Chapitre 2

Les instruments de planification en Tunisie

Le chapitre observe qu'en Tunisie, des stratégies sectorielles, préparées par les ministères sectoriels, coexistent avec le plan national de développement économique et social, et le cadre macroéconomique. Ces instruments, fort utiles, rencontrent néanmoins des difficultés. Ainsi les stratégies thématiques n'intègrent pas la totalité des coûts. De son côté, si le plan de développement économique et social continue à représenter une part importante des investissements publics, ses données financières ne sont, toutefois, pas actualisées et le taux de réalisation de ses projets demeure modeste. L'établissement du cadre macroéconomique se trouve gêné par l'absence de certaines données importantes et la nécessité de mettre en place un modèle de prévision infra-annuel. De plus, volontairement, les prévisions de recettes apparaissent surévaluées et de ressources sous-évaluées, limitant ainsi les possibilités des ministères sectoriels d'engager de nouveaux projets. De manière générale, le processus de cadrage fait intervenir un grand nombre d'intervenants, paraît complexe et n'est pas formalisé. De même, la préparation du PLF nécessite d'améliorer ses prévisions.

Introduction

La planification constitue une méthode de choix des objectifs et de proposition pour y parvenir. Elle tend à assurer, selon une progression croissante, la satisfaction des besoins du pays grâce à l'utilisation optimale de ses ressources et l'établissement de documents prospectifs. En Tunisie, des stratégies sectorielles préparées par les ministères, le plan national de développement économique et social, et le cadre macroéconomique, étape cruciale de planification et de programmation, coexistent. D'un point de vue financier, la planification réunit la programmation, la budgétisation, le suivi et l'évaluation, appelés en anglais PPBS (*planning, programming, budgeting system*).

Tableau 2.1. **Les composantes du cycle PPBS**

Phase	Cadres / instruments	Horizon temporel
Planification	Vision Stratégies nationales Stratégies sectorielles	Moyen et long terme (5-10 ans et +)
Programmation	Plan d'investissement public (partie investissement du plan de développement) CBMT CDMT	Moyen terme (3-5 ans)
Budgétisation	Loi de finances (budget)	Annuelle
Suivi et évaluation	Suivi de la performance et suivi de l'exécution du budget Rapport d'évaluation des stratégies et des plans à moyen terme	Infra annuel

Les stratégies sectorielles

En Tunisie, certains ministères préparent des « stratégies thématiques », couvrant les aspects majeurs des secteurs dont ils ont la responsabilité, par exemple, la politique de l'eau (ministère de l'agriculture et des ressources hydrauliques), la stratégie nationale du développement durable (ministère de l'environnement), celle de maîtrise de l'énergie (ministère de l'industrie de l'énergie et des mines). Ces « stratégies thématiques » décrivent les orientations essentielles des secteurs concernés, exposent les scenarii et les outils de mise en œuvre. Elles n'explicitent, toutefois, que rarement l'intégralité des coûts d'investissement et les dépenses récurrentes. Elles ne sauraient donc, d'une part, recevoir à juste titre le qualificatif de "stratégies sectorielles", et, d'autre part, servir aisément de base au projet de lois de finances de l'année ni, *a fortiori*, des CDMT.

Il s'avère, par ailleurs, possible que lors d'une évaluation à mi-parcours d'une stratégie sectorielle, certaines orientations de celle-ci, ou de son programme d'investissement, s'il existe, subissent des modifications sans considérer les données macro-économiques et financières qui les sous-tendent. Or, ces changements ne sauraient intervenir de manière isolée. À l'opposé, il convient d'étudier leur faisabilité à la lumière du cadre macroéconomique actualisé, des ressources restant à mobiliser pour le secteur pendant la période restante, et des projets et des actions déjà inscrit dans le budget.

Il convient aussi d'observer que la planification et la programmation constituent dans la plupart des ministères tunisiens deux exercices séparés relevant de directions distinctes.

La préparation des stratégies dans les ministères sectoriels reste l'apanage des directions des études et planification ou des directions techniques. La préparation des CDMT figure, de son côté, sous la responsabilité des directions des affaires financière ou des unités GBO ministérielles. Or, ces services communiquent peu privant de sa cohérence la chaîne de la programmation.

Le plan de développement économique et social

Entre 1962 et 2010, plusieurs essais de prospective[1] et de planification[2] ont été entrepris en Tunisie. Ils ont été matérialisés dans des perspectives décennales et des plans quinquennaux de développement économiques et sociaux. Onze plans de développement ont été élaborés sans discontinuité de 1962 à 2010. Durant la période de transition gouvernementale, les difficultés économiques à l'origine de la révolution de 2014, les changements politiques nationaux et le contexte géopolitique régional, n'ont pas permis l'adoption d'un nouveau plan de développement économique et social. Après plusieurs années d'attente, le gouvernement tunisien a présenté, au mois de septembre 2015, un « plan stratégique 2016-2020 », énonçant de la sorte les orientations d'un nouveau plan quinquennal de développement économique et social. Ces orientations reposent sur un taux de croissance moyen de 5 % et visent à faire passer le chômage de 15,2 % à 11 % de la population active[3]. Parallèlement, le déficit public, qui a atteint 8,5 % du PIB en 2015 serait réduit à 6,8 % en 2020[4].

Les plans de développement économique et social représentent une part importante des investissements publics, nationaux et régionaux qui interviendront pendant la période couverte. Parce qu'ils ont produit des réussites considérables, ils revêtent une importance considérable en Tunisie. Cependant, comme il a été exposé dans l'introduction du rapport sur la GBO en Tunisie, à la fin de la première décennie du vingtième siècle, le modèle de développement du pays a montré ses limites, notamment, par l'aggravation des disparités régionales, la surconcentration urbaine et l'augmentation du taux de chômage. Il en résulte la nécessité d'évaluer la pertinence de la planification au cours de la deuxième décennie du vingtième siècle.

D'un point de vue technique, la planification révèle aussi certaines carences. En effet, le plan de développement se trouve établi à un instant T, et se fonde sur le cadrage financier effectué pendant la période antérieure à son adoption. Il ne sera, en revanche, pas adapté en fonctions des évolutions macroéconomiques et budgétaires se produisant après son adoption. De surcroît, les projets n'apparaissent pas toujours réalistes lors de leur inscription dans le plan, ce qui rend leur matérialisation aléatoire et limite les déboursements effectifs de crédits. Enfin, il y a lieu de noter que les plans de développement économique et social, adoptés jusqu'en 2010, ne contenaient pas de prévisions des dépenses de fonctionnement ou des charges récurrentes des projets y inscrits.

Le cadre macroéconomique

Le cadre à moyen terme comprend une projection des principaux comptes macroéconomiques, en particulier, l'équilibre entre les emplois et les ressources, la situation monétaire, la balance des paiements, et les opérations financières de l'État.

Pour établir les cadres à moyen terme, certains États utilisent des modèles sophistiqués s'appuyant sur des bases de données étendues, tels que des modèles

d'équilibre général calculable ou des modèles entièrement économétriques. La Tunisie applique, de son côté, depuis 2012, un modèle macroéconomique emploi/ressources, sans variables financières (modèles dits non « intégrés »), géré par le ministère du développement, de l'investissement et de la coopération internationale (MDICI).

Les fondements classiques de ce modèle macroéconomique consistent dans une spécification de ses équations de comportement et ses techniques d'estimation (modèle dit à correction d'erreurs), distinguant les évolutions de long et moyen terme et les ajustements de court terme. La structure du modèle présente, toutefois, une spécificité : la variation de stock assure l'équilibre entre l'offre et la demande. Cette particularité en fait davantage un modèle « d'offre » qu'un modèle « de demande ». Le modèle est sectoriel, le bloc « demande » se trouvant composé de six équations économétriques et d'une équation comptable, une « boucle » prix/salaires décrivant la formation des salaires, et la production de chaque secteur apparaissant dans une fonction de production (BAD, 2013).

A ce modèle de type emplois/ressources en sont associés deux complémentaires, intégrant des variables financières, l'un sur la balance des paiements et l'autre sur les opérations financières de l'État (TOFE). Dans ce dernier module figurent des modélisations de ressources plus détaillées : impôts indirects, impôts sur les sociétés, recettes non fiscales, encours de la dette, dette extérieure.

La mise en œuvre de ce modèle fait, cependant, ressortir que la Direction générale de la prévision (DGP) ne reçoit pas actuellement l'ensemble des données nécessaires à l'actualisation des prévisions (notamment le taux de croissance). Il en résulte le besoin d'attendre les réalisations de l'année T pour actualiser les prévisions. Cette carence renforce aussi le besoin d'un modèle de prévision infra-annuel.

De manière générale, le développement des cadres à moyen terme requiert de s'appuyer sur des travaux macroéconomiques solides. Dans de nombreux pays, pourtant, les modèles macroéconomiques s'avèrent peu opérationnels, mal adaptés ou fondés sur une base de données défaillante. Pour éviter cet écueil, en Tunisie, il serait souhaitable d'adopter une démarche d'évaluation du besoin fonctionnel auprès des usagers, associative dans la conception des modèles, de définition du besoin de formation et de mise en place des outils répondant à ce dernier.

Les prévisions du projet de loi de finances

La pratique des pays membres de l'OCDE fait ressortir que la préparation du PLF doit, d'abord, intégrer les estimations les plus plausibles, eu égard aux comportements passés constatés et futurs prévisibles, et ensuite, intervenir selon la procédure la plus claire et simple. Or, l'analyse montre en Tunisie, de manière récurrente, la sous-évaluation des recettes et la surévaluation des dépenses.

Pour assurer la qualité de prévision des recettes et des dépenses, et la crédibilité du PLF, les prévisions de recettes et de financement nécessitent d'apparaître réalistes et estimées justement. Cependant, l'administration tunisienne tend souvent, comme il a été constaté lors de cette étude à sous-évaluer les recettes et à majorer les dépenses prévisibles. Par exemple, la comparaison des prévisions de recettes, contenues dans la loi de finances initiale, et des dépenses réalisées, figurant dans la loi de règlement, montre, pour les années 2011 et 2012, un écart positif dépassant 20 % des recettes (hors emprunts extérieurs). Par cette sous-estimation initiale des recettes, l'administration chercherait, d'une part, à améliorer le taux de recouvrement apparent de l'impôt, d'autre part, à

résister aux demandes d'accroissement des dépenses ou de la pression fiscale, et enfin, à montrer, lors de la clôture de l'exercice, des résultats meilleurs que prévus dans le projet de loi de finances (PLF), ou à rassurer les opérateurs économiques et la population. Cette sous-estimation fournit, de plus, le moyen aux décideurs d'éviter tout débat sur leurs options budgétaires, et de reporter les choix difficiles à la phase d'exécution du PLF. Mais, elle réduit aussi les possibilités offertes aux ministères sectoriels de programmer des actions ou des projets nouveaux.

Par rapport à la pratique des pays membres de l'OCDE également, en Tunisie, la préparation du PLF fait intervenir un nombre important d'entités, jusqu'au ministère des finances, sans que le partage des responsabilités permette de toujours éviter les chevauchements de compétences. Ainsi, la phase de cadrage macroéconomique du PLF se trouve sous la responsabilité de la DGP du ministère du développement de l'investissement et de la coopération internationale. Elle implique également plusieurs d'autres acteurs, dont la DGRE et le CGABE, l'Institut National de la Statistique, et l'Institut Tunisien de la Compétitivité des Études Quantitatives, la Banque Centrale de Tunisie, les ministères chargés de l'industrie, du transport et de l'agriculture.

De surcroît, chaque partie précitée assure un ou plusieurs aspects du cadrage macroéconomique. La DGP, avec la collaboration des ministères chargés de l'industrie, du transport et de l'agriculture, arrête les aspects préliminaires du cadrage, qu'elle soumet à la DGRE de sorte à établir le tableau d'équilibre, en termes de ressources et d'emplois. La DGRE identifie les variables et prépare les prévisions de ressources et emplois en collaboration avec, notamment, la Direction Générale de la Gestion de la Dette et de la Coopération Financière et le CGABE du ministère des finances et établit la première version du tableau d'équilibre qu'elle transmet à la DGP qui peut l'employer pour achever le cadrage macroéconomique. De son côté, la Direction générale de la coopération financière du MDICI renseigne sur les ressources extérieures disponibles et mobilisables (en termes de dons et d'emprunts extérieurs affectés ou non) pour financer le déficit. Ces ressources d'emprunt, sans que la Tunisie en soit totalement dépendante, demeurent significatives dans le bouclage du budget. Durant cette étape, un deuxième cadrage et un tableau d'équilibre se trouvent préparés. Le deuxième cadrage est affiné par les résultats préliminaires de l'exécution du budget de l'année T.

La Banque Centrale de Tunisie intervient, quant à elle, en fournissant les données relatives à l'évolution des principaux flux et le solde des paiements extérieurs (recettes moins dépenses) et de la balance des paiements, l'INS se trouvant responsable de la production des données économiques et des comptes nationaux. D'autres intervenants peuvent aussi participer à ce processus, dont la l'agence de promotion de l'investissement extérieur – FIPA (*Foreign Investment Promotion Agency*) - pour renseigner sur les investissements directs étrangers, (IDE) à mobiliser.

Le cadrage macroéconomique ainsi arrêté permet d'identifier le montant des dépenses, primaires (hors intérêts de la dette), compatibles avec les ressources sous différentes hypothèses et de dégager une enveloppe probable pour la totalité des dépenses, considérée comme soutenable, et conservant une réserve, afin d'affronter les imprévus.

Il convient d'observer la participation dans le ministère des Finances de trois entités dans l'élaboration du PLF en Tunisie, s'écartant de la sorte de la pratique de la quasi-totalité des pays membres de l'OCDE. Dans ceux-ci, la fonction budgétaire, tant en "ressources" qu'en "dépenses", reste centralisée au ministère des finances et dans une seule structure, communément appelée « Direction du budget ». En Tunisie, cette

fonction se trouve répartie entre deux structures différentes : la Direction générale des ressources et des équilibres (DGRE) et le CGABE, réduisant ainsi considérablement la vision de chacune sur le PLF d'entre elles et créant une contrainte supplémentaire d'échange et de coordination.

À cette division s'ajoute l'intervention de la Cellule de la Conjoncture Économique, des Études et du Suivi des Réformes Financières du ministère des Finances (CEESRF). Celle-ci accomplit des missions très proches de celles de la DGRE. Conformément aux décrets fixant ses attributions et à l'organigramme du ministère des Finances, elle se trouve, en effet, chargée, de « suivre la conjoncture économique, monétaire et financière à l'échelle nationale et internationale et de réaliser des études relatives aux orientations macroéconomiques et financières et proposer les recommandations en la matière. »

Cette multiplication des structures participant à la procédure budgétaire tient en partie aux modalités de gestion des ressources humaines dans l'administration tunisienne. Dans celle-ci, pour accroître l'intérêt des fonctions et retenir les cadres supérieurs face l'attraction des rémunérations offertes par le secteur privé, l'habitude a été prise d'accroître le nombre d'entités et d'emplois fonctionnels supérieurs, comme ceux de directeurs généraux. Dans pareille situation, le risque, réside non seulement dans les redondances inutiles sur le plan des attributions, mais surtout dans le développement de l'esprit de défense des prérogatives et des "territoires", gênant la coordination et le partage d'informations nécessaires à la procédure programmatique.

Ce risque s'avère accru par le manque de formalisation de la préparation du PLF. Ainsi, la circulaire de préparation de la loi de finance initiale ne fixe pas les procédures de préparation du cadrage macroéconomique ou budgétaire, et n'identifie ni les rôles de chaque intervenant, ni les données reçues ni produites (inputs et outputs). De plus, la multiplicité des acteurs requiert un fort degré de coordination entre eux, en vue notamment de respecter les échéances. Or, la coordination de ces acteurs s'accomplit actuellement de manière très informelle (notamment DGP-DGRE), sans que des procédures d'échanges de données se trouvent mises en place ou que des mécanismes de coordination soient établis.

Encadré 2.1. **Le bureau du budget au Chili, équivalent à un portefeuille ministériel**

Le bureau du budget, rattaché au ministère des Finances, est placé sous l'autorité du directeur du budget. Bien qu'il dépende formellement du ministre des Finances, le directeur du budget est nommé directement par le Président de la République, qui peut le révoquer à tout moment. Au sein du cabinet chilien, la fonction est généralement considérée comme de niveau équivalent à un portefeuille ministériel important. Les effectifs du bureau du budget sont de l'ordre de 200 personnes. Il s'agit d'une structure classique, composée de directions sectorielles chargées de suivre les différents ministères dépensiers ; mais elle comprend également des services spécialisés dans l'information sur les performances et les résultats, les études budgétaires à long terme et les problèmes de gestion budgétaire.

Source : OCDE (2004), *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, Volume 4, n°4, www.oecd.org/fr/gov/budgetisation/44041202.pdf.

Encadré 2.2. **Les missions des services centraux du Budget en Suède**

La Direction du budget occupe un rôle essentiel de conception et d'exécution de la fonction budgétaire classique (politique budgétaire, préparation et exécution des lois des finances, suivi des finances publiques nationales, suivi du budget de l'UE, etc.). Outre les fonctions budgétaires, il existe également certaines fonctions financières. En effet, un bureau au sein de la DB suédoise est chargé de synthèses et de prévisions économiques, l'analyse générale des finances de l'État, diverses prévisions macro-économiques sur les finances de l'administration centrales, etc. Un autre bureau s'occupe des perspectives à long terme intégrant la dimension structurelle de l'économie (héritage de la Direction des affaires économiques).

Source : Autorité nationale de gestion des finances, (Ekonomistyrningsverket - www.esv.se).

Recommandations

Il serait suggéré de :

1. Établir une relation étroite entre les CDMT et les stratégies sectorielles. Les CDMT constituent la base de la préparation et de prévision des coûts des stratégies sectorielles. Il apparaîtrait donc opportun que les équipes chargées de la préparation des CDMT dans les ministères sectoriels participent à la conception et au chiffrage des stratégies sectorielles. Il y aurait lieu donc de s'orienter vers l'intégration des équipes responsables de ces deux aspects dans les ministères sectoriels.
2. Accorder une stabilité suffisante aux stratégies sectorielles. Fréquemment, pendant l'exécution des stratégies sectorielles, les pouvoirs publics peuvent éprouver le besoin d'introduire des changements d'orientation et d'objectifs. Tout en tenant compte des besoins politiques, il s'avèrerait souhaitable de soumettre ces évolutions à l'avis de l'équipe d'étude, de planification et programmation de la stratégie sectorielle concernée, et, si nécessaire, procéder consécutivement à une révision de l'ensemble des stratégies sectorielles affectées par ces changements.
3. Repenser les conditions de production et le contenu du « plan de développement économique et social » sans remettre en cause son bien-fondé. Le plan deviendrait de cette manière un document de stratégie, retraçant les orientations principales à moyen et long terme, aussi bien au niveau national ou sectoriel, sans contenir, pour autant, la liste exhaustive des projets à effectuer et leurs coûts.
4. Faire figurer les projets fondant les objectifs stratégiques dans un document à part, mis à jour annuellement (programme d'investissement public glissant), intégrant les aléas de réalisation, l'actualisation des coûts des projets, les chocs économiques et sociaux affectant le cadrage macroéconomique d'une année à une autre.
5. Doter la DGP d'un outil de prévision infra-annuel, afin de lui permettre d'actualiser en cours d'année les agrégats, cadrer de manière plus précise la préparation des lois de finance complémentaires, et ajuster les prévisions en cours d'années, il s'avère indispensable.

Recommandations *(suite)*

6. Impliquer toutes les personnes concernées dans le développement des modèles économiques et budgétaires, pour qu'elles participent à sa conception et maîtrisent mieux l'outil. Cette participation doit s'étendre aux cadres supérieurs et intermédiaires. Lors de la dissémination de ces modèles, il apparaît souhaitable d'entreprendre et de mettre en œuvre une grande action de formation et de renforcement des capacités des différentes parties prenantes.
7. Améliorer les prévisions macroéconomiques. Étant donné qu'aujourd'hui, le premier cadrage macroéconomique se trouve préparé au mois de juin, et le deuxième au mois de septembre, il apparaît impossible de bénéficier des prévisions macroéconomiques crédibles en temps utile pour la préparation du projet de loi de finances de l'année. Il n'est pas plus envisageable d'avoir un CBMT en temps utile sans un cadrage macroéconomique. Or, ce dernier requiert, pour être préparé aux mois de mars et avril, une coordination forte de tous les participants à la procédure.
8. Créer des synergies fortes entre les ministères de l'économie et des finances, de manière à surmonter les difficultés de coordination. Il s'agirait, pour le moins, d'établir des mécanismes techniques de coordination (groupes de travail, système d'échange de données, etc.) facilitant la préparation en temps utile du cadrage macroéconomique, nécessaire aux CDMT et au projet de loi des finances.

Notes

1. La prospective est la démarche qui vise, à se préparer aujourd'hui à demain. Elle consiste à élaborer des scénarios possibles et impossibles dans leurs perceptions du moment sur la base de l'analyse des données disponibles et de la compréhension et prise en compte des processus socio-psychologiques. La prospective doit aussi s'appuyer sur des intuitions liées aux signaux faibles, des analyses rétrospectives et la mémoire du passé humain et écologique.
2. La planification est l'organisation dans le temps de la réalisation d'objectifs à long terme dans un domaine précis avec différents moyens mis en œuvre et sur une durée précise (5 ans et plus).
3. En Tunisie, une personne sur six vit sous le seuil de pauvreté, et le chômage atteint 28,6 % parmi les diplômés de l'enseignement supérieur.
4. Ministère du Développement, de l'Investissement et de la Coopération Internationale de la république tunisienne, Synthèse de la Note d'Orientation du Plan Stratégique de Développement 2016-2020, 8 septembre 2015, www.leaders.com.tn/uploads/FCK_files/Presentation_Note_Orientation_%20FR_VF.pdf.

Références

Autorité nationale de gestion des finances (2016), Site Web - Ekonomistyrningsverket - www.esv.se (consulté le 28 avril 2016).

BAD (2013), *Vers un nouveau modèle économique pour la Tunisie : Déterminer les contraintes majeures à une croissance généralisée*, Tunis, www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Project-and-Operations/Vers_un_nouveau_mod%C3%A8le_%C3%A9conomique_pour_la_Tunisie_-_Contraintes_majeures_%C3%A0_une_croissance.PDF.

OCDE (2004), *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*. Volume 4, n° 4, Éditions OCDE, Paris, www.oecd.org/fr/gov/budgetisation/44041202.pdf.

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 instruments de planification 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/10.1787/9789264265943-7-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.