

معهد تمويل التنمية  
للمغرب العربي

## Mémoire de fin d'Etudes

*Thème :*

# Évaluation du cadre de performance du Ministère des Finances tunisien dans le cadre de la réforme GBO

*Présenté et soutenu par :*

**MAZOUZ Fatma**

*Encadré par :*

**Mr. Adnène GALLAS**

*Etudiant(e) parrainé(e) par :*

**Ministère des Finances Tunisien**

---

# SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION GENERALE.....</b>	<b>5</b>
<b>CHAPITRE I : LA BUDGÉTISATION AXÉE SUR LES RÉSULTATS : UN NOUVEAU PARADIGME DE LA GESTION FINANCES PUBLIQUES .....</b>	<b>7</b>
INTRODUCTION.....	8
I. LA BUDGETISATION AXEE SUR LES RESULTATS, SES OBJECTIFS ET IMPLICATIONS : .....	9
1. LA BUDGETISATION AXEE SUR LES RESULTATS : SES RAISONSD'ETRE : .....	9
2. LA BUDGETISATION AXEE SUR LES RESULTATS : SES OBJECTIFS : .....	12
3. LA BUDGETISATION AXEE SUR LES RESULTATS : SES IMPLICATIONS : .....	14
II. LA BUDGETISATION AXEE SUR LES RESULTATS EN TUNISIE (GBO) : .....	16
1. APERÇU HISTORIQUE DE LA RÉFORME GBO : .....	16
2. POURQUOI LA RÉFORME ? .....	17
3. COMPOSANTES DE LA RÉFORME : .....	18
4. ETAT D'AVANCEMENT DE LA RÉFORME : .....	24
III. LE CADRE DE PERFORMANCE ET LES CRITÈRES DE SA PERTINENCE : .....	27
1. LA PERFORMANCE PUBLIQUE : .....	27
2. LE CADRE DE PERFORMANCE : STRATÉGIE, OBJECTIFS ET INDICATEURS : .....	29
3. LES DOCUMENTS DE LA PERFORMANCE : .....	32
4. LA PERTINENCE DU CADRE DE PERFORMANCE : .....	33
CONCLUSION .....	36
<b>CHAPITRE II : EVALUATION DE LA PERTINENCE DU CADRE DE PERFORMANCE DU MINISTÈRE DES FINANCES TUNISIEN.....</b>	<b>37</b>
INTRODUCTION.....	38
I. METHODOLOGIE ET ECHANTILLON : .....	39
1. METHODOLOGIE : .....	40
2. ECHANTILLON : .....	44
II. ANALYSE ET RECOMMANDATIONS : .....	50
1. ANALYSE DE LA PERTINENCE DES OBJECTIFS : .....	51
2. ANALYSE DE LA PERTINENCE DES INDICATEURS DE PERFORMANCE: .....	61
3. RESULTATS ET RECOMMANDATIONS : .....	67
CONCLUSION .....	72
<b>CONCLUSION GÉNÉRALE.....</b>	<b>74</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE .....</b>	<b>76</b>
<b>ANNEXES.....</b>	<b>81</b>

---

## LISTE DES ABRÉVIATIONS

<b>ADEB</b>	: Système d'aide à la décision budgétaire
<b>AMED</b>	: Système d'aide à la préparation du budget
<b>CDMT</b>	: Cadre des Dépenses à Moyen Terme
<b>CIAP</b>	: Comité Interministériel d'Audit des Programmes
<b>CI-GBO</b>	: Comité Interministériel pour la Coordination du Projet de Réforme de la GBO
<b>COSO</b>	: Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission
<b>GBO</b>	: Gestion Budgétaire par Objectifs
<b>INSAF</b>	: Système de gestion intégrée des ressources humaines et de la paie du personnel de l'Etat
<b>IP</b>	: Informations sur la Performance
<b>IPSAS</b>	: International Public Sector Accounting Standards
<b>MF</b>	: Ministère des Finances
<b>LOB</b>	: Loi Organique du Budget
<b>OCDE</b>	: Organisation de Coopération et de Développement Économique
<b>PAP</b>	: Projet Annuel de Performance
<b>PGT</b>	: Paierie Générale de Tunisie
<b>PLF</b>	: Projet de Loi de Finances
<b>RAP</b>	: Rapport Annuel de Performance
<b>UEMOA</b>	: Union Économique et Monétaire Ouest Africaine

---

## LISTE DES FIGURES

- Figure n° 1** : Nomenclature budgétaire par programme.....
- Figure n° 2** : Cartographie des programmes du Ministère des Finances.....
- Figure n° 3** : Répartition du budget du MF par programmes en 2017.....
- Figure n° 4** : Évolution du budget du MF par programmes sur la période 2014-2017.....
- Figure n° 5** : Périmètre programmatique de l'étude de cas.....
- Figure n° 6** : Répartition des objectifs de l'échantillon par nature.....
- Figure n° 7** : Répartition des indicateurs de l'échantillon par type.....

---

## LISTE DES TABLEAUX

- Tableau n° 1** : Part des dépenses publiques du PIB dans quelques pays de l'OCDE.....
- Tableau n° 2** : Les dimensions de la performance.....
- Tableau n° 3** : Évolution du nombre d'objectifs et d'indicateurs par programme du MF  
2014-2017.....
- Tableau n° 4** : Évolution du nombre de programmes, d'objectifs et d'indicateurs de  
performance du Ministère des Finances.....
- Tableau n° 5** : Limites de la cartographie des programmes du Ministère des Finances
- Tableau n° 6** : Les axes stratégiques du programme n°2
- Tableau n° 7** : Les axes stratégiques du programme n°3
- Tableau n° 8** : Les axes stratégiques du programme n°5
- Tableau n° 9** : Exemple d'objectif et d'indicateurs du programme n°2

---

## INTRODUCTION GENERALE

La budgétisation axée sur les résultats, appelée gestion budgétaire par objectifs (GBO) en Tunisie, constitue une véritable opportunité de modernisation de la gestion publique. Elle tend à améliorer tant l'efficacité que l'efficience de l'action publique. Sa consécration juridique en 2004, à travers la révision de la loi organique du budget de l'Etat, a ouvert la voie à sa mise place en Tunisie : une révision substantielle pour céder la place à des dispositions nouvelles relatives à la transparence, performance et gouvernance.

L'évolution de la législation en vigueur s'est accompagnée d'une volonté de l'Etat tunisien de redéfinir son système budgétaire en s'imprégnant des meilleures pratiques tirées de l'expérience de plusieurs pays membres de l'OCDE. Cette réforme des finances publiques vise à asseoir un nouveau système de gestion budgétaire par programme et un management public par la performance<sup>1</sup> : l'objectif étant d'améliorer la performance publique.

L'instauration de la GBO en Tunisie s'est faite d'une manière progressive. Elle a connu, jusqu'à présent, quatre vagues. Presque tous les ministères se sont inscrits dans cette démarche: le Ministère des Finances s'y est inscrit depuis 2010 et répartit son budget par programmes depuis 2014.

La participation des ministères, appelés également missions, à l'expérimentation de ce nouveau mode de gestion vise une meilleure lisibilité des politiques publiques dont ils sont à la charge. Pour chaque politique considérée, une stratégie sera formulée et déclinée par programmes. A chaque programme seront assignés un ou plusieurs objectifs dont le degré d'atteinte est mesuré par des indicateurs de performance.

La ventilation de la stratégie par programmes, la définition des objectifs et le choix des indicateurs constituent un exercice ardu. La difficulté réside dans la formulation d'objectifs pertinents en cohérence avec la stratégie préalablement définie et l'identification d'indicateurs de performance appropriés permettant d'en chiffrer la réalisation.

L'objet de ce mémoire est l'étude de la pertinence du cadre de performance du Ministère des Finances tunisien après quatre années d'application de ce nouveau dispositif à titre expérimental.

---

<sup>1</sup>Banque Mondiale (2009) : « Dialogue de gestion et pilotage de la performance »

---

Notre étude portera sur l'analyse des différents projets annuels de performance (PAP) du Ministère des Finances depuis son adhésion au projet de modernisation de la gestion budgétaire.

En pratique, nous examinerons quelques programmes du Ministère des Finances afin d'apprécier la pertinence des objectifs et des indicateurs retenus à cet effet.

D'où la problématique est la suivante : **Dans quelle mesure les objectifs retenus traduisent-ils les axes stratégiques des différents programmes du Ministère des Finances tunisien et jusqu'à quel point les indicateurs y associés sont-ils pertinents pour en apprécier la réalisation ?**

Ainsi, le nouveau processus budgétaire axé sur les résultats suscite de nombreuses interrogations : Qu'est ce que la budgétisation axée sur les résultats? Quels sont ses objectifs ? Quelles sont ses principales implications? Comment fixer les objectifs et les indicateurs? Les objectifs des programmes du Ministère des Finances tunisien sont-ils pertinents ? Traduisent-ils la stratégie du ministère ? Les indicateurs identifiés sont-ils appropriés ? Permettent-ils de mesurer la performance ?

Afin de répondre à notre problématique, nous nous proposons d'organiser ce mémoire en deux chapitres. Dans un premier chapitre, nous présenterons, d'abord, la budgétisation axée sur les résultats, ses objectifs et implications, ensuite, la budgétisation axée sur les résultats en Tunisie et les réformes correspondantes et enfin le cadre de performance et les critères de sa pertinence. Dans un deuxième chapitre, nous analyserons, la pertinence du cadre de performance du Ministère des Finances tunisien.

---

**CHAPITRE I :**

**LA BUDGÉTISATION AXÉE SUR LES  
RÉSULTATS : UN NOUVEAU  
PARADIGME DE LA GESTION  
FINANCES PUBLIQUES**



---

## INTRODUCTION

La dernière décennie a été témoin de mutations profondes des finances publiques de part le monde entier. Ces mutations interviennent dans un contexte marqué par une limitation des ressources budgétaires et une accumulation des déficits publics : le souci étant de faire plus et mieux avec peu.

En réponse à des pressions économiques, sociales et politiques grandissantes, de nombreux pays ont entrepris des vagues de réformes dans la sphère publique : la budgétisation axée sur les résultats en est une.

Cette logique de résultats constitue, aujourd'hui, une condition nécessaire pour légitimer l'Etat et ses politiques publiques. Elle sert à démontrer l'efficacité et l'efficience des prestations publiques et la contribution des actions de l'Etat à résoudre les problèmes identifiés.

Ce changement d'orientation est un processus long et complexe. Il implique un changement de culture en matière de gestion budgétaire en instituant une approche de gestion qui se veut davantage axée sur les résultats et sur l'optimisation des ressources.

Cette approche accorde la priorité aux résultats : l'attention doit être portée au-delà des moyens et contraintes budgétaires et dirigée vers les résultats et les changements provoqués par l'action publique.

L'importance accordée aux résultats s'explique par l'impératif de résultats qui pèse désormais sur les acteurs publics. Ils sont appelés à rendre compte de leurs résultats et leurs conduites.

La production d'informations sur les résultats, appelées également informations sur la performance (IP), a une double vocation : apprécier les effets des interventions étatiques et s'assurer d'une allocation optimale des ressources disponibles : l'objectif étant d'améliorer la prise de décisions dans la sphère publique en s'appuyant sur des données de meilleure qualité et plus concrètes de l'action publique<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup>OCDE (2007) : « La budgétisation axée sur la performance dans les pays de l'OCDE »

---

Dans ce chapitre, nous présenterons, dans une première section, la budgétisation axée sur les résultats, ses objectifs et implications, dans une deuxième section, la budgétisation axée sur les résultats en Tunisie et les réformes correspondantes et dans une troisième et dernière section, le cadre de performance et les critères de sa pertinence.

## **I. LA BUDGETISATION AXEE SUR LES RESULTATS, SES OBJECTIFS ET IMPLICATIONS :**

Il y a plus d'une vingtaine d'années que les pays de l'OCDE ont entrepris de nombreuses réformes dans la sphère publique. L'introduction d'une logique de résultats dans le processus budgétaire vise à dissocier les décisions budgétaires de la logique des moyens pour les recentrer sur des objectifs mesurables.

Dans cette section, nous présenterons, d'abord, la gestion axée sur les résultats, ensuite, ses objectifs et enfin, ses implications.

### **1. LA BUDGETISATION AXEE SUR LES RESULTATS : SES RAISONSD'ETRE :**

L'introduction d'une gestion budgétaire orientée vers les résultats s'explique par de nombreuses raisons qui ont trait principalement aux dépenses publiques, aux attentes des usagers des services publics et à la recherche de plus d'efficacité et d'efficience dans l'intervention de l'Etat.

#### **a. Pourquoi une logique de résultats ?**

La décélération de la croissance économique et la mauvaise gestion de la dette publique ont fini par discréditer l'Etat, ses politiques et ses programmes. L'incrédulité des citoyens à l'égard de l'efficacité et l'efficience de l'action publique amène à repenser la gestion publique afin d'y apporter des transformations structurelles. Les principales raisons de cette logique de résultat peuvent se résumer comme suit :

##### **i. Importance des dépenses publiques :**

L'importance croissante des dépenses publiques par rapport à la richesse des pays fait qu'il est impératif, aujourd'hui, de penser à les optimiser. Le tableau ci-dessous traduit le poids des dépenses publiques par rapport au PIB entre 2010 et 2015 dans certains pays de

l'OCDE. Il met en évidence la part des richesses absorbée par les dépenses publiques et leur évolution durant la période en question : une évolution qui est positive pour la plupart des pays sélectionnés.

Pays	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Royaume-Uni	47.26	44.71	44.30	44.71	44.40	43.98
Australie	34.53	35.05	35.40	35.46	36.04	-
Royaume-Uni	53.29	54.41	55.83	55.73	55.10	53.86
Danemark	56.67	56.43	57.95	55.82	55.32	54.83
Etats-Unis	42.94	41.84	40.02	38.74	38.07	37.74
Royaume-Uni	56.44	55.92	56.83	56.98	57.32	56.98
Royaume-Uni	49.89	49.38	50.76	50.83	50.88	50.31
Pays-Bas	48.16	46.97	47.10	46.27	46.18	45.14
Royaume-Uni	48.04	46.44	46.34	44.68	43.68	42.80
Suède	51.22	50.65	51.73	52.41	51.54	50.21

Tableau n°1 : Part des dépenses publiques du PIB dans quelques pays de l'OCDE<sup>3</sup>

## ii. Évolution des attentes des usagers :

La multiplicité et la complexité des attentes des usagers des services publics, devenus mieux formés et informés, conduisent à reconsidérer les rôles et missions des agents publics afin de redonner du sens et de la légitimité au service qu'ils rendent. Les structures administratives, jugées rigides et lentes dans leur réponse, se doivent d'être revisitées afin de satisfaire l'exigence de qualité du service rendu.

## iii. Efficacité et efficience de l'intervention publique :

Satisfaire le critère d'efficience dans ses interventions est une condition nécessaire pour les contribuables qui s'attendent à un Etat qui dépense mieux. Dans un contexte de rareté des ressources, l'intervention de l'Etat doit faire preuve d'efficacité et d'efficience. L'Etat doit être en mesure de prouver la légitimité de ses interventions au regard des attentes des citoyens et des contribuables.

Il est de ce fait impératif de réformer la gestion publique notamment budgétaire, de placer le citoyen, usager et contribuable au cœur de toutes les considérations afin de restaurer sa confiance vis à vis de l'Etat.

<sup>3</sup> Source : Site web de l'OCDE [www.oecd.org](http://www.oecd.org)

---

## **b. Qu'est ce que la budgétisation axée sur les résultats ?**

Selon l'OCDE, la budgétisation axée sur les résultats, appelée également budgétisation axée sur la performance, est un processus de budgétisation qui tend à rapprocher les allocations budgétaires des résultats mesurés<sup>4</sup>.

Selon les Nations Unies, la budgétisation axée sur les résultats consiste en la structuration du budget en programmes. Lesdits programmes s'articulent autour d'un ensemble d'objectifs prédéfinis qui sont assortis d'indicateurs de mesure. La mesure des résultats permet d'établir une relation entre la ressource allouée et les résultats effectivement obtenus<sup>5</sup>.

La budgétisation axée sur les résultats constitue un prolongement logique de la gestion axée sur les résultats. En effet, c'est à travers l'introduction de la gestion axée sur les résultats que s'implante ensuite la budgétisation axée sur les résultats<sup>6</sup>.

Elle constitue une structuration du budget par programmes traduisant des priorités politiques et budgétaires. Cette nouvelle architecture permet de consacrer plus de transparence quant à l'efficacité des choix des politiques et l'efficacité des choix de gestion.

En rendant explicites les missions de l'Etat, les moyens affectés et les acteurs responsables de leur mise en œuvre, la budgétisation axée sur les résultats renforce la responsabilité des gestionnaires à l'égard des programmes budgétaires et de l'usage de l'argent public.

La réorientation de la gestion budgétaire vers une logique de performance et de résultats crée une rupture avec le modèle de gestion traditionnel fondé sur une logique de moyens. Elle permet d'étayer les décisions publiques par de l'information sur la performance et de rationaliser la gestion publique à travers une meilleure allocation des ressources en fonction des orientations et des priorités<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup>OCDE (2007) : « La budgétisation axée sur la performance dans les pays de l'OCDE »

<sup>5</sup>Nations Unies (1999) : « Budgétisation axée sur les résultats : expérience des organisations du système des Nations Unies »

<sup>6</sup>Pierre CLICHE (2015) : « Budget public et performance »

<sup>7</sup>Ministère des Finances tunisien (2015) : « Guide pratique de mise en œuvre de la GBO »

---

## **2. LA BUDGETISATION AXEE SUR LES RESULTATS : SES OBJECTIFS :**

L'introduction de ce nouveau mode de gestion budgétaire vise principalement les objectifs suivants :

### **a. Des politiques publiques plus claires et plus intelligibles :**

Le passage d'une répartition par nature à une répartition par destination des dépenses budgétaires permet de renseigner davantage sur les politiques publiques de l'Etat, appelées également « missions ».

Une mission regroupe un ensemble de programmes. Le découpage en programmes permet de mieux éclairer sur la destination des crédits alloués. Une telle présentation budgétaire permet au contribuable d'établir le lien entre la politique publique ou la mission et l'argent de son impôt.

### **b. Une meilleure gouvernance publique :**

La gouvernance trouve toute sa place dans la budgétisation axée sur les résultats.

La budgétisation axée sur les résultats permet de consolider la gouvernance dans les structures publiques à travers une combinaison d'un système de gestion par programme et d'un management public par la performance.

La gouvernance est un exercice de l'autorité qui doit être précédé par une définition claire du rôle de l'Administration, des modalités d'exercice de son autorité, des objectifs et des différentes responsabilités. Elle induit une obligation de rendre compte des résultats et des conduites.

### **c. Un budget plus transparent:**

La transparence budgétaire se traduit par une volonté de l'Etat de clarifier la conduite de ses actions et de produire de l'information sur leur performance. Elle vise à fournir des informations pertinentes et utiles aux différents usagers notamment le public et le Parlement.

---

On entend par transparence budgétaire celle qui a trait à la transparence de l'information sur les mesures prises et les résultats obtenus, à la transparence du processus de prise de décision et à la transparence des responsabilités des différents acteurs<sup>8</sup>.

Elle vise à améliorer la qualité des décisions qui se fonderont désormais sur des informations pertinentes et produites en temps opportun. Cela permettrait une meilleure réactivité et une adaptation réussie aux attentes du Parlement, des usagers et des contribuables. Elle vise également à renforcer le contrôle budgétaire en offrant la possibilité à ces derniers de juger de l'efficacité des politiques publiques et du bon emploi des fonds.

#### **d. Un service public de qualité :**

La démarche qualité est un incontournable corollaire du projet de modernisation de l'Administration. La mise en place d'une logique de résultats vise une meilleure qualité du service rendu : délais, coûts, qualité de la réponse ...

La qualité peut se définir en la réponse adaptée aux besoins, parfois multiples, de l'utilisateur des services publics. Une telle réponse conduit à de nécessaires arbitrages entre les lesdits besoins, les missions du service et les moyens à sa disposition.

S'engager dans une démarche de qualité ne doit en aucun cas aboutir à une sur-qualité mais à une adaptation permanente des prestations de l'Administration aux aspirations des citoyens au « juste coût ».

L'objectif de qualité du service rendu est atteint :

- En définissant des standards de qualité dans les différentes structures administratives ;
- En développant des instruments de mesure du degré de satisfaction des usagers ;
- En mettant en place une charte de qualité et un code de déontologie ; et
- En impliquant davantage les responsables et personnels.

---

<sup>8</sup>OCDE (2013) : « Consolider la transparence budgétaire pour une meilleure gouvernance publique en Tunisie »

---

### **3. LA BUDGETISATION AXÉE SUR LES RESULTATS : SES IMPLICATIONS :**

Selon Franck MORDAQ<sup>9</sup>, Chef de projet de la réforme budgétaire en France (2003-2006), les principales implications de la gestion budgétaire axée sur les résultats peuvent se résumer comme suit :

#### **a. Une pluri-annualité budgétaire :**

La recherche d'une meilleure efficacité et efficience de la dépense publique va de pair avec la notion de programmation pluriannuelle. Elle offre une meilleure visibilité à moyen terme des politiques publiques et des stratégies sectorielles. Cette pluri-annualité est reflétée dans le « Cadre de Dépenses à Moyen Terme » (CDMT).

Le CDMT est défini comme étant « *un ensemble cohérent d'objectifs stratégiques et de programmes de dépenses publiques qui définit le cadre dans lequel les ministres et les ministères opérationnels peuvent prendre des décisions pour la répartition et l'emploi de leurs ressources* » (Banque Mondiale, 1998).

Le CDMT est un instrument de programmation triennal glissant. Les politiques publiques sont formulées au travers le CDMT qui traduit leur implication financière pour l'atteinte des objectifs fixés. Il constitue donc le trait d'union entre le budget annuel et les stratégies à moyen terme. Un exemple de CDMT du Ministère des Finances tunisien est donné en annexe1.

#### **b. Des hypothèses macroéconomiques réalistes et crédibles :**

Une attention particulière doit être apportée à la formulation des hypothèses de base à retenir pour le budget. Celles-ci doivent refléter la réalité économique du pays et ses perspectives macroéconomiques. Elles doivent faire l'objet d'une analyse de sensibilité à travers la simulation de scénarios permettant de mesurer l'impact d'une éventuelle modification. Il est de ce fait recommandé d'éviter les hypothèses irréalistes ou jugées optimistes.

---

<sup>9</sup>MORDACQ, F. (2017) Quelle vision moderne de la gestion budgétaire et comptable de l'Etat ? Expertise France, *Séminaire de lancement*. Hôtel Africa El Mouradi, 17 janvier 2017.

---

### **c. Une démarche descendante dans l'élaboration du budget :**

L'élaboration du budget part désormais d'un plafond de dépenses fixé par le gouvernement et réparti entre les différents ministères dépensiers. Chaque ministère disposera dès lors d'une enveloppe globale qu'il peut répartir librement entre ses différents programmes. Une telle démarche favorise la responsabilisation des ministères en leur offrant une marge de manœuvre quant à l'usage et la répartition des ressources.

### **d. Un assouplissement des contrôles :**

L'assouplissement des contrôles a pour but de consacrer plus de liberté aux gestionnaires quant aux mesures qu'ils prennent. Ils sont ainsi à même de conduire leurs activités à condition de réaliser les objectifs qui leurs ont été assignés. L'allègement des procédures de contrôle offre une plus grande flexibilité dans la gestion et plus de célérité dans l'exécution du budget. Les acteurs seront dès lors jugés en fin de période à travers le dispositif de performance.

### **e. Une culture de résultats :**

L'obligation de résultat pèse désormais sur les gestionnaires. Leur responsabilité ne se fonde plus sur le respect des règles et procédures mais sur les résultats sur lesquels ils se sont engagés. Cette logique de résultats et de performance a pour but de renforcer la responsabilité des gestionnaires qui sont appelés à rendre compte de leur conduite au regard des objectifs prédéfinis et des moyens alloués.

### **f. Un budget par programmes :**

La présentation du budget par programmes consiste en la structuration du budget des ministères et plus largement des organismes publics en programmes auxquels seront assignés des objectifs et des indicateurs de performance. Le programme constitue "*un ensemble homogène d'activités d'un organisme poursuivant une finalité générale commune*" (COLLANGE *et al.*, 2006). En terme budgétaire, le programme constitue une enveloppe limitative de crédits.

L'élaboration des programmes se fait par référence aux documents stratégiques, aux textes de création et toute autre référence qui définit les grandes missions confiées à l'organisme, les orientations stratégiques et les priorités de l'intervention publique.



---

En principe, les programmes recouvrent et décrivent la totalité des activités et des moyens du ministère considéré. Ils décrivent les grandes missions de l'Administration et ne devraient se modifier qu'à l'horizon du moyen terme (COLLANGE *et al.*, 2006).

Après avoir présenté sommairement la budgétisation axée sur les résultats, ses objectifs et ses implications, nous allons présenter, dans une section suivante, la budgétisation axée sur les résultats en Tunisie et ses principales réformes.

## **II. LA BUDGETISATION AXEE SUR LES RESULTATS EN TUNISIE (GBO) :**

Les pays du monde entier ont entrepris des réformes en matière de gestion budgétaire depuis plusieurs années : la Tunisie n'y fait pas exception.

La détermination de l'Etat tunisien à rénover son processus de gestion budgétaire est traduite par ses efforts considérables pour mettre en place des outils de gestion modernes et efficaces.

Pour réussir ce processus de rénovation de la gestion publique, la Tunisie continue de profiter de l'appui de plusieurs institutions internationales notamment la Banque Mondiale, l'OCDE, l'Union Européenne... : un accompagnement qui s'est concrétisé à travers de nombreuses coopérations dans le domaine des finances publiques.

Dans cette section nous allons présenter, d'abord, un petit aperçu historique de la réforme GBO en Tunisie, ensuite, les raisons de sa mise en œuvre, puis, ses principales composantes et enfin l'état de son avancement.

### **1. APERÇU HISTORIQUE DE LA RÉFORME GBO :**

Le 13 mai 2004, la Tunisie s'est engagée dans une nouvelle voie : celle de la performance. Cette date a marqué le début d'un véritable changement dans la gestion des finances publiques à travers l'amendement de la loi organique du budget de l'État qui prévoit dans son article 11 que " *la loi de finances peut autoriser l'affectation des crédits selon des programmes et des missions*"<sup>10</sup>. Dans ce cadre, une unité de gestion du budget

---

<sup>10</sup> Loi organique n°2004-42 du 13 mai 2004 portant modification et complétant la loi organique du budget n°67-53 du 8 décembre 1967

---

de l'État par objectifs<sup>11</sup> a été créée au sein du Ministère des Finances. Elle est connue sous l'appellation « Unité GBO centrale ».

En 2007, aux fins d'une application à titre expérimental de la loi organique du budget de l'État qui prévoit jusqu'alors la possibilité d'une gestion budgétaire par objectifs, un projet d'expérimentation de la GBO dans cinq ministères pilotes a été entamé avec la création d'un comité interministériel pour la coordination et la conduite du projet GBO<sup>12</sup>.

En 2008, le décret n°2008-2899 du 25 août 2008 est venu renforcer ce processus de réforme avec la création des unités de gestion budgétaires par objectifs au niveau des ministères pilotes en sus de l'unité GBO centrale créée en 2003.

En 2009, un schéma directeur pour le développement d'une gestion budgétaire par objectifs en Tunisie a été établi en partenariat avec la Banque Mondiale. Ce schéma directeur, qui constitue un cadre de référence pour la mise en œuvre de cette réforme, retrace les principales orientations et prévoit un plan d'actions pour les trois années à venir.

En 2010, l'expérience a été étendue à d'autres ministères. Une deuxième vague de ministères pilotes a concerné les ministères des finances, de l'industrie, de l'équipement et du transport. Une troisième vague en 2013 a concerné d'autres ministères<sup>13</sup>.

Aujourd'hui, l'expérience compte quatre vagues et s'est étendue à presque tous les ministères.

## **2. POURQUOI LA RÉFORME ?**

Dans un contexte marqué par la crise financière et la faible croissance économique, il est légitime de se préoccuper de l'emploi efficace des fonds publics et de rechercher la meilleure performance de l'action publique.

Repenser la gestion budgétaire est devenu impératif en vue de remédier aux carences du dispositif existant : l'Etat tunisien en a pris conscience depuis 2003.

---

<sup>11</sup>Décret n° 2003-2424 du 24 novembre 2003, portant création d'une unité de gestion par objectifs pour la réalisation du projet de réforme de la gestion du budget de l'État et fixant son organisation et les modalités de son fonctionnement

<sup>12</sup>Décret n° 2007-893 du 10 avril 2007, portant création d'un comité ministériel pour la coordination et la conduite du projet de réforme de la gestion du budget de l'Etat par objectifs et fixant ses attributions, sa composition et les modalités de son fonctionnement

<sup>13</sup>Les ministères : de la culture et de la conservation du patrimoine, des domaines de l'Etat et des affaires foncières, du commerce, des technologies de l'information et de la communication, des affaires de la femme, de la planification et de la coopération internationale, du tourisme, du développement régional, de l'environnement, de la jeunesse et des sports et des affaires sociales

---

En 2003, le déficit budgétaire tunisien s'est élevé à 1 099 MDT soit 3,1% du PIB. La dette publique, quant à elle, son encours a atteint les 19 462 MDT soit 55 % du PIB. Aujourd'hui ils s'élèvent respectivement à 3 455 MDT soit 5,4 % du PIB et 62 660 MDT soit 63,7% du PIB : des chiffres inquiétants pour l'avenir économique du pays<sup>14</sup>.

L'évolution des citoyens usagers des services publics, devenus plus avertis, a amené les administrations tunisiennes à se soucier de la qualité de leurs services. Elles sont, dès à présent, appelées à fournir un meilleur service et au moindre coût.

L'obligation de transparence qui pèse sur les acteurs publics est devenue inéluctable : le citoyen et plus encore le contribuable tunisien est en droit de s'interroger sur l'utilisation de l'argent de son impôt et sur l'efficacité de l'intervention de l'Etat. L'information mise à la disposition du grand public se doit d'être améliorée : elle doit être claire et accessible. La transparence de l'action publique faciliterait dès lors sa compréhension et son acceptation par les citoyens.

La bonne gestion des finances publiques n'est plus un luxe mais est une exigence pour les bailleurs de fonds notamment la Banque Mondiale et le Fonds Monétaire International. La refonte du système budgétaire tunisien ne procède pas d'un choix librement décidé mais d'une obligation de s'aligner sur les conditions fixées par les bailleurs de fonds : la recherche de la performance en est une.

Moderniser la gestion publique permet ainsi de répondre à la fois aux attentes internes des citoyens, contribuables et usagers et externes des bailleurs de fonds.

### **3. COMPOSANTES DE LA RÉFORME :**

La nécessité d'une meilleure efficacité et efficience de l'action publique a poussé les acteurs publics à adopter une série de réformes qui donneraient sens et cohérence à ce nouveau dispositif.

Les principaux axes de réforme se résument comme suit :

- Comptabilité publique ;
- Nomenclature budgétaire ;

---

<sup>14</sup>Source : Portail du Ministère des Finances tunisien : Indicateurs des finances publiques. Disponible sur : [www.finances.gov.tn](http://www.finances.gov.tn)(consulté le 8/02/2017)

- 
- Système d'information ;
  - Contrôle budgétaire ;
  - Démarche de performance.

### **a. Comptabilité publique :**

Le manque de transparence dans les comptes publics et la carence d'informations fiables reflétant l'image fidèle de la situation financière des pouvoirs publics imposent de revoir le système comptable en vue de pallier à ses insuffisances.

Les difficultés relevant du système comptable actuel peuvent se résumer comme suit:

- La complexité de la nomenclature comptable actuelle (19 groupes de comptes dont deux seulement pour le suivi budgétaire) ;
- La difficulté de lecture et de comparaison des comptes publics ;
- La multiplicité des circuits comptables et informatiques,
- Le retard dans la présentation des comptes publics ;
- L'absence d'une comptabilité générale et d'une valorisation du patrimoine public.

Il est de ce fait indispensable que les comptes soient complets, à jour, transparents et remis dans des délais raisonnables.

La comptabilité publique tenue sur une base de caisse a montré toutes ses limites. Aujourd'hui, établir une comptabilité générale respectant les normes et principes internationalement admis tels que les IPSAS<sup>15</sup> est incontournable pour le projet de modernisation de la gestion publique. Cette comptabilité permettrait de mieux éclairer sur les emplois, les ressources, le patrimoine et son évolution. In fine, elle induirait de meilleures décisions de politique publique.

### **b. Nomenclature budgétaire :**

La consécration d'une gestion budgétaire par objectifs implique une réforme de la nomenclature budgétaire. Organisée en titres, parties, articles, paragraphe et sous paragraphe, cette nomenclature présente les dépenses de l'Etat par nature.

---

<sup>15</sup> International Public Sector Accounting Standards : des normes comptables internationales régissant le secteur public (Etat, collectivités locales, établissements publics...)

---

La nécessité d'une nomenclature budgétaire selon le mode GBO est indéniable. La nouvelle nomenclature dite programmatique serait organisée en missions, programmes et sous-programmes. Pour ce faire, plusieurs chantiers de réformes sont déjà en cours. Le premier concerne le cadre juridique qui prévoit une nomenclature organique par nature. Les limites du cadre juridique actuel ont conduit à l'élaboration d'une nouvelle loi organique du budget qui promeut la transparence, la redevabilité, l'efficacité et la bonne gestion des finances publiques. Ce projet de loi, transmis à l'ARP, reste en instance d'approbation.

Le second chantier de réforme concerne le système informatique. Portant la nomenclature actuelle, le système ADEB, outil d'aide à la décision budgétaire, ne permet pas une gestion budgétaire par objectifs. Il est destiné à l'exécution de la dépense de l'Etat partitres, articles, paragraphe et sous-paragraphe.

L'insertion d'une nomenclature programmatique constitue une étape importante au processus de rénovation : elle va permettre une préparation et une exécution du budget en programmes, sous-programmes et activités.

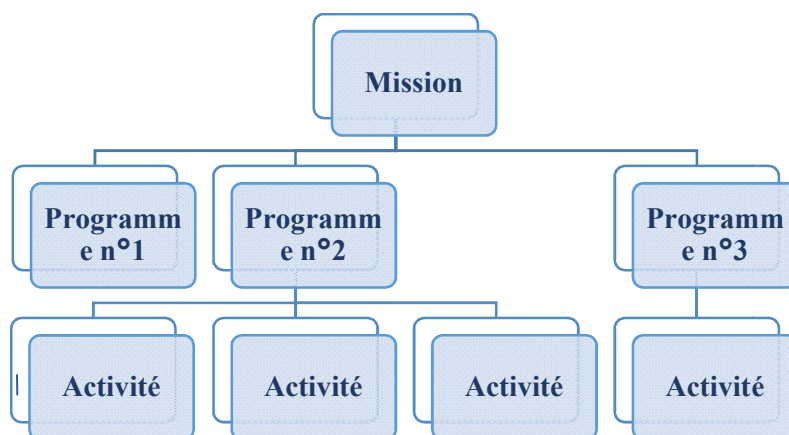


Figure n°1 : Nomenclature budgétaire par programme

### c. Système d'informations :

L'évaluation du système d'informations actuel conduit à un constat d'emblée : la multiplicité des sources d'informations et des outils informatiques et l'absence d'une application permettant d'intégrer l'ensemble des écritures comptables de l'Etat<sup>16</sup>. L'exécution des dépenses de l'Etat est assurée par ADEB, la préparation du budget par AMED, la gestion de la paie des agents est du ressort d'INSAF et tas d'autres opérations qui sont gérées de

---

<sup>16</sup>MORDACQ, F. (2014) : « L'expérience tunisienne dans le domaine de la réforme du budget »

---

façon indépendante via différentes applications. Ceci constitue une véritable entrave à la démarche de performance.

La qualité du système d'informations est déterminante pour la réussite de la mise en place de l'approche GBO et la rénovation de la gestion publique.

Un bon système d'informations budgétaire et comptable permettrait notamment :

- Une célérité dans l'exécution du budget à travers la simplification et la rationalisation des procédures et circuits d'exécution des dépenses ;
- Une restitution de toutes les opérations en comptabilité budgétaire et générale ;
- Un rapprochement et une vérification de concordance des écritures des différents intervenants ;
- Une optimisation de la gestion de la dépense publique à travers des tableaux de bord permettant un meilleur suivi.

Au final, un bon système d'informations devrait produire des informations pertinentes adaptées aux besoins des différents utilisateurs (Parlement, citoyens, ordonnateurs, comptables ... etc.).

Compte tenu des objectifs ci-dessus, les travaux menés en matière de système d'informations porteront, à cours terme, notamment sur l'amélioration de l'interfaçage entre les différents systèmes informatiques et l'application ADEB, la définition d'un schéma directeur informatique et l'institution d'un comité d'orientation stratégique pour une meilleure gouvernance stratégique des systèmes d'informations<sup>17</sup>.

A moyen terme, deux orientations sont envisageables. La première consisterait en le développement en interne d'un nouveau système d'information permettant une gestion intégrée de la dépense. La seconde serait l'achat d'une solution clé en main appelée progiciel de gestion intégrée. L'une ou l'autre des solutions requiert plusieurs années de travaux.

#### **d. Contrôle budgétaire :**

L'introduction d'une logique de résultats va de pair avec l'assouplissement des contrôles budgétaires. Ainsi, le contrôle basé sur les résultats prendra la relève.

---

<sup>17</sup> Gestion du Budget par objectifs : Composantes de la réforme : Système d'informations. Disponible sur : [www.gbo.tn](http://www.gbo.tn). Consulté le (17/02/2017)

---

Quand il s'agit de dépenses publiques, les contrôles à mettre en place ont pour vocation de répondre aux questions suivantes : les opérations effectuées sont-elles conformes à la législation en vigueur ? Sont-elles efficaces ? Sont-elles efficientes ?

Pour répondre à ces questions l'approche GBO prévoit un nouveau mode de contrôle : le contrôle à posteriori qui se substituera au contrôle à priori.

Pour ce faire, les réformes en matière de contrôle visent un allègement du contrôle à priori en contrepartie d'un contrôle à posteriori plus efficace centré sur la prévention des risques et la performance de l'action publique.

Réduire le contrôle au préalable s'est traduit par une limitation du champ du visa à priori. Ceci conférerait plus de liberté et de flexibilité dans l'usage des crédits pour les gestionnaires et un travail moins pénible pour les contrôleurs. Cette réforme permettrait, dès lors, de responsabiliser davantage les gestionnaires et de faciliter la tâche aux contrôleurs en définissant des seuils de visas adaptés.

Le développement d'un contrôle interne à tous les échelons des ministères dépensiers constitue également une mesure de réforme des contrôles de la dépense publique.

Selon le référentiel COSO<sup>18</sup>, le contrôle interne a pour principal objet de fournir une assurance raisonnable quant à la réalisation et l'optimisation des opérations (*operations*), la fiabilité des informations financières (*reporting*) et la conformité aux lois et à la réglementation en vigueur (*compliance*). Selon cette définition, le contrôle interne permettrait donc de répondre, entre autre, à la question de régularité, d'efficacité et d'efficience de la dépense publique.

Ces mesures d'allègement imposent une révision du cadre législatif qui est la loi organique du budget. In fine, elles doivent permettre la mise en place de contrôles plus efficaces, moins coûteux et focalisés sur les opérations présentant un risque relativement élevé.

#### **e. Démarche de performance :**

Gérer les finances publiques selon les préceptes de la GBO implique d'assurer une démarche de performance dans tous les ministères.

---

<sup>18</sup>Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission : un référentiel de contrôle interne

---

Enraciner la culture de performance et inculquer ses principes aux différents acteurs est indispensable pour la démarche de performance.

Une circulaire du Chef du gouvernement relative à la performance<sup>19</sup> a permis de mettre en relief la budgétisation axée sur la performance, le rôle et les attributions des différents acteurs dans le pilotage du programme et le calendrier du cadre de performance : l'objectif étant de déployer la démarche de performance dans tous les ministères pilotes.

Les ministères particulièrement concernés par ladite circulaire sont les ministères des première<sup>20</sup> et deuxième<sup>21</sup> vagues. Ils ont été appelés à arrêter leur stratégie, définir leurs objectifs, identifier les indicateurs de performance y associés et produire les documents de performance pour l'année 2013. Aujourd'hui, ces ministères ont déjà arrêté la liste de leurs programmes et sous-programmes, identifié leurs responsables et formulé des objectifs et des indicateurs de performance.

Cette démarche sera généralisée pour les ministères des autres vagues à savoir les ministères de la troisième et quatrième vague.

Ainsi, à court terme, l'objectif serait de consolider la démarche de performance dans les tous les ministères tunisiens. In fine, ils doivent être en mesure d'arrêter leur stratégie, de définir leurs objectifs et les indicateurs y afférents, de rédiger les projets annuels de performance et de rendre compte de leurs résultats dans les rapports annuels de performance.

A moyen terme, l'étape suivante consisterait particulièrement en la mise en place de la démarche de contractualisation à travers la définition des contrats de performance<sup>22</sup> permettant d'impliquer davantage les opérateurs des programmes dans la démarche de performance. L'attention serait portée dans cette prochaine étape sur la mesure des résultats et la recherche d'un meilleur équilibre entre la performance et l'allocation des ressources.

A long terme, l'objectif serait d'instaurer un dialogue de gestion<sup>23</sup> qui combine l'organisation, les flux d'information, la concertation et les engagements<sup>24</sup> et de mettre en

---

<sup>19</sup> Circulaire n° 42 du 23 juin 2012 relative à la préparation du cadre de performance de l'année 2013

<sup>20</sup> Les ministères : de l'agriculture, de l'enseignement supérieur, de l'emploi et de la formation professionnelle, de l'éducation et de la santé publique

<sup>21</sup> Les ministères : des finances, de l'équipement, du transport et de l'industrie

<sup>22</sup> Document écrit non juridique élaboré entre un service administratif et son autorité de tutelle fixant les objectifs et les obligations de chacune des parties pour la période à venir

<sup>23</sup> Processus d'échange entre deux niveaux hiérarchiques ou managériaux sur le choix des objectifs et le volume des moyens

<sup>24</sup> Banque Mondiale (2009) : « Dialogue de gestion et pilotage de la performance »



---

place un système d'audit de programme permettant de juger de la fiabilité des indicateurs de performance et des systèmes d'information.

#### **4. ETAT D'AVANCEMENT DE LA RÉFORME :**

La réforme des finances publiques entamée en 2004, année de révision de la loi organique du budget de l'Etat, a conduit jusqu'à présent à de véritables progrès notamment en matière de comptabilité publique, de nomenclature budgétaire, de modernisation des contrôles, de système d'information, de performance et de réglementation.

##### **a. Composante « Comptabilité » :**

La comptabilité publique développée jusque-là a montré toutes ses limites. Les réformes en cette matière portent notamment sur l'introduction d'une comptabilité générale en partie double en attendant de basculer ensuite en une comptabilité d'exercice.

Les avancements effectués jusqu'à présent se résument comme suit :

- La fixation des grandes orientations de déploiement de la partie double : la tenue du CI-GBO<sup>25</sup> le 19 juin 2013 a prévu une application progressive de la technique de la partie double à partir de 2014. L'expérimentation a concerné d'abord la Paierie Générale de Tunisie (PGT).
- La création du Conseil National des Normes des Comptes Publics : un organe de normalisation comptable dont la principale prérogative est l'émission d'un avis préalable sur les normes comptables applicables à l'Etat, aux collectivités locales et aux établissements publics soumis au code de la comptabilité publique (Article 68 bi code de la comptabilité publique). La composition et l'organisation dudit conseil ont été fixées par le décret n°222 du 21 mai 2015 et son secrétariat général auprès du Ministre des Finances a été créé par le décret n° 2016-1141 du 26 août 2016.

##### **b. Composante « nomenclature budgétaire » :**

L'introduction d'une nomenclature programmatique constitue un des segments de la nomenclature budgétaire. Cette dernière comprendra à la fois une classification programmatique des dépenses et une classification par nature économique.

---

<sup>25</sup> Comité interministériel pour la coordination du projet de réforme de la GBO créé par le décret n° 2007-893 du 10 avril 2007

---

Une nomenclature expérimentale a été instituée par le décret n°95 du 30 décembre 2012 et adoptée progressivement depuis 2013.

Jusqu'à présent, 22 ministères sur un total de 26 ministères ont présenté leurs budgets pour l'année 2017 par programme. Ainsi, chacun des 22 ministères prépare et exécute son budget selon des programmes et sous-programmes traduisant les politiques publiques dont il a la charge.

### **c. Composante « Système d'informations » :**

Les travaux menés en matière de système d'information permettant la mise en place de ce nouveau dispositif ont concerné, jusque-là, les deux applications informatiques de préparation et d'exécution du budget à savoir AMED et ADEB. Aujourd'hui, la préparation et l'exécution du budget se fait en mode programmatique via ces applications.

L'application INSAF de gestion du personnel de l'Etat a également fait l'objet d'aménagement qui permettrait de rattacher le personnel aux programmes publics correspondants.

### **d. Composante « Contrôle » :**

Le passage d'un système de contrôle à priori vers un système de contrôle responsabilisant les opérateurs est dicté par la réforme GBO.

La modernisation des contrôles constitue un des principaux axes de réformes des finances publiques. Depuis 2012, de nombreuses mesures ont été prises visant l'allègement des contrôles. Ces efforts d'allègement ont été couronnés par la publication de textes réglementaires qui prévoient des contrôles plus efficaces orientés vers la prévention des risques, l'efficacité et l'efficacités. Les textes réglementaires publiés en la matière sont au nombre de trois :

- Le décret N° 2012-2878 du 19 novembre 2012 relatif au Contrôle des Dépenses Publiques qui prévoit l'introduction de contrôles centrés sur les risques et les dépenses à enjeux importants.
- L'arrêté du Chef du gouvernement du 23 novembre 2013 fixant les modalités de programmation annuelle des dépenses et de visa pour les ministères pilotes.

- 
- L'arrêté du Chef du gouvernement du 7 avril 2014 fixant les modalités du contrôle hiérarchisé des dépenses<sup>26</sup>.

#### **e. Composante « performance » :**

La circulaire du Chef du gouvernement n°42 du 23 juin 2012 relative à la «performance des politiques publiques » et le « protocole d'expérimentation de la GBO » constituent les documents fondateurs de la démarche de performance. Le premier définit les concepts liés à la GBO, les documents de la performance (les PAP et les RAP), le rôle et les attributions des différents intervenants. Le second définit le périmètre et le contenu de l'expérimentation, les axes de sa mise en œuvre, ses outils, son déroulement ... etc.

Depuis 2013, chaque ministère expérimentateur présente obligatoirement chaque année son budget par programme accompagné du Projet Annuel de Performance lequel définit la stratégie, les objectifs et les indicateurs de performance de chaque programme. Quant aux résultats, les ministères expérimentateurs en rendent compte annuellement dans le Rapport Annuel de Performance.

#### **f. Composante « réglementation » :**

Le projet de la loi organique du budget constitue la plus grande avancée juridique depuis 2004 : un projet de loi qui promeut la transparence, la gouvernance et la performance. Ce projet, soumis à l'ARP depuis fin 2015, retrace les bonnes pratiques en matière de gestion budgétaire et les règles de transparence et de reddition des comptes.

Impliquant les différentes parties prenantes notamment les citoyens et le Parlement, ce projet de loi permet de consacrer davantage le principe de redevabilité. Les citoyens peuvent dès lors jouir pleinement de leur droit de suivi et d'évaluation des politiques publiques. Le Parlement profiterait d'une meilleure transparence des politiques publiques et de plus de pouvoirs d'amendement et de contrôle. Au final, ce projet de loi vise principalement une allocation plus efficace et plus transparente des ressources en fonction des orientations et des priorités nationales.

---

<sup>26</sup> Méthode qui consiste à adapter les contrôles exercés sur la dépense en fonction des risques de gestion et de la qualité de fonctionnement des systèmes de contrôle interne budgétaire

---

Après avoir présenté la réforme GBO en Tunisie, ses composantes et son état d'avancement, nous nous présenterons dans la section suivante le cadre de performance et les critères de sa pertinence.

### **III. LE CADRE DE PERFORMANCE ET LES CRITÈRES DE SA PERTINENCE :**

La logique de performance contribue à transformer la culture administrative. Il s'agit d'un nouveau concept introduit dans la sphère publique. La transparence, la gouvernance et la performance sont les trois termes retenus pour qualifier la GBO.

Dans cette section, nous expliciterons, d'abord, ce que l'on entend par performance publique, puis, ce que c'est qu'un cadre de performance, ensuite, nous présenterons les documents de performance et enfin, nous exposerons brièvement ce que l'on entend par pertinence du cadre de performance.

#### **1. LA PERFORMANCE PUBLIQUE :**

La question de performance du secteur public est aujourd'hui au cœur de tous les débats politiques. Elle ne cesse de préoccuper les autorités publiques qui s'efforcent à améliorer leurs prestations en considération des exigences des différentes parties prenantes.

La performance publique peut être appréhendée comme la faculté de l'Administration à atteindre les objectifs prédéfinis.

La performance est une notion qui correspond à l'atteinte des objectifs ou de résultats attendus, et à la création de valeur, dans un sens plus large. Dans le secteur public elle est appréhendée comme une optimisation des services rendus aux citoyens<sup>27</sup>.

La performance publique est la capacité d'une Administration ou d'un organisme public à atteindre les objectifs d'efficacité socio-économique, de qualité de service et d'efficience de gestion préétablis<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> GALDEMAR V. *et al.* (2012) : « Performance, efficacité, efficience: les critères d'évaluation des politiques sociales sont-ils pertinents? »

<sup>28</sup>Gestion du Budget par objectifs : Glossaire des termes utilisés. Disponible sur : [www.gbo.tn](http://www.gbo.tn) (Consulté le 7/03/2017)

Efficacité, efficacité et qualité du service sont les trois dimensions de la performance : la première concerne le citoyen, la seconde le contribuable et la dernière l'utilisateur.

Dimensions	But	Public visé	Exemples d'objectifs	Exemples d'indicateurs
<b>Efficacité socio-économique</b>	Mesurer l'impact des actions de l'administration	Citoyen	Tous les élèves maîtrisent les connaissances de base (écriture, lecture, calcul) au terme de la scolarité primaire.	Proportion des élèves maîtrisant, en fin de cycle primaire, les connaissances de base en mathématiques
<b>Qualité du service</b>	Mesurer la conformité des réalisations par rapport aux attentes	Usager	Réduction des disparités territoriales en matière d'accès aux soins de base	Nombre de communes situées de plus de deux heures du dispensaire le plus proche
<b>Efficacité de la gestion</b>	Mesurer la quantité de services fournie/produite à niveau de ressources inchangé	Contribuable	Amélioration des conditions de des forêts domaniales	Coûts de gestion des forêts domaniales

Tableau n°2 : Les dimensions de la performance<sup>29</sup>

L'objectif de la démarche de performance est d'orienter les décisions et la gestion des administrations vers l'atteinte des résultats escomptés (Efficacité) au moindre coût (Efficacité) et l'amélioration de la qualité des services rendus (Qualité des services).

Elle consiste à définir les stratégies, à fixer les objectifs et les résultats attendus de l'action publique, à en mesurer les réalisations afin d'en déduire les écarts et orienter les décisions.

La stratégie, les objectifs et les indicateurs constituent le cadre de performance.

<sup>29</sup>Source : UEMOA (2009) : « Directive N°06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant loi de finances au sein de l'UEMOA »

---

## 2. LE CADRE DE PERFORMANCE : STRATÉGIE, OBJECTIFS ET INDICATEURS :

Le découpage en programmes de l'activité du ministère et de son budget permet de mettre en relief les politiques publiques dont il est responsable. Le choix des programmes, des objectifs correspondants et des indicateurs de performance découle de la stratégie préalablement définie.

### a. La stratégie :

*« La stratégie de performance identifie les orientations prioritaires traduites par les objectifs de performance et mesurées par les indicateurs de performance »* (ARTHUIS, 2005).

La stratégie se fonde sur une réflexion approfondie sur les priorités de l'action publique à long et moyen terme, ses finalités, les moyens disponibles ... etc. Sa définition doit être en prise avec les attentes des citoyens, des usagers et des contribuables, en particulier, et l'évolution de l'environnement dans lequel elle s'exerce en général.

La définition de la stratégie part des réalités du terrain, de ses forces et faiblesses, des contraintes et défis. Elle retrace d'une manière succincte les principales orientations stratégiques du ministère et décrit le cheminement pour atteindre les objectifs.

La formulation de la stratégie du ministère se fait eu égard à la stratégie sectorielle et aux orientations stratégiques du gouvernement, qui constituent le cadre général dans lequel elle s'inscrit, et aux ressources financières mobilisables, définies dans le Cadre des Dépenses à Moyen Terme<sup>30</sup>.

Le rôle de cette stratégie est de *« donner une image crédible du futur possible, de traduire la volonté politique en un cadre cohérent et opérationnel pour une action mobilisant toutes les énergies et enfin, de rassembler tous les acteurs en étant l'expression d'un projet social de la collectivité nationale »* (COLLANGE et al., 2006).

Une fois exprimée, la stratégie du ministère ou mission sera ensuite ventilée par programmes pour lesquels des stratégies de programmes seront définies. Ces dernières

---

<sup>30</sup>COLLANGE, G.; DEMENGEL, P. ; POINSARD, R. (2006) : « Guide méthodologique du suivi de la performance »

---

résulteront d'une analyse de la stratégie d'ensemble dudit ministère, du contexte général du programme, de ses relations avec les autres programmes, des ressources ... etc.<sup>31</sup>.

## **b. Les objectifs :**

Un objectif est une expression claire et explicite des effets attendus de l'action publique. Il est défini comme « *un but, un résultat vers lequel tend l'action de quelqu'un, d'un groupe* »<sup>32</sup>. A titre d'exemples : « *améliorer le pilotage et l'efficacité dans la gestion des crédits* », « *améliorer la prévention dans le domaine de la sécurité nationale* », « *moderniser et rationaliser le contrôle de légalité* »<sup>33</sup> ... etc.

« *Les objectifs doivent concrétiser les priorités de l'action publique. Ils doivent rester en nombre limité pour garantir la lisibilité globale de la loi de finances et l'efficacité de la conduite des politiques de l'Etat* »(ARTHUIS, 2005).

La définition des objectifs constitue une caractéristique essentielle du processus de budgétisation axée sur les résultats. Ces derniers reflètent les principaux aspects de la stratégie visée et expriment les priorités de chaque programme.

Il y a lieu de distinguer entre les objectifs stratégiques et les objectifs opérationnels :

- Les objectifs stratégiques sont des objectifs généraux à long terme. Définis en nombre limité, ils expriment la stratégie de la politique publique concernée par le programme et traduisent ses grandes priorités.
- Les objectifs opérationnels sont des objectifs à moyen terme. Déduts des objectifs stratégiques, ils permettent d'orienter l'action dans les services déconcentrés. La déclinaison des objectifs stratégiques en objectifs opérationnels permet d'assurer la démarche de performance à tous les niveaux d'exécution du programme.

A chaque objectif seront assignés un ou plusieurs indicateurs de performance. Ces indicateurs permettront d'apprécier l'atteinte des objectifs et d'orienter les décisions sur les politiques publiques à mener.

---

<sup>31</sup>Ministère des Finances tunisien (2015) : « Guide pratique de mise en œuvre de la GBO »

<sup>32</sup> Dictionnaire *LAROUSSE*

<sup>33</sup> Projet de loi de finances pour 2014 France

---

### c. Les indicateurs de performance :

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* »(ADE, 2008). Il sert à quantifier les résultats de l'action publique et à en apprécier la performance.

Selon Voyer (1999) un indicateur est « *un élément ou un ensemble d'éléments d'information significative, un indice représentatif, une statistique ciblée et un élément ou un ensemble d'éléments contextuelle, résultant de la mesure d'un état, de la manifestation d'un phénomène ou d'une réalisation d'un résultat du fonctionnement d'une organisation* ».

Les indicateurs permettent d'infléchir les décisions budgétaires sur la base de résultats mesurables.

Il y a lieu de classer les indicateurs en fonction de ce qu'ils mesurent :

- Les indicateurs de moyens « *inputs* » : fournissent des informations relatives aux ressources financières (crédits dédiés au programme), humaines (nombre de personnes affectées au programme), matérielles (nombre de véhicules, de machines, d'ordinateurs ... etc.) ou autres mobilisées pour la mise en œuvre d'un programme. Ils mettent en relief le budget affecté et le taux de consommation.
- Les indicateurs de produits « *outputs* » : permettent d'apprécier les réalisations d'une administration ou d'un service donné. Ils renseignent sur les « produits » de l'activité des agents publics : de ce qu'ils ont fait (nombre de dossiers traités, nombre de contrôles effectués, nombre d'enquêtes réalisées ... etc.)
- Les indicateurs de résultats « *outcomes* » : permettent de mesurer le résultat direct et immédiat du programme pour les bénéficiaires directs et d'apprécier les changements ayant eu lieu suite à l'application du programme sur lesdits bénéficiaires (temps gagné par les utilisateurs d'un service, changements de comportement ... etc.)

Les indicateurs de moyens et de produits permettent d'apprécier l'efficacité de l'action publique: la qualité des prestations « output » par rapport aux ressources mobilisées « input ».

Les indicateurs de résultats, quant à eux, permettent de juger de l'efficacité de l'action publique : les résultats obtenus « outcome » par rapport aux résultats attendus.



---

### **3. LES DOCUMENTS DE LA PERFORMANCE :**

La budgétisation axée sur les résultats s'appuie sur deux principaux documents en matière de suivi et d'évaluation de la performance : le projet annuel de performance (PAP) et le rapport annuel de performance (RAP). Le premier est prospectif tandis que le second est rétrospectif.

#### **a. Le projet annuel de performance (PAP) :**

Le projet annuel de performance (PAP) est annexé au projet de loi de finances. Visant les années à venir, le PAP expose les projections financières par programmes.

Présenté par mission (ministère), le PAP décrit brièvement le ministère et présente les orientations stratégiques du Gouvernement relatives à son secteur d'activité. Il retrace les axes stratégiques de la politique publique considérée, exprime les priorités et définit les objectifs généraux du ministère.

La présentation du PAP suit le découpage de l'activité du ministère en programmes donnant lieu ainsi à des PAP par programme.

Le PAP de chaque programme comprend :

- Les axes stratégiques de la mission ;
- Le cadre de performance de chaque programme : la stratégie du programme, les objectifs qui lui sont assignés et les indicateurs de performance ;
- La présentation du programme, des sous-programmes et des activités;
- Le montant des crédits dédiés au programme ;
- Les principaux opérateurs et leurs emplois<sup>34</sup>.

Chacune des rubriques ci-dessus fera l'objet d'une présentation plus développée. Les objectifs et indicateurs feront l'objet d'une description détaillée permettant d'étayer leur articulation et leur choix. Les finalités générales de chaque programme, le contexte dans lequel il s'inscrit, les acteurs à l'œuvre et les modalités de gestion et de pilotage seront détaillés pour chaque programme. Quant aux crédits dédiés, un tableau retracera en détail les dotations financières par programme.

---

<sup>34</sup>OCDE (2016) : « Une meilleure performance pour une meilleure gouvernance publique en Tunisie »

---

Le PAP constitue ainsi une véritable convention morale par laquelle le gouvernement s'engage sur les résultats y annoncés.

### **b. Le rapport annuel de performance (RAP) :**

Visant l'année écoulée, le RAP permet de rapprocher les résultats anticipés de ceux constatés dans le PAP et de consacrer le principe de redevabilité.

Suivant une présentation similaire à celle du PAP, le RAP évoque les réalisations effectives, leur explication et leur évaluation.

Programme par programme, le RAP expose les résultats réellement atteints pour l'année considérée et les confronte aux résultats prévus. Pour chacun d'entre eux, il précise les écarts et les justifications correspondantes, les ressources utilisées par rapport au budget initial, les facteurs influençant la performance, les événements particuliers ... etc.

Le RAP facilite la compréhension et l'interprétation de l'information sur la performance en fournissant un argumentaire sur les raisons de la bonne ou mauvaise performance.

En tirant les enseignements de la période passée, le RAP permet de proposer les implications pour le futur : les ajustements de la stratégie, des objectifs ou indicateurs, les voies d'amélioration de la performance pour chaque programme, les changements du mode d'action ou de gestion ... etc.

## **4. LA PERTINENCE DU CADRE DE PERFORMANCE :**

On entend par pertinence du cadre de performance l'aptitude des objectifs et indicateurs retenus à traduire la performance de manière significative et fidèle<sup>35</sup>. Cette notion de pertinence conduit aux questions suivantes : Les objectifs expriment-ils bien la stratégie ? Les indicateurs mesurent-ils bien la performance ?

Assigner des objectifs propres et des indicateurs de performance correspondants à chaque programme constitue un véritable défi : c'est là où réside toute la difficulté.

### **a. La pertinence des objectifs :**

La question de pertinence nécessite de se pencher sur les priorités de l'action publique considérée et de se poser les questions suivantes : Pourquoi fait-on cela ? Quel résultat

---

<sup>35</sup> OCDE (2016): « Une meilleure performance pour une meilleure gouvernance publique en Tunisie »

---

cherche-t-on à atteindre ? Est-ce cela pertinent ? Est-ce cela cohérent avec la stratégie arrêtée ?

Pour pouvoir répondre à ces questions, il est impératif de sortir du cadre, de se placer du côté des bénéficiaires de l'action publique et de réfléchir à leurs points de vue. Cet exercice de réflexion portera sur la pertinence des objectifs retenus et leur contribution à améliorer l'efficacité socio-économique pour le citoyen, l'efficacité de gestion pour le contribuable et la qualité du service rendu pour l'utilisateur.

Définir des objectifs clairs et pertinents revient donc à pouvoir identifier des objectifs spécifiques en adéquation avec la stratégie du département ministériel concerné et les moyens disponibles.

Les objectifs sont définis en partant des problèmes identifiés : transposition des problèmes en objectifs et en identifiant les axes prioritaires/stratégiques : priorisation des objectifs. Les axes stratégiques doivent être explicités au travers ces objectifs.

Les objectifs doivent être libellés de manière claire, précise et représentative de la mission conférée au ministère ou à l'organisme public dans un sens plus large. Ils doivent être en nombre limité et couvrir l'essentiel des axes stratégiques des programmes qu'ils soutiennent<sup>36</sup>.

La pertinence des objectifs réside non seulement dans leur définition et leur structure mais aussi dans leur disposition à se prêter à une mesure fiable de la performance. Ils doivent être suffisamment précis et susceptibles de mesure à l'aide d'indicateurs de performance (quantitatifs ou qualitatifs).

## **b. La pertinence des indicateurs :**

Les indicateurs revêtent une importance cruciale pour le suivi et l'évaluation de la performance. Il ne peut exister de bonne exécution et de suivi sans un jeu d'indicateurs pertinents.

A chaque objectif doivent être associés un ou plusieurs indicateurs de performance permettant une appréciation objective des résultats de l'action ou du programme considéré.

---

<sup>36</sup>COLLANGE, G.; DEMENGEL, P. ; POINSARD, R. (2006) : « Guide méthodologique du suivi de la performance »

---

La question qui préside au choix des indicateurs est la suivante : Comment traduire l'objectif dans une mesure, quantitative ou qualitative, qui lui est directement liée ?

Définir des indicateurs pertinents pour chaque programme revient à être sélectif dans ses choix et ne retenir que les indicateurs représentatifs des objectifs visés.

Un indicateur est pertinent lorsqu'il est spécifique et reflète l'objectif qu'il est censé mesurer.

Un indicateur doit être suffisamment représentatif, autrement dit, il doit rendre compte de manière substantielle des résultats attendus<sup>37</sup> et être étroitement lié à l'objectif auquel il est associé de sorte à en révéler toute variation correspondante.

Un indicateur est pertinent lorsqu'il permet également d'établir de manière claire la relation entre les activités du programme et les résultats. Il doit pouvoir mesurer la performance de l'intervention publique et ses effets sur ses bénéficiaires: il doit mettre en évidence les résultats et non les réalisations.

La pertinence s'apprécie donc par la capacité de l'indicateur à révéler de manière fidèle les résultats obtenus et leurs écarts et à orienter les décisions concernant les actions correctives : c'est en cela que consiste son utilité. Pour ce faire, un indicateur doit produire une information simple et compréhensible.

Au final, un indicateur doit revêtir une certaine stabilité afin de pouvoir évaluer effectivement les changements liés à une intervention ou son état d'avancement.

---

<sup>37</sup> ADE (2008): « Assistance technique pour la mise en place d'un Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) et l'élaboration d'indicateurs de performance pour la Gestion Budgétaire par Objectifs (GBO)»

---

## CONCLUSION

Les réformes introduites en matière de gestion budgétaire visent l'amélioration de la performance publique. Elles tendent à substituer la logique de moyens par une logique de résultats. Cette nouvelle logique induit la reddition des comptes et met l'accent sur la responsabilité des acteurs publics quant à l'efficacité du choix des politiques et l'efficience de l'usage des fonds publics. Elle promeut la performance, la gouvernance et la transparence. C'est dans ce cadre que s'inscrit la réforme GBO en Tunisie.

La mise en œuvre de ce mode de gestion, à titre expérimental, a été consacrée par l'article 11 de la Loi Organique du Budget de l'Etat dans sa version amendée. Cette réforme a été introduite de façon progressive. Aujourd'hui, l'expérience s'est étendue à vingt deux ministères sur un total de vingt six.

Le Ministère des Finances est l'un des ministères pilotes de la seconde vague d'expérimentation. Il revêt une importance stratégique dans cette réforme et mérite une analyse fouillée des objectifs et indicateurs de performance retenus dans ses programmes.

Cette analyse porterait sur la pertinence de ces objectifs et indicateurs et s'appuierait sur les documents de performance : les PAPs et les RAPs.

Une lecture critique de ces documents devrait conduire :

- à évaluer la stratégie et les programmes du ministère ou de l'organisme considéré
- à s'interroger sur la pertinence des objectifs au regard des priorités des politiques publiques ;
- à procéder à une évaluation des indicateurs de performance ;
- à s'interroger davantage sur les activités définies pour atteindre les objectifs.

Pour illustrer davantage cette notion de pertinence, nous proposons dans le chapitre suivant, une évaluation du cadre de performance du Ministère des Finances tunisien.

Nous rappelons que le cadre de performance est constitué de la stratégie, des objectifs et des indicateurs de performance.

Cette évaluation nous permettra de juger de la pertinence des objectifs et des indicateurs de performance retenus pour certains programmes du ministère.

---

**CHAPITRE II :**

**EVALUATION DE LA PERTINENCE  
DU CADRE DE PERFORMANCE DU  
MINISTÈRE DES FINANCES  
TUNISIEN**

---

## INTRODUCTION

L'introduction d'une logique de performance en matière de gestion budgétaire s'inscrit dans la recherche d'une meilleure performance publique et d'une plus grande transparence sur les politiques mises en place : l'objectif étant de permettre « *la mesure des effets économiques et sociaux de l'intervention publique* » et d'établir « *si et dans quelle mesure une politique publique a atteint les objectifs explicites ou implicites qu'elle se proposait* » (Brunetière, 2013).

Cette logique de performance s'est étendue pour devenir le principe censé guider la gestion budgétaire dans un contexte où les ressources se font de plus en plus rares et les dépenses publiques pèsent de plus en plus lourd. L'allocation budgétaire devrait s'ajuster non seulement en fonction de l'efficacité et l'efficience des politiques publiques, mais également en fonction de leurs priorités.

L'évaluation d'une politique publique induit donc à s'interroger implicitement sur la structuration des programmes qui la concrétisent et sur le choix des objectifs et des indicateurs de performance qui apprécieront son efficacité et son efficience.

L'existence d'objectifs ne signifie pas pour autant qu'ils sont pertinents et qu'ils traduisent les priorités de l'action publique. Idem pour les indicateurs de performance, leur existence ne signifie pas non plus qu'ils permettent la mesure de la performance.

La définition d'objectifs pertinents et l'identification d'indicateurs de performance appropriés constituent donc un véritable défi: aujourd'hui, l'impératif est de réduire le nombre d'objectifs et d'indicateurs de performance et de n'en retenir que les plus pertinents. Pour ce faire, une évaluation desdits objectifs et indicateurs s'impose. L'évaluation portera sur la pertinence des objectifs et des indicateurs au regard de critères de référence.

Dans ce chapitre, nous proposons une analyse des objectifs et indicateurs de performance du Ministère des Finances tunisien. Le choix est porté sur cette mission étant donnée l'importance stratégique que revêt le Ministère des Finances et son impact sur la situation des finances publiques. D'autre part, le Ministère des Finances représente la structure d'accueil à l'issue de cette formation.

---

Dans une première section, nous présenterons la méthodologie et l'échantillon retenus. Dans une seconde section, nous expliciterons les résultats de l'analyse et les recommandations.

## **I. METHODOLOGIE ET ECHANTILLON :**

Selon l'article premier du décret n° 75-316 du 30 mai 1975, le Ministère des Finances « *a pour mission essentielle d'élaborer et de mettre en œuvre la politique de l'Etat en matière financière, monétaire et fiscale* ». A cet effet, il participe à la définition des objectifs de politique économique et des moyens de réalisation appropriés.

Le Ministère des Finances fait partie de la seconde vague d'expérimentation de la GBO en Tunisie. Sa participation dans ce processus de modernisation des finances publiques remonte à 2010. Un premier découpage programmatique a eu lieu en fin 2010 : une liste de sept programmes a été arrêtée jusqu'alors.

Même si l'implication des différentes structures du ministère dans ce processus est hétérogène, d'importantes réalisations méritent d'être mentionnées. En effet de nombreuses sessions de formation et d'encadrement en la matière ont été organisées entre 2012 et 2013. Ces sessions ont permis de consolider les principes de la GBO chez plus de 200 acteurs. D'autre part, il a été créé un comité de pilotage et de mise en place de la GBO auprès du Ministère des Finances en 2012 et une unité GBO du Ministère des Finances pour la réalisation du projet de réforme de la gestion du budget de l'Etat en 2013. L'organisation et les modalités de fonctionnement de l'unité ont été fixées par le décret n° 2013-3926 du 18 septembre 2013 (annexe2).

Cette unité est chargée, conformément à l'article 2 du décret cité ci-dessus, de la conduite et du suivi des différents travaux relatifs à la mise en place du nouveau mode de gestion budgétaire par objectifs au sein du ministère et de la coordination avec l'unité GBO centrale dans les différentes étapes de réalisation du projet de réforme. De plus et en vertu du même article, l'unité a pour mission de contribuer à l'élaboration des programmes, sous-programmes et actions et d'aider notamment à la fixation des indicateurs de performance pour chaque programme. Ces programmes, sous-programmes, actions et indicateurs feront l'objet de notre analyse.



---

Dans cette section, nous présenterons, dans un premier temps, la méthodologie adoptée et les limites de notre analyse et dans un deuxième temps, l'échantillon retenu et les justifications de son choix.

## 1. METHODOLOGIE :

L'analyse est réalisée par référence aux guides d'audit des programmes et de performance. En effet, nous nous sommes référés aux fiches méthodologiques B1, B2, B3 et B4 du guide général d'audit des programmes élaboré par le Comité Interministériel d'Audit des Programmes français (CIAP, 2009) et aux fiches méthodologiques n°1 et n°2 du guide d'audit initial de performance (Ministère des Finances tunisien , 2015).

Nous avons eu l'occasion d'assister aux différentes réunions organisées par l'unité GBO du Ministère des Finances et animées par Madame Amel FEKIH, Cheffe de l'unité et madame Olfa CHAMMARI, directrice à l'unité.

Nous avons également assisté aux réunions animées par Madame Béatrice LECOMPTE, expert d'Expertise France, avec les différents responsables de programme du Ministère des Finances dans le cadre des missions d'expertise opérées par Expertise France conformément au programme d'appui à la mise en œuvre de la LOB<sup>38</sup>.

Nous avons établi, par ailleurs, un questionnaire d'évaluation des objectifs et indicateurs de performance des différents programmes retenus dans notre échantillon.

L'objet principal du questionnaire est d'analyser la pertinence des objectifs et indicateurs de performance de certains programmes du Ministère des Fiances depuis son adhésion à ce projet de réforme et jusqu'à ce jour. Les objectifs de ce questionnaire sont synthétisés dans le tableau ci-dessous :

Objectifs	
<b>I. Evaluation de la pertinence des objectifs :</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- D'établir si les objectifs traduisent la stratégie du programme ;</li><li>- De s'assurer qu'ils sont définis en cohérence avec certains documents stratégiques (stratégie sectorielle, plan de</li></ul>

---

<sup>38</sup> Programme d'appui à la mise en œuvre de la GBO en République de Tunisie : composante 6 (Mars 2017)

	développement...);
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De vérifier qu'ils sont stratégiques et traduisent les priorités de la politique publique ;</li> <li>- De s'assurer qu'ils sont clairs, précis et suffisamment sélectifs.</li> <li>- D'établir que des activités ont été définies pour l'atteindre.</li> </ul>
<b>II. Évaluation de la pertinence des indicateurs :</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- D'établir que les indicateurs sont représentatifs ;</li> <li>- De s'assurer qu'ils sont spécifiques et précis pour permettre une mesure de la performance ;</li> <li>- De vérifier qu'ils sont significatifs pour permettre une prise de décision ;</li> <li>- De vérifier l'existence d'une valeur cible et d'une échéance précise pour chaque indicateur.</li> </ul>

Le questionnaire a fait l'objet de plusieurs améliorations afin d'aboutir à une version finale validée par l'encadrant du mémoire de fin d'études figurant en annexe (annexe3).

Les entretiens menés avec les différents responsables sont semi-directifs. Un seul interlocuteur a été désigné pour chaque programme afin de répondre à la fois aux questions relatives aux objectifs et indicateurs de performance. La liste des responsables figure dans l'annexe ci-dessous (annexe4)

Notre étude couvre une période de quatre années budgétaires à savoir 2014, 2015,2016 et 2017. Nous nous sommes basées sur les différentes données figurant dans les projets annuels de performance de 2014, 2015, 2016 et en particulier de 2017 pour l'évaluation des différents programmes, objectifs et indicateurs de performance.

Nous tenons à souligner que nous sommes conscients que le travail que nous avons fait a des limites. A notre connaissance, ce type d'analyse n'a pas été fait auparavant. Il s'agit d'un premier exercice d'évaluation de la pertinence des objectifs et des indicateurs de performance.

---

Nous précisons également que le Ministère des Finances a adhéré à l'expérimentation de la mise en place de la GBO depuis 2013 et que son expérience est relativement jeune.

Par ailleurs, notre analyse a été conduite dans les services centraux du ministère qui sont en charge des quatre programmes de notre échantillon. Nous n'avons pas pu étendre notre analyse à l'ensemble des programmes du ministère et aux services déconcentrés faute de temps.

La méthodologie adoptée pour conduire cette étude comprend des entretiens avec un seul interlocuteur pour chacun des programmes. En effet, nous n'avons pas pu élargir le champ d'investigation et mener des entretiens avec les responsables des indicateurs et d'autres acteurs clés tels que les responsables à l'unité GBO centrale.

Nous rappelons que l'objet principal de notre analyse consiste à étudier la pertinence des objectifs (a) et des indicateurs de performance (b).

#### **a. Pertinence des objectifs :**

Une bonne gestion budgétaire par objectifs passe par un système d'objectifs pertinents et cohérents. Un objectif est pertinent s'il repose sur un certain nombre de critères. Ces critères constituent les exigences minimales pour que l'objectif puisse être conservé pendant un temps raisonnable (3 à 5 ans) sans être remis en question ou subir de modifications importantes.

Les critères sur lesquels nous nous sommes appuyés afin d'apprécier la pertinence des objectifs des différents programmes de notre échantillon se présentent comme suit :

##### **i. Les objectifs doivent être sélectifs et traduire les priorités de l'action publique :**

Les objectifs doivent émaner d'une réflexion stratégique : une telle réflexion permettrait d'identifier les priorités de l'action publique et de sélectionner parmi elles les objectifs les plus représentatifs. Cette sélection doit être en cohérence avec les orientations stratégiques de la mission (par référence aux documents stratégiques : plan de développement, stratégie sectorielle...).

##### **ii. Les objectifs doivent être compréhensibles :**

Pour qu'ils soient compréhensibles, les objectifs doivent avoir du sens pour les différents publics concernés. Pour ce faire, ils doivent être :

- 
- Simples : énoncés en des termes clairs et concrets.
  - Précis : expriment clairement ce que l'on attend de l'action publique (Augmenter, diminuer, améliorer ...).
  - Peu nombreux : au nombre de deux ou trois par programme.

### **iii. Les objectifs doivent traduire les trois dimensions de la performance :**

Les objectifs doivent s'adresser au citoyen, au contribuable et à l'utilisateur. Autrement dit, les points de vue respectifs du citoyen, de l'utilisateur et du contribuable doivent être simultanément pris en compte dans la formulation des objectifs.

- Le point de vue du citoyen : les objectifs d'efficacité socio-économique qui indiquent non pas ce que fait l'Administration (produit) mais l'impact socio-économique de ce qu'elle fait (résultat).
- Le point de vue du contribuable : les objectifs d'efficacité qui ont pour but d'optimiser l'utilisation des fonds publics.
- Le point de vue de l'utilisateur : les objectifs de qualité de service qui ont pour but de modifier la qualité du service qui lui est rendu.

Afin d'évaluer la pertinence des objectifs retenus dans l'échantillon nous avons procédé à une analyse des objectifs des différents programmes figurant dans le PAP de 2017. Nous nous sommes appuyés également sur les résultats des entretiens que nous avons menés. Par ailleurs, nous avons élaboré une matrice par programme afin de mettre en exergue les liens entre les objectifs, les activités et les axes stratégiques. Ces matrices vont nous aider à mener à bien notre étude.

### **b. Pertinence des indicateurs :**

Un indicateur correspond à « *une préoccupation, une attente, un engagement en lien avec l'objectif dont il contribue à mesurer l'atteinte* » (Secrétariat du Conseil du Trésor Québec, 2003). In fine, il doit illustrer concrètement le résultat attendu.

Pour apprécier la pertinence d'un indicateur de performance, il y a lieu de vérifier la présence de certains critères. Ces critères seront utiles pour guider la sélection des indicateurs de performance :

---

**i. Un indicateur doit présenter un lien logique avec l'objectif auquel il se rattache :**

L'indicateur doit être analysé par rapport à l'objectif qu'il illustre et avoir un lien direct avec lui. Autrement dit, il doit être spécifique et rendre compte de l'objectif de manière substantielle.

**ii. Un indicateur doit permettre une appréciation effective de la performance :**

L'indicateur doit porter sur des résultats et non sur des moyens ou activités. Une évolution positive de l'indicateur devrait traduire une amélioration de la situation visée par l'objectif auquel il est associé.

**iii. Un indicateur doit permettre de porter un jugement :**

La mesure de l'indicateur permet d'illustrer le résultat obtenu. En conséquence, un indicateur doit être clair dans son concept, utile et susceptible d'être interprété pour permettre la prise de décisions appropriées.

Afin d'évaluer la capacité des indicateurs retenus dans l'échantillon à rendre compte de leurs objectifs de manière pertinente, nous avons procédé à un examen exhaustif des indicateurs du PAP de 2017. Nous nous sommes appuyés sur les fiches descriptives de chaque indicateur et sur les résultats des entretiens que nous avons menés. L'analyse est conduite objectif par objectif car la pertinence d'un indicateur ne s'apprécie que par rapport à un objectif donné.

## **2. ECHANTILLON :**

Le Ministère des Finances a adhéré au projet de réforme de la gestion budgétaire depuis 2010. Le premier découpage programmatique a donné lieu à une liste de sept programmes. Aujourd'hui, la mission du ministère est structurée autour de six programmes : cinq programmes opérationnels et un programme de pilotage et d'appui illustrés dans la figure ci-dessous :



**Figure n°2 : Cartographie des programmes du Ministère des Finances**

La structuration de la mission du Ministère des Finances en programmes revêt une certaine stabilité. En effet, la cartographie des programmes est restée quasi inchangée après quatre années budgétaires.

Notre échantillon est représenté par quatre programmes : le programme n°2 « Fiscalité », le programme n° 3 « Comptabilité publique », le programme n°4 « Services du budget » et le programme n°5 « Dette publique ».

## **a. Présentation des programmes :**

### **i. Programme 2 « Fiscalité » :**

Le programme « Fiscalité » repose sur la définition et l'exécution de la politique fiscale du pays. Les structures en charge de sa mise en œuvre sont la Direction Générale des Impôts (DGI), la Direction Générale des Études et de la Législation Fiscales (DGELF) et la Direction Générale des Avantages Fiscaux et Financiers (DGAFF).

Ce programme vise à consolider le rôle de l'administration fiscale dans la lutte contre l'évasion fiscale et la consécration d'une culture de civisme fiscal et d'une équité fiscale, à

---

améliorer l'efficacité et l'efficience de l'intervention de ses services de contrôle et à répondre aux exigences de qualité des usagers de ses services.

Comptant trois objectifs, le programme « Fiscalité », tend à restaurer la confiance du citoyen en l'Administration, à faciliter l'accomplissement de son devoir fiscal et à augmenter le rendement de l'intervention des services de contrôle fiscal.

**ii. Programme 3 «Comptabilité publique » :**

Articulé autour de cinq axes stratégiques, le programme « Comptabilité publique » vise à garantir le recouvrement des créances de l'Etat, à rationaliser les circuits de la dépense publique, à améliorer la gestion et la conservation des fonds et valeurs de l'Etat, à tenir et présenter les comptes publics conformément aux règles de transparence, de sincérité et de fiabilité, à améliorer la qualité des services rendus et à sensibiliser au devoir fiscal.

Comptant, six sous-programmes, cinq objectifs et trois sous-objectifs, le programme « Comptabilité publique » relève de la responsabilité de la Direction Générale de la Comptabilité Publique et du Recouvrement et de ses différents centres de comptabilité publique à vocation nationale, régionale et locale.

**iii. Programme 4 « Services budgétaires » :**

Le programme « Services budgétaires » compte quatre objectifs dont la mise en œuvre incombe à plusieurs structures centrales :

- Le Comité Général de l'Administration du Budget de l'Etat
- La Direction Générale d'Audit et de Suivi des Grands Projets
- La Direction Générale des Ressources et des Equilibres
- L'Unité de Gestion par Objectifs
- La Cellule de la Conjoncture Économiques, des Études et du Suivi des Réformes Financières
- La Direction Générale de la Rémunération Publique

Structuré autour de trois axes stratégiques, le programme « Services budgétaires » vise une meilleure maîtrise des équilibres du budget de l'Etat, la garantie de sa continuité et soutenabilité et plus de transparence en matière de publication des informations liées au budget permettant à l'Assemblée Nationale des Représentants du Peuple et à la société civile d'évaluer l'affectation et l'exécution des crédits pour la réalisation des objectifs assignés.

---

#### **iv. Programme 5 « Dette publique » :**

Maintenir un niveau acceptable d'endettement à long et moyen terme, gérer les risques inhérents, garantir la soutenabilité de l'endettement extérieur et dynamiser le marché local des titres de l'Etat constituent les priorités du programme « Dette publique ».

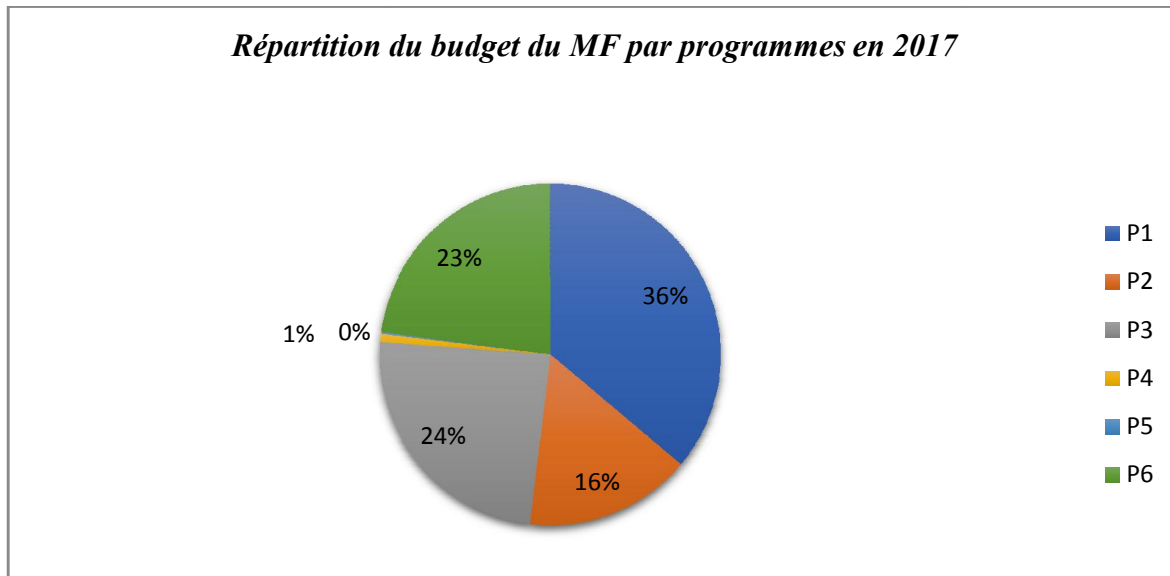
En effet, ce programme s'articule autour de trois objectifs qui visent la maîtrise des coûts de la dette, l'amélioration de la gestion des risques inhérents à savoir le risque de taux, le risque de change et le risque de refinancement et le développement d'un marché local des titres de l'Etat permettant de mobiliser les financements nécessaires. La mise en place de ce programme est du ressort de la Direction Générale de la Gestion de la Dette et de la Coopération Financière en collaboration avec le Comité Général du Budget de l'Etat et la Trésorerie Générale de Tunisie.

#### **b. Justification du choix de l'échantillon :**

Nous avons procédé par un échantillonnage sélectif en choisissant les programmes les plus représentatifs de l'activité du ministère. Nous soulignons l'importance indéniable du programme n°1 « Douane », toutefois, nous ne l'avons pas retenu ainsi que le programme n°6 « Pilotage et appui » en raison de la contrainte de temps. En effet, ces deux programmes sont plus complexes et le nombre d'acteurs responsables de leur exécution est relativement important.

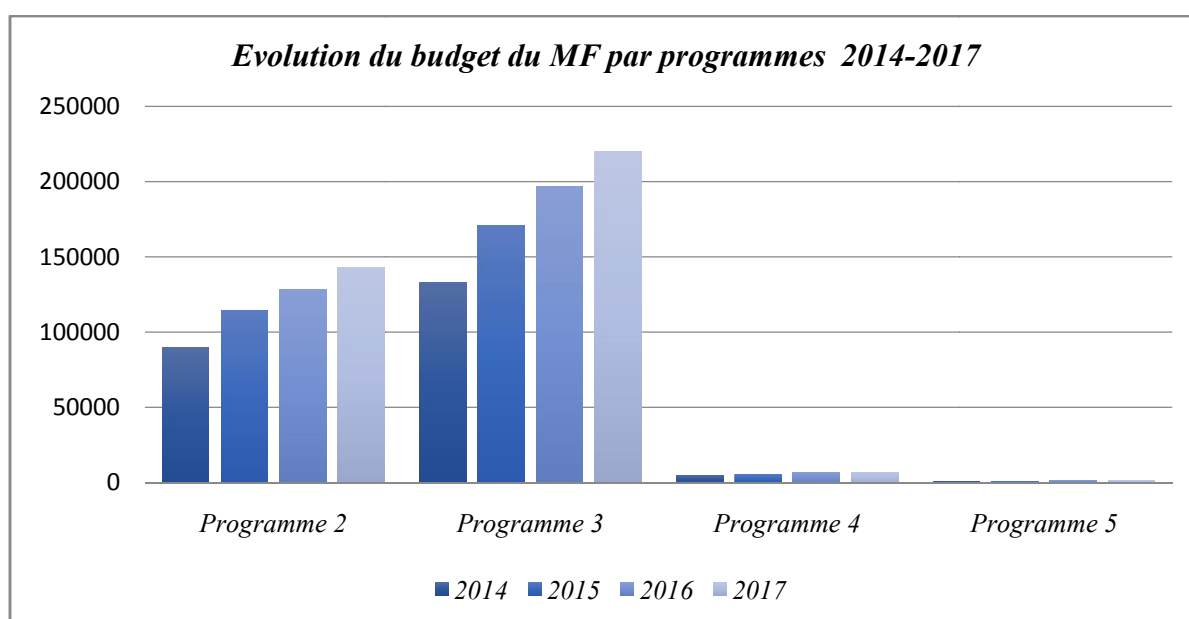
En termes d'allocations budgétaires, notre échantillon totalise 371 356 millions de dinars soit 41 % du budget du Ministère des Finances en 2017.





**Figure n°3 : Répartition du budget du MF par programmes en 2017**

Sur notre échantillon, le programme n°3 « Comptabilité publique » est le programme qui consomme le plus de crédits avec une moyenne de 180 275 millions de dinars soit 21% du budget. En seconde position, le programme n°2 « Fiscalité » avec une moyenne de 118 920 millions de dinars soit 14% du budget. En troisième position, le programme n° 4 « Services du budget » avec une moyenne de 6 166 millions de dinars soit 1% du budget. Et enfin en dernière position, le programme n°5 « Dette publique » avec une moyenne de 1 144 millions de dinars et une part non significative de 0.13 % du budget.



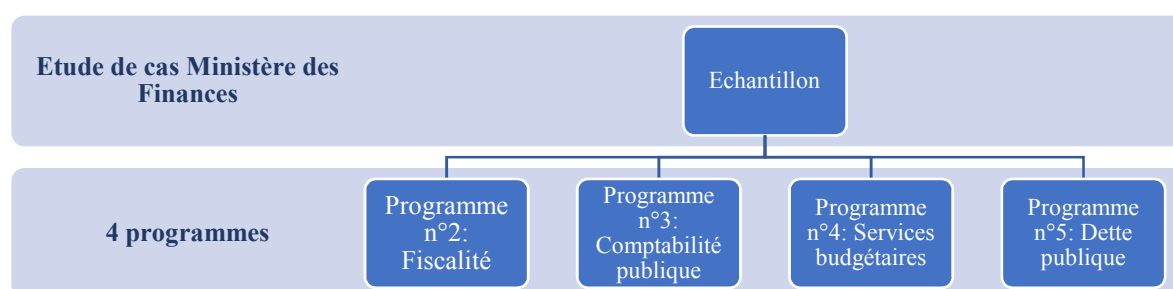
**Figure n°4 : Évolution du budget du MF par programmes sur la période 2014-2017**

En termes de dispositif de performance, le nombre d'objectifs et d'indicateurs des programmes retenus dans notre échantillon s'élève respectivement à 15 et 43 sur un total de 22 objectifs et 64 indicateurs. En conséquence, notre échantillon représente respectivement 68% et 67% de l'ensemble des objectifs et indicateurs du Ministère des Finances.

	<i>Nombre d'objectifs</i>				<i>Nombre d'indicateurs</i>			
	<i>2014</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>
<b>Programme 1</b>	4	4	4	4	11	11	11	11
<b>Programme 2</b>	4	3	3	3	12	9	9	9
<b>Programme 3</b>	5	5	5	5	15	15	15	15
<b>Programme 4</b>	4	4	4	4	8	7	11	11
<b>Programme 5</b>	4	4	3	3	10	10	8	8
<b>Programme 6</b>	3	3	3	3	10	13	10	10
<b>Total échantillon</b>	24	23	22	22	66	65	64	64

**Tableau n°3 : Évolution du nombre d'objectifs et d'indicateurs par programme du MF 2014-2017**

Ainsi le périmètre programmatique de notre étude de cas est illustré dans la figure ci-dessous. Le périmètre organisationnel est illustré en annexe5 conformément au décret n°91-556 du 23 avril 1991, portant organisation du Ministère des Finances.



**Figure n°5 :Périmètre programmatique de l'étude de cas**

Après avoir présenté la méthodologie et l'échantillon retenu pour notre étude de cas, nous allons présenter, dans une section suivante, notre analyse des objectifs et indicateurs des différents programmes puis nos recommandations.

## II. ANALYSE ET RECOMMANDATIONS :

Le nombre d'objectifs et d'indicateurs de performance revêt une certaine stabilité pour la plupart des programmes du Ministère des Finances sur la période 2014-2017.

Le nombre de programme est resté inchangé. Le nombre d'objectifs est passé de 24 en 2014 à 22 en 2017. Le nombre d'indicateurs est passé de 66 en 2014 à 64 en 2017.

<i>Mission Finances</i>	<i>N<sup>bre</sup> de programmes</i>	<i>N<sup>bre</sup> d'objectifs</i>	<i>N<sup>bre</sup> d'indicateurs</i>
<b>2014</b>	6	24	66
<b>2015</b>	6	23	65
<b>2016</b>	6	22	64
<b>2017</b>	6	22	64

**Tableau n°4 : Évolution du nombre de programmes, d'objectifs et d'indicateurs de performance du Ministère des Finances**

Dans le cadre de notre échantillon, nous constatons une légère baisse du nombre d'objectifs. En effet, ce nombre est passé de 17 objectifs en 2014 à 15 en 2017 soit une baisse de 12%. En ce qui concerne les indicateurs, nous constatons une stabilisation de leur nombre malgré la baisse minimale de 4 % en passant de 45 indicateurs en 2014 à 43 en 2017.

Avec les chiffres indiqués ci-dessus, le nombre d'objectifs par programme et le nombre d'indicateurs par objectif s'élèvent respectivement à 3.75 et 2.9. En effet, malgré les efforts constatés pour réduire le ratio d'objectifs par programme, ce ratio demeure toutefois élevé par rapport à la norme telle que énoncée dans la Circulaire n°42 du 23 juin 2012. Le ratio d'indicateurs par objectif reste, quant à lui, dans la norme malgré sa tendance à la hausse. Ladite norme a été rappelée par le Chef du gouvernement à travers la circulaire relative à la préparation de la loi de finances de 2017.

La circulaire du Chef du gouvernement n°9 du 9 mai 2016 (annexe6) relative à la préparation du projet de loi de finances pour l'année 2017 a recommandé la réduction du nombre d'objectifs et d'indicateurs à l'occasion de l'élaboration des projets annuels de performance de 2017. Le nombre d'objectifs par programme et le nombre d'indicateurs par objectif doivent être situés entre 2 et 3.

---

Dans ce qui suit, nous allons présenter, dans un premier temps, les résultats de notre analyse de la pertinence des objectifs et indicateurs de notre échantillon et dans un second temps, nos recommandations.

## **1. ANALYSE DE LA PERTINENCE DES OBJECTIFS :**

Afin de mieux appréhender les liens qui existent entre les axes stratégiques, les objectifs et les indicateurs de performance nous avons conçu des matrices par programme en nous appuyant sur les informations figurant dans le PAP de 2017.

Ces matrices, présentées en annexe7, nous ont été utiles afin d'analyser la pertinence des objectifs retenus par rapport aux axes stratégiques définis pour chacun des programmes et la pertinence des indicateurs de performance par rapport aux objectifs correspondants.

Pour mieux comprendre ces matrices et les liens qu'elles synthétisent, il y a lieu de préciser ce que l'on entend par axes stratégiques.

Les axes stratégiques correspondent aux grands axes de la politique à moyen et long terme d'un ministère ou d'un département ministériel autour desquels seront organisées et structurées ses actions durant les années à venir. Ils sont liés aux défis auxquels le gouvernement doit faire face et aux priorités qui en découlent. Ils peuvent évoluer sans pour autant se renouveler chaque année (COLLANGE *et al.*, 2006).

Dans le cadre de notre échantillon et à travers la lecture des PAP du Ministère des Finances depuis son adhésion à cette réforme, nous avons constaté une stabilité des axes stratégiques pour la plupart des programmes sachant que ceux liés aux programme n°2 « Fiscalité » et programme n°4 « Services du budget » ont été légèrement modifiés. Un tableau retraçant ces différents axes par programme depuis 2014 et jusqu'à 2017 est donné en annexe (annexe8).

D'autre part, nous soulignons qu'une procédure d'auto-évaluation des objectifs et des indicateurs de performance des programmes a été initiée par l'unité GBO du Ministère des Finances cette année afin d'apprécier la pertinence du cadre de performance du ministère. Cette auto-évaluation pourrait déboucher sur une révision des axes stratégiques.

Dans cette sous section, nous allons présenter dans un premier temps, les acquis à consolider et dans un deuxième temps, les insuffisances à améliorer.

---

## **a. Les acquis à consolider :**

Compte tenu des matrices que nous avons conçues, des entretiens que nous avons menés avec les différents acteurs des programmes de notre échantillon et des réunions auxquelles nous avons assisté, nous avons relevé ce qui suit :

### **i. Une sélection d'objectifs stratégiques traduisant des priorités :**

S'agissant de la pertinence des objectifs, notre étude nous a permis d'établir que tous les objectifs de notre échantillon sont stratégiques, prioritaires et ont du sens pour les différents publics visés. Rappelons que les projets annuels de performance doivent privilégier les objectifs de niveau stratégique à soumettre au Parlement en vue de leur examen (C.I.A.P, 2009).

A titre d'exemple :

- L'objectif 2.0.2 « Lutter contre l'évasion fiscale ». L'ampleur de l'évasion fiscale s'est accrue depuis la révolution faisant perdre ainsi à l'Etat des milliards de dinars. Le manque à gagner est tel qu'il est impératif de multiplier les efforts de lutte contre ce phénomène.
- L'objectif 3.0.1 « Améliorer le recouvrement des créances publiques ». Mobiliser les ressources propres de l'Etat est essentiel pour couvrir ses dépenses. Plus ces ressources sont importantes, plus l'Etat est à même de financer le développement du pays. L'efficacité du recouvrement des créances publiques contribuerait, également, à réduire le niveau d'endettement.
- L'objectif 4.0.1 « Améliorer la qualité des prévisions des dépenses de l'Etat ». L'exercice de prévision est un exercice ardu mais essentiel pour éclairer les choix de politiques économiques. Améliorer la fiabilité des prévisions est primordial dans un contexte marqué par l'instabilité et l'incertitude.
- L'objectif 5.0.2 « Améliorer la gestion des risques liés à la dette ». L'importante augmentation de la dette publique au cours des six dernières années impose de mettre en place une gestion efficace permettant de maîtriser les risques inhérents. Ceci constitue donc une priorité.

## ii. Une prise en compte des trois dimensions de la performance :

La définition d'objectifs de performance a pour but d'informer le citoyen, l'utilisateur et le contribuable sur les objectifs poursuivis par l'Administration. De ce fait, la mesure de la performance suppose implicitement une simultanéité de ces trois objectifs pour rendre compte de l'efficacité, de l'efficience et de la qualité du service. En nous appuyant sur les résultats des entretiens et les réponses aux questionnaires, nous avons pu établir la répartition des objectifs de performance. Nous précisons que certains objectifs, définis comme objectifs d'efficacité par l'interlocuteur du programme, constituent, en réalité, des objectifs d'efficience de gestion qui concernent plutôt le contribuable. Il s'agit des objectifs suivants :

- L'objectif 2.0.2 « Lutter contre l'évasion fiscale » ;
- L'objectif 2.0.3 « Améliorer le rendement des services de contrôle fiscal » ;
- L'objectif 3.0.4 « Assurer une bonne gestion de la trésorerie et des valeurs » ; et
- L'objectif 5.0.1 « Maîtriser le coût de la dette publique ».

La classification des objectifs, selon les interlocuteurs des programmes, a donné lieu à un choix déséquilibré des objectifs entre l'efficacité, l'efficience et la qualité du service qui s'élevaient respectivement à 73%, 0% et 27%. Nous nous sommes retrouvés avec 11 objectifs d'efficacité, 4 objectifs de qualité du service et 0 objectifs d'efficience.

La nouvelle classification des objectifs reflète plutôt un choix d'objectifs prenant en compte simultanément les points de vue du citoyen, du contribuable et de l'utilisateur. Cette répartition est représentée par le graphique ci-dessous :

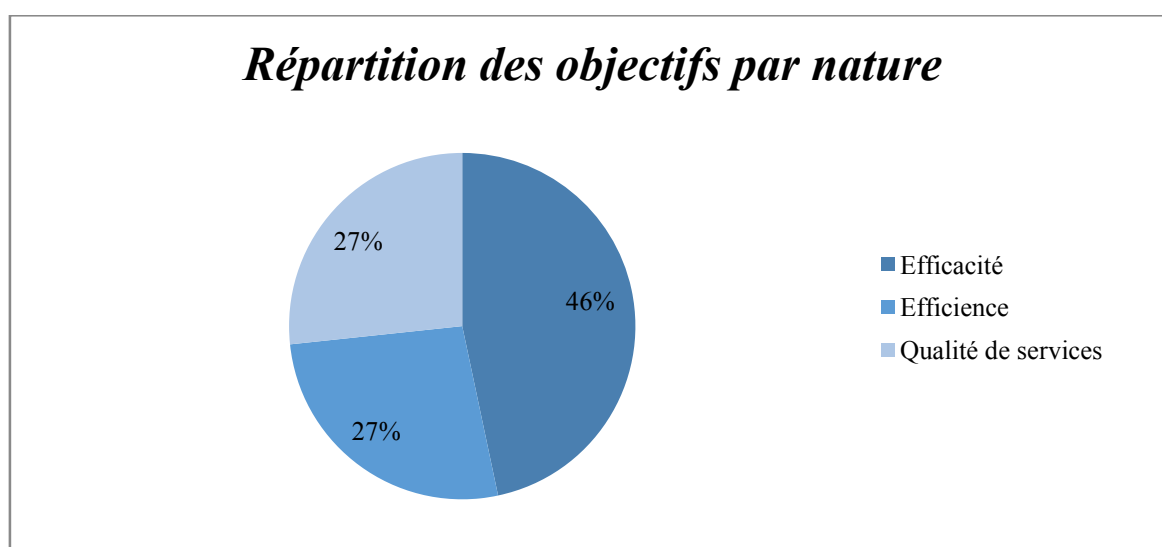


Figure n°6 : Répartition des objectifs de l'échantillon par nature

---

Selon cette répartition, 46% des objectifs sont des objectifs d'efficacité socio-économique, 27% des objectifs d'efficience et 27% des objectifs de qualité de service.

**iii. Une culture de dialogue presque omniprésente :**

Le dialogue de gestion est une procédure qui associe responsable de programme et responsables opérationnels. Il permet un pilotage et une gestion concertés à travers une définition en commun des objectifs et résultats à atteindre, des moyens nécessaires et des actions à entreprendre.

Le dialogue de gestion facilite la participation et développe l'initiative des différents acteurs du programmes et ce, à tous les niveaux de responsabilité.

Dans le cadre de notre échantillon, 80% des objectifs ont fait l'objet d'une définition concertée avec les principaux intervenants des programmes. Ces objectifs ont été fixés suite à des échanges itératifs avec les différents acteurs responsables de leur réalisation.

Seuls les objectifs du programme n°5 « Dette publique » ont été définis selon une approche descendante.

**i. Une implication des principaux acteurs dans cette démarche de performance :**

La participation active des différents acteurs des programmes est nécessaire pour réussir ce projet de réforme.

Les différents acteurs des programmes de notre échantillon ont fait preuve d'implication dans cette démarche de performance. La prise de conscience de l'importance de cette réforme et des enjeux qu'elle sous-tend et la volonté d'améliorer la qualité des objectifs et indicateurs des programmes sont bien claires.

Après avoir présenté les acquis que nous avons relevés, nous allons présenter dans le paragraphe suivant les insuffisances à améliorer.

**b. Les insuffisances à améliorer :**

Les insuffisances relevées quant au choix des objectifs des programmes que nous avons étudiés se résument comme suit :

---

**i. Absence d'une stratégie clairement affichée :**

Disposer d'une stratégie clairement affichée est inéluctable pour réussir la phase de définition des programmes et objectifs stratégiques. En effet, nous n'avons pas trouvé de document stratégique, approuvé par le Ministre, qui retrace d'une manière claire la stratégie du Ministère des Finances à moyen terme. Les éléments de la stratégie du ministère sont définis à partir d'un certain nombre de documents de référence (textes fixant ses attributions, plan de développement, déclarations gouvernementales etc.).

En réalité, la question dans ce cas ne réside pas dans le recours à ces documents de référence qui constituent inévitablement le point de départ pour la formulation de la stratégie du ministère mais dans l'absence d'une véritable réflexion stratégique permettant de faire le point de la situation présente, d'identifier les principales missions du ministère et les priorités des politiques publiques qu'il conduit pour ,enfin, définir les programmes et les actions appropriées à entreprendre.

Pour mieux comprendre les raisons qui ont conduit à une telle situation, il y a lieu de revenir sur les circonstances de l'adhésion du Ministère des Finances à cette réforme budgétaire. En effet, l'élaboration de la stratégie du ministère, de ses programmes et objectifs s'est faite dans une période de transition où la plupart des référentiels stratégiques qui ne répondaient plus aux nouvelles exigences furent écartés et les remaniements ministériels furent nombreux. A cette époque, la volonté politique de mieux gouverner était claire et le choix était de mettre en place ce nouveau mode de gestion même en l'absence d'un document stratégique.

En conséquence, l'absence d'une stratégie clairement énoncée pourrait justifier les éventuelles limites relevées dans la structuration de l'activité du Ministère des Finances en programmes stratégiques et dans le choix des objectifs inhérents.

**ii. Structuration limitée de l'activité du ministère en programmes stratégiques :**

La structuration de l'activité du ministère en programmes revient à définir des programmes qui couvrent et décrivent les grandes missions qui lui sont confiées. En effet, la liste des programmes arrêtée jusqu'alors ne permet pas de couvrir l'ensemble des missions du ministère. En réalité, la cartographie actuelle des programmes ne répond plus aux nouvelles orientations stratégiques du ministère telles que définies dans la note d'orientation du plan de développement 2016-2020.



A lecture des programmes actuels, nous constatons qu'aucun d'eux n'a trait direct aux axes stratégiques suivants :

- Amélioration de l'inclusion financière et développement de la micro finance ;
- Gouvernance des entreprises publiques ;
- Développement du partenariat public-privé ;
- Développement du secteur des assurances ; (cette liste n'est pas exhaustive

Le tableau suivant met en évidence l'absence d'un lien entre les programmes actuels et les axes stratégiques cités ci-dessus :

<b>Programmes actuels du Ministère des Finances</b>	<b>Axes stratégiques non couverts</b>
<b>Programme n°1 : Douane</b>	▪ Amélioration de l'inclusion financière et développement de la micro-finance
<b>Programme n°2 : Fiscalité</b>	
<b>Programme n°3 : Comptabilité publique</b>	▪ Gouvernance des entreprises publiques
<b>Programme n°4 : Services du budget</b>	▪ Développement du partenariat public-privé
<b>Programme n°5 : Dette publique</b>	▪ Développement du secteur des assurances
<b>Programme n°6 : Pilotage et appui</b>	

**Tableau n° 5: Limites de la cartographie des programmes du Ministère des Finances**

En conséquence, en l'absence d'une prise en compte des axes stratégiques cités précédemment dans la cartographie des programmes du ministère, les principaux acteurs concernés se trouvent :

- Soit affectés au programme n°6 « Pilotage et appui » :
  - Direction Générale de Financement ;
  - Direction Générale des Participations ;
  - Direction Générale du Partenariat Public Privé.
- Soit affectés à aucun programme :
  - Comité Général des Assurances

### **iii. Un nombre élevé d'axes stratégiques par programme :**

A la lecture des matrices des différents programmes de notre échantillon, nous constatons le nombre élevé d'axes stratégiques par programme : ce nombre se situe entre 4 et 5. Nous soulignons, par ailleurs, que certains axes stratégiques ont trait à la même finalité et peuvent être réunis sous un seul et même axe. Il s'agit particulièrement des axes suivants :

➤ **Programme n°2 « Fiscalité » :**

La modernisation de l'administration fiscale et la simplification du système fiscal ont toutes les deux la même finalité : faciliter au contribuable l'exercice de ses obligations fiscales.

La sensibilisation au devoir fiscal, la lutte contre l'évasion fiscale et le renforcement de l'équité fiscale ont tous pour but : d'établir une justice fiscale.

<p><b>Axe n° 1 :</b> Moderniser l'administration fiscale</p> <p><b>Axe n°3 :</b> Simplifier le système fiscal et améliorer son efficacité</p>	<p><b>Axe n°1 :</b>Faciliter au contribuable l'accomplissement de son devoir fiscal</p>
<p><b>Axe n°2 :</b> Sensibiliser au devoir fiscal et lutter contre l'évasion fiscale</p> <p><b>Axe n°4 :</b> Renforcer l'équité fiscale</p>	<p><b>Axe n°2 :</b> Établir une justice fiscale</p>

**Tableau n°6 : Les axes stratégiques du programme n°2**

➤ **Programme n°3 « Comptabilité publique » :**

Le recouvrement des créances et la gestion et la conservation des fonds constituent deux étapes importantes d'un même processus. Le recouvrement vient en premier lieu suivi de la gestion de la trésorerie et des valeurs.

<p><b>Axe n°1 :</b> Optimiser le recouvrement des créances publiques</p> <p><b>Axe n°4 :</b> Améliorer la gestion et conservation des fonds et des valeurs</p>	<p><b>Axe n°1 :</b>Améliorer le recouvrement des créances publiques et la gestion des fonds et des valeurs</p>
--	--

**Tableau n° 7: Les axes stratégiques du programme n°3**

---

➤ **Programme n°5 « Dette publique » :**

La gestion active de la dette publique et la diversification des sources d'emprunts, de leurs instruments et délais de remboursement ont toutes les deux le même objectif : réduire le coût et les risques inhérents à la dette publique.

<p><b>Axe n°1 :</b> Compresser les coûts d'endettement et les risques liés à la dette publique</p> <p><b>Axe n°3 :</b> Mettre en place une gestion active de la dette publique</p> <p><b>Axe n°5 :</b> Diversifier les sources d'emprunt, de leurs instruments et délais de remboursement</p>	<p><b>Axe n°1 :</b> Réduire le coût et les risques inhérents à la dette publique</p>
---	--

**Tableau n°8 : Les axes stratégiques du programme n°5**

**iv. Des objectifs nombreux et qui ne permettent pas de couvrir l'essentiel des axes stratégiques :**

Bien qu'ils soient stratégiques, les objectifs définis par programme sont nombreux. Il s'agit particulièrement des objectifs des programmes n°3,4 et 5<sup>39</sup>.

Par ailleurs, ces objectifs ne sont pas suffisamment transversaux pour couvrir l'essentiel des axes stratégiques visés.

Les limites que nous avons relevées quant à la pertinence des objectifs par rapport aux axes stratégiques se résument comme suit :

➤ **Programme n° 2 « Fiscalité » :**

- L'objectif 2.0.2 « Lutter contre l'évasion fiscale » ne traduit que la performance de l'administration fiscale en matière de contrôle. Les efforts menés afin d'inciter les contribuables à s'acquitter volontairement de leur devoir fiscal ne sont pas mis en valeur. Le développement des services en ligne, les campagnes de sensibilisation...

---

<sup>39</sup>L'objectif 5.0.3 « Maîtriser la gestion de trésorerie » a été écarté en 2016 en vue de réviser les indicateurs y associés.

tous ces efforts contribuent à encourager le consentement volontaire à l'impôt. D'autre part, un programme de réforme du système fiscal a été entamé en 2014. Ce programme vise une répartition équitable de la charge fiscale à travers une révision substantielle du régime forfaitaire et des textes régissant les impôts directs, indirects et les avantages fiscaux. Définir un seul objectif qui traduirait ces différents aspects serait plus pertinent. A titre d'exemple :

Objectif	Indicateurs
Renforcer l'équité fiscale	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Taux de déclaration spontanée (civisme)<sup>40</sup></li> <li>• Efficacité de l'intervention des services de contrôle (lutte contre l'évasion fiscale)<sup>41</sup></li> <li>• Nombre d'articles de loi promulgués ayant trait à l'équité fiscale (équité fiscale)</li> </ul>

Tableau n° 9: Exemple d'objectif et d'indicateurs du programme n°2

➤ **Programme n°4 « Services du budget » :**

- L'objectif 4.0.4 « Renforcer la mise en place de la GBO » constitue un objectif stratégique prioritaire. Cependant, la multiplicité des acteurs concernés par cet objectif (les unités GBO auprès de tous les ministères adhérents et l'unité GBO centrale) amène à s'interroger sur la pertinence du choix de le faire figurer parmi le programme « Services du budget ». Insérer cet objectif parmi le programme « Pilotage et appui » ou bien définir tout un programme à part dédié à la mise en place de la GBO serait plus pertinent.

➤ **Programme n°5 « Dette publique » :**

En ce qui concerne la dette publique, aucun objectif concernant l'amélioration de la transparence et de la régularité des programmes d'émission des titres de l'Etat n'a été défini. Cet objectif s'inscrit dans le cadre du Projet National de Réformes Majeures.

**v. Des objectifs qui ne traduisent pas explicitement les enjeux liés aux programmes :**

Bien qu'ils soient prioritaires, certains objectifs ne traduisent pas d'une manière expresse les enjeux essentiels du programme. En effet, un objectif est pertinent s'il porte sur

<sup>40</sup> Ministère de l'Economie et des Finances français (2017) : Programme n°156 : « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local »

<sup>41</sup> Ministère de l'Economie et des Finances français (2017) : Programme n156 : « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local »

---

un aspect significatif de la performance. En conséquence, ceux qui ont trait à des aspects relativement négligeables devraient être écartés. Les objectifs ci-après ne traduisent pas de façon explicite les enjeux liés à leur programme :

- Les objectifs 3.0.1 « Améliorer le recouvrement des créances publiques » (programme n°3 : Comptabilité publique) et 4.0.1 « Améliorer la qualité des prévisions des recettes de l'Etat » (programme n°4 : Services du budget) ne reflètent pas explicitement les enjeux importants liés à la prévision et la mobilisation des recettes fiscales. En effet, d'après la loi de finances de 2017, les recettes fiscales et non fiscales représentent respectivement 90.8% et 9.2% de l'ensemble des ressources propres de l'Etat<sup>42</sup>. L'importance du poids des recettes fiscales par rapport à celui des recettes non fiscales est telle qu'il serait plus pertinent de mobiliser les efforts de tous les acteurs dans la réalisation des objectifs inhérents. A titre d'exemple :
  - « Améliorer le recouvrement des créances fiscales »
  - « Améliorer la qualité des prévisions des recettes fiscales »
- L'objectif 4.0.2 « Améliorer la qualité des prévisions des dépenses de l'Etat » (programme n°4 : Services du budget) ne traduit pas de manière significative l'enjeu lié à la prévision de la rémunération publique. D'après la loi de finances de 2017, les rémunérations publiques représentent respectivement 67.6% des dépenses de fonctionnement, 51.7% des dépenses totales et 42.4% du budget de l'Etat<sup>43</sup>. Le fardeau croissant de la rémunération publique est tel qu'il est impératif, aujourd'hui, de rechercher de façon continue à fiabiliser en priorité sa prévision et de définir un objectif à cet effet. A titre d'exemple :
  - « Améliorer la qualité des prévisions des rémunérations publiques ».

#### **vi. Absence d'un lien direct entre performance et budgétisation :**

A l'instar de tous les autres ministères, nous constatons l'absence d'un lien direct entre performance et budgétisation. En effet, sur les quatre programmes de notre échantillon, seul le programme n°2 « Fiscalité » a prévu une allocation des crédits nécessaires pour chaque activité.

---

<sup>42</sup>Source : Portail du Ministère des Finances tunisien : Les indicateurs : Ressources. Disponible sur : [www.finances.gov.tn](http://www.finances.gov.tn)(consulté le 18/06/2017)

<sup>43</sup>Source : Portail du Ministère des Finances tunisien : Les indicateurs : Dépenses. Disponible sur : [www.finances.gov.tn](http://www.finances.gov.tn)(consulté le 18/06/2017)

---

Rappelons que la circulaire du Chef du gouvernement n° 9 du 9 mai 2016 concernant la préparation du projet de loi de finances de 2017 a insisté sur la nécessité de définir les activités pour les différents programmes au même titre que les crédits nécessaires à leur exécution.

Même si des activités ont été définies pour chacun des programmes de notre échantillon tel que préconisé par la circulaire du Chef du gouvernement, nous soulignons l'absence d'une estimation des crédits nécessaires à leur exécution.

Après avoir présenté notre analyse des objectifs du Ministère des Finances, nous présenterons dans ce qui suit, notre analyse des indicateurs de performance.

## **2. ANALYSE DE LA PERTINENCE DES INDICATEURS DE PERFORMANCE:**

L'analyse des indicateurs de performance des différents programmes de notre échantillon nous a permis de faire les constats suivants :

### **a. Les acquis à consolider :**

Compte tenu des matrices que nous avons conçues, des entretiens que nous avons menés avec les différents acteurs des programmes de notre échantillon et des réunions auxquelles nous avons assisté, nous avons relevé ce qui suit :

#### **i. Un nombre réduit d'indicateurs de performance :**

Le nombre d'indicateurs par objectif est parfaitement dans la norme. En effet, ce nombre s'élève à 2.93 pour notre échantillon. Rappelons que la circulaire du Chef du gouvernement n°9 du 9 mai 2016 a recommandé que ce nombre soit situé entre 2 et 3.

#### **ii. Des indicateurs spécifiques présentant un lien logique avec les objectifs :**

Pour pouvoir apprécier l'atteinte d'un objectif, les indicateurs doivent permettre d'évaluer, de comparer, de suivre la progression et de juger. Pour ce faire, les indicateurs doivent présenter un lien direct avec l'objectif auquel ils sont associés et mesurer spécifiquement sa réalisation.

---

Dans le cadre de notre échantillon, 84% des indicateurs de performance sont spécifiques et permettent de rendre compte de la performance.

La liste de ces indicateurs figure en annexe9

**iii. Des indicateurs précis et synthétiques :**

Pour permettre une mesure de la performance, les indicateurs doivent être suffisamment précis et synthétiques. A la lecture des fiches descriptives des indicateurs du PAP de 2017, 84% des indicateurs de notre échantillon sont précis et synthétiques.

Par ailleurs, une valeur cible plausible a été fixée pour tous les indicateurs de performance de notre échantillon.

La liste de ces indicateurs est donnée en annexe10.

**iv. Des indicateurs acceptables :**

Pour qu'ils soient suffisamment mobilisateurs, les indicateurs doivent faire l'objet d'une concertation avec les différents acteurs concernés. Dans le cadre de notre échantillon, 82% des indicateurs de performance résultent d'un commun accord avec les responsables d'indicateurs. Seuls les indicateurs du programme n°5 « Dette publique » n'ont pas fait l'objet d'une définition concertée.

**v. Des indicateurs de résultats :**

Les indicateurs doivent permettre de mesurer la performance c.à.d. porter sur des résultats et non sur des moyens ou activités. Seuls les indicateurs de résultats doivent figurer dans les projets annuels de performance

En nous référant aux fiches descriptives de chacun des indicateurs de notre échantillon et en nous appuyant sur les résultats des entretiens, nous avons pu établir la répartition des indicateurs de performance comme suit :

## Répartition des indicateurs par type

■ Résultats ■ Produits ■ Activité

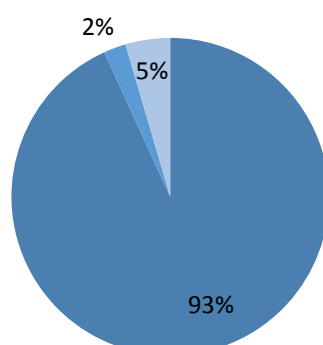


Figure n°7 : Répartition des indicateurs de l'échantillon par type

D'après le PAP de 2017, 93% des indicateurs de performance de notre échantillon sont des indicateurs de résultats. Les indicateurs de produits et d'activité représentent respectivement 2% et 5% de notre échantillon. Quant à la répartition des indicateurs de notre échantillon par type et par programme, elle est représentée par le tableau ci-dessous :

	Résultats	Produits	Activité
Programme 2	7	1	2
Programme 3	15	-	-
Programme 4	11	-	-
Programme 5	8	-	-
Total échantillon	41	1	2

Tableau n° 9: Répartition des indicateurs par programme et par type de l'échantillon

Après avoir explicité les acquis à consolider, nous allons présenter, dans un paragraphe suivant, les principales insuffisances à améliorer.

### b. Les insuffisances à améliorer :

En nous appuyant sur les fiches descriptives du PAP de 2017 des différents indicateurs de performance de notre échantillon nous avons relevé quelques insuffisances qui peuvent se résumer comme suit :



---

**i. Certains indicateurs ne permettent pas une mesure effective de la performance :**

Les indicateurs ci-après, présentés par programme, ne permettent pas de mesurer effectivement la performance :

➤ **Programme n°2 « Fiscalité » :**

- L'indicateur 2.0.1.1 « Taux des réponses aux demandes de renseignement des citoyens différées par le Centre d'Information Fiscale à Distance (CIFD) » ne permet pas de mesurer l'objectif « Améliorer la qualité du service » du programme n°2. En effet, cet indicateur suscite de nombreuses interrogations : s'agit-il des réponses différées à un jour ? deux jours ? une semaine... ? L'indicateur « Taux des demandes de renseignement des citoyens satisfaites par le Centre d'Information Fiscale à Distance (CIFD) dans un délai inférieur à 48h » serait plus significatif pour apprécier l'amélioration de la qualité du service.
- L'indicateur 2.0.2.2 « Nombre de PV de constatation d'infractions fiscales pénales » ne rend pas compte d'une manière effective de l'objectif « Lutter contre l'évasion fiscale ». En effet, cet indicateur est susceptible d'augmenter et de diminuer si le nombre d'infractions fiscales augmente ou diminue. D'où, la variation de cet indicateur peut s'expliquer non pas par les actions menées par les acteurs concernés mais plutôt par l'augmentation ou la baisse des infractions fiscales.
- L'indicateur 2.0.2.3 « Nombre d'opérations de vérification fiscale » ne permet pas de mesurer l'atteinte de l'objectif « Lutter contre l'évasion fiscale ». Le nombre d'opérations de vérification effectuées ne permet aucune conclusion et soulève de nombreuses questions : est-ce beaucoup ? Est-ce peu ? Est-ce assez ? L'indicateur « Taux d'exécution du programme de vérification fiscale » serait plus pertinent pour apprécier les efforts de lutte contre l'évasion fiscale.
- L'indicateur 2.0.1.1 « Délai moyen de réponse aux pétitions des contribuables » peut ne pas refléter fidèlement l'atteinte de l'objectif « Améliorer la qualité du service ». En effet, le souci de réduire ce délai risque d'induire certaines mauvaises pratiques telles que l'abandon des dossiers complexes qui requièrent plus de temps.

➤ **Programme n°3 « Comptabilité publique » :**

- L'indicateur 3.0.5.3 « Evolution du nombre d'appels reçus par le centre d'appel des infractions radars » ne constitue pas un indicateur pertinent permettant de mesurer l'objectif « Améliorer la qualité du service ». L'évolution des appels reçus ne

---

traduit pas forcément une amélioration du service rendu par le centre mais peut s'expliquer par exemple par une augmentation des infractions routières.

- L'indicateur 3.0.5.2 « Nombre d'adhérents à la télé liquidation » ne constitue plus un indicateur pertinent pour apprécier l'amélioration de la qualité du service. En effet, l'échec de l'instrument « téléliquidation » à faciliter aux contribuables l'accomplissement de leur devoir fiscal, selon l'interlocuteur du programme « Comptabilité publique », fait qu'il est impératif d'écarter cet indicateur et de le remplacer par un autre plus approprié.

➤ **Programme n°5 « Dette publique » :**

- L'indicateur 5.0.3.1 « Le nombre d'adjudications par an » ne constitue pas un indicateur pertinent pour mesurer l'objectif « Développer le marché des titres de l'Etat ». Le nombre d'adjudications ne peut renseigner sur le développement du marché des titres de l'Etat. Le fait d'atteindre le nombre d'adjudication ciblé ne signifie pas que le marché des titres de l'Etat est devenu plus dynamique. En effet, certaines adjudications peuvent être couvertes partiellement voire aucunement. Par conséquent, l'indicateur « Taux de couverture des adjudications »<sup>44</sup> serait plus pertinents dans ce cas.

**ii. Certains indicateurs sont assez semblables :**

Les indicateurs sont soumis à discussion par le Parlement pour cela, le projet annuel de performance devrait privilégier les indicateurs synthétiques permettant d'exprimer la performance réalisée.

Les indicateurs cités ci-dessous présentent sont assez similaires :

➤ **Programme n°3 « Comptabilité publique » :**

Plusieurs indicateurs de ce programme ont trait au même aspect qui est le recouvrement des créances de l'Etat :

**Pour les créances fiscales :**

- L'indicateur 3.0.1.1 : « Taux d'évolution du montant des recouvrements de créances fiscales ».
- L'indicateur 3.0.1.2 : « Taux de recouvrement des créances fiscales constatées »

---

<sup>44</sup> Ministère de l'Economie et des Finances français (2017) : Programme n°117 : « Charge de la dette et trésorerie de l'Etat »

- 
- L'indicateur 3.0.1.3 : « Taux d'évolution du recouvrement des créances fiscales constatées ».

**Pour les créances non fiscales :**

- L'indicateur 3.0.1.4 : « Taux de recouvrement des créances non fiscales constatées ».
- L'indicateur 3.0.1.5 : « Taux d'évolution du recouvrement des créances non fiscales constatées ».

➤ **Programme n°4 « Services du budget » :**

- L'indicateur 4.0.1.2 « Écart entre les prévisions et les réalisations des recettes douanières » constitue une composante de l'écart sur les recettes fiscales. En effet, les recettes douanières sont parties intégrantes des recettes fiscales. Par conséquent, il serait plus pertinent de scinder l'indicateur 4.0.1.1 « Ecart entre les prévisions et les réalisations des recettes fiscales » en deux ou trois indicateurs qui traduiront les écarts sur les composantes les plus importantes des recettes fiscales.

**iii. Certains indicateurs ne sont pas significatifs :**

Certains indicateurs de notre échantillon ne sont pas significatifs et leur simple présence ne fait qu'encombrer les documents de performance et mobiliser inutilement du temps et de l'énergie pour leur justification. Un indicateur est pertinent lorsqu'il se rapporte à un aspect significatif. Nous soulignons dans ce cas les indicateurs qui ont trait aux recettes non fiscales:

- L'indicateur 3.0.1.4 : « Taux de recouvrement des créances non fiscales constatées ».
- L'indicateur 3.0.1.5 : « Taux d'évolution du recouvrement des créances non fiscales constatées ».

**iv. La présence d'indicateurs à connotation négative :**

Les indicateurs ayant trait à des aspects négatifs sont sujets à de nombreuses interprétations susceptibles de mobiliser vainement des efforts pour leur justification. Nous soulignons dans ce cas l'indicateur 3.0.3.1 « Taux de rejet de comptabilité » associé à l'objectif « Tenir une comptabilité fiable et présentée dans les délais ». L'indicateur « Taux de fiabilité de comptabilité » serait plus significatif et éviterait de divulguer des informations techniques et de gestion en vue de sa justification.

---

Après avoir présenté notre analyse des objectifs et des indicateurs de performance, nous présenterons dans la sous-section suivante les résultats et les recommandations.

### **3. RESULTATS ET RECOMMANDATIONS :**

L'analyse des différents objectifs et indicateurs de performance du Ministère des Finances nous a permis de tirer quelques conclusions quant à leur pertinence. Dans cette sous-section, nous allons rappeler, dans un premier paragraphe, les principaux résultats de notre analyse de l'échantillon puis nous allons présenter, dans un deuxième paragraphe, les recommandations.

#### **a. Résultats :**

L'étude que nous avons menée nous a permis d'établir ce qui suit :

##### **i. En ce qui concerne les objectifs :**

L'étude des différents objectifs du Ministère des Finances nous a permis d'établir qu'ils sont tous stratégiques, qu'ils traduisent les priorités de l'action publique et qu'ils ont été arrêtés en cohérence avec la stratégie de leur programme.

Les objectifs définis sont clairs et signifiants et s'adressent bien aux citoyens, aux usagers et aux contribuables. Ils reflètent bien la performance de l'Administration dans toutes ses dimensions : efficacité socio-économique, efficience de gestion et qualité du service.

Et pour leur réalisation, des moyens et des leviers d'action ont été définis en concertation avec les différents acteurs concernés.

Toutefois, en l'absence d'une stratégie clairement définie, certains objectifs stratégiques et prioritaires ayant trait à l'inclusion financière, au développement du partenariat public-privé, à la gouvernance des entreprises publiques et à la modernisation du secteur des assurances ne trouvent pas leur place dans les programmes du ministère. La cartographie des programmes telle que définie actuellement ne répond plus aux nouvelles orientations stratégiques définies dans la note d'orientation du plan de développement 2016-2020.

---

Par ailleurs, certains objectifs ne sont pas suffisamment transversaux pour refléter l'essentiel de leurs axes stratégiques et certains autres ne mettent pas en exergue les enjeux essentiels liés à leurs programmes.

**ii. En ce qui concerne les indicateurs de performance :**

L'analyse des différents indicateurs de performance de notre échantillon nous a permis de conclure que 84% des indicateurs sont spécifiques et à même de traduire les objectifs auxquels ils sont associés.

Et en termes de synthèse et de précision, 86% des indicateurs permettent de rendre compte des objectifs qu'ils cherchent à mesurer. Ils sont synthétiques et définis en nombre réduit.

Et en ce qui concerne les valeurs cibles des différents indicateurs, elles résultent d'un choix réfléchi quant à leur niveau.

Les indicateurs de performance de notre échantillon ont fait l'objet d'une définition concertée avec les principaux acteurs du programme. 93% de ces indicateurs portent bien sur des résultats.

Cependant, certains d'entre eux sont sans lien suffisant avec les objectifs auxquels ils sont adossés et leur variation ne s'explique pas directement par les actions menés par les acteurs du programme.

D'autre part, certains indicateurs sont susceptibles d'induire des pratiques visant à l'améliorer qui risquent de dégrader la situation réelle.

Par ailleurs, la redondance, même si apparente, de certains indicateurs, rendent difficile leur compréhension et leur distinction par les lecteurs des PAP du ministère à savoir les citoyens et les représentants du peuple.

Certains indicateurs ont trait à des aspects insignifiants et surchargent les documents de performance. Certains autres sont à connotation négative et mobilisent vainement des efforts pour leur justification. Ils sont même susceptibles de faire divulguer des informations internes de gestion qui n'ont pas lieu d'être divulguées.

Après avoir rappelé les principaux résultats de notre analyse, nous allons présenter, dans ce qui suit, les recommandations.

---

## **b. Recommandations :**

Compte tenu des résultats de l'analyse cités précédemment, nous avons dégagé quelques recommandations :

### **i. Arrêter une stratégie claire et énoncée dans un document :**

Pour être en mesure de gérer selon le mode GBO et d'orienter ses efforts vers l'atteinte des résultats escomptés, il est indispensable de définir clairement sa stratégie à moyen terme. Cette stratégie comporterait :

- Une description de la mission du ministère et des politiques publiques dont il est à la charge ;
- Un point sur le contexte dans lequel il évolue et les principaux enjeux auxquels il devrait faire face ;
- Les orientations stratégiques du ministère, ses axes stratégiques et les objectifs définis à cet effet ;
- Les résultats cibles au terme de la période couverte par la stratégie ;
- Les indicateurs de performance retenus pour mesurer la réalisation des objectifs.

Nous tenons à souligner que l'unité GBO du Ministère des Finances a élaboré un document synthétisant les orientations et les axes stratégiques du Ministère des Finances. Ce document a été présenté aux différents acteurs responsables des programmes du ministère pour être enrichi de suggestions.

### **ii. Définir des programmes qui couvrent toute l'activité du ministère :**

La gestion budgétaire par objectif implique une déclinaison de la stratégie du ministère en programmes qui couvrent et décrivent la totalité de ses activités. Ils décrivent les grandes missions qui lui sont confiées.

Il est indispensable que la liste des programmes arrêtée puisse trouver son fondement dans la stratégie du ministère. Ces programmes doivent être cohérents et répondre aux orientations stratégiques du ministère.

---

Ces programmes peuvent concerner une direction ou un ensemble de directions, un service ou une partie de service l'important est qu'ils concernent les acteurs appropriés.

**iii. Sélectionner des objectifs pertinents qui traduisent les enjeux essentiels des programmes :**

Les objectifs sont définis en partant des considérations stratégiques et des orientations retracées par la stratégie du ministère.

Les objectifs doivent être définis en nombre réduit et suffisamment transversaux. Ils n'ont pas à couvrir tous les champs d'activité du ministère mais refléter les aspects les plus représentatifs de son activité.

Par ailleurs, les objectifs définis doivent traduire explicitement les enjeux essentiels de leurs programmes. Ils doivent mettre en évidence ces principaux enjeux et porter sur les aspects les plus significatifs de la performance.

**iv. Choisir des indicateurs pertinents qui mesurent la performance :**

Définir des indicateurs significatifs de résultat est inéluctable pour apprécier la performance. Ces indicateurs serviront à exprimer l'objectif et à en mesurer le degré de réalisation.

Les indicateurs doivent être suffisamment liés aux objectifs auxquels ils sont associés de sorte que toute évolution de l'indicateur traduit bien un progrès dans réalisation de l'objectif correspondant. Cette évolution doit être imputable aux efforts des différents acteurs responsables du programme.

Par ailleurs, les indicateurs sont sujets à discussion par les décideurs et les représentants du peuple. Ils doivent être suffisamment synthétiques et à même de traduire la performance dans ses différentes dimensions.

Ces indicateurs serviront à porter un jugement et à prendre les décisions. Et pour prendre les bonnes décisions, il est indispensable de sélectionner un jeu d'indicateurs pertinents.

---

**v. Rédiger un document de performance clair et concis :**

Les documents de performance sont d'une importance capitale. Ils permettent le suivi et l'évaluation de la performance.

Il est indispensable, dans la démarche de performance, d'aboutir à un document le plus synthétique possible susceptible d'être compris par les décideurs et les citoyens. Pour ce faire, il doit être rédigé dans une langue compréhensible.

Ce document doit faire ressortir les axes stratégiques du ministère autour desquels seront organisées ses actions durant les années à venir.

Il doit retracer, de manière succincte, la stratégie du ministère et présenter pour chaque programme, sa stratégie, ses objectifs et ses indicateurs de performance.

Il doit justifier pertinemment le choix des objectifs, des indicateurs et des valeurs cibles retenus.

Au final, il constitue le document de performance duquel le ministère ou l'organisme considéré tire toute sa légitimité.



---

## CONCLUSION

Au terme de cette analyse du cadre de performance du Ministère des Finances, plusieurs questions évoquées précédemment ont trouvé des éléments de réponse.

Au bénéfice de la démarche de performance, nous avons constaté une participation active des acteurs des différents programmes de notre échantillon. La volonté d'améliorer la qualité des objectifs et des indicateurs de performance s'exprime par la dynamique des échanges entre les acteurs d'un même programme.

La majorité des objectifs et indicateurs de performance ont bien fait l'objet d'une définition concertée avec les différents acteurs concernés.

Les objectifs définis pour chacun des programmes de notre échantillon sont stratégiques et traduisent bien les priorités de l'action publique. Les indicateurs de performance sont bien précis et mesurent la performance pour certains programmes de notre échantillon.

Cependant, certaines insuffisances risquent de l'emporter sur ces éléments de satisfaction. En effet, l'absence d'une stratégie clairement définie a eu pour conséquence de remettre en cause la cartographie actuelle des programmes du ministère. Au vu des nouvelles orientations stratégiques, définies par la note d'orientation du plan de développement 2016-2020, certains axes stratégiques prioritaires ne trouvent pas place dans les programmes actuels.

D'autre part, la lecture de certains objectifs de notre échantillon ne renseigne pas sur les enjeux essentiels liés à leur programme. Ces enjeux doivent être explicités au travers les objectifs.

Par ailleurs, certains indicateurs ne permettent pas une mesure effective de la performance.

Toutefois, nous soulignons, qu'en dépit des insuffisances relevées et explicitées précédemment, nous ne pouvons tirer de conclusion définitive quant à la pertinence de ces objectifs et indicateurs de performance.

Nous rappelons que la mise en place de la GBO est en phase expérimentale au niveau national et que l'expérience du Ministère des Finances est relativement jeune.

---

Nous soulignons, que les efforts d'amélioration observés lors de notre passage dans les services centraux du ministère constituent, à mon avis, une preuve de réussite de l'expérimentation de la GBO.

---

## CONCLUSION GÉNÉRALE

Mesurer la performance et l'améliorer préoccupe les autorités publiques depuis des décennies. Si un grand nombre de pays ont adopté depuis plusieurs années les principes la gestion axée sur les résultats dans le processus budgétaire, ce n'est que récemment que cette approche s'est imposée en Tunisie.

Cette notion de performance du secteur public a pris une importance particulière depuis quelques années. L'Etat tunisien est confronté plus que jamais à des récessions, à des exigences croissantes portant sur la qualité des services publics et même à des interrogations de plus en plus marquées des citoyens sur l'usage des fonds publics.

Ces pressions ont induit une plus grande responsabilité des pouvoirs publics qui sont, dès à présent, appelés à rendre compte de leurs actions.

La réforme de la gestion budgétaire, inspirée des principes de la gestion axée sur les résultats, implique de nouvelles méthodes de gestion publique. Cette approche place la performance, dans toutes ses dimensions, au cœur de l'action publique.

C'est à travers les objectifs et les indicateurs que se mesure la performance d'un ministère ou d'un organisme public, dans un sens plus large. Le choix de ces objectifs et indicateurs est crucial. Il doit traduire la stratégie et ses priorités et refléter d'une manière fidèle les enjeux du moment.

Notre étude s'est intéressée au choix des objectifs et indicateurs de performance du Ministère des Finances tunisien. Elle vise à apprécier la pertinence de ces objectifs et indicateurs de performance au regard de la stratégie, de ses priorités et des enjeux auxquels le ministère doit faire face.

Pour évaluer la pertinence de ces objectifs et indicateurs de performance, nous avons retenu un échantillon de quatre programmes et une période de quatre années budgétaires (2014-2017).

Notre analyse est menée en deux grandes parties : la première a concerné les objectifs tandis que la deuxième les indicateurs de performance.

---

Les résultats ont révélé que tous les objectifs sont bien de niveau stratégique et que 93% des indicateurs de performance portent bien sur des résultats. Cependant, en l'absence d'une stratégie clairement définie, certains axes stratégiques prioritaires n'ont pas trouvé leur place dans les programmes du Ministère

Par ailleurs, l'absence d'un cadre réglementaire fait que cette réforme est toujours en phase d'expérimentation. La GBO ne sera fonctionnelle que si la nouvelle Loi Organique du Budget de l'Etat est votée. Cette loi, restée en instance d'approbation depuis 2015, constitue le cadre réglementaire qui définirait les règles de gestion selon le mode GBO.

Ce retard dans l'approbation de cette loi risque de démotiver les acteurs publics et de redonner une nouvelle légitimité à la logique de moyens.

---

## BIBLIOGRAPHIE

### Articles et ouvrages :

BRUNETIÈRE, J.R. (2013), Indicateurs, évaluation et typologie des objectifs : contrôle de gestion et performance sociale. *Revue française d'administration publique*, n°148, p.967-976.

CLICHE, P. (2015), *Budget public et performance*. Québec : Presse de l'Université du Québec, 2015, 272 p.

GALEMAR, V., GILLES, L. et Simon, M.O. (2012), Performance, efficacité, efficience: les critères d'évaluation des politiques sociales sont-ils pertinents? *Cahier de recherche CRÉDOC n°299*.

MORDACQ, F. (2013), L'expérience tunisienne dans le domaine de la réforme du budget. In : Institut des Finances Basil Fuleihan, *Les finances publiques: outil de modernisation et de performance de l'Etat*. Institut des Finances Basil FuleihanBeirut Liban, 26 et 27 mars.

OCDE (2007), *La budgétisation axée sur la performance dans les pays de l'OCDE*. Paris : Les éditions de l'OCDE, 2007, 239p.

Voyer P. (1999), *Tableaux de bord de gestion et indicateurs de performance*, 2<sup>ème</sup> édition. Québec : Presses de l'université du Québec, 1999, 472p.

### Rapports et guides méthodologiques :

ADE (2008), *Assistance technique pour la mise en place d'un Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) et l'élaboration d'indicateurs de performance pour la Gestion Budgétaire par Objectifs (GBO)*. République de Tunisie, mai.

ANDRZEJ, T., ABDERASZEWSKI, F., BOUAYAD, A., FOX, J.D. et WOLFGANG M. (1999), *Budgétisation axée sur les résultats : expérience des organisations du système des Nations Unies*. Genève, Juin.

ARTHUIS, J. (2005), *Sénat français: Rapport d'information n°220*. République de France, mars.

Banque Mondiale (2009), *Guide méthodologique : Dialogue de gestion et pilotage de la performance*. République de Tunisie, Mai.

BUSSERAU, D., MEHAIGNERIE, P., CARREZ, G., ARTHUIS, J., MARINI, P., LOGEROT, F. et BARILARI, A. (2004), *Guide méthodologique : La démarche de performance : Stratégie, objectifs, indicateurs*. République de France, juin.

---

CHELA-LAFAY, A. et CHOL, C. (2006), *25 ans de réforme de la gestion publique dans les pays de l'OCDE : Convergence et systémique*. République de France, mai.

C. I. A. P. (2009), *Guide Général d'audit des programmes*. République de France, Septembre.

C. I. A. P. (2006), *Guide Général d'audit des programmes*. République de France, Décembre.

COLLANGE, G.; DEMENGEL, P. ; POINSARD, R. (2006), *Guide méthodologique du suivi de la performance*. Royaume du Maroc, Novembre.

OCDE (2013), *Consolider la transparence budgétaire pour une meilleure gouvernance publique en Tunisie*. République de Tunisie, 2013.

OCDE (2016), *Une meilleure performance pour une meilleure gouvernance publique en Tunisie*. République de Tunisie, 2014.

OCDE (2016), *Une meilleure planification pour une meilleure gouvernance budgétaire*. République de Tunisie, 2016.

Secrétariat du Conseil du Trésor Québec (2003), *Modernisation de la gestion publique- Guide sur les indicateurs*. Québec, février.

Secrétariat du Conseil du Trésor Québec (2014), *Guide sur la gestion axée sur les résultats*. Québec, 2014.

### **Autres documents :**

Ministère des Finances tunisien (2013), *Projet Annuel de Performance du Ministère des Finances pour l'année 2014*. République de Tunisie, décembre.

Ministère des Finances tunisien (2014), *Projet Annuel de Performance du Ministère des Finances pour l'année 2015*. République de Tunisie, novembre.

Ministère des Finances tunisien (2015), *Projet Annuel de Performance du Ministère des Finances pour l'année 2016*. République de Tunisie, novembre.

Ministère des Finances tunisien (2015), *Guide pratique de mise en œuvre de la GBO*. République de Tunisie, juin.

Ministère des Finances tunisien (2016), *Projet Annuel de Performance du Ministère des Finances pour l'année 2017*. République de Tunisie, octobre.

UEMOA (2009), *Directive N°06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant loi de finances au sein de l'UEMOA*. Dakar, Juin.

### **Sites Web :**

[www.credoc.fr](http://www.credoc.fr)

[www.coso.org](http://www.coso.org)

---

[www.finances.gov.tn](http://www.finances.gov.tn)

[www.gbo.tn](http://www.gbo.tn)

[www.ipsasb.org](http://www.ipsasb.org)

[www.performance-publique.budget.gouv.fr](http://www.performance-publique.budget.gouv.fr)

[www.oecd.org](http://www.oecd.org)

---

# TABLE DES MATIERES

<b>INTRODUCTION GENERALE .....</b>	<b>5</b>
<b>CHAPITRE I : LA BUDGÉTISATION AXÉE SUR LES RÉSULTATS : UN NOUVEAU PARADIGME DE LA GESTION FINANCES PUBLIQUES.....</b>	<b>7</b>
INTRODUCTION .....	8
I. LA BUDGETISATION AXEE SUR LES RESULTATS, SES OBJECTIFS ET IMPLICATIONS : .....	9
1. LA BUDGETISATION AXEE SUR LES RESULTATS : SES RAISONSD'ETRE : .....	9
a. Pourquoi une logique de résultats ? .....	9
b. Qu'est ce que la budgétisation axée sur les résultats ?.....	11
2. LA BUDGETISATION AXEE SUR LES RESULTATS : SES OBJECTIFS : .....	12
a. Des politiques publiques plus claires et plus intelligibles : .....	12
b. Une meilleure gouvernance publique : .....	12
c. Un budget plus transparent: .....	12
d. Un service public de qualité : .....	13
3. LA BUDGETISATION AXEE SUR LES RESULTATS : SES IMPLICATIONS : .....	14
a. Une pluri-annualité budgétaire : .....	14
b. Des hypothèses macroéconomiques réalistes et crédibles : .....	14
c. Une démarche descendante dans l'élaboration du budget : .....	15
d. Un assouplissement des contrôles : .....	15
e. Une culture de résultats : .....	15
f. Un budget par programmes : .....	15
II. LA BUDGETISATION AXEE SUR LES RESULTATS EN TUNISIE (GBO) : .....	16
1. APERÇU HISTORIQUE DE LA RÉFORME GBO : .....	16
2. POURQUOI LA RÉFORME ? .....	17
3. COMPOSANTES DE LA RÉFORME : .....	18
a. Comptabilité publique : .....	19
b. Nomenclature budgétaire : .....	19
c. Système d'informations : .....	20
d. Contrôle budgétaire : .....	21
e. Démarche de performance : .....	22
4. ETAT D'AVANCEMENT DE LA RÉFORME : .....	24
a. Composante « Comptabilité » : .....	24
b. Composante « nomenclature budgétaire » : .....	24
c. Composante « Système d'informations » : .....	25
d. Composante « Contrôle » : .....	25
e. Composante « performance » : .....	26
f. Composante « réglementation » : .....	26
III. LE CADRE DE PERFORMANCE ET LES CRITÈRES DE SA PERTINENCE : .....	27
1. LA PERFORMANCE PUBLIQUE : .....	27
2. LE CADRE DE PERFORMANCE : STRATÉGIE, OBJECTIFS ET INDICATEURS : .....	29
a. La stratégie : .....	29
b. Les objectifs : .....	30
c. Les indicateurs de performance : .....	31
3. LES DOCUMENTS DE LA PERFORMANCE : .....	32



a. Le projet annuel de performance (PAP) :	32
b. Le rapport annuel de performance (RAP) :	33
4. LA PERTINENCE DU CADRE DE PERFORMANCE :	33
a. La pertinence des objectifs :	33
b. La pertinence des indicateurs :	34
CONCLUSION.....	36
<b>CHAPITRE II : EVALUATION DE LA PERTINENCE DU CADRE DE PERFORMANCE DU MINISTÈRE DES FINANCES TUNISIEN .....</b>	<b>37</b>
INTRODUCTION .....	38
I. METHODOLOGIE ET ECHANTILLON :	39
1. METHODOLOGIE :	40
a. Pertinence des objectifs :	42
b. Pertinence des indicateurs :	43
2. ECHANTILLON :	44
a. Présentation des programmes :	45
b. Justification du choix de l'échantillon :	47
II. ANALYSE ET RECOMMANDATIONS :	50
1. ANALYSE DE LA PERTINENCE DES OBJECTIFS :	51
a. Les acquis à consolider :	52
b. Les insuffisances à améliorer :	54
2. ANALYSE DE LA PERTINENCE DES INDICATEURS DE PERFORMANCE:	61
a. Les acquis à consolider :	61
b. Les insuffisances à améliorer :	63
3. RESULTATS ET RECOMMANDATIONS :	67
a. Résultats :	67
b. Recommandations :	69
CONCLUSION.....	72
<b>CONCLUSION GÉNÉRALE .....</b>	<b>74</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE.....</b>	<b>76</b>
<b>ANNEXES .....</b>	<b>81</b>

---

## ANNEXES

- Annexe 1** : Cadre des Dépenses à Moyen Terme du Ministère des Finances tunisien 2017-2019.....
- Annexe 2** : Décret n° 2013-3926 du 18 septembre 2013 portant création de l'unité GBO auprès du Ministère des Finances.....
- Annexe 3** : Questionnaire d'évaluation des objectifs et des indicateurs du Ministère des Finances.....
- Annexe 4** : Liste des interlocuteurs des programmes.....
- Annexe 5** : Organigramme du Ministère des Finances.....
- Annexe 6** : Circulaire du Chef du gouvernement n°9 du 9 mai 2016 relative à la préparation du projet de loi de finances pour l'année 2017.....
- Annexe 7** : Matrices des programmes de l'échantillon.....
- Annexe 8** : Évolution des axes stratégiques des programmes de l'échantillon dur la période 2014-2017.....
- Annexe 9** : Liste des indicateurs de performance jugés spécifiques.....
- Annexe 10** : Liste des indicateurs de performance jugés précis.....

**Annexe1 : Cadre des Dépenses à Moyen Terme du Ministère des Finances tunisien2017-2019**

Unité : millions de dinar

Programme	Réalizations			LF	Prévisions		
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Programme 1 : Douanes</b>	<b>170 334</b>	<b>181 289</b>	<b>206 188</b>	<b>297 681</b>	<b>327 274</b>	<b>424 112</b>	<b>489 787</b>
<i>Dépenses de fonctionnement</i>	163 262	165 394	193 339	213 489	272 009	350 612	412 612
<i>Dépenses de développement</i>	7 072	158 950	12 489	84 192	55 265	73 500	77 175
<b>Programme 2 : Fiscalité</b>	<b>85 276</b>	<b>107 851</b>	<b>119 546</b>	<b>129 888</b>	<b>142 935</b>	<b>168 808</b>	<b>185 186</b>
<i>Dépenses de fonctionnement</i>	83 025	106 522	117 818	127 367	140 173	165 548	181 600
<i>Dépenses de développement</i>	2 251	1 329	1 728	2 521	2 762	3 260	3 586
<b>Programme 3 : Comptabilité publique</b>	<b>122 005</b>	<b>147 287</b>	<b>188 787</b>	<b>194 956</b>	<b>220 111</b>	<b>225 848</b>	<b>224 629</b>
<i>Dépenses de fonctionnement</i>	117 144	138 402	179 975	185 986	185 025	220 160	220 361
<i>Dépenses de développement</i>	4 861	8 885	8 812	8 970	8 135	5 688	4 268
<b>Programme 4 : Services du budget</b>	<b>3 925</b>	<b>5 256</b>	<b>5 916</b>	<b>6 738</b>	<b>6 896</b>	<b>7 007</b>	<b>6 993</b>
<i>Dépenses de fonctionnement</i>	3 875	5 248	5 586	6 543	6 760	6 861	6 836
<i>Dépenses de développement</i>	50	8 152	330	195	136	146	157
<b>Programme 5 : Dette publique</b>	<b>500</b>	<b>852</b>	<b>1 024</b>	<b>1 250</b>	<b>1 414</b>	<b>1 420</b>	<b>1 395</b>
<i>Dépenses de fonctionnement</i>	0	849	1 022	1 166	1 340	1 340	1 309
<i>Dépenses de développement</i>	500	3	2	84	74	80	86
<b>Programme 6 : Pilotage &amp; appui</b>	<b>20 288</b>	<b>21 415</b>	<b>114 694</b>	<b>183 285</b>	<b>207 790</b>	<b>222 450</b>	<b>237 483</b>
<i>Dépenses de fonctionnement</i>	15 788	20 914	16 502	30 820	30 475	31 791	32 775
<i>Dépenses de développement</i>	4500	501 308	97 192	152 865	117 713	190 659	204 708
<b>Total</b>	<b>902 529</b>	<b>1119 900</b>	<b>635 151</b>	<b>814 198</b>	<b>609 420</b>	<b>1 049 645</b>	<b>1 145 473</b>

---

## **Annexe n°2 : Décret n° 2013-3926 du 18 septembre 2013 portant création d'une unité GBO auprès du Ministère des Finances**

Vu le décret n° 99-821 du 12 avril 1999, fixant le statut particulier au corps technique commun des administrations publiques, ensemble les textes qui l'ont modifié ou complété,

Vu le décret n° 2013-1372 du 15 mars 2013, portant nomination des membres du gouvernement.

Arrête :

Article premier - Le concours interne sur dossiers pour la promotion au grade de technicien principal est ouvert aux techniciens titulaires justifiant d'au moins cinq (5) ans d'ancienneté dans ce grade à la date de clôture de la liste des candidatures.

Art. 2 - Le concours interne susvisé est ouvert par décision du ministre des affaires étrangères qui fixe :

- le nombre d'emplois mis en concours,
- la date de clôture de la liste d'inscription,
- la date de la réunion du jury du concours.

Art. 3 -Les candidats au concours susvisé doivent

adresser leurs demandes de candidature par la voie hiérarchique accompagnées des pièces suivantes :

- un curriculum vitae,
- un dossier comprenant les pièces justificatives des services accomplis par le candidat au sein de l'administration,

Art. 4 - La composition du jury du concours interne susvisé est fixée par arrêté du chef du gouvernement.

Art. 5 - Les critères d'appréciation des dossiers des candidats sont fixés comme suit :

- ancienneté générale, (coefficient 1),
- ancienneté dans le grade, (coefficient 1),

-une bonification est accordée pour les diplômes supérieurs au niveau exigé pour le recrutement dans le grade du candidat, (coefficient 0.5),

-formation et recyclage organisés par l'administration durant les deux dernières années qui précèdent l'année du concours, (coefficient 0.5),

- une bonification est accordée pour celui qui n'a pas eu de sanctions disciplinaires concernant le comportement et l'assiduité durant les cinq dernières années, (coefficient 0.5).

-une note évaluative pour le concours est attribuée au candidat par son supérieur hiérarchique comportant ses appréciations pour son travail, son comportement et son assiduité (coefficient 0.5),

Il est attribué à chaque critère une note variant de zéro (0) à vingt (20),

Art. 6 - Si plusieurs candidats ont obtenu le même nombre de points, la priorité est accordée au candidat le plus ancien dans le grade, et en cas d'égalité dans l'ancienneté, la priorité est accordée au plus âgé.

Art. 7 -La liste des candidats admis au concours susvisé est arrêtée définitivement par le ministre des affaires étrangères.

Art. 8 - Le présent arrêté sera publié au Journal Officiel de la République Tunisienne.

Tunis, le 16 septembre 2013.

Le ministre des affaires étrangères

OthmenJarandi

Vu Le Chef du Gouvernement

Ali Larayedh

### **MINISTERE DES FINANCES**

[Décret n° 2013-3926 du 18 septembre 2013, portant création d'une unité de gestion par objectifs du ministère des finances pour la réalisation du projet de réforme de la gestion du budget de l'Etat et fixant son organisation et les modalités de son fonctionnement.](#)

Le chef du gouvernement, Sur proposition du ministre des finances, Vu la loi constituante n° 2011-6 du 16 décembre 2011, portant organisation provisoire des

pouvoirs publics,

Vu la loi n° 67-53 du 8 décembre 1967, portant loi organique du budget, ensemble les textes qui l'ont modifiée ou complétée et notamment la loi organique n° 2004-42 du 13 mai 2004,

Vu la loi n° 83-112 du 12 décembre 1983, portant statut général du personnel de l'Etat, des collectivités locales et des établissements publics à caractère administratif, ensemble les textes qui l'ont modifiée ou complétée et notamment la loi n° 2007-69 du 27 décembre 2007 et le décret-loi n° 2011-89 du 23 septembre 2011,

Vu le décret n° 91-556 du 23 avril 1991, portant organisation du ministère des finances, ensemble les textes qui l'ont modifié ou complété et notamment le décret n° 2011-2856 du 7 octobre 2011,

Vu le décret n° 96-1236 du 6 juillet 1996, portant création d'unités de gestion par objectifs,

Vu le décret n° 2006-1245 du 24 avril 2006, fixant le régime d'attribution et de retrait des emplois fonctionnels d'administration centrale,

Vu le décret n° 2007-893 du 10 avril 2007, portant création d'un comité ministériel pour la coordination et la conduite du projet de réforme de la gestion du budget de l'Etat par objectifs et fixant ses attributions, sa composition et les modalités de son fonctionnement,

Vu le décret n° 2008-2899 du 25 août 2008, portant création d'unités de gestion par objectifs pour la réalisation du projet de réforme de la gestion du budget de l'Etat et fixant son organisation et les modalités de son fonctionnement,

Vu le décret n° 2008-4112 du 30 décembre 2008, portant création d'une unité de gestion par objectifs pour la réalisation du projet de réforme de la gestion du budget de l'Etat et fixant son organisation et les modalités de son fonctionnement,

Vu le décret n° 2013-1372 du 15 mars 2013, portant nomination des membres du gouvernement.

Vu l'avis du tribunal administratif,

Vu la délibération du conseil des ministres et après information du Président de la République.

Décète :

Article premier - Il est créé une unité de gestion par objectifs du ministère des finances pour la réalisation du projet de réforme de la gestion du

budget de l'Etat.

Art. 2 - Cette unité est placée sous l'autorité du ministre des finances ou son représentant et aura pour mission :

la coordination dans les différentes étapes de mise en œuvre avec l'unité de gestion par objectifs pour la réalisation du projet de réforme du budget de l'Etat, créée au ministère des finances par le décret n° 4112-2008 du 30 décembre 2008 susvisé,

la conduite et le suivi des différents travaux relatifs à la mise en place du système de gestion budgétaire par objectifs au sein du ministère,

-l'encadrement et la formation des agents du ministère intervenant dans la mise en place du nouveau système de gestion du budget par objectifs, dans l'élaboration, l'exécution et le suivi du budget,

-la contribution à l'élaboration des programmes, sous-programmes et actions, -l'aide à :

la fixation des indicateurs de performance pour chaque programme,

la préparation et à l'actualisation du cadre sectoriel de dépenses à moyen terme,

la préparation des rapports et documents qui accompagnent les projets de budgets annuels du ministère des finances, selon la nouvelle programmation,

la création au sein du ministère des finances et au profit des intervenants dans la mise en place de la réforme d'une base de données au ministère pour la collecte d'informations et de documents relatifs au projet,

La soumission de rapports trimestriels au ministre des finances sur l'avancement des travaux de mise en place de la réforme,

Art. 3 - Le délai de réalisation de ce projet est fixé à cinq ans à compter de l'entrée en vigueur du présent décret et ce selon les étapes suivantes :

-la première année : l'unité est chargée notamment des travaux suivants :

Le suivi de l'étape de formation dans la gestion budgétaire par objectifs,

le démarrage de l'élaboration d'une base de données et la discussion du plan des

---

programmes du ministère avec les administrations et les cadres concernés et par la suite la conduite des travaux de fixation de ces programmes et du cadre de performance de chaque programme,

la conduite des travaux d'élaboration d'un exercice relatif au budget du ministère pour l'année prochaine et la fixation des tableaux de passage à la classification budgétaire selon les programmes,

le démarrage de l'élaboration du projet annuel de performance pour la troisième année et du projet du budget du ministère selon les programmes,

la soumission des rapports trimestriels au ministre des finances sur l'avancement des travaux de mise en place du nouveau système.

La deuxième année : l'unité est chargée notamment des travaux suivants : la fixation des tableaux définitifs de passage de la classification budgétaire actuelle à la classification budgétaire selon les programmes

---

la conduite des travaux d'élaboration du budget du ministère pour l'année prochaine suivant la gestion par objectifs et en coordination directe avec les administrations concernées,

la conduite des travaux d'élaboration du cadre des dépenses à moyen terme pour le ministère et pour chaque programme,

la conduite des travaux d'élaboration des rapports et des documents qui accompagnent les projets des budgets annuels selon la programmation,

actualisation de la base de données pour la collecte d'informations et de document au profit des intervenants dans la mise en place du nouveau système.

-la troisième année : l'unité est chargée notamment des travaux suivants :

l'application progressive des solutions techniques pour harmoniser la gestion des finances publiques avec la gestion du budget par objectifs,

la formation des cadres du ministère dans l'ensemble des solutions techniques convenues,

la conduite des travaux d'élaboration du budget du ministère pour l'année prochaine suivant l'approche de la gestion par objectifs et en coordination directe avec les administrations concernées,

la conduite des travaux d'élaboration du cadre des dépenses à moyen terme pour le ministère et pour chaque programme,

la conduite des travaux d'élaboration des rapports et des documents qui accompagnent les projets des budgets annuels selon la programmation.

-la quatrième année : l'unité est chargée notamment des travaux suivants :

l'application progressive des solutions techniques pour harmoniser la gestion des finances publiques avec la gestion du budget par objectifs,

la formation des cadres du ministère dans l'ensemble des solutions techniques convenues,

la conduite des travaux d'élaboration du budget du ministère pour l'année prochaine suivant l'approche de la gestion par objectifs et en coordination directe avec les administrations concernées,

la conduite des travaux d'élaboration du

cadre des dépenses à moyen terme pour le ministère et pour chaque programme,

la conduite des travaux d'élaboration des rapports et des documents qui accompagnent les projets des budgets annuels selon la programmation.

-la cinquième année : l'unité est chargée notamment des travaux suivants :

la conduite des travaux d'élaboration du budget du ministère pour l'année prochaine suivant l'approche de la gestion par objectifs et en coordination directe avec les administrations concernées,

l'assistance des chefs de programmes pour l'exécution effective du budget selon la nouvelle approche,

la conduite des travaux d'élaboration du cadre des dépenses à moyen terme pour le ministère et pour chaque programme,

la conduite des travaux d'élaboration des rapports et des documents qui accompagnent les projets des budgets annuels selon la programmation.

Art. 4 - Les travaux de l'unité sont évalués conformément aux critères suivants :

\* efficacité du suivi de la réalisation du projet.

respect des délais et des étapes de réalisation du projet.

taux de réalisation des missions dévolues à l'unité.

efficacité des interventions de l'unité pour surmonter les difficultés dans l'exécution du projet.

Art. 5 - L'unité prévue à l'article premier du présent décret comprend les emplois fonctionnels suivants :

un chef d'unité ayant rang et avantages de directeur général d'administration centrale,

un directeur ayant rang et avantages de directeur d'administration centrale,

-deux (2) sous-directeurs ayant rang et avantages d'un sous-directeur d'administration centrale,

-quatre (4) chefs de service ayant rang et avantages d'un chef de service d'administration centrale.

---

Art. 6 - Il est créé au ministère des finances une commission présidée par le ministre des finances ou son représentant ayant pour mission le suivi et l'évaluation des missions confiées à l'unité de gestion par objectifs ci-dessus indiquée.

Les membres de la commission sont désignés par arrêté du chef de gouvernement.

Le ministre des finances désigne le secrétariat de la commission, chargé d'aider son président à organiser et à conduire ses travaux.



---

Le président de la commission peut faire appel à toute personne parmi les responsables et les compétences dont la participation est jugée utile.

La commission se réunit sur convocation de son président au moins une fois tous les six mois et chaque fois que la nécessité l'exige. Il fixe la date de ses réunions et ses ordres du jour. Elle ne peut délibérer valablement qu'en présence au moins de la moitié de ses membres.

Lorsque le quorum n'est pas atteint, la commission est convoquée pour une deuxième réunion, dans ce cas ses délibérations sont régulières nonobstant le nombre des membres présents.

Les décisions de la commission sont prises à la majorité des voix de ses membres présents et en cas d'égalité, la voix du président est prépondérante. Les travaux de la commission sont consignés dans des procès-verbaux rédigés par le rapporteur et signés par tous les membres présents.

Art. 7 - Le ministre des finances soumet au chef du gouvernement un rapport annuel sur l'activité de l'unité de gestion par objectifs prévue à l'article premier du présent décret et ce conformément aux dispositions du décret n° 96-1236 du 6 juillet 1996 susvisé.

Art. 8 -Le ministre des finances est chargé de l'exécution du présent décret qui sera publié au Journal Officiel de la République Tunisienne.

Tunis, le 18 septembre 2013.

Le Chef du  
Gouvernement  
Ali Larayedh

Par décret n° 2013-3927 du 23 septembre 2013.

Monsieur Mohamed Chouikha, contrôleur général des finances, est chargé des fonctions de directeur général des participations au ministère des finances.

Par décret n° 2013-3928 du 23 septembre 2013.

Monsieur Abderrahmen Khochtali,

contrôleur général des finances, est chargé des fonctions de directeur général des douanes au ministère des finances.

Le présent décret prend effet à compter du 26 août 2013.

Par décret n° 2013-3929 du 23 septembre 2013.

Monsieur Mohamed Chouikha, contrôleur général des finances, est nommé chargé de mission au cabinet du ministre des finances.

Par décret n° 2013-3930 du 9 septembre 2013.

Le colonel des douanes Youssef Abdessalam est nommé chef de bureau de l'anti-dumping à la direction générale des douanes.

En application des dispositions de l'article 8 du décret n° 94-1845 du 6 septembre 1994, l'intéressé bénéficie du rang et des avantages de directeur d'administration centrale.

Par décret n° 2013-3931 du 9 septembre 2013.

Le colonel des douanes Chamseddine Naija est nommé directeur des régimes douaniers à la direction générale des douanes.

A ce titre, l'intéressé bénéficie du rang et des avantages de directeur d'administration centrale.

Par décret n° 2013-3932 du 9 septembre 2013.

Le colonel des douanes Mokhtar Bouajila est nommé directeur du contentieux et des poursuites à la direction générale des douanes.

A ce titre, l'intéressé bénéficie du rang et des avantages de directeur d'administration centrale.

Par décret n° 2013-3933 du 9 septembre 2013.

Le lieutenant colonel des douanes Tarek Karkni est nommé sous-directeur de la technique douanière à la direction régionale des douanes de Médenine.

En application des dispositions de l'article 28 du décret n° 94-1845 du 6 septembre 1994,

---

l'intéressé bénéficie du rang et des avantages de sous-directeur d'administration centrale.

Par décret n° 2013-3934 du 9 septembre 2013.

Le colonel des douanes Mohamed Faouzi Kôli est nommé sous-directeur des services de soutien à la direction régionale des douanes de Tunis Nord.

En application des dispositions de l'article 28 du décret n° 94-1845 du 6 septembre 1994, l'intéressé bénéficie du rang et des avantages de sous-directeur d'administration centrale.

**Annexe 3: Questionnaire d'évaluation des objectifs et des indicateurs du Ministère des Finances**

<b>Objectifs du questionnaire</b>	Analyse de la <b>pertinence</b> des <u>objectifs</u> et des <u>indicateurs</u> de <u>performances</u> des programmes du Ministère des Finances.		
Nom du responsable		Qualité /Fonction:	
Programme		Date de la visite	
<b>A. Évaluation des objectifs :</b>			
Questions	Précisions	Réponses	
Quelle est la nature de l'objectif défini?	<p><i>Un objectif <u>stratégique</u> est un objectif général à long terme. Il exprime la stratégie du programme.</i></p> <p><i>Un objectif <u>opérationnel</u> est la traduction, pour chaque service, des objectifs stratégiques. Il contribue à la réalisation des objectifs stratégiques.</i></p>	<p><b>Objectif 1</b> <input type="checkbox"/></p> <p><b>Objectif 2</b> <input type="checkbox"/></p> <p><b>Objectif 3</b> <input type="checkbox"/></p> <p><b>S</b> : Stratégique <b>O</b> : Opérationnel</p>	
Quels sont les documents de référence ?	<p><i>Les documents officiels qui constituent le point de départ pour la formulation des objectifs</i></p>	<p><input type="checkbox"/> Plan de développement</p> <p><input type="checkbox"/> Stratégie sectorielle</p> <p><input type="checkbox"/> Textes définissant les attributions du ministère</p> <p><input type="checkbox"/> Autres</p>	

L'objectif défini traduit-il une priorité ?	<i>L'objectif est fixé sur la base des priorités de l'intervention publique</i>	<p style="text-align: center;"><b>OUI    NON</b></p> <p><b>Objectif 1</b>    <input type="checkbox"/>    <input type="checkbox"/></p> <p><b>Objectif2</b>    <input type="checkbox"/>    <input type="checkbox"/></p> <p><b>Objectif 3</b>    <input type="checkbox"/>    <input type="checkbox"/></p>
Quelle est la finalité de l'objectif ?	<p><b>A</b> : Améliorer la qualité de services (qualité de service)</p> <p><b>B</b> : Atteindre les résultats escomptés (efficacité)</p> <p><b>C</b>:Atteindre les résultats au moindre coût (efficience)</p>	<p><b>Objectif 1</b> <input type="checkbox"/></p> <p><b>Objectif 2</b> <input type="checkbox"/></p> <p><b>Objectif 3</b> <input type="checkbox"/></p>
L'atteinte de l'objectif dépend-elle de plusieurs structures ?		<p style="text-align: center;"><b>OUI    NON</b></p> <p><b>Objectif 1</b>    <input type="checkbox"/>    <input type="checkbox"/></p> <p><b>Objectif2</b>    <input type="checkbox"/>    <input type="checkbox"/></p> <p><b>Objectif 3</b>    <input type="checkbox"/>    <input type="checkbox"/></p>
SI oui, ces structures relèvent-elles d'autres missions ?		<p style="text-align: center;"><b>OUI    NON</b></p> <p><b>Objectif 1</b>    <input type="checkbox"/>    <input type="checkbox"/></p> <p><b>Objectif2</b>    <input type="checkbox"/>    <input type="checkbox"/></p> <p><b>Objectif 3</b>    <input type="checkbox"/>    <input type="checkbox"/></p>
Comment les objectifs ont-ils été fixés ?		<p><input type="checkbox"/>A travers des réunions avec les structures concernées (démarche ascendante)</p> <p><input type="checkbox"/>Par le RDP (démarche descendante)</p> <p><input type="checkbox"/>Autre</p>

L'objectif a-t-il fait l'objet d'un plan d'actions ?		<b>OUI</b>	<b>NON</b>	
		<b>Objectif 1</b>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
		<b>Objectif2</b>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
		<b>Objectif 3</b>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Si oui, les actions sont-elles opérationnelles ?		<b>OUI</b>	<b>NON</b>	
		<b>Objectif 1</b>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
		<b>Objectif2</b>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
		<b>Objectif 3</b>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

### B. Évaluation des indicateurs de performance

Questions	Précisions	Réponses		
L'indicateur est-il spécifique à l'objectif ?	<i>L'indicateur présente un lien logique avec l'objectif et permet de mesurer spécifiquement sa réalisation</i>	<b>OUI</b>	<b>NON</b>	
		<b>Indicateur 1</b>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
		<b>Indicateur2</b>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
		<b>Indicateur3</b>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
L'indicateur est-il mesurable ?	<i>L'indicateur est suffisamment précis pour permettre une mesure de la performance</i>	<b>OUI</b>	<b>NON</b>	
		<b>Indicateur 1</b>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
		<b>Indicateur2</b>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
		<b>Indicateur3</b>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
L'indicateur est-il acceptable ?	<i>L'indicateur a fait l'objet d'une concertation des différents intervenants concernés</i>	<b>OUI</b>	<b>NON</b>	
		<b>Indicateur 1</b>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
		<b>Indicateur2</b>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
		<b>Indicateur3</b>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
L'indicateur est-il réaliste ?	<i>La valeur cible fixée pour l'indicateur est-elle plausible</i>	<b>OUI</b>	<b>NON</b>	
		<b>Indicateur 1</b>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
		<b>Indicateur2</b>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
		<b>Indicateur3</b>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

L'indicateur est-il délimité dans le temps ?	<i>Une valeur cible a été fixée pour une échéance donnée</i>	<b>OUI</b>	<b>NON</b>
		<b>Indicateur 1</b> <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
		<b>Indicateur2</b> <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
		<b>Indicateur3</b> <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

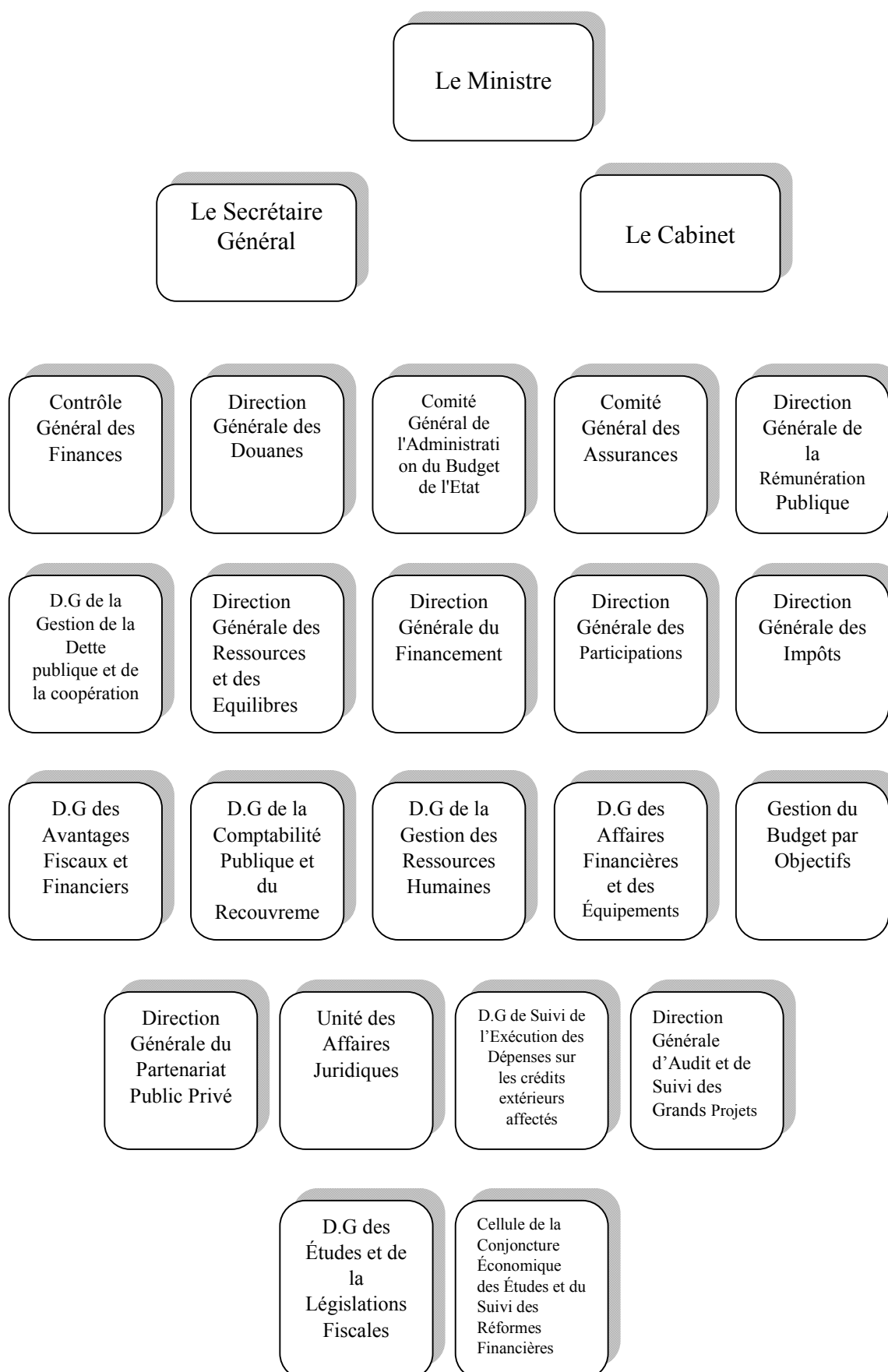
---

#### Annexe 4 : Liste des interlocuteurs des programmes

Nom	Structure
<b>Programme n°2 « Fiscalité »</b>	
Moez DAGHFOUS	Direction Générale des Impôts
<b>Programme n°3 « Comptabilité publique »</b>	
Emna GUEDDICHE	Direction Générale de la Comptabilité Publique et du Recouvrement
<b>Programme n°4 « Services du budget »</b>	
Sameh SGHAIER	Direction Générale des Ressources et des Équilibres
<b>Programme n°5 « Dette publique »</b>	
Dhekra ASKRI	Direction Générale de la Gestion de la Dette et de la Coopération Financière

---

## Annexe 5 : Organigramme du Ministère des Finances





Annexe 6 : Circulaire du Chef du gouvernement n°9 du 9 mai 2016 relative à la  
préparation du projet de loi de finances pour l'année 2017

تونس في 09 ماي 2016

الجمهورية التونسية

رئاسة الحكومة

\*\*\*\*

منشور عدد: 09

من رئيس الحكومة

إلى

السيدات والسادة الوزراء ورؤساء الهيئات الدستورية  
والولاة ورؤساء البرامج العمومية

**الموضوع:** - إعداد مشروع ميزانية الدولة لسنة 2017.

- إعداد إطار القدرة على الأداء للسياسات العمومية لسنة 2017.

**الملاحق:** هيكلية المشروع السنوي للقدرة على الأداء لسنة 2017  
هيكلية التقرير السنوي للقدرة على الأداء لسنة 2015

\*\*\*\_\*\*\*\_\*\*\*

ما تزال تونس تواجه تحديات وصعوبات هيكلية كبرى على المستويين الاقتصادي والاجتماعي، تبرز بالخصوص من خلال تواصل تراجع نسب النمو وانخفاض الاستثمار واشتداد الضغوطات على التوازنات العامة للمالية العمومية .

وقد زاد من حدة هذا الوضع صعوبة الظرف الاقتصادي العالمي واستمرار ضعف الطلب الخارجي خاصة من قبل شريكنا الرئيسي (منطقة الأورو) بالرغم من ظهور بعض البوادر الايجابية، وبالرغم من الانعكاس الايجابي لتدحرج الأسعار العالمية لأسعار المواد النفطية.

كما أن تأثير الوضع غير المستقر خاصة بليبيا ومنطقة الشرق الأوسط، وتواصل التهديدات والعمليات الإرهابية غير المسبوقة سواء التي شهدتها بلادنا أو التي امتدت إلى بعض الدول الأوروبية، سيزيد دون شك من حجم التحديات المقبلة .

إن دقة الوضع يحتم على الجميع بذل مزيد من الجهود للإسهام في الإعداد المحكم لميزانية السنة المقبلة 2017 خاصة بدخول المخطط 2016-2020 حيز التنفيذ الفعلي وإرسال إشارات قوية وواضحة تستجيب لتطلعات المواطنين بكل الجهات دون إقصاء، والعمل على مواصلة تركيز منظومة التصرف في الميزانية حسب الأهداف وترشيد النفقات وتعبئة الموارد لتوجيهها نحو أولويات المهمات والبرامج العمومية.

كما يقتضي الوضع الاقتصادي والمالي الراهن، الاتسام بالواقعية في الاستشراف والأخذ بعين الاعتبار المتغيرات والتطورات المحتملة على الصعيدين الوطني والدولي .

هذا، وعملا بأحكام الفصل 66 من الدستور الذي ينص على تاريخ 15 أكتوبر كآخر أجل لتوجيه مشروع الميزانية وقانون المالية للسلطة التشريعية، وتلافيا لكل تأخير، فإن السيدات والسادة الوزراء ورؤساء الهيئات الدستورية والولاية ورؤساء البرامج العمومية مدعون إلى الانطلاق فورا في تحديد الحاجيات ومقترحات الأحكام التشريعية الضرورية عند الاقتضاء، علما وأنه تبعا لمراسلات وزارة المالية بتاريخ 03 مارس 2016 تمت دعوة الهياكل المعنية للانطلاق في إعداد مشاريع الميزانية وأطر القدرة على الأداء لسنة 2017.

### **1- منهجية إعداد الميزانية:**

إن جميع الوزارات (بما في ذلك وزارات السيادة) مطالبة بإعداد وتقديم ميزانياتها لسنة 2017 لوزارة المالية مبوبة حسب البرامج وفق التبويب الجديد للميزانية الوارد بالأمر عدد 3407 لسنة 2012 المؤرخ في 31 ديسمبر 2012 (المدرج بمنظومة أمد لإعداد الميزانية). وللغرض يقترح إتباع التمشي التالي:

## ❖ نفقات التصرف

### بالنسبة لنفقات الأجور

شهدت كتلة الأجور خلال الفترة الممتدة بين 2010 و2016 تطورا غير مسبوق حيث بلغت النسبة في سنة 2016 حوالي 14 % من الناتج المحلي مقابل 10,7 % في سنة 2010.

ويفسر ذلك بالأساس بالانتدابات والتسويات التي سجلت في قطاع الوظيفة العمومية، وإقرار برامج الزيادات العامة والخصوصية في الأجور، بالإضافة إلى الزيادات الخصوصية لأغلب الأسلاك على غرار الأمنيين والعسكريين والأطباء والمعلمين والأساتذة.

ولئن كان لهذه الإجراءات الوقع الايجابي لضمان السلم الاجتماعي، فإنها بالمقابل أثرت سلبا على التوازنات العامة للمالية العمومية. لذلك فإنه يتعين ابتداء من السنة المقبلة اتخاذ جميع التدابير والإجراءات التي من شأنها التحكم في كتلة الأجور للنزول بها إلى مستوى 12% من الناتج المحلي بحلول سنة 2020.

هذا ولتحقيق هذه الأهداف، فقد تقرر بالنسبة لسنة 2017 أخذ إجراءات وتدابير استثنائية وذلك بـ :

- إيقاف الانتدابات سنة 2017، باستثناء خريجي مدارس التكوين.
- التقليل من عدد تلامذة مدارس التكوين.
- عدم اللجوء إلى تعويض المحالين على التقاعد.
- إيقاف العمل بتعويض الشغورات المسجلة خلال السنة بسبب الاستقالة أو الوفاة أو الإلحاق....
- عدم نقل تراخيص الانتدابات للسنوات الفارطة باستثناء تراخيص سنة 2016.
- السعي إلى تغطية الحاجيات المتأكدة بإعادة توظيف الموارد البشرية المتوفرة سواء بين البرامج العمومية والهيكل الوزارية أو بين الجهات.
- مزيد التحكم في برامج الترقيات السنوي مع إخضاعها إلى مبادئ الجدارة والتميز.
- التقليل من منحة الساعات الإضافية بالنسبة لسنة 2017 .
- مزيد التحكم وترشيد منحة الإنتاج المسندة وربطها فعليا بالأداء.

### - بالنسبة لنفقات التسيير

- الحرص على مزيد التحكم وترشيد نفقات التسيير وإحكام توزيعها بين البرامج، مع التأكيد على البقاء في مستوى الاعتمادات المرسمة بقانون المالية لسنة 2016 كحد أقصى.
- إعطاء الأولوية لجدولة المتخلدات المسجلة تجاه المزودين وتفادي تسجيل متخلدات جديدة حفاظا على توازاناتهم المالية .
- مزيد العمل على التحكم في استهلاك الطاقة، من خلال وضع خطة للتحكم في الاستهلاك واستعمال الطاقات البديلة والمتجددة خاصة بالنسبة للفضاءات والمؤسسات ذات الاستهلاك المرتفع.

### - بالنسبة لمنح المؤسسات

- إحكام تعبئة الموارد الذاتية للمؤسسات العمومية، وإدراجها حسب البرامج العمومية التي تساهم في تحقيق أهدافها مع الحرص على حسن استعمال الفواصل المتوفرة لتغطية الحاجيات وحصر منحة الدولة في حدود الفارق بين الموارد الحقيقية المنتظرة والحاجيات المتأكدة من النفقات .

### ❖ نفقات التنمية

للاطلاق في تنفيذ مخطط التنمية 2016-2020 في أحسن الظروف وتحقيق أهدافه وتوجهاته، فإنه يتعين تظافر جهود جميع المتدخلين للالتزام بما أفرزته المقاربات النهائية التي حددت الأولويات وضبطت المشاريع والبرامج ذات الجدوى والمردودية على المستويين الجهوي والقطاعي انطلاقا من سنة 2017.

لذا، فإنه يتعين إتباع التوجهات التالية عند إعداد مشروع ميزانية 2017 :

- إعطاء الأولوية المطلقة للمشاريع والبرامج المتواصلة التي تم إقرارها بالمخطط، للتفرغ منها كليا في أقرب الآجال.
- بالنسبة للمشاريع والبرامج الجديدة، إعطاء الأولوية لـ :
  - ✓ المشاريع والبرامج التي تم إقرارها في إطار جلسات العمل الوزارية والمجالس الوزارية المضيقية

✓ المشاريع ذات المردودية العالية والمشاريع الكبرى التي تساهم مباشرة في تحقيق أهداف السياسات العمومية المدرجة بالمشاريع السنوية للقدرة على الأداء لسنة 2017، والتي من شأنها أن تدفع بنسق التنمية في الجهات على المستويين النوعي والكمي.

✓ مشاريع البنية التحتية التي تساهم في تحسين ظروف عيش المواطن وخاصة بالمناطق ذات الأولوية.

- دعم برامج التهيئة والصيانة.

- التأكد من توفر جميع الشروط لترسيم هذه المشاريع وفق التقسيم البرامجي المعتمد وخاصة الدراسات الفنية والأراضي ومصادر التمويل.

- ترسيم الاعتمادات اللازمة للقيام بالدراسات الضرورية لإعداد المشاريع بهدف ترسيمها بالميزانيات المقبلة.

- العمل على توفير المخزون العقاري لانجاز المشاريع، وذلك في إطار أمثلة التهيئة العمرانية بالجهات.

#### ❖ بالنسبة لصناديق الخزينة

- اعتماد التوجهات المشار إليها أعلاه والخاصة بنفقات التصرف والتنمية على نفقات صناديق الخزينة مع توزيعها حسب البرامج بالمشاريع السنوية للقدرة على الأداء، والتأكيد على مزيد إحكام ضبط التقديرات الخاصة بنفقاتها في حدود الحاجيات المنتظرة والمتأكدة بغض النظر عن صبغتها التقديرية.

#### ❖ الهيئات الدستورية والهيئات المستقلة

- يتم إعداد ميزانية الهيئات الدستورية والهيئات المستقلة في إطار ميزانية الدولة وحسب الروزنامة المنصوص عليها بهذا المنشور.

- تعد الهيئات الدستورية والهيئات المستقلة مشاريع ميزانياتها وتحيلها إلى وزير المالية لتحديد الاعتمادات التي ستسند إليها من ميزانية الدولة.

## 2- التوجهات العامة لإعداد إطار القدرة على الأداء لميزانية سنة 2017:

تتبنى قيادة ومتابعة القدرة على الأداء للوزارات والبرامج على وثيقتين أساسيتين يتم

إعدادهما سنويا في إطار إعداد ميزانية الدولة وهما:



**المشروع السنوي للقدرة على الأداء:** الذي يُحال سنويا لوزارة المالية للمناقشة مع مشروع الميزانية وفق الروزنامة المدرجة بمنشور إعداد الميزانية والقدرة على الأداء. وتحيله وزارة المالية وجوبا إلى مجلس نواب الشعب مرفقا بقانون المالية للسنة المعنية وفق نفس الروزنامة.

**التقرير السنوي للقدرة على الأداء:** الذي يُحال لوزارة المالية وفق الروزنامة المدرجة بمنشور إعداد الميزانية والقدرة على الأداء. وتحيله وزارة المالية بدورها إلى مجلس نواب الشعب .

#### ❖ بالنسبة لإعداد التقرير السنوي للقدرة على الأداء لسنة 2015 :

إن الوزارات المنخرطة بمنظومة التصرف في الميزانية حسب الأهداف (الدفعة الأولى والثانية والثالثة) مدعوة إلى إعداد التقارير السنوية للقدرة على الأداء لسنة 2015 التي تتبني على التقديرات الواردة بالمشروع السنوي للقدرة على الأداء لسنة 2015 ، بما يتوافق مع الهيكلية الموحدة للتقرير السنوي للقدرة على الأداء الملحقه بالمنشور، وإحالتها إلى مصالح وزارة المالية في الأجل المشار إليها بروزنامة إعداد مشروع ميزانية الدولة.

كما يتم عند إعداد التقارير السنوية للقدرة على الأداء العمل على:

- احترام الهيكلية الموحدة الملحقه بهذا المنشور .
- الحرص على جودة التقرير وذلك بالعمل على التأكد من صحة ومصداقية المعلومات المدرجة به وخاصة فيما يتعلق بالنتائج التي تم تحقيقها (تنسيق رؤساء البرامج مع المصالح الجهوية والمؤسسات المتدخلة في تحقيق النتائج بالنسبة لكل برنامج) .
- اقتراح أساليب تحسين وتطوير الأداء بالنسبة لكل برنامج للمساعدة على إعداد مشاريع القدرة على الأداء النهائية لسنة 2017.

#### ❖ بالنسبة لإعداد المشروع السنوي للقدرة على الأداء لسنة 2017:

إن جميع الوزارات مدعوة إلى جانب تقديم ميزانياتها لوزارة المالية (بما في ذلك وزارات السيادة) وفق المنظور البرامجي المعتمد، إلى إعداد وتقديم المشاريع السنوية للقدرة على الأداء لسنة 2017 بما في ذلك إطار النفقات متوسط المدى الوزاري 2017-2019<sup>1</sup> بما يتوافق مع الهيكلية الموحدة للمشروع السنوي للقدرة على الأداء الملحقه بهذا المنشور.

<sup>1</sup> إضافة ملحق خاص بالمعطيات و الفرضيات الواجب اعتمادها عند إعداد أطر النفقات متوسطة المدى لكل وزارة

وتتمحور التوجهات العامة بالنسبة لإعداد ومناقشة المشاريع السنوية للقدرة على الأداء لسنة 2017 حول العناصر التالية:

- مناقشة ميزانيات الوزارات لسنة 2017 حسب البرامج مع التشريك الوجوبي لرؤساء البرامج وذلك بالاعتماد على الأهداف والأنشطة المُبرمجة ،

- ضرورة العمل على إعداد الملفات التأليفية للأداء وإرسالها إلى وزارة المالية بالتوازي مع طلبات الإعتمادات في الأجل المضبوطة المُدرجة بالروزنامة،

- الحرص على تحيين المعطيات المدرجة بالملفات التأليفية وفق ما أفضت إليه مناقشات الميزانية وتضمينها بالنسخة النهائية للمشاريع السنوية للقدرة على الأداء،

- العمل بالنسبة لكل برنامج، على تفعيل حوار التصرف بين رؤساء البرامج و الهياكل المتدخلة في تحقيق الأهداف الخاصة بها والتأكيد على ضرورة ضبط وتحديد الأنشطة والتدخلات التي ستتم برمجة القيام بها سنة 2017 بغاية تحقيق الأهداف المرسومة للبرامج بالتوازي مع حجم الإعتمادات المطلوبة لسنة 2017 ،

- التقليل من عدد الأهداف والمؤشرات إلى مستوى (2 أو 3 أهداف لكل برنامج و 2 أو 3 مؤشرات لكل هدف) وإبلاء عناية خاصة لعملية اختيار مؤشرات قياس الأداء وتجنب مؤشرات الوسائل وتكريس مؤشرات المنتج والنتائج مع التأكيد على ضرورة أن تكون القيمة المنشودة للمؤشرات واقعية وقابلة للتحقيق،

- العمل على تعميم بطاقات المؤسسات المتدخلة في تحقيق أهداف البرامج (في إطار حوار التصرف العمودي بين رؤساء البرامج و الهياكل المتدخلة في البرامج) المدرجة ضمن الهيكلية الموحدة للمشروع السنوي للقدرة على الأداء المُلحقة بهذا المنشور.

### **3- روزنامة إعداد مشروع ميزانية الدولة لسنة 2017 :**

اعتبارا للأجل التي تستوجبها دراسة ومناقشة المقترحات مع كل من المصالح المعنية بوزارة المالية و مجلس نواب الشعب وضرورة تقديم المشاريع السنوية للقدرة على الأداء بالتوازي مع مشاريع ميزانيات الوزارات النموذجية، فإنه يتعين احترام الروزنامة التالية عند إعداد مشروع ميزانية الدولة لسنة 2017:

<p>عقد جلسات عمل في مستوى وزارة المالية مع رؤساء برامج الوزارات وممثلي برنامج القيادة والمساندة وبمشاركة ممثلين عن الهيئة العامة للوظيفة العمومية والهيئة العامة لمراقبة المصاريف العمومية وهيئة مراقبي الدولة وذلك قصد:</p> <p>- تقييم إنجازات سنة 2015 وتعيين مختلف بنود ميزانية 2016 في حدود الاعتمادات المرسمة وتشخيص التدابير التي يتعين أخذها عند الاقتضاء لتدارك بعض النقائص.</p> <p>- ضبط النتائج والقيمة التي تم تحقيقها فعلياً لمؤشرات قياس الأداء بالنسبة لكل برنامج (الإنجازات إلى غاية موفى شهر جوان 2015) على ضوء نفقات ميزانية سنة 2015.</p> <p>- تحيين أهداف ومؤشرات قياس الأداء لسنة 2016 على ضوء الاعتمادات المرسمة فعلياً لفائدة البرنامج في إطار قانون المالية لسنة 2016 وضبط التدابير والإجراءات التي يتعين القيام بها لتدارك النقائص.</p>	<p>بداية شهر ماي 2016</p>
<p>توجيه التقارير السنوية للقدرة على الأداء لسنة 2015 إلى وزارة المالية بالنسبة للدفعة الأولى والثانية والثالثة من الوزارات النموذجية .</p>	<p>الأسبوع الأول لشهر ماي 2016</p>
<p>آخر أجل لتوجيه : - مشاريع الميزانيات شاملة ونهائية إلى وزارة المالية - الملف التاليفي للأداء (الذي تبنى على أساسه مناقشات الميزانية والقدرة على الأداء).</p>	<p>31 ماي 2016</p>
<p>مناقشة مشاريع الميزانيات والمشاريع السنوية للقدرة على الأداء بين ممثلي رؤساء الإدارات المعنية ورؤساء البرامج ووحدات التصرف في الميزانية حسب الأهداف بالوزارات وممثلي برنامج القيادة والمساندة ومصالح الميزانية ووحدة التصرف في الميزانية حسب الأهداف بوزارة المالية.</p>	<p>جوان- جويلية 2016</p>
<p>آخر أجل لتقديم الأحكام المقترح إدراجها عند الاقتضاء ضمن مشروع قانون المالية لسنة 2017</p>	<p>موفى جويلية 2016</p>
<p>مجلس وزاري لضبط التوازنات العامة لمشروع ميزانية الدولة</p>	<p>الأسبوع الأول لشهر أوت 2016</p>
<p>آخر أجل لتقديم المشاريع السنوية للقدرة على الأداء النهائية لوزارة المالية</p>	<p>الأسبوع الثالث لشهر سبتمبر 2016</p>



عرض مشروع قانون المالية والمشاريع السنوية للقدرة على الأداء وميزانية الدولة لسنة 2017 على أنظار مجلس الوزراء للمصادقة	الأسبوع الأول من شهر أكتوبر 2016
آخر أجل لإحالة مشروع قانون المالية والمشاريع السنوية للقدرة على الأداء وميزانية الدولة لسنة 2017 إلى مجلس نواب الشعب	15 أكتوبر 2016

ونظرا لأهمية الموضوع ، فالمرجو من السيدات والسادة الوزراء ورؤساء الهيئات الدستورية والولاية ورؤساء البرامج التقيد بمقتضيات هذا المنشور واتخاذ الإجراءات اللازمة لتطبيقه ووضع حيز التنفيذ بغاية الحرص على تحقيق التوازنات العامة للمالية العمومية وكذلك تفعيل إصلاح منظومة المالية العمومية من حيث دعم التصرف المبني على الأداء وتكريس مبدأ الشفافية والنجاعة في التصرف العمومي.

والسلام.

رئيس الحكومة  
الحبيب الصيد

## Annexe 7 : Matrices des programmes de l'échantillon<sup>45</sup> :

### i. Matrice du programme n°2 « Fiscalité » :

<i>Axes stratégiques</i>	<i>Priorités</i>	<i>Objectifs</i>	<i>Indicateurs</i>
1- Moderniser l'administration fiscale	❖ Dématérialiser les procédures fiscales et améliorer la qualité des services	❖ Améliorer la qualité des prestations de services	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Taux des réponses aux demandes de renseignements des citoyens différées par le Centre d'Information Fiscale à Distance (CIFD)</li> </ul>
			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Délai moyen de réponse aux pétitions des contribuables</li> </ul>
			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Taux de réponse aux demandes de restitution de crédit de TVA dans les délais légaux</li> </ul>
2- Sensibiliser au devoir fiscal et lutter contre l'évasion fiscale	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Rapprocher l'Administration des citoyens, rétablir leur confiance et consacrer une culture de civisme fiscal</li> <li>❖ Lutte contre l'évasion fiscale</li> </ul>	❖ Lutter contre l'évasion fiscale	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nombre de points de régression du taux de défaut en matière de dépôt de déclaration annuelle d'impôt</li> </ul>
			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nombre de PV de constatation d'infractions fiscales pénales</li> </ul>
			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nombre d'opérations de vérification fiscale</li> </ul>
3- Simplifier le système fiscal et améliorer son efficacité	❖ Simplifier les procédures et améliorer leur efficacité afin de consolider les ressources fiscales	❖ Améliorer le rendement des services de contrôle fiscal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rendement du contrôle fiscal</li> </ul>
			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Taux de paiement au comptant des revenus des procédures amiables</li> </ul>
			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Taux d'approbation des tribunaux de première instance des revenus objets de taxation d'office</li> </ul>
4- Renforcer l'équité fiscale	Réviser le barème de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et du régime d'impôt forfaitaire, rationaliser les déductions et élargir le champ d'application de l'impôt sur le revenu.		

<sup>45</sup> Le contenu des matrices est extrait du PAP de 2017 du Ministère des Finances

ii. Matrice du programme n° 3 « Comptabilité publique » :

<i>Axes stratégiques</i>	<i>Priorités</i>	<i>Objectifs</i>	<i>Sous-objectifs</i>	<i>Indicateurs</i>
1- Optimiser le recouvrement des créances publiques	❖ Garantir le recouvrement des créances de l'Etat et des collectivités locales	❖ Améliorer le recouvrement des créances publiques	❖ Améliorer le recouvrement des créances fiscales (objectif commun avec les services de contrôle fiscal)	• Taux d'évolution du montant des recouvrements de créances fiscales
				• Taux de recouvrement des créances fiscales constatées
			❖ Améliorer le recouvrement des créances non fiscales	• Taux d'évolution du recouvrement des créances fiscales constatées
				• Taux de recouvrement des créances non fiscales constatées
				• Taux d'évolution du recouvrement des créances non fiscales constatées
❖ Améliorer le recouvrement des ressources des collectivités locales	• Taux de mobilisation des ressources des collectivités locales			
2- Améliorer l'exécution des dépenses publiques	❖ Garantir plus de célérité dans l'exécution des dépenses publiques	❖ Améliorer les procédures de paiement des dépenses de l'Etat		• Taux de respect des délais réglementaires de visa des dépenses publiques

<i>Axes stratégiques</i>	<i>Priorités</i>	<i>Objectifs</i>	<i>Sous-objectifs</i>	<i>Indicateurs</i>
3- Instaurer un système comptable inspiré des normes internationales et fournissant une information exhaustive, fiable et transparente	❖ Tenir une comptabilité respectant les normes et principes internationalement admis	❖ Tenir une comptabilité fiable et présentée dans les délais		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Taux de rejet de comptabilité</li> <li>• Délai de centralisation mensuelle</li> <li>• Délai de présentation du compte général de l'administration des finances à la cour des comptes</li> </ul>
4- Améliorer la gestion et la conservation des fonds et des valeurs.	❖ Maîtriser les circuits de recouvrement des chèques et centraliser les fonds publics dans un compte unique	❖ Assurer une bonne gestion de la trésorerie et des valeurs		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nombre de recettes des finances équipées d'un terminal de paiement électronique (TPE)</li> <li>• Délai moyen d'encaissement des chèques</li> </ul>
5- Améliorer la qualité des services et sensibiliser au devoir fiscal (en collaboration avec la DGI)	❖ Améliorer la qualité des prestations de services et mettre en place des instruments incitatifs à l'accomplissement du devoir fiscal.	• Améliorer la qualité du service		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nombre de services appliquant le référentiel qualité</li> <li>• Nombre d'appels satisfaits par le centre d'appel des infractions radars</li> <li>• Nombre d'adhérents à la télé liquidation</li> </ul>

### iii. Matrice du Programme 4 « Services budgétaires » :

<i>Axes stratégiques</i>	<i>Priorités</i>	<i>Objectifs</i>	<i>Indicateurs</i>
1- Maîtriser les équilibres du budget de l'Etat	❖ Améliorer la qualité des prévisions des ressources et dépenses de l'Etat	❖ Améliorer la qualité des prévisions des recettes de l'Etat	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ecart entre les prévisions et les réalisations des recettes fiscales.</li> <li>• Ecart entre les prévisions et les réalisations des recettes douanières</li> </ul>
		❖ Améliorer la qualité des prévisions des dépenses de l'Etat	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ecart entre la prévision et l'exécution des dépenses de fonctionnement</li> </ul>
			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ecart entre la prévision et l'exécution des dépenses d'investissement sur les ressources propres</li> </ul>
			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ecart entre la prévision et l'exécution des dépenses d'investissement sur les emprunts extérieurs affectés</li> </ul>
2- Améliorer la transparence relative à la publication des informations liées au budget	❖ Publier les données relatives aux finances publiques dans les meilleurs délais pour permettre aux utilisateurs d'accéder en temps opportun à une information complète et de qualité	❖ Améliorer la transparence dans la publication des documents liés au budget de l'Etat	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les délais de publication des données relatives au suivi de l'exécution du budget de l'Etat</li> <li>• La périodicité de publication des rapports sur le budget de l'Etat</li> </ul>
3- Renforcer de la mise en place de la GBO		❖ Renforcer la mise en place de la gestion budgétaire par objectifs	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nombre de programmes objets d'un arrêté</li> <li>• Nombre d'objectifs approuvés par les commissions ministérielles de</li> </ul>

<i>Axes stratégiques</i>	<i>Priorités</i>	<i>Objectifs</i>	<i>Indicateurs</i>
			suivi et d'évaluation
			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nombre d'indicateurs approuvés par les commissions ministérielles de suivi et d'évaluation</li> <li>• Nombre de preuves et de documents de travail publiés</li> </ul>
		4- Améliorer la mobilisation des ressources de l'État, rationaliser et maîtriser les dépenses pour mieux les affecter aux projets de développement tout en optimisant la programmation et l'exécution des projets	

iv. Matrice du programme n° 5 « Dette publique » :

<i>Axes stratégiques</i>	<i>Priorités</i>	<i>Objectifs</i>	<i>Indicateurs</i>
1- Compresser les coûts d'endettement et les risques inhérents	❖ Maîtriser le coût de la dette et gérer les risques inhérents	❖ Maîtriser le coût de la dette publique	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coût moyen de la dette publique</li> </ul>
		❖ Améliorer la gestion des risques inhérents à la dette	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Part de la dette intérieure dans la dette publique</li> <li>• Part de la dette extérieure à taux variables</li> <li>• Durée moyenne de remboursement de la dette publique</li> <li>• Durée moyenne de refixation</li> </ul>
2- Développer un marché local de titres de l'État	❖ Développer le marché local et garantir les financements nécessaires	❖ Développer le marché des titres de l'Etat	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nombre d'adjudications par an</li> <li>• Volume de transactions sur le marché secondaire</li> <li>• Nombre de points sur la courbe des taux</li> </ul>
3- Mettre en place une gestion active de la dette publique	❖ Gérer et suivre les indicateurs de la dette publique		
4- Maîtriser la dette publique et réduire le niveau d'endettement (reste tributaire de facteurs externes exogènes)	❖ Maîtriser la dette publique à long et moyen terme et garantir sa soutenabilité		
5- Diversifier les sources d'emprunt, leurs instruments et délais de remboursement			

## Annexe 8 :Évolution des axes stratégiques des programmes de l'échantillon sur la période 2014-2017<sup>46</sup>

	2014	2015	2016	2017
<b>Programme n°2 : « Fiscalité »</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1- Réviser le système fiscal</li> <li>2- Renforcer la confiance, rapprocher l'Administration des citoyens et consacrer une culture de civisme fiscal</li> <li>3- Utiliser les nouvelles technologies pour faciliter l'accomplissement du devoir fiscal</li> <li>4- Améliorer le rendement de l'Administration fiscale</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1- Réviser le système fiscal</li> <li>2- Renforcer la confiance, rapprocher l'Administration des citoyens et consacrer une culture de civisme fiscal</li> <li>3- Amener le contribuable à respecter ses obligations fiscales</li> <li>4- lutter contre l'évasion fiscale</li> <li>5- Instaurer une Administration moderne et transparente et améliorer le rendement des services de contrôle</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1- Renforcer la confiance, rapprocher l'Administration des citoyens et consacrer une culture de civisme fiscal</li> <li>2- Amener le contribuable à respecter ses obligations fiscales</li> <li>3- lutter contre</li> <li>4- améliorer le rendement des services de contrôle</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1- Moderniser l'administration fiscale</li> <li>2- Sensibiliser au devoir fiscal et lutter contre l'évasion fiscale</li> <li>3- Simplifier le système fiscal et améliorer son efficacité</li> <li>4- Renforcer l'équité fiscale</li> </ol>
<b>Programme n°3 : « Comptabilité Publique »</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1- Optimiser le recouvrement des créances publiques</li> <li>2- Améliorer l'exécution des dépenses publiques</li> <li>3- Instaurer un système comptable inspiré des normes internationales et fournissant une information exhaustive, fiable et transparente</li> <li>4- Améliorer la gestion et la conservation des fonds et des valeurs.</li> <li>5- Améliorer la qualité des</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1- Optimiser le recouvrement des créances publiques</li> <li>2- Améliorer l'exécution des dépenses publiques</li> <li>3- Instaurer un système comptable inspiré des normes internationales et fournissant une information exhaustive, fiable et transparente</li> <li>4- Améliorer la gestion et la conservation des fonds et des valeurs.</li> <li>5- Améliorer la qualité des services</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1- Optimiser le recouvrement des créances publiques</li> <li>2- Améliorer l'exécution des dépenses publiques</li> <li>3- Instaurer un système comptable inspiré des normes internationales et fournissant une information exhaustive, fiable et transparente</li> <li>4- Améliorer la gestion et la conservation des fonds et des valeurs.</li> <li>5- Améliorer la qualité des services et sensibiliser au devoir fiscal (en</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1- Optimiser le recouvrement des créances publiques</li> <li>2- Améliorer l'exécution des dépenses publiques</li> <li>3- Instaurer un système comptable inspiré des normes internationales et fournissant une information exhaustive, fiable et transparente</li> <li>4- Améliorer la gestion et la conservation des fonds et</li> </ol>

<sup>46</sup> Le contenu de ce tableau est extrait des PAPs de 2014, 2015, 2016, 2017 du Ministère des Finances



	2014	2015	2016	2017
	services et sensibiliser au devoir fiscal (en collaboration avec la DGI)	et sensibiliser au devoir fiscal (en collaboration avec la DGI)	collaboration avec la DGI)	des valeurs. 5- Améliorer la qualité des services et sensibiliser au devoir fiscal
<b>Programme n°4 : « Services du budget »</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1- Améliorer le recouvrement des ressources de l'Etat afin de garantir la continuité budgétaire</li> <li>2- Rationaliser et maîtriser les dépenses notamment celles des rémunérations publiques pour mieux les affecter aux projets de développement tout en visant une optimisation de la programmation et de l'exécution des projets</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mieux maîtriser les équilibres du budget de l'Etat en améliorant la qualité des prévisions des ressources et des dépenses de l'Etat à moyen terme pour une bonne visibilité économique et financière à moyen terme.</li> <li>▪ Améliorer le recouvrement des ressources de l'Etat, rationaliser et maîtriser les dépenses pour mieux les affecter aux projets de développement tout en visant une optimisation de la programmation et de l'exécution des projets.</li> <li>▪ Améliorer la transparence par la publication des informations liées au budget</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1- Mieux maîtriser les équilibres du budget de l'Etat en améliorant la qualité des prévisions des ressources et des dépenses de l'Etat à moyen terme pour une bonne visibilité économique et financière à moyen terme.</li> <li>2- Améliorer le recouvrement des ressources de l'Etat, rationaliser et maîtriser les dépenses pour mieux les affecter tout en visant une optimisation de la programmation et de l'exécution des projets.</li> <li>3- Maîtriser le suivi de l'exécution des dépenses sur les ressources propres et sur les ressources d'emprunts extérieurs affectés</li> <li>4- Améliorer la transparence par la publication des informations liées au budget. Renforcer la mise en œuvre de la GBO</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1- Mieux maîtriser les équilibres du budget de l'Etat en améliorant la qualité des prévisions des ressources et des dépenses de l'Etat à moyen terme pour une bonne visibilité économique et financière à court terme.</li> <li>2- Améliorer le recouvrement des ressources de l'Etat, rationaliser et maîtriser les dépenses pour mieux les affecter aux projets de développement tout en optimisant la programmation et l'exécution des projets.</li> <li>3- Maîtriser le suivi de l'exécution des dépenses de l'Etat sur les ressources propres et sur les ressources d'emprunts extérieurs affectés en garantissant les conditions</li> </ol>

	2014	2015	2016	2017
				procédurales et techniques appropriées. 4- Améliorer la transparence relative à la publication des informations liées au budget.objectifs assignés
<b>Programme n°5 : « Dette Publique »</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1- Compresser les coûts d'endettement et les risques inhérents</li> <li>2- Développer un marché local de titres de l'État</li> <li>3- Mettre en place une gestion active de la dette publique</li> <li>4- Maîtriser la dette publique et réduire le niveau d'endettement (reste tributaire de facteurs externes exogènes)</li> <li>5- Diversifier les sources d'emprunt, leurs instruments et délais de remboursement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1- Compresser les coûts d'endettement et les risques inhérents</li> <li>2- Développer un marché local de titres de l'État</li> <li>3- Mettre en place une gestion active de la dette publique</li> <li>4- Maîtriser la dette publique et réduire le niveau d'endettement (reste tributaire de facteurs externes exogènes)</li> <li>5- Diversifier les sources d'emprunt, leurs instruments et délais de remboursement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1- Compresser les coûts d'endettement et les risques inhérents</li> <li>2- Développer un marché local de titres de l'État</li> <li>3- Mettre en place une gestion active de la dette publique</li> <li>4- Maîtriser la dette publique et réduire le niveau d'endettement (reste tributaire de facteurs externes exogènes)</li> <li>5- Diversifier les sources d'emprunt, leurs instruments et délais de remboursement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1- Compresser les coûts d'endettement et les risques inhérents</li> <li>2- Développer un marché local de titres de l'État</li> <li>3- Mettre en place une gestion active de la dette publique</li> <li>4- Maîtriser la dette publique et réduire le niveau d'endettement (reste tributaire de facteurs externes exogènes)</li> <li>5- Diversifier les sources d'emprunt, leurs instruments et délais de remboursement</li> </ul>

## Annexe 9 : Liste des indicateurs de performance jugés spécifiques

Programme	Indicateurs de performance
<p><b>Programme n°2 :</b> <b>« Fiscalité »</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Taux de réponse aux demandes de restitution de crédit de TVA dans les délais légaux</li> <li>• Nombre de points de régression du taux de défaut en matière de dépôt de déclaration annuelle d'impôt</li> <li>• Rendement du contrôle fiscal</li> <li>• Taux de paiement au comptant des revenus des procédures amiables</li> <li>• Taux d'approbation des tribunaux de première instance des revenus objets de taxation d'office</li> </ul>
<p><b>Programme n°3 :</b> <b>« Comptabilité Publique »</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Taux d'évolution du montant des recouvrements de créances fiscales</li> <li>• Taux de recouvrement des créances fiscales constatées</li> <li>• Taux d'évolution du recouvrement des créances fiscales constatées</li> <li>• Taux de recouvrement des créances non fiscales constatées</li> <li>• Taux d'évolution du recouvrement des créances non fiscales constatées</li> <li>• Taux de mobilisation des ressources des collectivités locales</li> <li>• Taux de respect des délais réglementaires de visa des dépenses publiques</li> <li>• Taux de rejet de comptabilité</li> <li>• Délai de centralisation mensuelle</li> <li>• Délai de présentation du compte général de l'administration des finances à la cour des comptes</li> <li>• Nombre de recettes des finances équipées d'un terminal de paiement électronique (TPE)</li> <li>• Délai moyen d'encaissement des chèques</li> <li>• Nombre de services appliquant le référentiel qualité</li> </ul>
<p><b>Programme n°4 :</b> <b>« Services du budget »</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ecart entre les prévisions et les réalisations des recettes fiscales</li> <li>• Ecart entre les prévisions et les réalisations des recettes douanières</li> <li>• Ecart entre la prévision et l'exécution des dépenses de fonctionnement</li> <li>• Ecart entre la prévision et l'exécution des dépenses d'investissement sur les ressources</li> </ul>

	<p>propres</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ecart entre la prévision et l'exécution des dépenses d'investissement sur les emprunts extérieurs affectés</li> <li>• Les délais de publication des données relatives au suivi de l'exécution du budget de l'Etat</li> <li>• La périodicité de publication des rapports sur le budget de l'Etat</li> <li>• Nombre de programmes objets d'un arrêté</li> <li>• Nombre d'objectifs approuvés par les commissions ministérielles de suivi et d'évaluation</li> <li>• Nombre d'indicateurs approuvés par les commissions ministérielles de suivi et d'évaluation</li> <li>• Nombre de preuves et de documents de travail publiés</li> </ul>
<p><b>Programme n°5 : « Dette Publique »</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coût moyen de la dette publique</li> <li>• Part de la dette intérieure dans la dette publique</li> <li>• Part de la dette extérieure à taux variables</li> <li>• Durée moyenne de remboursement de la dette publique</li> <li>• Durée moyenne de refixation</li> <li>• Volume de transactions sur le marché secondaire</li> <li>• Nombre de points sur la courbe des taux</li> </ul>

## Annexe 10 : Liste des indicateurs de performance jugés précis et synthétiques

Programme	Indicateurs de performance
<b>Programme n°2 : « Fiscalité »</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Délai moyen de réponse aux pétitions des contribuables</li> <li>• Taux de réponse aux demandes de restitution de crédit de TVA dans les délais légaux</li> <li>• Nombre de points de régression du taux de défaut en matière de dépôt de déclaration annuelle d'impôt</li> <li>• Nombre de PV de constatation d'infractions fiscales pénales</li> <li>• Nombre d'opérations de vérification fiscale</li> <li>• Rendement du contrôle fiscal</li> <li>• Taux de paiement au comptant des revenus des procédures amiables</li> <li>• Taux d'approbation des tribunaux de première instance des revenus objets de taxation d'office</li> </ul>
<b>Programme n°3 : « Comptabilité Publique »</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Taux de mobilisation des ressources des collectivités locales</li> <li>• Taux de respect des délais réglementaires de visa des dépenses publiques</li> <li>• Taux de rejet de comptabilité</li> <li>• Délai de centralisation mensuelle</li> <li>• Délai de présentation du compte général de l'administration des finances à la cour des comptes</li> <li>• Nombre de recettes des finances équipées d'un terminal de paiement électronique (TPE)</li> <li>• Délai moyen d'encaissement des chèques</li> <li>• Nombre de services appliquant le référentiel qualité</li> <li>• Nombre d'appels satisfaits par le centre d'appel des infractions radars</li> <li>• Nombre d'adhérents à la télé liquidation</li> </ul>
<b>Programme n°4 : « Services du budget »</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ecart entre les prévisions et les réalisations des recettes fiscales</li> <li>• Ecart entre la prévision et l'exécution des dépenses de fonctionnement</li> <li>• Ecart entre la prévision et l'exécution des dépenses d'investissement sur les ressources propres</li> <li>• Ecart entre la prévision et l'exécution des dépenses d'investissement sur les emprunts extérieurs affectés</li> <li>• Les délais de publication des données relatives au suivi de l'exécution du budget de l'Etat</li> <li>• La périodicité de publication des rapports sur le budget de l'Etat</li> <li>• Nombre de programmes objets d'un arrêté</li> <li>• Nombre d'objectifs approuvés par les commissions ministérielles de suivi et d'évaluation</li> <li>• Nombre d'indicateurs approuvés par les commissions ministérielles de suivi et d'évaluation</li> <li>• Nombre de preuves et de documents de travail publiés</li> </ul>

---

**Programme n°5 :**  
**« Dette Publique »**

- Coût moyen de la dette publique
- Part de la dette intérieure dans la dette publique
- Part de la dette extérieure à taux variables
- Durée moyenne de remboursement de la dette publique
- Durée moyenne de refixation
- Nombre d'adjudications par an
- Volume de transactions sur le marché secondaire
- Nombre de points sur la courbe des taux