Chapitre 4

Les activités de préparation du budget en Tunisie

Le chapitre compare la démarche de programmation et de budgétisation en une phase descendante et l'autre ascendante, conciliées durant le cycle de préparation du budget avec la pratique actuelle en Tunisie. Il constate que les différences entre les deux procédures se révèlent une source d'inefficience et propose d'adopter définitivement la démarche en deux phases.

Introduction

Le guide méthodologique du CDMT propose que la démarche de programmation et de budgétisation en Tunisie intervienne en deux phases, l'une descendante et l'autre ascendante, conciliées durant le cycle de préparation du budget, afin d'arrêter les crédits définitifs. Ces derniers se trouvent déclinés ultérieurement en enveloppes sectorielles indicatives, permettant aux services du ministère des Finances de faire connaître les perspectives budgétaires et d'engager les discussions budgétaires avec les ministères sectoriels, selon un calendrier défini annuellement.

La procédure actuellement employée par l'administration tunisienne s'écarte de la démarche énoncée dans le guide. Durant la phase ascendante, les ministères sectoriels établissent et adressent leurs propositions au ministère des finances. Pendant la phase descendante, le ministère des finances notifie, lors des discussions budgétaires, les crédits attribués à ces ministères. Une troisième phase d'arbitrage politique, fait intervenir les ministres et le Chef du gouvernement.

De plus, les phases ascendante et descendante dominent la préparation du budget. Une attention excessive au détail des crédits en découle. Les discussions se concentrent sur les lignes budgétaires en délaissant le débat sur les orientations stratégiques, les priorités et l'allocation intra-sectorielle des ressources. Dès lors, il conviendrait de renforcer l'approche descendante, en l'inscrivant dans la circulaire notifiant aux ministères sectoriels. De même, il s'avèrerait utile de procéder à l'évaluation des objectifs et des performances, ainsi que de recentrer les discussions sur les aspects budgétaires et la détermination des crédits en se fondant sur la performance.

La budgétisation en deux temps

Les cadres à moyen terme répondent au besoin que les ministères sectoriels fixent des priorités entre les programmes, les activités et les actions, tout en respectant les orientations stratégiques du secteur et les contraintes macroéconomiques arrêtées dans le cadrage macroéconomique et traduites dans le TOFE et le CBMT. L'élaboration d'un CDMT constitue un exercice de programmation et de fixation de priorités à moyen terme des dépenses des programmes. Les activités et les actions, s'ajoutant aux projets en cours et nouveaux à financer, entrent dans le cadre de l'exercice de budgétisation.

La démarche de programmation et de budgétisation en Tunisie devrait, selon la démarche décrite dans le guide méthodologique, s'agencer en deux phases :

1. « Une phase stratégique, ou de cadrage, visant à formuler les choix stratégiques (objectifs budgétaires globaux, allocation intersectorielle des ressources) et, ainsi, à assurer le lien entre les grands choix de politique publique et le budget. Cette phase doit déboucher sur la préparation d'un TOFE prévisionnel et d'un CBMT. Les plafonds de dépense par ministère qui encadrent la préparation des budgets et programmes ministériels sont dérivés de ce CBMT.
2. Une phase de préparation des prévisions budgétaires et des CDMT finaux comportant les arbitrages intra-sectoriels et la soumission des projets de budget ministériels. Les arbitrages intra-sectoriels sont effectués par les ministères sectoriels, dans le respect des plafonds de dépense définis dans la phase stratégique. Il est souvent dit que "chaque ministère devient alors son propre

ministère des finances" dans les limites fixées par le TOFE prévisionnel et le CBMT » (Ministère des Finances, (2009).

Ces deux phases descendante « *top down* » et ascendante « *bottom up* » devraient être réconciliées à un certain moment du cycle de préparation du budget, afin d'arrêter les enveloppes définitives de crédits. Cette démarche (voir annexe 5) de budgétisation en deux temps n'a pas été conduite à bien en raison de l'absence de préparation du CBMT et de la notification des plafonds des crédits aux ministères sectoriels.

La préparation du PLF, de son côté, débute par le cadrage macroéconomique, en vue de déterminer les ressources et les emplois mis à la disposition de l'exécutif pendant la période considérée. Elle devrait être guidée par des instruments marquant deux phases différentes : la première dite «de cadrage », et la seconde dite de « préparation des crédits » (voir annexe 5 sur la budgétisation en deux temps).

Le schéma directeur de la GBO définit ces deux phases comme suit : « la phase de cadrage, visant à formuler les choix stratégiques (objectifs budgétaires globaux, allocation intersectorielle des ressources) et, ainsi, à assurer le lien entre les politiques publiques et le budget. Cette phase doit déboucher sur la préparation d'un TOFE prévisionnel et d'un CBMT. […] La phase de préparation des prévisions budgétaires et des CDMT finaux comportant les arbitrages intra-sectoriels et la soumission des projets de budget ministériels. Les arbitrages intra-sectoriels sont effectués par les ministères sectoriels, dans le respect des plafonds de dépense définis dans la phase stratégique. Le ministère des Finances vérifie la cohérence des propositions sectorielles avec les plafonds de dépense et les objectifs stratégiques globaux définis dans le Plan et les autres documents stratégiques ».

La procédure de budgétisation en deux temps, avec ses deux phases, nécessite que les procédures de préparation des cadres à moyen terme et du budget se trouvent unifiées. Elle requiert, également, la responsabilisation des ministères, l'implication des décideurs politiques de manière claire et le renforcement du rôle de l'Assemblée des représentants du peuple. Il s'avère, enfin impossible d'instaurer la budgétisation en deux temps sans une procédure de programmation glissante, fondée sur l'analyse des évolutions des politiques publiques.

Les allocations intersectorielle et intra-sectorielle des ressources et des dépenses

À partir du cadrage macroéconomique, dont sont issus le TOFE et le tableau d'équilibre emplois-ressources, des enveloppes sectorielles indicatives de crédits se trouvent établies. Elles fournissent l'occasion aux services techniques du ministère des Finances, notamment le CGABE, de faire connaître les perspectives des discussions, lors des conférences budgétaires. Cependant, ces enveloppes ne sont pas communiquées aux ministères sectoriels qui préparent leurs propositions de manière autonome.

Ces derniers établissent leurs propositions (pour T+1 à T+3) en partant des réalisations antérieures, de leurs stratégies sectorielles, des tendances observées et des orientations données dans la circulaire de préparation du budget. Leurs propositions pour T+1 font ressortir les contraintes des mesures nouvelles.

Les contraintes correspondent aux crédits nécessaires au fonctionnement des services sans changement du niveau d'activité, et, les mesures nouvelles renvoient aux activités intégrées dans le budget ne figurant pas dans celui de l'année antérieure (par exemple, recrutements et projets nouveaux) et à entreprendre durant l'année T+1.

Le guide méthodologique des CDMT prévoit les procédures de préparation des cadres à moyen terme. Il envisage une budgétisation en deux temps (voir plus haut). La première phase de cadrage aboutirait à la préparation d'un TOFE prévisionnel et d'un CBMT dont découleraient les plafonds de dépense par ministère. Ces plafonds détermineraient théoriquement la préparation des CDMT et des budgets et programmes ministériels. La deuxième phase porterait sur la préparation des crédits, dans le respect des plafonds de dépense définis dans la phase stratégique. Malheureusement, la méthode du guide se trouve ignorée.

Le guide prévoit également des mécanismes de réconciliation entre le « haut » (le cadrage macro budgétaire) et le « bas » (la programmation des ministères sectoriels) au cours de ces deux phases. Mais ces mécanismes demeurent inappliqués. La réconciliation entre les plafonds des dépenses, issus de la phase de cadrage, et les propositions des ministères sectoriels intervient donc lors des arbitrages entre ministres, et concerne seulement l'année T+1. La méthode proposée par le guide coïncide avec les bonnes pratiques des pays membres de l'OCDE invitant à élaborer le budget selon sa méthode descendante. En effet, il a été observé que la formation des budgets selon une approche « ascendante », où les ministères dépensiers soumettent des demandes budgétaires spontanées, facilite les dépassements des crédits et les déficits budgétaires insoutenables.

Le calendrier budgétaire

La Constitution tunisienne de 2014 dispose que le projet de loi de finances de l'année T+1 se trouve déposé à l'Assemblée des représentants du peuple, au plus tard, le 15 octobre de l'année T. Elle renvoie à la LOB pour la définition des modalités de préparation, de présentation et d'adoption des projets de loi de finances, de l'année, rectificatives et de règlement. Le projet de LOB[1], actuellement examiné par l'ARP, ne précise pas de manière approfondie les modalités de préparation et de formulation du projet de loi de finances, et renvoie à son tour, la détermination de ces modalités à la circulaire de préparation du budget, émise dorénavant par le ministre chargé des Finances.

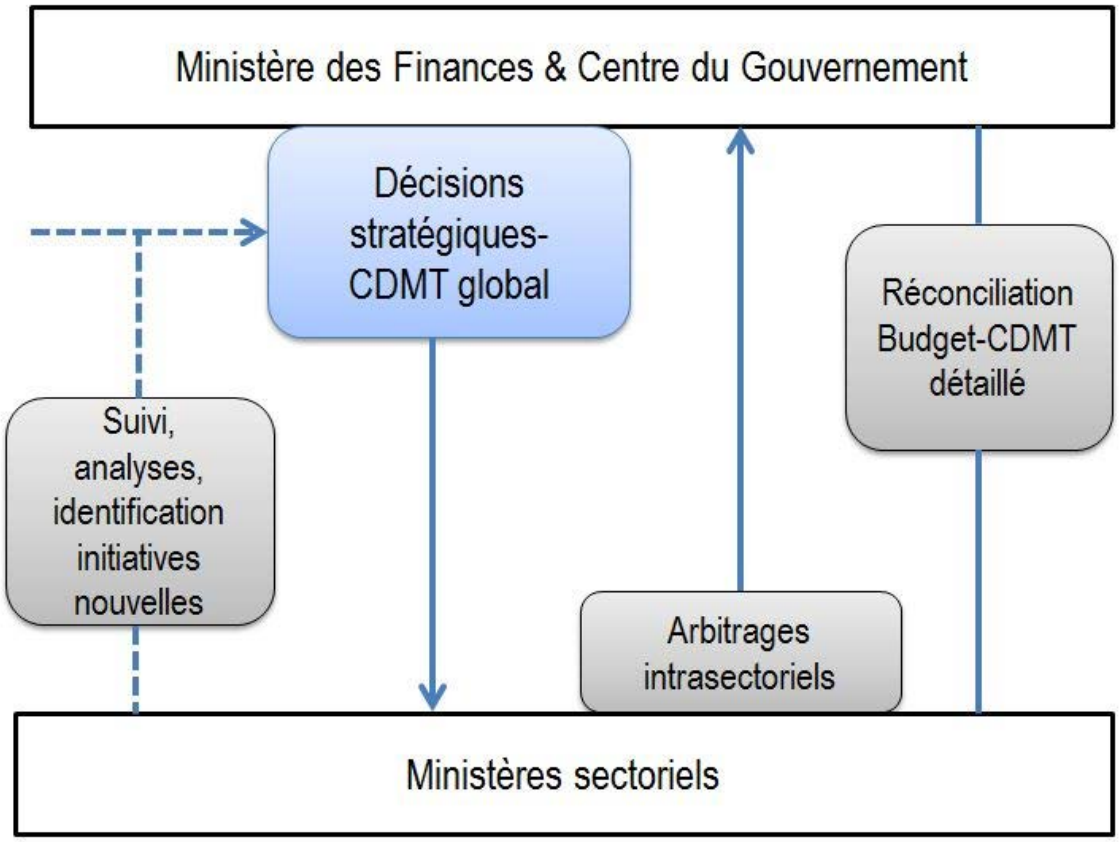
La circulaire du ministre des Finances fixant le calendrier de préparation du PLF est adressée, après réunion du Conseil des ministres, aux ministères sectoriels pour la préparation de leurs projets de budgets. Elle décrit les grandes orientations de la politique budgétaire et précise les méthodes de présentation des dossiers de synthèse de la performance, les orientations en matière de recrutement, des dépenses de gestion, les investissements prioritaires, et enfin, les critères de sélection des projets nouveaux. Elle détermine également l'évolution maximale de certaines lignes de crédits et les éventuelles restrictions pour d'autres catégories de dépenses sur la base des décisions du gouvernement, mais, sans fixer de plafonds de dépenses.

En Tunisie durant la phase ascendante, les ministères sectoriels préparent et soumettent leurs propositions au ministère des finances. Au cours de la phase descendante, le ministère des finances notifie, lors des discussions budgétaires, les crédits alloués à ces ministères, ainsi que les actions et les projets financés dans le budget T+1. Une troisième phase, dite d'arbitrage, fait intervenir non pas les services administratifs, mais les ministres et le quelques fois le chef du gouvernement. Elle permet de décider sur les projets, les activités et les actions qui ne n'ont pas été retenus lors des discussions budgétaires par les services du Ministère des finances.

Dans la pratique, les phases ascendante et descendante dominent durant la préparation du budget. Une attention excessive au détail des crédits en découle. Les discussions se concentrent sur les lignes budgétaires, projet par projet, en omettant le débat sur les orientations stratégiques, les priorités et l'allocation intra-sectorielle des ressources (entre les programmes).

En principe, et comme le montre le schéma ci-après, la phase ascendante devrait se trouver précédée par la phase descendante, à la fin de laquelle le ministère des finances notifierait les plafonds des crédits aux ministères sectoriels. La phase descendante, appelée aussi de cadrage ou de décisions stratégiques, devrait intervenir en début d'année, au cours du premier quadrimestre, afin de permettre aux ministères sectoriels d'établir leurs demandes de crédits, eu égard aux plafonds notifiés officiellement. Au cours de cette phase, les ministères sectoriels auraient le temps d'arrêter leurs priorités, ainsi que les cibles de leurs indicateurs.

Graphique 4.1. **Les phases de préparation du PLF en Tunisie**



Source : Tommasi, D. (2006), *Les cadres de dépense à moyen terme*, http://docplayer.fr/7704562-Les-cadres-de-depense-a-moyen-terme-cdmt-d-tommasi-tunis-26-juin-2006.html.

L'inscription de l'approche descendante dans la circulaire notifiant les crédits

La circulaire de préparation du budget, émise chaque année par le Chef du gouvernement, indique les principales activités et dates pour la préparation du projet de budget pour la gestion T+1. Il convient d'observer que la circulaire de préparation (voir annexe G) du budget reste très sommaire et n'indique aucune activité liée à l'examen des stratégies sectorielles, au cadrage macroéconomique, au CBMT, ou, enfin, au CDMT sectoriels. Ce document ne comporte pas plus de plafonds ou de dates pour la notification des plafonds aux ministères sectoriels, ou une étape pour la décision sur les plafonds. Il en résulte, une grande incertitude, laissant une très grande lassitude d'action au ministère des finances, mais sans contribuer au travail des ministères sectoriels.

Par ailleurs, les écarts importants relevés les dernières années entre les demandes de crédits formulées par les ministères sectoriels et les crédits effectivement inscrits en PLF réaffirment le besoin de donner des informations suffisamment tôt à ces ministères. Ils travailleraient ainsi utilement sur des bases réalistes, et en accord avec les perfectives budgétaires retenues par le gouvernement. Dans cet esprit, il serait bon, d'une part, de matérialiser l'approche descendante dans la circulaire du Chef du gouvernement relative à la préparation du PLF, et, d'autre part, de communiquer aux ministères sectoriels des plafonds budgétaires explicitement prévue par le projet de la LOB qui ne fait pas référence aux CDMT. Elle pourrait, cependant, être adoptée par le Chef du gouvernement, en application de son pouvoir général d'organisation de l'administration.

Tableau 4.1. **L'approche descendante dans certains pays de l'OCDE**

	Approche descendante (top-down)		Approche ascendante (bottom-up)		
	Enveloppes plafonds	*Enveloppes sectorielles*	*Enveloppes plafonds*	*Enveloppes sectorielles*	*Examen du programme*
Australie	o	-	-	o	o
Canada	o	-	-	o	o
Chili	o	-	-	o	o
Danemark	o	o	-	Δ	o
Corée	o	o	-	Δ	o
Pays-Bas	o	o	-	Δ	o
Suède	o	o	-	-	Δ
Royaume-Uni	o	o	-	Δ	

O : fréquemment utilisé ; Δ : utilisé comme référence ; - : non utilisé

Source : OCDE (2006), *Journal on Budgeting*, Vol 6 n° 1, www.oecd.org/gov/budgeting/40140241.pdf.

L'évaluation des objectifs et performances

La préparation du CBMT vise à renforcer la budgétisation intervenant du haut vers le bas, très importante dans la situation actuelle des finances publiques en Tunisie. La préparation des CDMT cherche à encourager les ministères sectoriels à ériger des priorités entre leurs programmes et activités, en conformité avec les stratégies et le Plan de développement économique et social, d'une part, et les contraintes financières, d'autre part.

Le lien entre les stratégies et le budget s'instaure grâce à la déclinaison des objectifs stratégiques dans les budgets de programmes triennaux ou les CDMT. Il apparaît essentiel, au début de la phase de préparation du budget, de procéder à une évaluation de l'atteinte des objectifs et des performances. Cette activité figure dans le calendrier budgétaire tunisien de préparation du budget, mais nécessiterait d'intervenir en amont du cycle (janvier-février). Il apparaîtrait, par ailleurs, souhaitable de procéder, au moins une fois tous les trois ans, à une évaluation globale des dépenses publiques.

Encadré 4.1. **Suivi budgétaire de projets et programmes spécifiques en Espagne**

Chaque année, la Loi de finances comporte une liste de projets particuliers sélectionnés pour être soumis à un suivi et un contrôle financier spécifique. Cette mesure ne concerne pas que des services de l'administration mais aussi des entreprises publiques.

En 2002, les principaux projets concernent :

- les prisons ; les tribunaux ; la sécurité routière ; l'aide sociale accordée aux immigrés et réfugiés ; les infrastructures dans le domaine de l'eau
- les infrastructures de transport ferroviaire ; les infrastructures du transport routier ; le plan national d'irrigation ; un programme de R+D.

En outre, un suivi spécifique du projet d'entreprise de certaines sociétés publiques est effectué, il concerne les autorités portuaires, les aéroports..

Source : OCDE (s.d.), *Budget orienté vers les résultats en Espagne : enseignements tirés*, www.oecd.org/fr/espagne/2497156.pdf.

Le recentrage des discussions sur les aspects budgétaires

Les documents de préparation budgétaire indiquent également, d'une part, que les discussions (conférences) budgétaires devraient s'appuyer sur « le dossier de synthèse de la performance », et d'autre part, qu'il y a lieu de mettre en avant les aspects liés à la performance, de débattre des objectifs et des cibles des indicateurs pour la gestion T+1. La revue par les pairs a montré que ces directives ne sont pas suivies. Les discussions budgétaires se déroulent, comme par le passé, en partant des demandes de crédits formulées par les ministères techniques, suivies par les contre-propositions du ministère des finances, au regard des moyens du budget de l'État ou des ressources extérieures disponibles.

Afin de ne pas alourdir inutilement la phase de préparation des crédits, les conférences budgétaires ne devraient pas porter sur la définition des orientations des politiques publiques, des priorités budgétaires, des objectifs, ou des indicateurs et leurs cibles. Il est souhaitable que le débat sur la performance des programmes (sur les indicateurs et leurs cibles) intervienne avant la phase des discussions budgétaires.

Les priorités restent à arrêter, en début d'année, par chaque ministère sectoriel et les cibles des indicateurs ajustées ultérieurement, en fonctions des enveloppes de crédits arrêtées pour le ministère concerné. Il s'avère indispensable de les établir à partir des stratégies des secteurs, et les propositions d'initiatives nouvelles (nouvelles activités et/ou actions, ou nouveaux projets) seront retenues, en fonction des décisions d'allocation des ressources.

La détermination des crédits par la performance

Il ne paraît pas plus souhaitable que les priorités arrêtées au niveau sectoriel, ou les cibles des indicateurs attendues pour l'année T+1, conduisent l'allocation des crédits (ils peuvent l'affecter mais dans une petite proportion). Dans l'esprit de la réforme de la GBO, les objectifs et les cibles des indicateurs ne déterminent pas les crédits alloués aux ministères, mais à l'inverse, le montant des crédits, issu du cadrage macroéconomique et budgétaire, éventuellement ajusté en fonction des priorités intersectorielles décidées au niveau gouvernemental, fixe les performances à réaliser en T+1.

Bien que le guide méthodologique sur les cadres à moyen terme ait insisté sur l'intégration de la préparation des CDMT et du budget annuel, aujourd'hui les deux procédures demeurent distinctes, à tel point que les projections des années suivant l'année budgétaire se trouvent majoritairement dans les cycles budgétaires suivants, et le PLFI continue à être préparé sans relation avec le CBMT.

À part la date de soumission du projet de loi de finances de l'année à l'ARP, constitutionnelle, les dates des autres activités de préparation du budget varient d'une année à une autre. De sorte à donner davantage de prévisibilité aux parties prenantes, il est nécessaire que les dates des activités de programmation et de préparation du budget soient fixes. Rendre ces dates fixes permettra aux gestionnaires et aux responsables de programmer leurs activités et de préparer leur budget suffisamment en avance. La circulaire de programmation et de préparation du budget devrait se limiter à déterminer les orientations générales pour la préparation du budget, à exposer le cadre macroéconomique et budgétaire, à notifier les plafonds de crédits aux ministères arrêtés en Conseil des ministres.

Recommandations

Il apparaîtrait souhaitable de :

1. Resituer le débat sur la performance, les indicateurs et leurs cibles dans le calendrier budgétaire. Il conviendrait de le placer au début d'année, et non pas lors des conférences budgétaires. Une fois les crédits arrêtés par ministère, les cibles des indicateurs seraient ajustées en conséquence dans la mouture finale du PLFI, et dans les projets annuels de performance (ou dans le budget de performance ministériel).
2. Instaurer le mécanisme de budgétisation en deux temps, en procédant, d'abord, à la notification des plafonds issus du CBMT, et, en rapprochant, ensuite, les enveloppes des ministères sectoriels, arrêtées au niveau de leurs CDMT, de sorte que les procédures de programmation à moyen terme assurent pleinement leurs objectifs. Ces enveloppes se trouveraient ainsi conformes aux plafonds de crédits arrêtés dans le CBMT.
3. Compléter la circulaire de préparation du budget en indiquant les activités liées à l'examen des stratégies sectorielles, au cadrage macroéconomique, au CBMT et aux CDMT.
4. Responsabiliser les ministères et impliquer les décideurs politiques de manière claire et renforcer le rôle de l'ARP. En effet, le budget demeure avant tout un acte politique, dans lequel les décideurs politiques, qui déterminent les politiques publiques, assument le premier rôle. Pour ce faire, une campagne de sensibilisation pourrait mettre en avant l'importance des CDMT et des modalités concrètes de leur mise en œuvre.

Recommandations *(suite)*

5. En vue d'entreprendre toutes les activités liées à la programmation triennale glissante et à la budgétisation, et d'assurer la mobilisation des partie prenantes, il apparaît opportun de proposer qu'un séminaire lance la procédure de programmation et de préparation du budget. Au cours de cet événement, le MDICI présenterait le cadrage macroéconomique, le Ministère des finances le CBMT et notifierait les enveloppes de crédits aux ministères sectoriels. Cette manifestation fournirait l'occasion d'exposer les contraintes et les orientations à court et à moyen terme du budget et des finances publiques.
6. Procéder, au moins une fois tous les trois ans, à une évaluation globale des dépenses publiques. En effet, il s'agirait d'analyser les missions et actions de l'État et des collectivités et de bâtir des scenarii de réformes structurelles. Le but de cette évaluation consisterait à améliorer les politiques publiques, réformer l'administration et l'État, et s'interroger sur le bien-fondé des dépenses.

Note

1. Tel qu'approuvé par le gouvernement.

Références

Ministère des Finances de la Tunisie (2009), *Guide méthodologique des CDMT*, www.education.gov.tn/budget/guide_cdmt.pdf.

OCDE (2006), *Journal on budgeting*, Vol 6 n° 1, www.oecd.org/gov/budgeting/40140241.pdf.

OCDE (s.d.), *Budget orienté vers les résultats en Espagne : enseignements tirés*, www.oecd.org/fr/espagne/2497156.pdf.

Tommasi, D. (2006), *Les cadres de dépense à moyen terme*, http://docplayer.fr/7704562-Les-cadres-de-depense-a-moyen-terme-cdmt-d-tommasi-tunis-26-juin-2006.html.

Extrait de :

Une meilleure planification pour une meilleure gouvernance budgétaire en Tunisie

Le cadre de dépenses à moyen terme

Accéder à cette publication :
https://doi.org/10.1787/9789264265943-fr

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2017), « Les activités de préparation du budget en Tunisie », dans *Une meilleure planification pour une meilleure gouvernance budgétaire en Tunisie : Le cadre de dépenses à moyen terme*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: https://doi.org/10.1787/9789264265943-9-fr

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.