisamment large de ressources budgétaires et un ensemble cohérent de leviers d'action.***

Les entorses au principe de rattachement des ressources aux programmes, acceptées par souci de simplicité par l'administration tunisienne (regroupement dans un programme 'support' de vastes blocs de crédits de personnel ou d'administration centrale), restreignent le champ de la fongibilité des moyens et le champ de la responsabilité des gestionnaires de programmes. Il faut donc garder à l'esprit la possibilité d'élargir à moyen terme le contenu budgétaire des programmes.

► ***Faire converger le cadre de performance national du programme et les cadres de performance locaux des services sur le terrain...***sans que ces derniers perdent la finesse de gestion et l'adaptation aux réalités régionales dont ils ont besoin.

► ***Affiner progressivement les indicateurs*** pour qu'ils reflètent les priorités de chaque ministère et expriment bien la performance des services et le moins possible l'effet de facteurs exogènes.

► ***Développer progressivement une culture de responsabilité, de compte-rendu et de contrôle a posteriori au sein des ministères.***

Dans le cas de la Tunisie, il faut être conscient des risques de blocage liés à l'aversion au risque d'une partie des personnels administratifs, notamment des ordonnateurs, et à l'intensité des contrôles a priori pesant sur les dépenses publiques ; de tels blocages ont été observés en Turquie par exemple, dont le système administratif partage ces deux caractéristiques.

La notion de performance est indissociable de la responsabilisation des ordonnateurs et des gestionnaires des politiques, centraux et déconcentrés. Cela suppose des changements importants au niveau des gestionnaires, dont le rôle et la culture doivent adopter cette extension de leurs missions. Toutes actions susceptibles d'y contribuer (groupes de travail, formations, appui technique, changements d'organisation, changements réglementaires, etc.) seront donc pertinentes.

De plus, le renforcement du suivi, du contrôle a posteriori et de l'évaluation font clairement partie de l'agenda de la réforme en Tunisie et l'implication des corps/services de contrôle est un facteur clé de succès de la nouvelle gestion publique.

► ***Appliquer aux fonctions financières la logique du dialogue de gestion et de la performance.***

Cela concerne d'abord le métier du contrôle des dépenses publiques, qui doit évoluer pour concilier la maîtrise des risques financiers et l'efficacité administrative.

Cela concerne aussi le Comité général du budget qui, dans l'exercice de ses fonctions budgétaires, doit contribuer au dialogue de gestion et au soutien de la performance administrative. Pour ce faire, les calendriers, procédures et nomenclatures budgétaires doivent être adaptées aux exigences de la gestion par programme et au besoin de visibilité des gestionnaires ; les négociations budgétaires devront progressivement intégrer l'information sur la performance.

La logique du dialogue de gestion et de la performance affecte enfin la distribution des compétences juridiques d'ordonnancement, qui doit devenir moins concentrée, au bénéfice des responsables de programmes et des gestionnaires déconcentrés...sans pour autant être excessivement dispersée (cf. chapitre 5.3. sur ce sujet). Un effort de formation est probablement nécessaire afin que soient diffusées plus largement les compétences techniques en matière de gestion budgétaire et d'exécution de la dépense publique.

► ***Réfléchir à la gestion des ressources humaines à moyen terme***

La forte centralisation de la gestion des ressources humaines (gestion administrative des personnels et gestion des crédits correspondants) dans l'ensemble de l'administration tunisienne est une donnée. C'est un atout à certains égards car cela permet de économies d'échelle sur les fonctions standardisées (paie, enregistrement des évolutions mécaniques liées à l'ancienneté ou aux revalorisations statutaires,...) et cela sécurise la connaissance, le suivi et la prévision de la masse salariale ministérielle. Cela pose en revanche certains problèmes dès lors qu'un responsable de programme souhaite utiliser de façon plus souple la GRH pour augmenter l'efficacité de ses services. Par conséquent, si le statu quo dans ce domaine est raisonnable dans un premier temps, il faudra réfléchir à l'introduction, à moyen terme, de certaines prérogatives de GRH dans le champ de responsabilité des RdP.

► ***Trouver le juste équilibre entre le souci de simplicité et de pragmatisme, qui permet d'éviter certains obstacles à la réforme, et le souci que celle-ci soit réellement source de changements et de progrès.***

Cela s'applique à de nombreux aspects du dialogue de gestion et du pilotage de la performance : la structuration des programmes, l'évolution des organigrammes et l'organisation des responsabilités, la répartition des ressources, la définition de la performance, les systèmes d'information, les contrôles et évaluations. C'est une des grandes difficultés du pilotage de cette réforme que de trouver le juste compromis entre la nécessaire simplification d'une démarche qui pourrait devenir excessivement bureaucratique et formelle, d'une part, et l'affirmation des actions les plus sûrement sources de changements et de performance, d'autre part.

7.2. La conduite de la réforme

7.2.1. Les principaux acteurs de la conduite de la réforme

Il n'y a pas de modèle uniforme quant à la conduite d'une telle réforme. Le contexte administratif, institutionnel, culturel et politique compte beaucoup. Cependant, au vu des expériences étrangères, on peut souligner le rôle particulièrement important de certains acteurs.

► **Le ministère des finances détient un rôle clé** dans la conduite des changements relatifs aux procédures budgétaires et de performance, comme le montrent les cas du Royaume Uni, de la France, du Canada, de la Nouvelle-Zélande, du Portugal, du Chili ou du Mexique. En Tunisie, un rôle essentiel revient à la fois :

- au **Comité général du budget** : pour l'intégration des informations sur la performance dans les négociations budgétaires, mais aussi pour l'adaptation des calendriers, procédures et nomenclatures budgétaires aux exigences de la gestion par programme et aux exigences de visibilité des gestionnaires ;

- à la **structure de pilotage de la GBO** (unité GBO des finances + Commission de suivi et d'évaluation¹⁹ présidée par le Ministre des finances): pour la formalisation et la diffusion des outils d'aide à la mise en œuvre de la GBO, la liaison avec les unités GBO ministérielles et la production d'éléments de cadrage et d'harmonisation des pratiques en matière de dialogue de gestion, de management de la performance et d'exécution budgétaire. L'existence d'une structure dédiée au pilotage de la réforme, et en pleine capacité pour ce faire, est un facteur clé de succès. Ce pilotage devra être exercé avec détermination mais il devra aussi rechercher le bon équilibre entre le besoin de cadrage méthodologique interministériel (surtout dans la phase de démarrage), d'une part, et le besoin de souplesse au niveau de chaque ministère, d'autre part.

► **Les DAF ont un rôle capital**: ils sont appelés à préparer, en lien avec les responsables de programme, les décisions et arbitrages dans le domaine budgétaire ; à définir une doctrine

¹⁹ Commission de suivi et d'évaluation de la GBO : présidée par le Ministre des finances, de composition relativement large incluant notamment des représentants du Premier ministre et du ministère du développement et de la coopération internationale, de la Cour des Comptes et du Contrôle général des dépenses ; elle est chargée du suivi technique de la réforme et de sa coordination opérationnelle ; il lui revient donc à ce titre de valider les nouveaux outils et procédures de gestion budgétaire et de dialogue de gestion.

ministérielle de gestion budgétaire (par exemple sur la fongibilité des crédits de fonctionnement ou l'engagement provisionnel) et d'utilisation des ressources (politique d'achats, politique immobilière par exemple). En l'absence de secrétaire général, ils sont appelés à coordonner et à consolider les comptes rendus d'exécution des responsables de programme et ils devront organiser avec eux le contrôle de gestion et l'audit. Leurs fonctions de conseil, d'expertise et d'assistance auprès des services gestionnaires, centraux ou déconcentrés, seront importantes, surtout durant les années d'apprentissage de la réforme. Enfin, dans le cadre de la GBO, les DAF demeurent les interlocuteurs attitrés du Comité général du budget, du Contrôle général des dépenses et des comptes publics. Dans un deuxième temps, il faudra se poser la question de l'articulation des directions des affaires financières avec les directions des investissements lorsqu'elles existent, avec le souci de bien coordonner la répartition des ressources financières ainsi que l'exécution des volets fonctionnement et investissement des projets.

► La responsabilité de la concrétisation et de l'animation du dialogue de gestion au quotidien revient naturellement aux **responsables de programmes et de sous-programmes**.

► Les **unités GBO des ministères** ont, dès la phase de transition, un rôle important à jouer, à condition qu'elles soient bien connectées au reste de leur ministère et à l'unité GBO des Finances. Dès à présent, l'expérience des ministères pilotes montre que les unités GBO contribuent activement à l'élaboration des indicateurs de performance et aux travaux de préparation budgétaire. Au-delà, elles doivent contribuer à donner confiance dans la réforme par la diffusion des concepts et principes du dialogue de gestion, par un soutien méthodologique, par un effort d'harmonisation des outils, et par la constitution de réseaux professionnels au sein de leurs ministères respectifs.

► Par ailleurs, pour le dessin général de la réforme, il faut souligner l'importance des **groupes de travail thématiques** prévus, en particulier au sujet des contrôles, de la législation et de la nomenclature budgétaire.

► On soulignera aussi la nécessité de conduire la réforme sur un **mode coopératif**, en favorisant l'émergence de réseaux professionnels au sein de chaque institution (ministères, académies, CHU, hôpitaux régionaux, etc.) et à l'échelle interministérielle, et en instituant des lieux et procédures crédibles de concertation, de coordination et de proposition (exemples en France : le « Club des gestionnaires » et le « Collège des DAF » – cf. infra). L'existence, au ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche tunisien, de lieux et procédures bien établies de concertation, tels que le Conseil des universités et ses comités d'experts, au niveau central, ou les Conseils universitaires auprès de chaque président d'université, constituent un atout car ils pourront utilement contribuer à la mise en œuvre du dialogue de gestion dans ce secteur.

► La **Cour des Comptes** et le **Parlement** ne participent pas directement au dialogue de gestion de l'administration au quotidien ; cependant, dans le cadre de leurs attributions respectives, juridictionnelles pour l'une, politiques et constitutionnelles pour l'autre, ces deux institutions devront soutenir activement la réforme à travers leurs demandes d'information, leurs retours d'information, leurs propres contrôles, et leur appui technique ou politique.

► Rappelons enfin qu'il s'agit d'une **réforme graduelle et de longue haleine**. L'intégration du dialogue de gestion, du contrôle de gestion, des logiques de résultat dans les pratiques administratives prendra du temps. Elle requiert donc **continuité et persistance** dans son pilotage, ainsi que la **mobilisation** des ministres et des cadres centraux et déconcentrés du ministère. D'où la nécessité de consacrer du temps et des moyens à l'appropriation de la réforme, à la formation des acteurs et à leur appui technique ; d'où également le rôle essentiel du Comité interministériel de pilotage de la GBO, présidé par le **Premier ministre**, dans la consolidation de cette dynamique de changement.

Le Collège des DAF, instrument d'une collégialité interministérielle

En France, un « Collège des directeurs financiers de l'État » réunit, tous les mois, autour du directeur du budget, l'ensemble des directeurs chargés des affaires budgétaires et financières des différents ministères. Cette instance interministérielle, de concertation et de proposition, vise à promouvoir une approche plus collégiale des finances publiques.

Elle permet d'informer les ministères sur la situation budgétaire d'ensemble, fait connaître les bonnes pratiques et poursuit le travail de coordination et d'animation pour la mise en œuvre de la LOLF. A ce titre, participent aussi au Collège la direction générale des finances publiques pour le volet comptable, la direction générale de la modernisation de l'État, l'Agence pour l'informatique financière de l'État et le Comité interministériel d'audit des programmes.

Le « Club des gestionnaires » en France

Le Club des gestionnaires est composé d'une quarantaine de membres issus des administrations centrales et des services déconcentrés des ministères, représentant les différents métiers de la fonction financière de l'État.

Ce forum interministériel de gestionnaires de politiques publiques a accompagné la mise en œuvre de la LOLF en se penchant sur des thématiques et des difficultés concrètes de la nouvelle gestion publique, dans le cadre de groupes de travail, constitués chacun d'une dizaine de membres issus des différents ministères et d'un rapporteur issu de la direction du budget, de la direction générale de l'administration et de la fonction publique, ou de la direction générale de la modernisation de l'État.

Tous les six mois environ, ses groupes de travail ont ainsi approfondi un nouveau thème choisi par le Club, par exemple : le dialogue de gestion (2006), la cartographie des BOP (2006), les documents prévisionnels de gestion (2006), les items des chartes de gestion (2007), les délégations et subdélégations de signature (2008), les comptes-rendus de gestion (2008) et le premier bilan des BOP 2006-2008. Ce faisant, cette instance a su proposer des pistes concrètes d'amélioration qui ont effectivement contribué à clarifier et simplifier la nouvelle gestion publique.

Depuis 2008, le Club des gestionnaires est animé par la direction du budget. Il continue à se réunir deux fois par an.

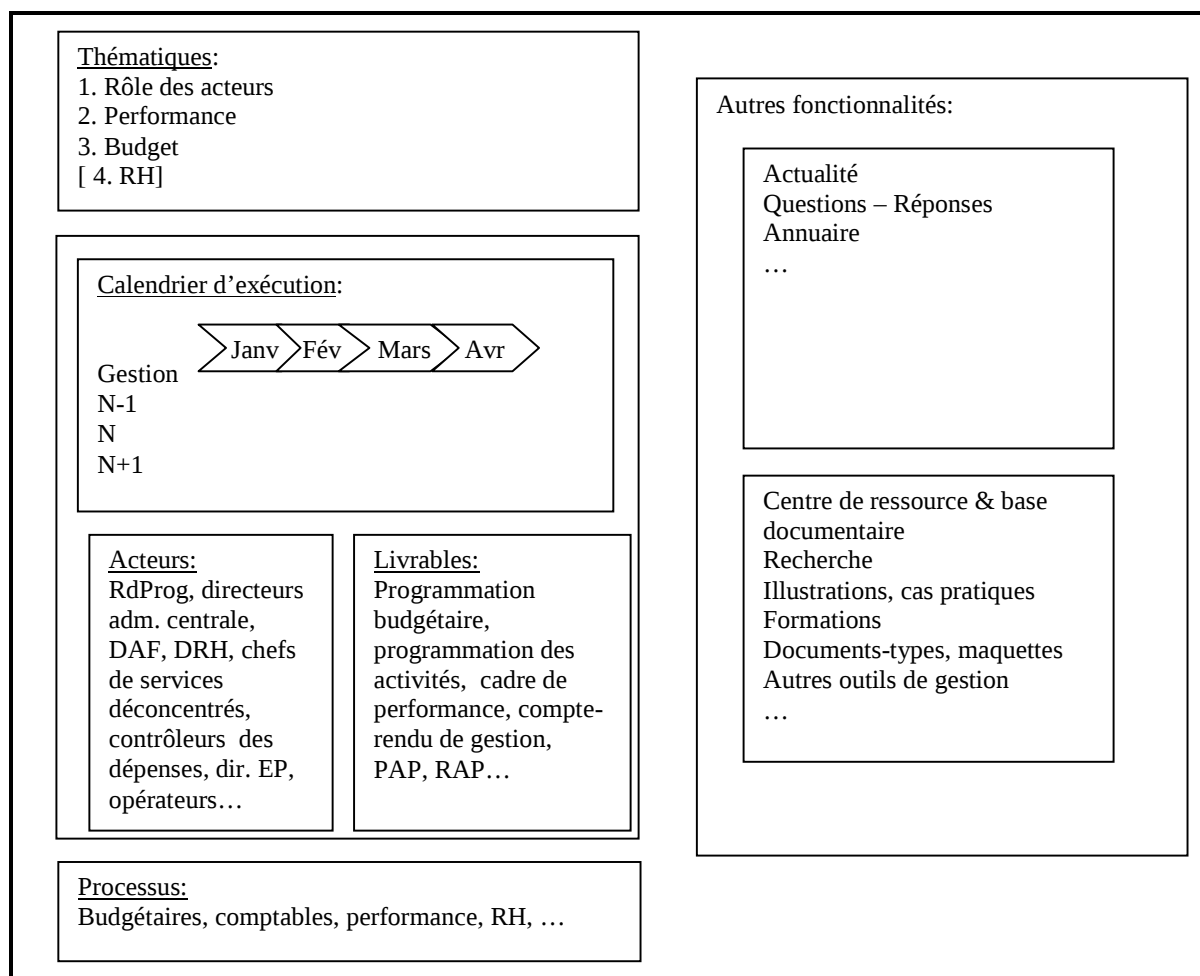
7.2.2 Outils et procédures de conduite de la réforme

Il faut tout d'abord souligner à nouveau ici le nécessaire effort de **sensibilisation** très large des services, de **diffusion** des concepts et de la logique du dialogue de gestion et du pilotage de la performance, de **formation** des cadres centraux et déconcentrés directement impliqués dans la mise en œuvre de ces changements. Cela est essentiel à la fois pour l'appropriation de la réforme, l'évolution effective des pratiques de travail et le renforcement des compétences des agents.

A l'appui de ce travail de diffusion, la constitution de **centres de ressources en ligne**, par internet ou intranet, est préconisée, sous forme de portail ministériel (condensé des règles et échéances de la gestion ministérielle – cf. architecture type ci-dessous) ou sous forme de site interministériel à l'image du site internet français www.performance-publique.gouv.fr, dont la richesse et l'utilité de la rubrique « ressources documentaires » doit être soulignée, tout particulièrement celle des « guides pratiques » ainsi accessibles.

Enfin, la réforme comportant une première phase d'expérimentation circonscrite à quelques ministères pilotes, l'élaboration d'un « **protocole d'expérimentation** » apparaît souhaitable. L'intérêt d'un « protocole d'expérimentation », qui serait passé entre le Premier ministre, le ministère des finances et les ministères pilotes, serait d'aménager des conditions dérogatoires au droit commun (en matière de présentation budgétaire ou d'exécution - contrôle de la dépense publique, par exemple) afin à la fois de sécuriser le cadre réglementaire applicable aux pilotes et de rendre leur expérimentation plus significative par rapport à la généralisation future de la démarche.

Architecture possible d'un portail ministériel :



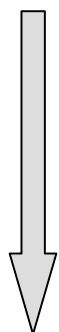
Aperçu des rubriques disponibles sur le site internet www.performance-publique.gouv.fr :

Enjeux des finances publiques	Budget et comptes de l'Etat	Performance de l'action publique	Acteurs de la performance	Ressources documentaires
Soutenabilité des finances de l'Etat. Programmation à moyen terme. Financement des politiques publiques. Situation des finances publiques.	Budget de l'Etat. Comment est élaboré le budget de l'Etat. Budget de programmes. Autorisations d'engagement et crédits de paiement. Comptabilité de l'Etat . Certification des comptes. Loi de règlement. Contrôle rénové des dépenses publiques.	Comprendre la GBO. Guide pratique de la GBO. Le passage d'une logique de moyens à une logique de résultat. La notion de responsabilité. Contrôle de gestion. Systèmes d'information de performance et de gestion. Audits de modernisation / de performance.	Au ministère des finances. Dans les autres ministères. Club des gestionnaires. Autres institutions publiques (Parlement, Cour des Comptes...).	Rapports. Lois de financement et documents annexés. Circulaires budgétaires. Référentiels comptables et nomenclature budgétaire. Guides pratiques. Supports de formation. Les textes. Rapports publics et résultats des audits de modernisation.

Mise en œuvre du dialogue de gestion et du management de la performance au Canada: quelques leçons simples

- La réforme continue et opiniâtre sur plusieurs années est nécessaire et ce n'est jamais parfait.
- Un leadership central est nécessaire pour construire les capacités nouvelles requises et établir de façon crédible les nouvelles règles du jeu et les étapes du changement.
- Une bonne compréhension de la structure et de la logique de programme est essentielle.
- Les systèmes d'information sont toujours un défi.
- Si le gradualisme peut faciliter l'adaptation des acteurs, il ne faut pas perdre de vue la nécessité d'élaborer un cadre général de prévision et de reporting pour l'ensemble de l'administration.
- Le développement de l'évaluation requiert fermeté, points d'appui et soutien méthodologique.
- Au Canada, le Parlement et les corps de contrôle externes demandent une meilleure information sur la performance du secteur public ; c'est une bonne chose ; cela conforte la dynamique de la réforme.
- Il n'y a pas de management par objectifs sans bonnes pratiques de management.
- Des étapes et des buts précis doivent être fixés aux responsables concernés et les progrès doivent être mesurés régulièrement.

Grandes étapes de mise en place de la GBO et du management de la performance au Chili :



1993 :	Indicateurs de performance.
1997 :	Evaluation/audit de programmes.
1997 :	Rapports de performance et de gestion.
1998 :	Plan de modernisation du management (gestion des ressources humaines, bonus salariaux, contrôle de gestion, décentralisation...).
2000 :	Fonds incitatif à l'innovation et à la qualité.
2001 :	Evaluation d'impact.
2001 :	Plans stratégiques ministériels ; présentation des programmes au ministère du budget.
2002 :	Revue générale de dépenses publiques.
2003 :	Deuxième étape du plan de modernisation du management (mécanismes salariaux incitatifs surtout).
2006 :	Extension du champ et intensification de l'évaluation.
2009 :	Programme-cadre 'Qualité'.

La mise en place d'une gestion budgétaire par programme et d'un pilotage par la performance au Chili compte deux points forts : le dispositif de suivi - évaluation et sa connexion avec les discussions budgétaires, d'une part ; le plan de modernisation du management, particulièrement de la gestion des ressources humaines, devenue plus incitative, d'autre part.

On rappellera cependant combien le contexte institutionnel, culturel et politique du Chili est différent de celui de la Tunisie.

LISTE DES ABREVIATIONS

AC / SD	Administration centrale / services déconcentrés
ATFP	Agence tunisienne de la formation professionnelle
BOP	Budget opérationnel de programme
CBCM	Contrôle budgétaire et comptable ministériel
CDMT	Cadre de dépenses à moyen terme
CIAP	Comité interministériel d'audit des programmes (France)
CRDA	Commissariat régional au développement agricole
DAF	Direction des affaires financières
DRH	Direction des ressources humaines
DSI	Direction des systèmes d'information
EP	Etablissement public
GBO	Gestion budgétaire par objectifs
GRH	Gestion des ressources humaines
LOLF	Loi organique relative aux finances publiques, du 1 ^{er} août 2001 (France)
MDCI	Ministère du développement et de la coopération internationale
OCDE	Organisation pour la coopération et le développement économique
PAP	Projet annuel de performance
PLF	Projet de loi de finances
RAP	Rapport annuel de performance
RdP	Responsable de programme
RdSP	Responsable de sous-programme
SI	Système d'information
UO	Unité opérationnelle

GLOSSAIRE

Audit de performance : audit interne à l'administration portant sur le dispositif de suivi de la performance d'un ministère ou d'un programme : vérification du respect des instructions ministérielles ou interministérielles applicables à l'organisation du suivi de la performance, de la fiabilité des indicateurs fournis, de la cohérence des cadres de performance nationaux et locaux, enfin, du caractère opérationnel de la chaîne allant de la production des informations de performance au pilotage du programme et aux décisions d'ajustement de celui-ci.

Charte de gestion : document explicitant et formalisant les règles du jeu entre le responsable de programme et les acteurs participant à sa mise en œuvre (services centraux en charge des affaires financières, des ressources humaines ou de l'équipement, contrôleurs des dépenses, services déconcentrés, établissements publics, opérateurs), élaboré généralement à l'échelle de chaque ministère. A ce titre, une charte de gestion précise notamment : les espaces d'autonomie de chaque acteur (globalisation des crédits et modalités d'exercice de la fongibilité, cadre de gestion de la performance, etc.), les espaces de responsabilité de chaque acteur (engagements sur les objectifs ou sur certains délais de procédure, mise à disposition des crédits, etc.), les règles de circulation de l'information, ainsi que les supports et principales échéances du dialogue de gestion. D'autres supports ministériels, peuvent avoir le même usage (circulaire de cadrage du dialogue de gestion /ou de la gestion des programmes, directive nationale d'orientation pour la gestion de la performance).

Cible (de résultat) : résultat attendu (valeur chiffrée d'un indicateur par exemple) à une échéance temporelle définie.

Contrat de performance / de programme : document écrit, non juridique, passé entre un service administratifs ou une agence et son autorité de tutelle, fixant les objectifs et les obligations de chacune des parties pour la période à venir. S'il s'agit bien d'engagements réciproques, de nature quasi-contractuelle, ces engagements, étant internes à l'Etat, n'ont toutefois pas la portée juridique des véritables contrats, qui sont passés entre deux personnes morales distinctes. Leur force et leur autorité dépendent finalement de la *volonté* des parties à respect de manière effective leurs engagements ; c'est la pratique, dès les premières années de mise en œuvre de tels contrats, qui leur confère force et autorité ...ou qui les disqualifie.

Contrôle de gestion : outils et processus visant à mieux connaître et à mieux maîtriser les activités, les coûts, les résultats et les rapports entre eux caractérisant les notions d'efficacité et d'efficience. Contrairement à ce que laisse penser ce mot, il ne s'agit pas d'un contrôle mais plutôt d'un élément du pilotage d'une institution ou d'un programme. Dans le cadre de la GBO, le contrôle de gestion a vocation à alimenter en données objectives le dialogue de gestion entre les différents niveaux de l'administration, en éclairant les enjeux de performance.

Dialogue de gestion : processus d'échanges et de décision institué entre un niveau administratif et les niveaux qui lui sont subordonnés, concernant les moyens mis à disposition des entités subordonnées, la mise en œuvre des actions et les objectifs qui leur sont assignés, et plus généralement la notion de performance applicable aux politiques publiques considérées. On parle

aussi « d'animation de gestion ». Le responsable de programme est gardien et animateur du dialogue de gestion, qui s'établit à la fois selon un axe horizontal et selon un axe vertical.

Efficacité : rapport entre les résultats obtenus et les objectifs initialement fixés.

Efficience : rapport entre les résultats obtenus et les moyens utilisés.

Fonctions d'appui / de support : ensemble des fonctions dites d'état major (direction générale, études et recherche, communication, conseil juridique, contrôles internes) et aux fonctions de gestion des moyens (personnel, budget-finances, immobilier et équipement, informatique, systèmes d'information, etc.) d'une institution.

Fongibilité des crédits (ou globalisation des crédits) : règle selon laquelle les ordonnateurs peuvent utiliser indifféremment les crédits relevant de plusieurs lignes budgétaires (paragraphe, articles voire chapitres actuels, au sein d'une même partie par exemple) figurant dans le périmètre de la fongibilité décrétée. La fongibilité confère à l'ordonnateur d'importantes marges de manœuvre pour mobiliser et combiner des ressources et modes d'intervention qu'il juge les plus appropriés aux circonstances. Se trouvent ainsi allégées certaines contraintes traditionnelles du processus d'exécution de la dépense publique, telles que les règles et restrictions aux virements, ou les contraintes liées à la disponibilité des crédits et à la bonne imputation des dépenses. Des modalités d'encadrement allégées de la fongibilité peuvent néanmoins être édictées au niveau interministériel ou ministériel. En outre, la nomenclature budgétaire doit être adaptée pour assurer la cohérence des catégories de crédits, et les ordonnateurs comme les comptables doivent fournir les informations permettant un contrôle a posteriori.

Indicateur de performance : représentation chiffrée qui mesure la réalisation d'un objectif et permet d'apprécier le plus objectivement et le plus fidèlement possible le niveau de performance d'une institution ou d'un service. Un bon indicateur doit être pertinent (c'est-à-dire spécifique et représentatif), pratique (c'est-à-dire simple, compréhensible, produit annuellement à un coût raisonnable), mesurable et fiable (bien défini en termes méthodologiques, précis, sensible à la réalité mesurée mais non manipulable, enfin, vérifiable).

LOLF : loi organique relative aux finances publiques du 1^{er} août 2001 qui réforme, en France, le cadre budgétaire de l'Etat pour y introduire la logique de programmes et de gestion par la performance. La mise en place du nouveau cadre prendra environ quatre ans jusqu'à l'adoption de la première loi de finances selon ce format (PLF pour 2006).

Depuis 2006, le budget général de l'Etat est découpé en 34 à 41 missions (dont la plupart ministérielles et une dizaine interministérielles), en 130 programmes environ (chaque programme relevant d'un seul ministère) et en un peu moins de 600 actions (lesquelles identifient plus précisément les composantes des politiques publiques). Ces 130 programmes succèdent donc aux 848 chapitres budgétaires utilisés antérieurement. Ils constituent à la fois l'unité de spécialité des crédits (la sous-répartition des crédits en leur sein n'est qu'indicative) et le cadre de la gestion opérationnelle des politiques publiques.

Dans les administrations, la LOLF se traduit par la définition d'objectifs et d'indicateurs de performance pour chaque programme, de nouvelles modalités de préparation et d'exécution budgétaires, la production d'une information plus stratégique et plus précise qu'auparavant sur

les politiques publiques, et le développement (plus lent et plus inégal selon les secteurs) du dialogue de gestion et du contrôle de gestion. Le surcroît de transparence de l'action administrative est net et tangible. Parallèlement, la réforme du contrôle financier intervenue en 2005 accompagne le déploiement de la logique de responsabilité contenue dans la LOLF.

Pour le Parlement, la LOLF apporte non seulement une information plus stratégique mais aussi des pouvoirs accrus sur le budget de l'Etat.

Pour les corps de contrôle, le développement des contrôles a posteriori et de l'audit impliqués par la LOLF signifie une expansion et une diversification de leurs missions.

Nomenclature budgétaire : mode de classement des crédits budgétaires par titre, partie, chapitre, article, paragraphe et sous-paragraphe. Le classement des crédits dans ces catégories peut suivre différents critères : un classement par destination (programmes, activités) et un classement par nature de dépenses (dépenses de personnel, autres moyens de fonctionnement, interventions de l'Etat, investissements).

Programme : le « programme » au sens de la GBO est plus spécifique que le sens que l'on donne couramment à ce mot. Dans le cadre de la GBO, le « programme » est un regroupement de crédits destinés à mettre en œuvre un ensemble cohérent d'activités d'un ministère, poursuivant une même finalité et placées sous la responsabilité d'un cadre supérieur, « responsable de programme » avec lequel pourra être engagé un « dialogue de performance ». A chaque programme sont associés des objectifs spécifiques, des indicateurs et des cibles chiffrées de performance, dont la réalisation effective sera évaluée. Un programme peut englober plusieurs services administratifs et même plusieurs directions générales ; il peut aussi correspondre à une partie de service seulement.

Projet annuel de performance : le projet annuel de performance (PAP) de chaque ministère accompagne le projet de budget de l'année n+1 et constitue une annexe à la loi de finances. Si le PAP est préparé par chaque ministère, sa présentation suit le découpage par programmes, pour en exposer, les orientations stratégiques, les objectifs, les cibles et indicateurs de performance correspondants.

Rapport annuel de performance : annexés au projet de loi de règlement, les rapports annuels de performances (RAP) rendent compte, pour chaque programme, de l'exécution des engagements pris dans les PAP, tant en termes d'exécution des crédits que de comptes-rendus en matière d'activité et de performance. Etant les pendants des PAP, les RAP sont présentés selon une structure identique pour faciliter le rapprochement des documents. Aussi importante que l'exposé des résultats est l'analyse, l'interprétation de ceux-ci : explication des écarts entre objectifs (ou cibles) et réalisations, poids du contexte, nouveaux leviers d'action à mobiliser, etc. C'est ainsi que les RAP fournissent des éléments fort utiles à la préparation des projets de performance ultérieurs par l'administration autant qu'à l'information du Parlement.

« **Reporting** » : ce terme anglais désigne, d'une part, le processus de remontée d'informations des entités d'une organisation vers les échelons supérieurs de la hiérarchie et, d'autre part, les informations ainsi transmises. Il doit être organisé dans le cadre du dialogue de gestion par programme, de manière à ce que chaque niveau de responsabilité dispose des informations nécessaires pour assumer ses responsabilités.

Responsable de programme : haut fonctionnaire désigné par le ministre pour coordonner la mise en œuvre du programme dont il a la charge. Sur la base d'une large concertation avec les acteurs concernés, le responsable de programme arrête la stratégie et le budget du programme, ainsi que ses objectifs et cibles de performance – sur lesquels il s'engage ; il organise le dialogue de gestion et la cohérence des cadres nationaux et locaux de pilotage de la performance ; il suit les aspects de mise en œuvre opérationnelle et rend compte des résultats annuels du programme. Il est formellement responsable de la production du PAP et du RAP pour son programme. Au-delà de son propre champ, il participe aux travaux permettant de perfectionner progressivement les outils de gestion et les systèmes d'information du ministère.

Ce faisant, le responsable de programme est en quelque sorte un chef d'orchestre, ou un maître d'œuvre, qui doit certes prendre des décisions pour le programme et s'impliquer personnellement, mais aussi – et c'est essentiel – susciter une large concertation, faciliter la mobilisation des divers acteurs, et organiser une coordination efficace entre les différents aspects de la gestion de la performance.

Système d'informations : ensemble ordonné d'informations collectées, traitées, mémorisées, et diffusées au sein d'une institution. Le système d'information comprend des applications de gestion, de statistique, de suivi d'activité, de comptabilité, etc., utilisant ou non l'informatique, et organisées en fichiers simples ou en bases de données.

Tableau de bord : ensemble d'indicateurs, financiers ou non, qui se rapportent à une institution, qui ont été sélectionnés par le responsable de cette institution et qui lui sont destinés. Outil de lecture synthétique, global et rapide, le tableau de bord est utilisé à des fins de mesure et de maîtrise des grands processus de fonctionnement de cette institution et de sa performance ; il a vocation à aider le responsable à prendre des décisions ; il doit donc contenir des informations utiles à cette fin.

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

Annexe n°1 : Boîte à outils :

- Grilles d'auto-évaluation relative à l'architecture des programmes
- Grille d'auto-évaluation relative aux objectifs et aux indicateurs de performance des programmes

Annexe n°2 : Liste des programmes des quatre départements pilotes en Tunisie (printemps 2009)

Annexe n°3 : Deux exemples de chartes de gestion ministérielles

Annexe n°4 : Architecture et cadre de performance des programmes : quelques exemples

- Annexe 4A : dans le domaine de la santé (France, 2009)
- Annexe 4B : dans le domaine de la formation professionnelle (France, 2009)
- Annexe 4C : dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche (France, 2009)

Annexe n°5 : deux exemples de présentation stratégique de programmes (France, PLF 2009)

Annexe n°6 : Organisation des travaux relatifs au volet 'performance' des PAP : circulaire du ministre du budget du 23 avril 2009 relative à la préparation des PAP 2010 (France)

Annexe n°7 : Exemple de cadrage de la préparation budgétaire : circulaire du ministre des finances du 28 juillet 2006 relative aux budgets de programme (France)

Annexe n°8 : Organisation du dialogue budgétaire : circulaire du ministre du budget du 26 janvier 2009 de lancement de la procédure budgétaire pour le PLF 2010 (France)

Annexe n°9 : Articulation entre l'information sur la performance et le processus budgétaire dans quelques pays de l'OCDE

Annexe n°10 : Calendrier de gestion de la performance et cycle budgétaire au Chili

Annexe n°11 : Exemple de délégation de gestion entre directions d'administration centrale : organisation des compétences d'engagement de la dépense

Annexe n°12 : Localisation des fonctions relatives au dialogue de gestion dans un organigramme administratif : un exemple

Annexe n°13 : Rapport de la mission d'audit de modernisation sur les académies et le pilotage du système éducatif dans le cadre de la LOLF (France, 2007) : synthèse des conclusions et sommaire

Annexe n°14 : Evaluation et audit de programme au Chili