

L'EXPÉRIENCE TUNISIENNE DANS LE DOMAINE DE LA RÉFORME DU BUDGET



FRANK MORDACQ

Chef de Projet de Jumelage Européen
Administrateur Général des Finances Publiques - Ministère de l'Économie et des Finances - France

إصلاح الموازنة العامة: تجربة تونس

يستعرض هذا المقال التجربة التونسية في مجال إصلاح المالية العامة مفصلاً آلية الانتقال من الموازنة التقليدية إلى موازنة قائمة على الأهداف انطلاقاً من عام ٢٠٠٤.

يتمحور المقال حول ورش العمل التي نظمتها الإدارة التونسية في خمس وزارات حيث يعالج مدير الموازنة وتحديث الدولة سابقاً في فرنسا فرانك موداك، في كل قسم من أقسام النص، جانباً من جوانب الإصلاح بدءاً بإعادة هيكلة تصنيف الموازنة، مروراً بوضع نظام محاسبية عامة يتوافق مع موازنة الأهداف، فضلاً عن تكييف أنظمة المعلوماتية لهذه الغاية، ووصولاً إلى تحديد آليات تقييم الأداء وأطر المراقبة.

La Tunisie a décidé de lancer une vaste réforme de sa gestion publique financière sous le nom de gestion budgétaire par objectifs (GBO). Un jumelage européen mené par la France via l'ADETEF, vient en appui pour le compte du Ministère des Finances tunisien pour 3 ans (2011-2013).

Ce projet s'inscrit dans le cadre de réformes en matière budgétaire déjà commencées par la Tunisie, avec notamment la modification de la loi organique en 2004. Il fait suite à des travaux d'appui menés par des organisations internationales telles que la Banque Mondiale qui a aidé à construire le schéma directeur du 3 juin 2010 pour le développement d'une gestion budgétaire par objectifs en Tunisie. L'administration tunisienne s'est mise en marche pour mettre en place cette GBO avec la constitution de groupes de travail thématiques: la nomenclature budgétaire, la comptabilité publique, la modernisation des contrôles, la performance, le cadre législatif et réglementaire et les systèmes informatiques.

Le champ couvert est extraordinairement large puisqu'il traite de l'ensemble des

aspects de la gestion des finances publiques, budgétaires, comptables, juridiques, informatique, contrôle et performance, auxquels il faut rajouter l'audit des programmes.

L'expérience de tous les pays ayant mis en œuvre ce type de réforme montre qu'il faut de nombreuses années pour mener à bien l'ensemble des objectifs. Mais la Tunisie possède de réels atouts pour y parvenir. Tout d'abord, elle bénéficie d'une opportunité politique historique avec un changement politique et démocratique de première ampleur. Les termes "transparence / gouvernance / performance" retenus pour qualifier le projet GBO en Tunisie s'intègrent dans le mouvement politique en cours dans le pays.

Ensuite, il y a une réelle volonté de réforme de la part de l'administration tunisienne tant du côté Ministère des Finances que des ministères gestionnaires. Le Ministère des Finances se montre ouvert à la réforme et a mis en place très tôt une équipe dédiée: l'unité GBO qui a pour mission de piloter et de coordonner les réformes sur un plan interministériel avec les équipes GBO des différents ministères. Des ministères gestionnaires qui se sont portés volontaires pour des expérimentations, sont très désireux d'avancer et attendent des réalisations concrètes et rapides.

Le recours à des expérimentations de certains ministères comme préalable à une généralisation constitue en effet un facteur clé de succès. Ces expérimentations d'une première vague sont menées dans cinq ministères: enseignement supérieur, éducation nationale, agriculture, santé, formation professionnelle, et sont particulièrement utiles à la fois pour obtenir des retours d'expérience et impliquer les acteurs de la réforme.

**LES TERMES "TRANSPARENCE /
GOUVERNANCE / PERFORMANCE" RETENUS
POUR QUALIFIER LE PROJET GBO EN TUNISIE
S'INTÈGRENT DANS LE MOUVEMENT
POLITIQUE EN COURS DANS LE PAYS**

Les travaux concernent les différents volets de la gestion financière publique.

1. LA NOMENCLATURE BUDGÉTAIRE

la nomenclature budgétaire actuelle est une nomenclature hiérarchique classique combinant la nature de la dépense et la destination. Or, l'adoption d'un mode GBO doit passer par une modification fondamentale de la nomenclature budgétaire pour porter l'autorisation en programme et sous-programme et à la mise en place concomitante d'un plan comptable pour porter la nomenclature par nature de dépenses.

Les contraintes sont à la fois juridiques car les dispositions de loi organique de

2004 fixent une nomenclature détaillée et des autorisations spécifiques pour l'ensemble des mouvements de crédits, mais aussi informatiques car le système d'information (ADEB) qui porte la nomenclature actuelle, ne peut pas être modifié dans un laps de temps très court.

Des étapes seront nécessaires dans la mise en place d'une nomenclature programmatique permettant de mettre en œuvre une réforme GBO. Il existe aujourd'hui une présentation proforma des programmes et sous-programmes à titre d'information avec une table de passage entre la nomenclature actuelle et une nomenclature programmatique.

L'ADOPTION D'UN MODE GBO DOIT PASSER PAR UNE MODIFICATION FONDAMENTALE DE LA NOMENCLATURE BUDGÉTAIRE POUR PORTER L'AUTORISATION EN PROGRAMME ET SOUS-PROGRAMME ET À LA MISE EN PLACE CONCOMITANTE D'UN PLAN COMPTABLE POUR PORTER LA NOMENCLATURE PAR NATURE DE DÉPENSES

L'étape en cours consiste à utiliser le système informatique actuel pour lui faire porter une partie de la nomenclature programmatique dans les limites des prescriptions de la loi organique ; cette étape d'expérimentation permet d'utiliser la nomenclature sans la modifier mais en adaptant les libellés des articles, paragraphes et sous-paragraphes, permettant de globaliser chacune

des natures de dépenses, le programme étant reconstitué en faisant la somme des articles globalisés des différentes natures de dépenses.

L'ultime étape consistera à mettre en place une nouvelle nomenclature totalement programmatique qui permettra la gestion totale en mode GBO. Elle suppose au préalable la modification des systèmes d'information actuels et la modification de la loi organique.

2. LA COMPTABILITÉ

Le système comptable tunisien actuel est un système de comptabilité budgétaire en caisse pour les dépenses et les recettes. Les opérations de trésorerie, d'encaissement et de décaissement sont tenues en partie simple. Il n'y a pas de comptabilité générale, les opérations n'étant pas décrites en droits constatés et les actifs de l'Etat ne sont pas recensés et valorisés. A défaut de plan comptable général, il existe une comptabilité décrite dans une liste de comptes de 19 groupes.

Les réformes à mener sont progressives: tout d'abord, la mise en place d'un plan comptable général au même rythme de la mise en œuvre de l'expérimentation en mode GBO est nécessaire. Celle-ci permettra de suivre la nature de la dépense d'un point de vue économique au niveau du sous-paragraphes. Cette mise en place d'une nomenclature

économique doit être compatible avec les standards internationaux et doit rester une classification économique pure sans mélanger la nature économique et la destination.

La mise en place d'une comptabilité en partie double permettrait ensuite une évolution vers l'adoption d'une comptabilité générale pour l'Etat. Elle permettrait également une amélioration de la centralisation comptable et de la trésorerie.

Au-delà, la mise en place d'une comptabilité générale, avec notamment la définition de normes comptables et leur première application aux actifs financiers et corporels de l'Etat, peut être envisagée.

L'ambition de moyen et long terme au-delà de 2014 doit être d'appliquer une comptabilité générale en droits constatés permettant de rattacher les charges et les produits en exercice et de tenir un compte de résultat, un bilan de l'Etat permettant de recenser les actifs et les passifs, conformément aux normes comptables qui auront été définies.

Néanmoins plusieurs travaux lourds devront être menés au préalable: l'adoption d'un système d'information capable de recenser les engagements juridiques, le service fait et les opérations d'inventaire, une réingénierie des processus préalables à ce nouveau système d'information, une réorganisation inéluctable de l'organisation comptable. C'est un travail de très longue haleine d'une dizaine d'années.

3. LES SYSTÈMES D'INFORMATION

Les systèmes d'information constituent un élément structurant de la mise en œuvre des réformes de gestion publique. A ce jour, les systèmes d'information budgétaires de la Tunisie fonctionnent mais sont portés par plusieurs applications pour suivre l'exécution des dépenses de l'Etat et de nombreux établissements publics (ADEB), pour préparer les documents budgétaires (AMED) et pour assurer la gestion de la paye des agents (INSAF). Aucune application n'intègre l'ensemble des écritures comptables de l'Etat qui sont établies par juxtaposition de sources différentes.

A court terme, l'utilisation d'ADEB permet de mener une expérimentation GBO en intégrant dans l'outil une modification de la nomenclature au niveau de l'article et du paragraphe en globalisant les crédits par nature avec un projet de nomenclature au niveau le plus fin.

La Tunisie doit cependant créer une gouvernance stratégique des systèmes d'information financière en instituant un comité d'orientation stratégique associant

notamment les maîtrises d'ouvrage (direction du budget et DCGP notamment), les ministères gestionnaires et les différents centres informatiques et définir un schéma directeur informatique.

4. LES CONTRÔLES

Plusieurs institutions sont en charge des fonctions de contrôle. Le contrôle à priori de l'engagement de la dépense est exercé par le contrôle des dépenses publiques (CDP) qui est un corps rattaché au Premier ministre. Le contrôle des actes de personnel est exercé par la fonction publique. Le contrôle des mouvements de crédits est exercé par le ministère des finances. Par ailleurs, sont exercés les contrôles traditionnels de régularité menés par les inspections des différents ministères.

L'exercice du contrôle financier préalable à l'engagement suscite des critiques de la part des ministères gestionnaires. C'est dès lors celui qui est le plus concerné par la réforme GBO car il touche à la responsabilisation des ministères. Le système du contrôle des engagements a déjà fait l'objet d'aménagements dans le passé à travers des procédures d'engagements provisionnels: possibilité d'engager une partie des crédits sans visa du contrôleur des dépenses sous réserve de production des pièces justificatives pour renouveler l'engagement provisionnel.

Malgré ces avancées, ce système de contrôle est amené à évoluer comme dans tous les pays qui ont mené des réformes de ce type. En effet, ces Etats ont recentré et allégé le visa a priori de la dépense avec en contrepartie le développement du contrôle interne dans les services gestionnaires. De même, ces pays ont développé un contrôle à posteriori essentiellement exercé par des organismes extérieurs: Cour des Comptes et commission des finances du Parlement.

**LES SYSTÈMES
D'INFORMATION CONSTITUENT
UN ÉLÉMENT STRUCTURANT DE LA
MISE EN ŒUVRE DES RÉFORMES DE
GESTION PUBLIQUE**

Un groupe de travail sur la modernisation des contrôles associant des représentants des corps de contrôle et des ministères gestionnaires, a permis de faire des propositions opérationnelles. Dès 2012, la Tunisie se propose de mettre en œuvre l'essentiel de ces propositions, notamment l'assouplissement du système des engagements provisionnels et la fixation de seuils pour le visa des engagements en fonction du niveau d'enjeux et de risques de chacun des ministères.

En 2013 et 2014 avec l'assistance du jumelage, il est proposé de travailler sur la mise en place d'un contrôle interne budgétaire dans les ministères gestionnaires avec, pour commencer, la rédaction d'une cartographie des risques budgétaires.

Cette cartographie devrait permettre d'établir un système allégé de contrôle a priori hiérarchisé de façon objective.

Des schémas de formation aux nouvelles modalités du contrôle sont nécessaires: contrôle hiérarchisé et contrôle à posteriori pour les contrôleurs financiers, contrôle interne pour les gestionnaires.

5. LA PERFORMANCE

Une circulaire du Premier ministre sur la performance a été adressée aux ministères gestionnaires, centrée sur les ministères expérimentateurs. Cette circulaire destinée à préparer le budget 2013, présente le système de GBO axé sur la performance, le rôle et les attributions des acteurs dans le pilotage du programme et le calendrier de la préparation du cadre de la performance.

Des travaux sont conduits pour ancrer la démarche de performance dans ses différents aspects: fixation de la stratégie, définition des objectifs, mise en place d'indicateurs de résultats, rédaction des projets annuels de performance et comptes-rendus dans les rapports annuels de performance. Une analyse métier adaptée est menée en faisant dialoguer les experts français en provenance des ministères correspondant à ceux de l'administration tunisienne pour coller au plus près de la réalité opérationnelle.

L'objectif à la fin de la période du jumelage est de doter chaque programme de sa stratégie, de ses objectifs et de ses indicateurs de résultats.

Un véritable dialogue de gestion doit être construit permettant de comprendre les écarts entre réalisation et prévisions et d'autre part, à assurer la fiabilité des indicateurs et des systèmes d'information permettant de les calculer en les soumettant à un audit. C'est l'objet des travaux dans le cadre du jumelage visant à la mise en place d'un système d'audit de programme qui doit être réalisé en décalage par rapport aux premières composantes qui sont nécessairement antérieures en terme de conduite du projet.

* * *

Tout changement important dans la pratique d'une administration suscite naturellement des interrogations et des craintes.

C'est pourquoi un travail de pédagogie est indispensable en montrant l'intérêt que représente la réforme GBO à la fois pour les fonctionnaires eux-mêmes et pour les citoyens tunisiens; la communication institutionnelle tournée vers l'extérieur et la communication interne sont des éléments clé.

Il faut aussi privilégier la communication en faveur des cadres car il appartient à ceux-ci d'être convaincus du bien fondé de la réforme pour mieux l'expliquer et la diffuser auprès de leurs services.

Enfin, les formations générales et techniques en fonction des sujets doivent être mises en place pour l'ensemble des acteurs, chacun dans son domaine, pour qu'ils puissent aborder les réformes sans crainte particulière dans l'exercice de leur métier.

Une nouvelle loi organique devra être préparée et votée de façon à intégrer l'ensemble des modifications nécessaires pour appliquer la réforme GBO. Ce n'est donc pas avant 2 à 3 ans que la Tunisie peut envisager la modification de cette loi organique qui devra être préparée en tenant compte de divers éléments: le benchmark international, les leçons à tirer des expérimentations et naturellement les éléments politiques spécifiques du gouvernement tunisien après l'adoption de la nouvelle Constitution.

FIGURE 1
La Mise en Place de la Gestion Budgétaire par Objectif (GBO)

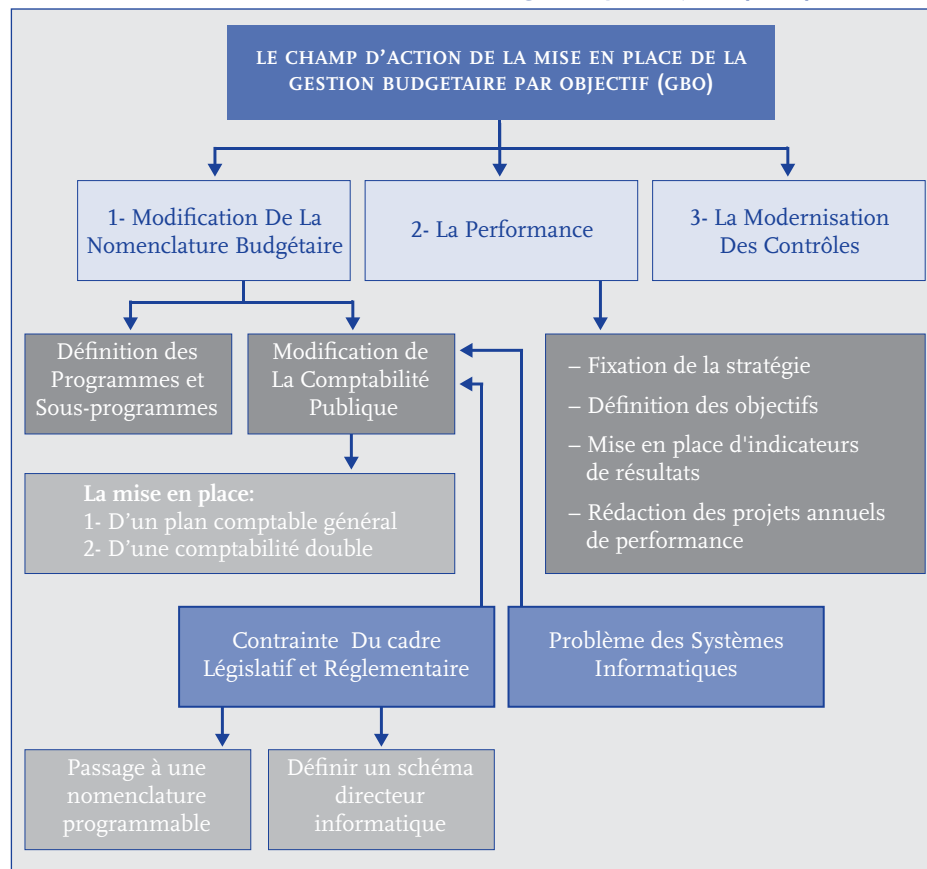


TABLE 1
Exemples Concrets d'Objectifs de Performance

Type d'Objectifs	Programme	Objectif	Indicateur
Pour le citoyen: L'efficacité socio-économique	Formations supérieures et recherches universitaires	Répondre aux besoins de qualification supérieure	Taux d'insertion professionnelle des jeunes diplômés 3 ans après leur sortie de formation initiale
Pour l'usager: La qualité de service	Actions en faveur des familles vulnérables	Lutter contre les situations de maltraitance des personnes vulnérables	Taux d'appels traités par le dispositif d'accueil téléphonique et de traitements des situations de maltraitance envers les enfants
Pour le contribuable: L'efficacité de la gestion	Infrastructures et services de transports	Réaliser au meilleur coût les projets de desserte planifiés et moderniser efficacement les réseaux de transports	Coût kilométrique de construction des routes

FIGURE 2
La Dynamique de la GBO

