



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

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

NOTE DE SYNTHÈSE SUR LES RESULTATS DE L'ÉVALUATION DU CONTENU DES RAPs POUR L'ANNÉE 2019

TUNIS

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

1.1-« Capitalisation premières années LOB »

Evaluation du contenu des documents de performance

CONTRAT N°ENI/2016/381-119



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





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

Axe 1	Accompagnement de la mise en œuvre de la LOB et approfondissement de ses acquis
Experts	Mme Amel JEBARI MDINI
Date	14 Juin 2021



SOMMAIRE

PREAMBULE	4
Présentation de la mission	4
Les objectifs de l'évaluation des PAPs et des RAPs	4
Le référentiel d'évaluation	4
Les techniques d'évaluation à utiliser pour cette mission :	5
INTRODUCTION	6
I/ RESPECT DU CANEVAS DU PAP UNIFIE SUR LE PLAN FORME	6
II/ EVALUATION DU CONTENU DU RAP	7
A/ Présentation générale de l'activité de la mission	8
B/ Présentation des programmes et analyse de leur performance	9
1/Présentation générale des programmes	9
2/ Présentation des résultats de la performance des programmes	9
3/ Défis et orientations futures	11
C/Exécution du budget de la mission et des programmes	11
CONCLUSION : RECOMMANDATIONS	11



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

PREAMBULE

Présentation de la mission

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

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

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

Les objectifs de l'évaluation des PAPs et des RAPs

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

Le référentiel d'évaluation

Le référentiel d'évaluation est constitué par :



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

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

Les techniques d'évaluation à utiliser pour cette mission :

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

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

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

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



INTRODUCTION

La présente note est une synthèse des résultats de l'évaluation des RAPs de l'année 2019 des 5 missions choisies par le Ministère des finances soit : Les Technologies de l'information et de la transition numérique, L'Education, L'Enseignement supérieur et recherche scientifique, L'Equipement, habitat et aménagement du territoire et La Femme la famille, l'enfance et les seniors. Etant précisé que l'évaluation du RAP de chaque mission a fait l'objet d'un rapport spécifique.

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

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

Les RAPs des missions objet de l'évaluation, relatifs à l'année 2019 ne sont pas établis conformément au plan général du canevas unifié, surtout pour la partie relative aux programmes. Il a été constaté même l'adoption de plans différents au niveau des RAPs des programme d'une même mission.

D'autres écarts par rapport au canevas ont été constatés dont l'importance varie d'un RAP à un autre. Il s'agit principalement de :

- ✚ La présentation des réalisations de la mission et celle des programmes n'ont pas été faites dans certains cas, dans les paragraphes qui leur sont dédiés et sans distinguer celles qui ont eu plus d'impact sur les réalisations au niveau de la performance de l'année.
- ✚ L'introduction de tableaux, graphiques et informations non demandés dans le canevas et la suppression de certains.
- ✚ L'utilisation du terme « Ministère » au lieu de « Mission ».
- ✚ Le non-respect du model de certains tableaux prévus par le canevas et de leur emplacement dans le RAP.



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

Le style de rédaction du RAP est compréhensible et simple dans la majorité des cas toutefois l'articulation entre les axes stratégiques, les objectifs et les réalisations d'une part et entre le volet performance et le volet budgétaire d'autre part n'est pas toujours très claire. De plus, le vocabulaire utilisé n'indique pas parfois des réalisations et des faits mais plutôt des recommandations et propositions, ce qui n'est pas approprié avec l'objectif recherché par le RAP soit de rendre compte de l'exécution des politiques publiques, et impacte de ce fait la crédibilité de ce document.

Les RAPs tel qu'établis ne permettent pas vraiment dans certains cas de rendre compte de l'exécution des politiques publiques puisqu'ils restent très sommaires pour le volet budgétaire et opérationnel dans plusieurs cas pour le volet performance.

La présentation générale des RAPs (caractère, interligne, mise en page...) est acceptable et le nom des responsables des programmes est toujours indiquée, cependant la date de nomination de ces derniers est parfois non mentionnée.

Une redondance de l'information entre les deux parties du RAP mais aussi au sein même de la partie relative aux programmes existe dans certains RAPs. Cette redondance est parfois importante et non pertinente.

II/ EVALUATION DU CONTENU DU RAP

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

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

La mission d'évaluation ne porte que sur l'axe de la performance et la qualité de la présentation de l'information budgétaire et ce selon la fiche ci-dessus citée. En effet, en attendant le retour des députés sur la pertinence des RAPs et particulièrement sur les données relatives aux résultats obtenus, comparés aux engagements pris dans les PAPs et les demandes d'amélioration formulées de leur part, un effort soutenu d'amélioration du



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

ENI/2016/381-119

contenu doit être déployé et se fera de pair avec l'enracinement et l'appropriation de la démarche GBO.

La restitution sur les réalisations relatives aussi bien à la performance qu'à l'exécution budgétaire (RAP) est structurée selon les composantes suivantes :

- La présentation générale de l'activité de la mission
- La présentation des programmes et analyse de leur performance
- L'exécution du budget

Les résultats de l'évaluation seront présentés globalement selon le plan du canevas du RAP unifié joint à la circulaire relative à la préparation du budget 2020 avec une certaine modification pour éviter la redondance soit :

- Présentation générale de l'activité de la mission
- Présentation des programmes et analyse de leur performance : présentation générale des programmes, présentation et analyse de leur performance et les défis et orientations futures pour l'amélioration de la performance.
- Exécution du budget de la mission et des programmes.

A/ Présentation générale de l'activité de la mission

Les réalisations au niveau des missions sont dans plusieurs cas bien présentées mais ne sont pas toujours stratégiques. Elles sont orientées citoyens dans certains cas et parfois elles le sont d'une manière implicite.

L'impact attendu des réformes et des réalisations est indiqué dans certains cas, cependant le lien et l'impact des réalisations sur la performance de la mission n'est pas clairement précisé. Le lien peut être parfois perçu d'une manière implicite et indirecte. Ainsi les développements faits au niveau des RAPs peuvent ne pas donner un éclairage précis sur la performance de la mission.

Les indicateurs stratégiques de la mission n'ont pas été présentés dans la première partie de la majorité des RAPs et par conséquent aucun développement ni explication n'a été fourni pour les réalisations des valeurs cibles prévues de ces indicateurs ni des écarts constatés entre les prévisions et les réalisations.



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

Le rappel des programmes est fait souvent d'une manière claire et succincte.

B/ Présentation des programmes et analyse de leur performance

1/Présentation générale des programmes

La présentation des programmes et des sous programmes est faite dans certains cas d'une manière claire et succincte, mais dans d'autres il a été constaté l'existence de beaucoup de détails. Dans la majorité des cas la cartographie des programmes est indiquée dans les RAPs.

Les mêmes remarques concernant la présentation des programmes sont valables pour la présentation et la clarté de leurs objectifs et priorités. Sachant que dans certains cas la présentation des objectifs et des priorités du programme se fait sans distinction et sans articulation entre eux, ce qui dénote une certaine confusion à propos de ces concepts. De plus les priorités présentées ne sont pas toutes stratégiques, certaines sont plutôt opérationnelles.

2/ Présentation des résultats de la performance des programmes

Plusieurs situations ont été observées concernant la présentation des réformes. En effet, il a été constaté que cette présentation est soit faite d'une manière claire et succincte soit d'une manière éparse lors de l'analyse des résultats de performance. Il a été constaté aussi la pertinence de plusieurs réformes et leur caractère stratégique mais aussi la non distinction dans la présentation parfois entre les réformes et les axes stratégiques et que certaines réalisations sont présentées en tant que réformes et certaines réformes ou axes stratégiques sont des tâches d'ordre opérationnel. Il y'a aussi une ambiguïté dans la définition de certaines réalisations.

Les réalisations indiquées dans les RAPs sont en partie significatives et stratégiques et en partie opérationnelles. De plus des réalisations antérieures à l'année 2019 ou dont l'année de référence non précisée ont été également mentionnées dans certains RAPs.



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

Le lien des réformes et réalisations avec les objectifs n'est pas toujours mis en évidence. Il est aperçu dans certains cas d'une manière implicite. Aussi il n'y'a pas suffisamment d'informations sur l'impact réel des réalisations sur la concrétisation des objectifs et le rapprochement entre les réalisations en terme de performance et l'exécution budgétaire n'est pas fait systématiquement.

L'analyse des réalisations pour les indicateurs est faite généralement d'une manière claire et les écarts constatés entre prévisions et réalisations sont bien expliqués. Les explications données sont plutôt acceptables et pertinentes et relèvent à la fois de facteurs internes et externes. Cependant il a été constaté dans certains cas que :

- ✚ L'analyse des réalisations pour les indicateurs se limite au constat du résultat atteint sans une vraie analyse et explication réelle des écarts constatés entre prévisions et réalisations.
- ✚ L'absence d'explications pour certains indicateurs bien que les cibles n'aient pas été atteintes.
- ✚ Les réalisations n'ont pas été justifiées ni par des interventions ni par l'exécution budgétaire.
- ✚ Le développement inapproprié des réalisations des indicateurs, ce qui entache le caractère stratégique de l'information présentée,
- ✚ Les explications données sont d'ordre opérationnel.
- ✚ L'absence d'une catégorisation des causes selon leur origine exogène ou endogène ce qui peut impacter l'identification des mesures correctives adéquates.
- ✚ Les problématiques soulevées sont parfois non pertinentes et concernent les tâches procédurales habituelles qui sont de ce fait prévisibles

Les acteurs contribuant à l'exécution de la politique publique n'ont pas été bien présentés et leurs contributions à l'atteinte des objectifs ne sont pas mentionnées ou mises en évidence dans plusieurs cas.

Les RAPs examinés ne comprennent pas d'annexes permettant d'éclairer davantage les résultats de la performance mais il a été fait mention des modifications concernant le cadre de performance.



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

3/ Défis et orientations futures

Les difficultés et anomalies entravant la bonne exécution des programmes et des sous programmes sont identifiées même pour le cas où cette rubrique a été supprimée. Elles sont pertinentes dans plusieurs cas et constituées de difficultés exogènes mais aussi internes.

Les difficultés et anomalies relevées sont parfois prévisibles, opérationnelles ou présentées en des termes très généraux.

D'une manière générale, des mesures sont prévues pour dépasser les anomalies rencontrées et elles sont réalisables, cependant il a été remarqué que certaines mesures :

- ✚ Relèvent de tâches quotidiennes,
- ✚ Sont plutôt des orientations stratégiques, qui ne peuvent être mises en œuvre dans le court terme, ce qui est de nature d'affaiblir la crédibilité de l'engagement sur l'amélioration de la performance
- ✚ Sont formulées d'une manière très vague, ou ne sont pas en adéquation avec les difficultés identifiées,
- ✚ Nécessitent l'intervention d'autres structures ne relevant pas de la mission ce qui rend leur réalisation incertaine,
- ✚ Nécessitent un budget.

Sachant que dans certains cas, il n'est pas prévu de mesures correctives et dans d'autres on se limite à l'énonciation de propositions ou engagements faits par l'équipe du programme et donc aucune certitude pour leur adoption effective.

C/Exécution du budget de la mission et des programmes

La présentation du budget des missions et des programmes n'est pas contextualisée. D'une manière générale, on se limite au renseignement des tableaux prévus dans le canevas avec une analyse dont l'importance diffère d'un RAP à un autre.

L'Analyse présentée s'apparente plus à un constat dans certains cas ce qui est de nature à réduire sa pertinence ;

CONCLUSION : RECOMMANDATIONS



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

Compte tenu des résultats de l'évaluation des RAPs des missions, il est recommandé de les revoir par les différents intervenants afin d'améliorer leurs contenus à travers :

- + Un effort de synthèse qui doit être fait afin de garantir le caractère stratégique de ces documents, aussi, toutes les informations d'ordre opérationnel sont à supprimer. Il y'a lieu d'adopter une présentation claire, concise en évitant les redondances et ce pour assurer une meilleure lisibilité de ces documents pour les différents destinataires. En effet Les informations mentionnées dans les RAPs doivent permettre d'éclairer suffisamment les destinataires de ces rapports sur les résultats de la performance de la mission et de rendre compte de l'exécution des politiques publiques.
- + La mise en évidence du lien entre le budget et la performance des programmes.
- + La bonne présentation de la contribution des différents opérateurs publics dans les réalisations de la performance des programmes.
- + L'identification pertinente des principales causes entravant la réalisation de la performance des différents programmes.
- + La prévision de mesures correctives appropriées et réalisables relevant des attributions de la mission.

Il est recommandé aussi de :

- + Réviser le canevas unifié du RAP de manière à supprimer toutes les possibilités de redondance d'informations et clarifier son contenu afin qu'il puisse être la base de l'élaboration d'un document de redevabilité stratégique.
- + Veiller au respect du canevas unifié du RAP par les responsables chargés de son élaboration et assurer une harmonisation dans la présentation des différents programmes de la mission.