

Programme d'appui
à la mise en œuvre de la LOB en Tunisie

**Avant-projet de doctrine
pour la déclinaison opérationnelle des programmes annuels de performance**

Novembre 2017

Préambule

La mise en oeuvre de la LOB doit faire évoluer le « système de gestion » des différents ministères (au sens des pratiques de pilotage et d'animation des services) vers une culture du résultat. La déclinaison opérationnelle des projets annuels de performance (PAP) répond pleinement à cet enjeu essentiel.

Après la stabilisation des cadres annuels de performance qui ont fait l'objet d'une évaluation conjointe avec les départements à l'occasion du cycle d'appui n°1, ces derniers s'inscrivent désormais dans une démarche d'amélioration et d'évolution continues au rythme des toutes prochaines Loi de finances.

Jusqu'à présent, les PAP élaborés par les ministères tunisiens ont été joints, à titre purement informatif et par 'vagues de ministères' successives, aux projets de Loi de finances. Cette élaboration des PAP qui a connu, depuis le lancement de la démarche de gestion budgétaire par objectifs (GBO) en Tunisie, une progression constante -et parfois spectaculaire-, satisfait aujourd'hui, pour la plupart des ministères, aux pré-requis de la GBO. A ce stade les PAP, quelle que soit leur qualité actuelle, présentent encore dans le système budgétaire de l'État tunisien, le caractère d'un exercice quelque peu virtuel qui doit impérativement être complété et prolongé par un système de mise en oeuvre opérationnelle pour permettre aux départements concernés une véritable concrétisation performante à l'entrée en vigueur de la Loi organique sur le budget.

Cet avant projet de déclinaison opérationnelle des PAP constitue une première contribution, en termes de doctrine, à cette étape tout à fait cruciale qui, à ce stade, conditionnera essentiellement la capacité de la Tunisie à élaborer, exécuter et évaluer au niveau de l'État une dynamique budgétaire orientée vers la performance et la transparence.

La déclinaison opérationnelle des projets annuels de performance constitue une étape critique particulièrement sensible qui n'est pas circonscrite aux seuls départements ministériels quant à ses effets car elle impactera, selon les choix et décisions qui seront arrêtés par les autorités tunisiennes :

- les documents budgétaires (les PAP actuels seront en effet à compléter)
- la procédure budgétaire en raison notamment des phases de dialogue de gestion qui devront la compléter
- la nomenclature budgétaire d'exécution et les approches budgétaires-comptables
- les systèmes d'informations associés
- le système de contrôle, en fonction des décisions qui seront arrêtées s'agissant des ordonnateurs
- les relations avec l'administration déconcentrée avec la nécessité claire de définir le rôle et les responsabilités du Gouverneur
- le contrôle interne (comptable et financier mais aussi 'métier')
- des principes de contrôle comme le contrôle hiérarchisé de la dépense (CHD) dont la montée en puissance devra être corrélée avec celle du contrôle interne
- l'audit interne enfin et ses liens éventuels avec l'auditeur externe (Cour des Comptes).

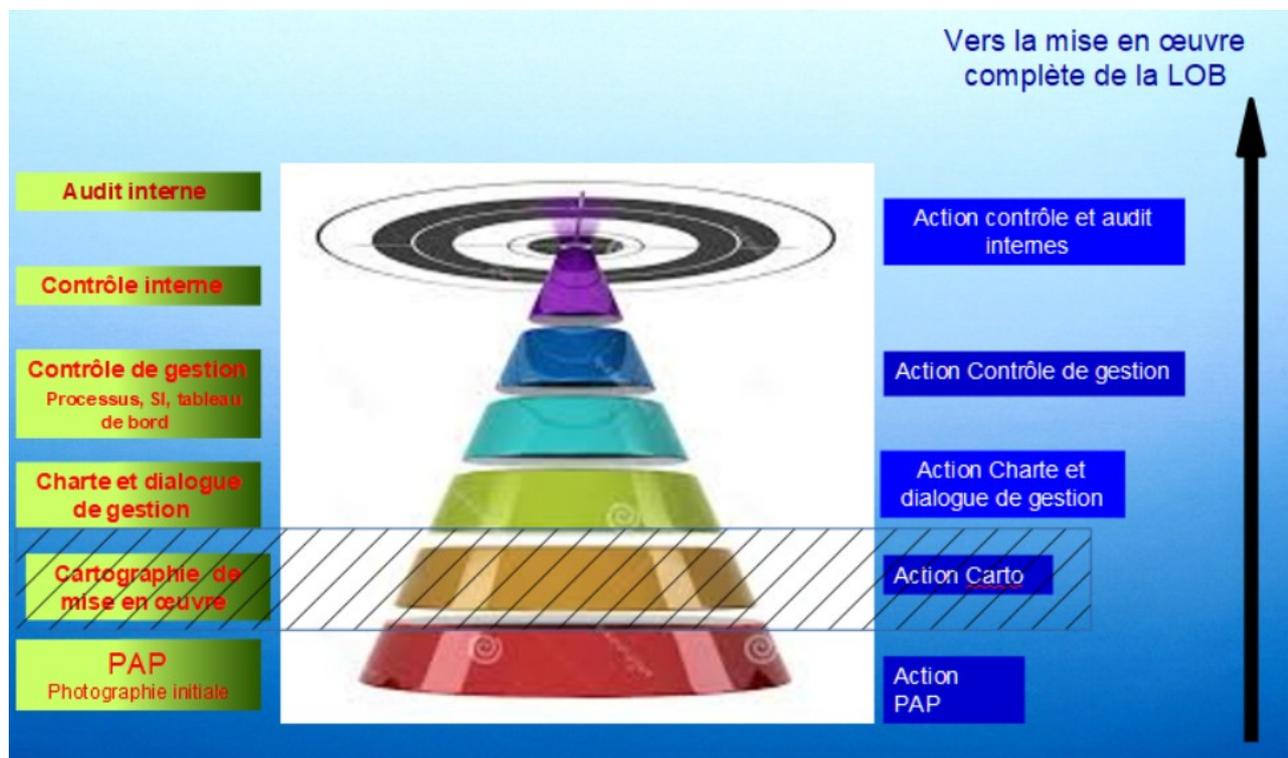
Cette première approche sous forme d'avant projet de doctrine pour la déclinaison opérationnelle des programmes de politique publique tient compte de l'ensemble de ces impacts et inter-actions : il présente **un principe général de déclinaison opérationnelle** ainsi que certaines options parmi lesquelles un choix de politique institutionnelle devra être fait par les autorités tunisiennes.

Cette première approche en termes de doctrine est issue de la connaissance acquise par les experts sur le contexte tunisien à l'occasion du premier cycle du programme d'appui mais aussi des échanges nourris et de qualité qui se sont déroulés à l'occasion du séminaire/ateliers du 16 Novembre 2017, sur ce thème, avec un panel d'UGBO ministérielles particulièrement motivées.

Le système de déclinaison opérationnelle adopté en France a été présenté de manière détaillée à l'occasion de ce séminaire/ateliers , certaines autres expériences évoquées plus brièvement. Il apparaît clairement que le système français n'est pas intégralement transposable en l'état au contexte tunisien, système dont les autorités devraient de ce fait se doter, dans le respect des principes de gestion budgétaire par objectif, selon une approche originale dérivée pleinement adaptée au contexte spécifique dans lequel il devra se déployer.

1- Rappel de la nécessaire chronologie de montée en puissance des ministères pour la mise en œuvre de la LOB

Le schéma ci-dessous¹ figure la nécessaire progressivité chronologique pour parvenir à une mise en œuvre complète de la LOB.



Pour la plupart des ministères, la Tunisie est parvenue de manière satisfaisante, avec l'élaboration et la généralisation des PAP, à achever la première étape de ce processus de montée en puissance vers la gestion budgétaire par objectifs. Cette première étape -la plus importante sans doute qualitativement²- peut aujourd'hui s'inscrire dans un mouvement d'amélioration continue des projets annuels de performance au fil des années et des projets de Loi de finances.

En entamant à présent la déclinaison opérationnelle des projets annuels de performance, les ministères doivent traduire, après analyse, les objectifs stratégiques d'un programme de politique publique, **en objectifs opérationnels** cohérents avec ces objectifs de performance (*ces objectifs peuvent être en déclinaison directe de certains objectifs et indicateurs de performance du programme ou en déclinaison indirecte*), construire la **chaîne de responsabilité opérationnelle** correspondante (*cartographie de mise en œuvre et schéma d'organisation financière*) : qui fait quoi avec quelles prérogatives? selon quelles règles? (*charte de gestion*), y affecter les moyens budgétaires et humains adaptés aux objectifs opérationnels (*dialogue de gestion*), et assurer le pilotage opérationnel du tout par la maîtrise des risques (*contrôle et audit internes*).

¹Qui a été présenté et commenté à l'occasion du séminaire/atelier du 16 Novembre dernier

²Car elle constitue la base du processus et les fondations du système de mise en œuvre qui reste à construire

Il est nécessaire à présent d'aborder, au sein des ministères, la première marche critique vers la mise en œuvre opérationnelle des PAP au sein des départements **en définissant la doctrine commune de déclinaison opérationnelle des programmes** qui permettra, dans le respect du principe Liberté/Responsabilité, de définir, au sein de chaque programme, **la chaîne opérationnelle qui permettra de mobiliser de manière cohérente et performante l'ensemble des acteurs en contribuant à la réalisation des objectifs du programme.** Il s'agit de définir des niveaux génériques de 'responsabilités confondues budgétaires et opérationnelles', (BOP et UO en France) qui seront à décliner de manière spécifique par les directeurs de programme dans leur champs de responsabilité.

Il convient d'avoir constamment présent à l'esprit, au delà des aspects purement techniques qui seront évoqués dans la suite de cette première contribution, que l'un des principes cardinaux qui sous-tend la gestion budgétaire par objectifs vise **à un changement de posture managériale** qui a pour objectif de passer d'une culture de moyens à une culture de résultats en mobilisant, **par la responsabilisation effective mais aussi par l'autonomie**, le plus grand nombre pertinent d'acteurs de la chaîne de mise en œuvre au sein d'un programme.

2- Court rappel du principe de déclinaison opérationnelle en France

Cette présentation a été très largement détaillée lors du 'séminaire/ateliers' du 16 Novembre dernier.

Dans le cadre de la présentation de la Loi de Finances en missions et programmes, **le contenu des programmes est explicité dans le projet annuel de performances par la présentation des Actions qui le composent.** Une **Action** doit s'inscrire dans les objectifs du programme ; elle peut viser un public plus restreint que celui du programme, ou un mode d'intervention particulier de l'administration. Les dépenses afférentes à chaque Action doivent être prévues à titre indicatif dans le budget et suivies ex post.

Une **Action** peut être assortie d'objectifs et d'indicateurs qui lui soient spécifiques parmi ceux qui définissent le programme, mais il ne s'agit pas d'une condition nécessaire (les objectifs et indicateurs du programme pouvant chacun synthétiser plusieurs actions) ; **en revanche, au plan opérationnel et vis-à-vis des acteurs chargés de sa mise en œuvre, une action doit être déclinée en termes d'objectifs intermédiaires à atteindre.**

La structuration d'un PAP par Actions structure la nomenclature d'exécution budgétaire dont elle constitue 'l' étage supérieur' et le point d'entrée, elle est indispensable à la déclinaison opérationnelle du programme dans ce système.

Si la Tunisie devait aujourd'hui simplement transposer le système français, elle devrait compléter les PAP actuels par la description précise des 'Actions' de chaque programme. Un très faible nombre de ministères a déjà pu aborder cette notion et ainsi esquisser l'amorce d'une nomenclature budgétaire par destination.

Dans le système français, une fois les **Actions** définies, c'est à ce niveau que se décline la **justification au premier euro (JPE).**

En mode LOLF, les crédits soumis au vote du Parlement ne sont plus justifiés en deux compartiments, d'une part les **services votés** (dépenses reconduites pour assurer la continuité des services publics), d'autre part, **les mesures nouvelles**, mais au premier euro. Cette approche se distingue de la méthode différentielle d'analyse des mesures nouvelles **en ce qu'elle conduit à examiner, chaque année et de manière approfondie le stock des dépenses.** Ainsi, par exemple, l'ensemble des crédits d'une Action peut être justifié par la multiplication du volume des produits (biens ou services rendus) et de leur coût moyen unitaire par exemple.

La JPE présente non seulement le caractère d'examen annuel régulier du stock global des dépenses budgétaires d'un programme, mais elle permet, pour sa partie descriptive dans le PAP, **une ventilation des moyens budgétaires par Action qui est indispensable, dans ce système, à la déclinaison opérationnelle du programme.**

Dans l'hypothèse évoquée précédemment, après avoir défini avec précision les Actions, les ministères tunisiens devraient développer **au niveau des PAP** une justification au premier Dinar à ce niveau, avant même de pouvoir aborder pratiquement la déclinaison opérationnelle des programmes sur des bases cohérentes.

De manière tout à fait justifiée et à ce stade, ces deux préalables, qui sont des pré-requis dans la logique du système français, impliqueraient en Tunisie un décalage de quelques mois encore avant de pouvoir aborder concrètement la déclinaison opérationnelle des programmes proprement dite.

Sur les bases précédentes, le 'système générique' de mise en œuvre opérationnelle en France se décline en deux niveau :

- le budget opérationnel de programme (BOP),
- l'unité opérationnelle de gestion (UO),

selon l'approche très synthétique et schématique illustrée ci-dessous :



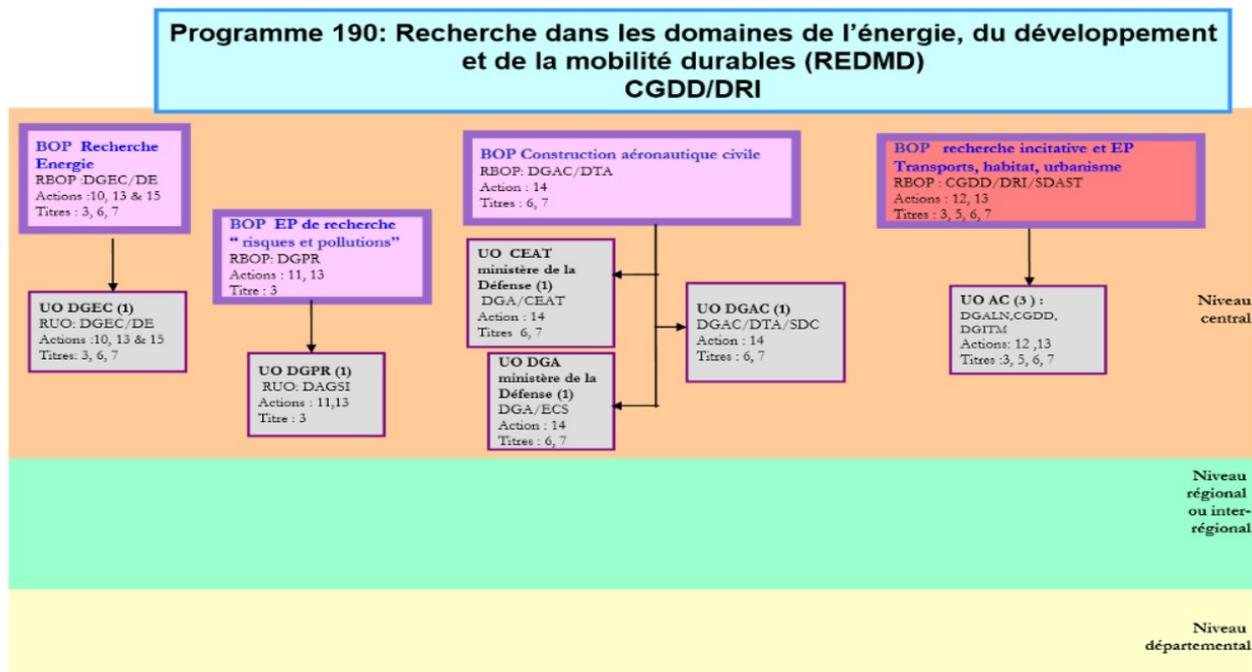
Sur cette base générique, le responsable de programme analyse et décompose son programme en 'centres de responsabilités budgétaires et opérationnels' (les BOP) qui eux mêmes sont décomposés en unités opérationnelles (les UO) pertinentes au niveau central comme au niveau déconcentré. Le responsable de programme arrête ainsi **la cartographie de mise en œuvre opérationnelle qui est spécifique à son programme.**

Les responsables de BOP et d'UO (**RBOP et RUO**) sont désignés au niveau pertinent du fait des fonctions qu'ils exercent à la tête des entités administratives concernées.

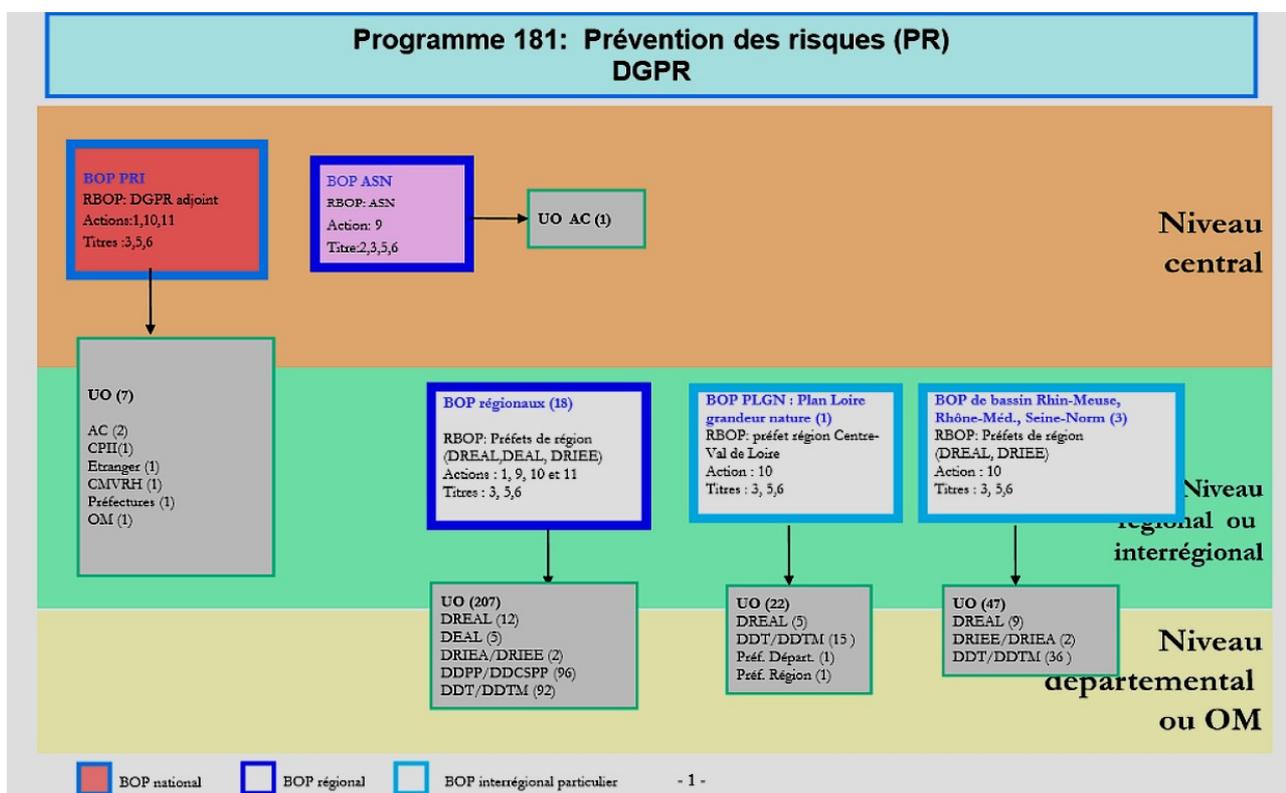
Le responsable de programme (RPROG) établit ce faisant sa cartographie de mise en œuvre opérationnelle spécifique.

Deux exemples réels de cartographie de mise en œuvre opérationnelle actuelles en France illustrent ci-après cette construction/définition du responsable de programme .

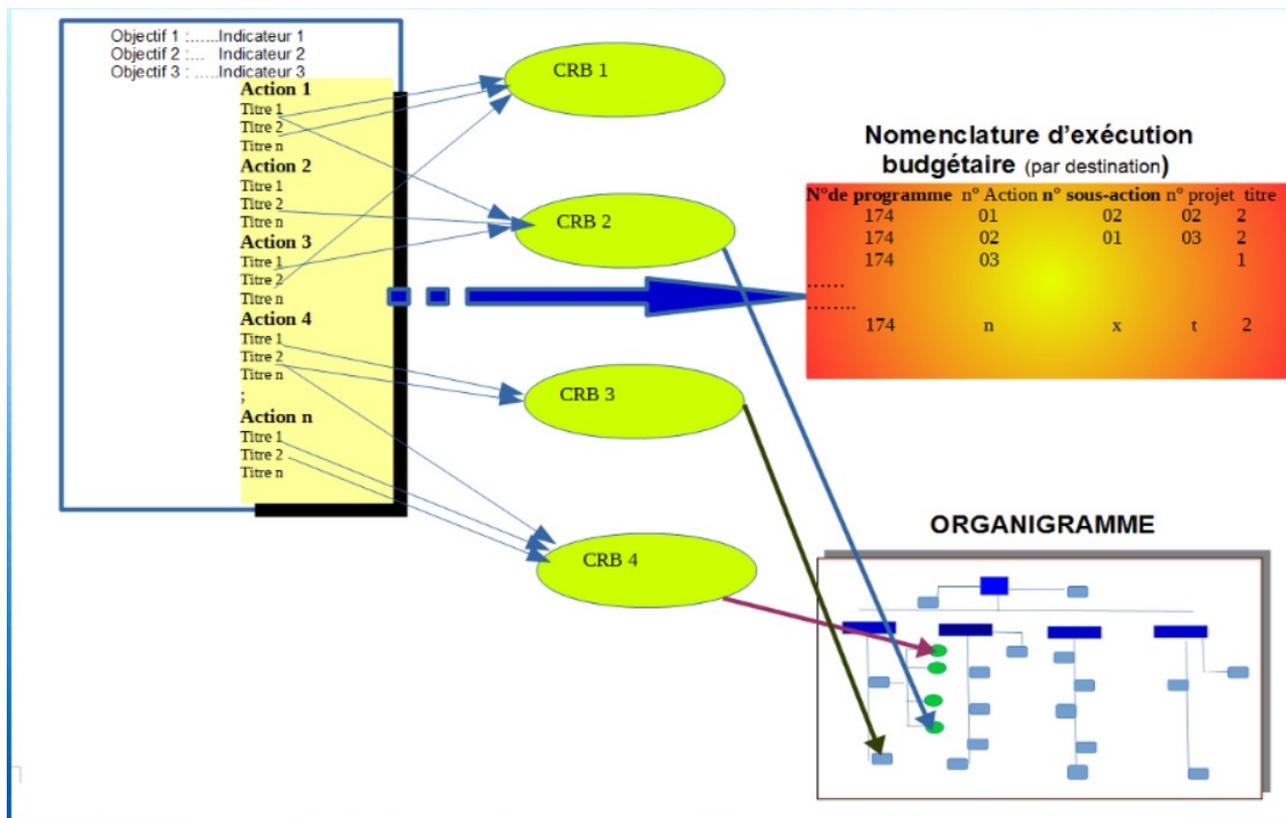
Programme sans services déconcentrés



Programme avec services déconcentrés



Enfin, le schéma ci-dessous illustre les liens du BOP (appelé centre de responsabilité budgétaire : CRB) avec d'une part, le PAP et, d'autre part, l'organigramme.



Dans le système français, **la notion de sous-programme est inexistante car inutile**, un programme étant décrit par actions, géré au travers de BOPs et mis en œuvre par des UOs rattachées aux différents BOP.

On notera :

- qu'un BOP est alimenté, du point de vue budgétaire, par des ressources d'une ou plusieurs Actions,
- qu'une Action peut 'alimenter' plusieurs BOP au plan budgétaire et peut même le faire de manière différenciée par nature de crédits.

3-Quelques éléments d'analyse ayant guidé la proposition de projet de déclinaison opérationnelle des programmes pour la Tunisie

- En premier lieu, les experts se doivent de tirer les conclusions qui s'imposent au regard de la formulation actuelle du projet de Loi organique (LOB) sur le budget soumis actuellement à l'examen de l'Assemblée des représentants du peuple (ARP). Ce dernier précise en effet que les programmes de politique publique se déclinent, dans les PAP, en '**sous-programmes**' et '**activités**'. Il s'agit donc de se conformer strictement à cette formulation dans la présente contribution.
- Jusqu'à présent, la notion de '**sous-programme**' utilisée dans le processus d'élaboration des PAP n'a jamais été formellement précisée et n'a pas fait l'objet d'une définition explicite. Force est de constater qu'il existe jusque là une relative ambiguïté sur cette notion qui n'est pas utilisée par l'ensemble des ministères et qui trouve parfois sa justification, au sein de certains départements, selon une logique d'organigramme qui n'aurait pas lieu d'être au niveau des PAP, ou selon une logique plus positive de 'lisibilité' d'une déclinaison programmatique cohérente sur un domaine homogène et cohérent du programme concerné.
- A ce stade de l'entrée dans la déclinaison opérationnelle des programmes, la notion de sous-programme utilisée dans le projet de Loi organique pourra et devra donc être précisée de manière utile et ne plus constituer, en conséquence des termes même de la LOB, une option facultative pour les ministères. Cette notion, pour être utile, ne doit pas non plus couvrir inutilement une définition imprécise et virtuelle mais, au contraire, constituer une partie lisible du PAP susceptible d'articuler de manière simple et effective la partie programmatique de l'approche LOB avec sa déclinaison opérationnelle selon des principes susceptibles de surcroît d'induire une bonne compréhension et appropriation par l'ensemble des acteurs de la LOB.
- Ainsi qu'il est explicité ci-dessus, la LOLF en France est fondée sur une mise en œuvre des programmes à partir des 'actions' décrites dans les PAP selon une justification au premier euro. C'est sur cette base que s'ancre essentiellement dans le système français le système de déclinaison opérationnelle des programmes par BOP et UO dont les PAP ne rendent d'ailleurs aucunement compte. Dans ce système et par construction, la notion de sous-programme n'a pas de sens ni d'utilité au-delà d'une approche 'purement esthétique' qui pourrait à la rigueur et, dans certains cas, rendre plus claire une présentation de programme pour un lecteur profane. (*voir le schéma page 9*).
- La notion 'd'actions' en France revêt un caractère essentiellement programmatique et par conséquent relativement théorique qui ne préjuge en rien de la déclinaison opérationnelle de ces actions en BOP et UO : s'il est possible parfois de trouver une correspondance 1 Action= 1 BOP ce n'est pas le cas général, loin de là. Cette approche française oblige à une ventilation des budgets par nature au sein de chaque action et à la constitution des moyens budgétaires de chaque BOP à partir des actions et non directement à partir des crédits par nature attribués à chaque programme. Ce système oblige également, en gestion, à reconstituer les dépenses effectives en cours d'exercice budgétaire pour chaque action à partir des dépenses de chaque BOP 'abonné'.
- Au delà de cette complexité relative, le système français sépare très nettement la présentation programmatique du PAP de son principe de mise en œuvre opérationnelle par le filtre (discutable) des 'actions' et de la justification au premier euro à ce niveau.

La notion même de sous programme adoptée en Tunisie, notion qui doit aujourd'hui de toute évidence être clarifiée, peut, selon la définition qui lui sera donnée, contribuer non seulement à une simplification du système français sans perte de performance globale mais aussi à une meilleure appropriation par la chaîne de mise en œuvre opérationnelle de chaque programme. L'utilisation en Tunisie de la notion originale de sous-programme pourra ainsi contribuer non seulement à une simplification mais, aussi et surtout, à une meilleure lisibilité de la gestion des programmes eux-mêmes à tous les niveaux.

4-Le principe général du projet de déclinaison opérationnelle

Il est proposé à l'analyse des spécificités tunisiennes et à la lumière des échanges qui ont eu lieu à l'occasion du séminaire du 16 Novembre dernier :

1. de supprimer l'approche française par 'actions' qui apparaît superfétatoire dans le contexte tunisien et de dissiper l'ambiguïté de l'équivalence 'actions'='activités' qui n'est pas simplement de nature sémantique ;
2. de supprimer par voie de conséquence le processus de justification au premier Dinar à ce niveau ;

*Bien que cela ne soit pas la motivation première de cette proposition, cette approche (suppression de la définition des 'actions' et JPD) qui constituerait un préalable si le système français était intégralement transposé, fera gagner quelques mois aux ministères pour compléter leur PAP, et leur permettra de finaliser leur PAP et de définir **dans le même temps** la déclinaison opérationnelle de leurs programmes dès que le présent projet de doctrine aura été complété, enrichi et adopté.*

3. d'adopter pour la notion de sous-programme une définition voisine du BOP français, mais adaptée aux spécificités tunisiennes, et en faire **la charnière cohérente et unique** entre la déclinaison programmatique (*comment met-on le programme en œuvre ?*) et sa déclinaison opérationnelle (*qui le met en œuvre ?*).
Les sous-programmes seraient donc à la fois **une 'partie cohérente' des programmes mais aussi le premier niveau de responsabilité déléguée (budgétaire et opérationnelle) décliné au bon niveau**³

Exemple possible (théorique)⁴ : programme routier au ministère de l'équipement
-au niveau central :

sous programme infrastructures nouvelles et mises aux normes en régie

sous programme infrastructures autoroutières

sous programme stratégie, études générale, prospectives ... (fonctions d'État major)

-au niveau déconcentré :

sous-programmes entretien des infrastructures (Un par DREHAT).

4. de décrire chaque sous-programme par les '**activités**' spécifiques qui le composent

exemple :

sous programme infrastructures nouvelles et mises aux normes en régie

activité 1 : études techniques et socio-économiques par projets

activité 2 : maîtrise foncière, utilité publique, expropriation, contentieux

activité 3 : réalisation de l'infrastructure ou de la mise aux normes.

Cette approche structure de manière simple, lisible et cohérente :

- les PAP par une simple description des sous-programmes en lieu et place des 'actions' qui constituent une étape intermédiaire quelque peu théorique alors qu'il faudra de toute manière définir les niveaux de responsabilité budgétaires et opérationnels par la suite ;

³ Central, interrégional, régional

⁴ Ce découpage doit être laissé à l'initiative, en termes de propositions, du responsable de programme.

- le premier niveau de mobilisation de la chaîne opérationnelle d'un programme qui correspond très exactement à un sous-programme ;
- la nomenclature budgétaire d'exécution sur les 3 premiers niveaux (Programme, sous-programme, activités).

5. La ventilation des moyens budgétaires (crédits par nature) et des effectifs, telle qu'issue du dialogue de gestion et des arbitrages budgétaires doit à minima figurer au niveau des sous-programmes dans les PAP.

Option de choix : à ce stade, il s'agit de définir si la description du sous-programme doit être plus détaillée et être déclinée pour chaque activité et même si un 4ème niveau, celui du **projet** peut ou doit être développé ; Plusieurs choix apparaissent possibles :

- **tout détailler au niveau du PAP ?** (avis des experts : inutile à ce niveau d'information)
- **se limiter au seul niveau global du sous-programme pour la partie descriptive et la ventilation budgétaire par nature dans les PAP ?** (avis des experts : trop général, pas assez précis devrait au moins être complété par un simple tableau de ventilation des crédits par activité et par nature de crédits après la description littérale des activités du sous-programme)
- **décliner la nomenclature budgétaire d'exécution jusqu'au niveau du projet ?** (avis des experts : ce niveau du projet relève essentiellement du directeur de programme et du responsable du sous-programme, il doit de toute manière faire partie des tableaux de bord de ces derniers. Ce niveau de détail devrait être traité obligatoirement en '**complément extra-budgétaire**' au niveau des tableaux de bord par les responsables opérationnels des programmes afin de ne pas surcharger la nomenclature par destination, d'alléger le travail des DAF, et ne pas surcharger de données trop nombreuses et difficilement exploitables par le ministère du budget. Le niveau du projet ne présente que peu d'intérêt au niveau consolidé du budget de l'État, il n'est pas facilement exploitable à ce niveau, toutes les activités ne se prêteront pas de surcroît à un développement systématique au niveau du projet et le seul niveau de l'activité rendra compte d'éventuelles difficultés que le responsable de programme sera en mesure d'explicitier précisément et à la demande à partir de son suivi extra-budgétaire.

6. Définir au sein de chaque sous-programme un second niveau de responsabilité dérivée de mise en œuvre, proche du concept d'Unité Opérationnelle (UO) dans le système français, afin d'opérer une mobilisation complète de la chaîne d'exécution et de mise en œuvre des programmes conforme aux principes de la GBO.

Exemple : (théorique)

Un DREHAT est responsable de son sous-programme régional : il doit à cet effet piloter ses moyens budgétaires et ses effectifs pour atteindre les objectifs qui lui ont été assignés par le responsable de programme. Il dispose dans son organisation d'antennes géographiques opérationnelles, par exemple, pour réaliser l'entretien des routes. Il fixera donc des objectifs de production ou de réalisation à chacune de ses antennes dans des délais donnés et à des coûts indicatifs définis. Il conduira avec ses antennes géographiques un dialogue de gestion destiné à ajuster les moyens budgétaires et les effectifs dont il dispose aux objectifs qu'il va fixer, à son niveau, à chacune de ses antennes. Ces antennes régionales de la DREHAT seront des unités opérationnelles (UO) (*celles qui font effectivement les choses*).

Les deux figures suivantes illustrent de manière schématique les principes généraux de cet avant-projet de mise en œuvre opérationnelle des PAP.

Figure 1 : les liens PAP/organigramme/nomenclature

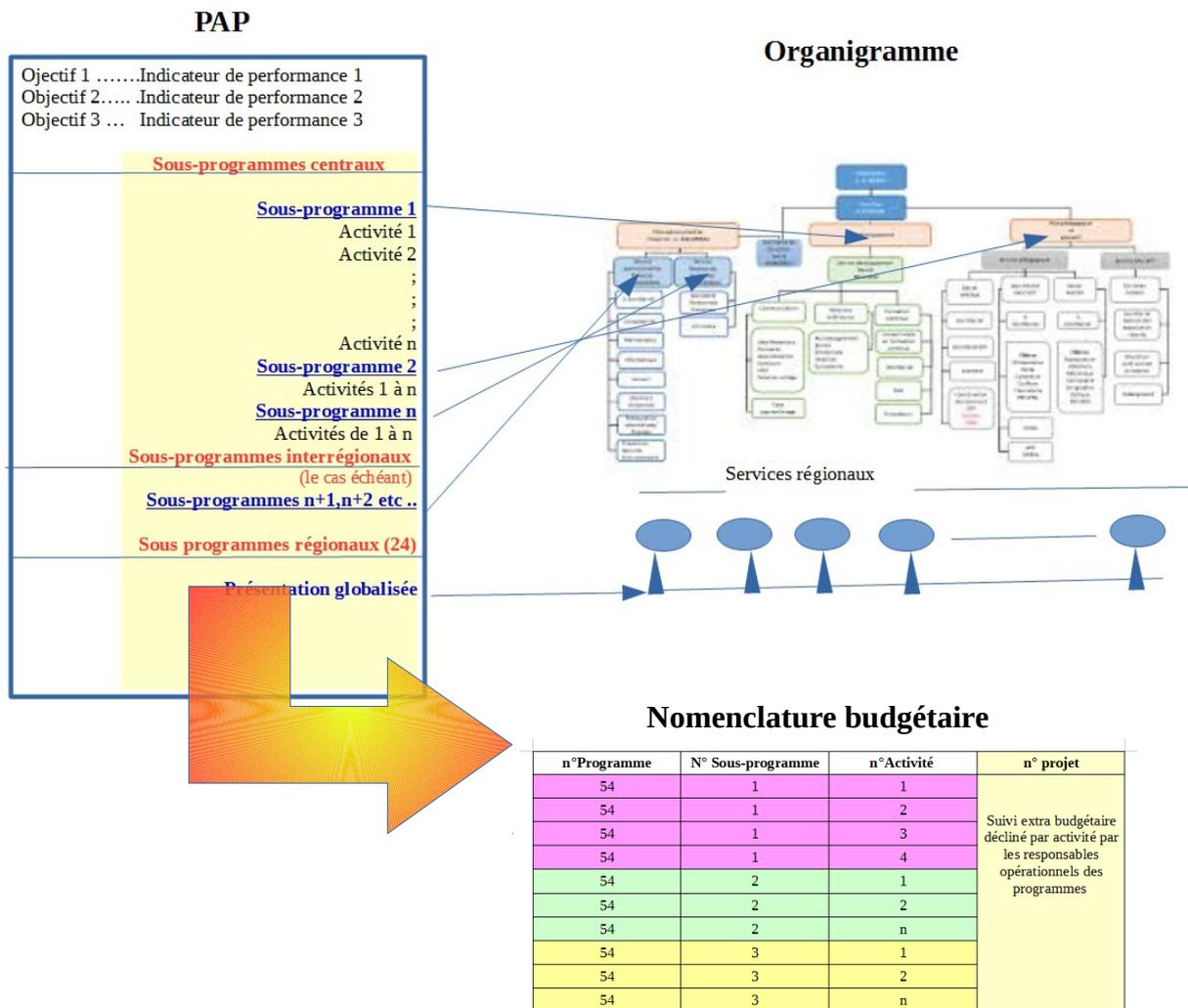
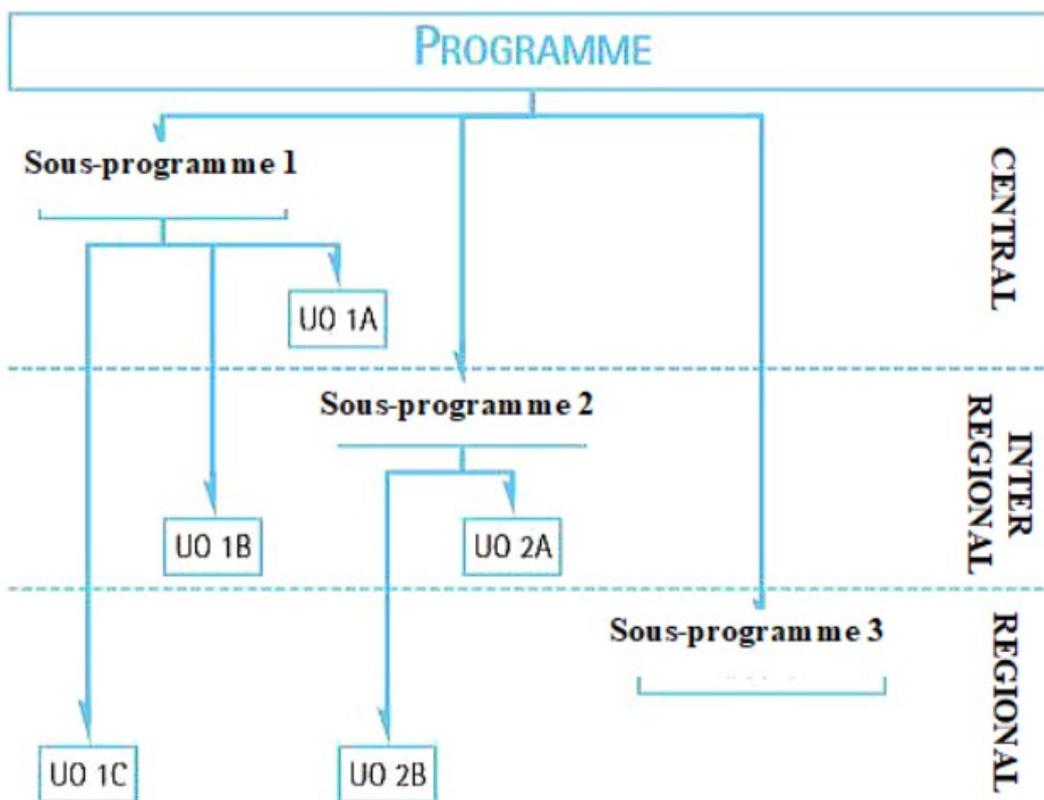


Figure 2 : Un exemple de déclinaison opérationnelle d'un programme



5-Première approche détaillée du projet de doctrine

5-1 au niveau du PAP

1. Un projet annuel de performance se décline en sous-programmes et en activités au sein de chaque sous-programme.
2. Chaque sous-programme est caractérisé **dans le projet annuel de performance** par sa description littérale (**de quoi s'agit il ? pour quoi faire ?**), et lorsqu'ils sont parlants, par les objectifs qui lui sont donnés par le directeur de programme ⁵ (**dans quel but et avec quels résultats?**) par les effectifs et les ressources budgétaires par nature qui lui sont affectés (**avec quels moyens ?**). Cette description est complétée par la liste des activités qui seront conduites au sein du sous programme (**en faisant quoi ?**) ainsi que par la ventilation des crédits budgétaires par nature et par activités. Une justification (courte explication) des crédits, lorsqu'elle est possible, devrait être produite sous forme littérale au niveau de chacune des activités.
3. La déclinaison en sous-programmes de l'intégralité du PAP constitue une nécessité qui seule permet la mise en place d'une chaîne de responsabilité performante sous le management général du directeur de programme qui démultiplie ainsi ses capacités d'actions à un premier niveau de délégation budgétaire et opérationnelle.

Sauf cas tout à fait particulier, décliner par commodité ou par habitude culturelle un programme en un sous-programme unique ou en un nombre trop réduits de sous-programmes par rapport aux potentialités évidentes de délégations globales cohérentes à ce niveau, constitue une tendance centralisatrice qui contrevient aux principes généraux de la GBO et n'est en aucune manière susceptible de mobiliser la chaîne d'exécution du programme avec les niveaux d'implication requis par les personnels engagés sur le programme. Une telle approche compromet l'approche par la performance d'un programme.

Définition 1 : au niveau du PAP, définition du sous-programme

Composante d'un programme. Dans le cadre de la présentation de la Loi de Finances en missions et programmes, **le contenu des programmes est explicité dans le projet annuel de performances par la présentation des sous-programmes qui le composent.** Un sous programme doit s'inscrire dans les objectifs du programme ; il peut viser un public plus restreint que celui du programme, ou un mode d'intervention particulier de l'administration.

Un sous programme peut être assorti d'objectifs et d'indicateurs qui lui soient spécifiques parmi ceux qui définissent le programme, mais il ne s'agit pas d'une condition nécessaire (les objectifs et indicateurs du programme pouvant chacun synthétiser plusieurs sous -programmes). Les objectifs d'un sous programme peuvent être une déclinaison directe des objectifs d'un programme ⁶ ou une contribution indirecte ⁷ aux réalisations des objectifs stratégiques d'un programme.

Définition 2 : définition de l'activité

Niveau de décomposition et de description approprié d'un sous programme explicitant les productions ou fonctionnalités essentielles à réaliser pour atteindre les objectifs du sous-programme. L'activité peut être assortie d'indicateurs de gestion.

⁵ Déclinaison directe d'objectifs et des indicateurs de performance et /ou objectifs indirects (production, résultats..) et /ou objectifs intermédiaires, indicateurs de gestion 'parlants'..

⁶ Un sous-programme régional de production le logements sociaux pourra par exemple porter un certain nombre de logements à construire en contribution directe du total de logements à construire au niveau du programme.

⁷ Par exemple, délais moyens de conduite des procédures d'expropriation dans le cadre d'un objectif stratégique de construction de X kms de routes nouvelles au niveau du programme.

5-2 Au niveau de la déclinaison opérationnelle

5-2-1 Articulation Programme/Sous-programmes/unités opérationnelles

1. Le niveau du responsable de programme (RPROG) correspond au niveau du management général du programme dont il a la charge.
2. La mise en œuvre d'un programme s'effectue **en gestion** au niveau de ses sous-programmes : un responsable de sous-programme (RSPROG) est désigné sur proposition du directeur de programme.
3. Le dialogue de gestion entre le chef de programme et ses responsables de sous-programmes détermine le couple objectifs/moyens de chaque sous-programme.
4. Le niveau du sous-programme correspond à un niveau de gestion budgétaire et opérationnelle déléguées. Le responsable de sous-programme exerce une fonction majoritairement managériale.(c'est le RSPROG qui pilote et régule son sous-programme).
5. **La réalisation effective d'un programme** s'effectue au niveau de l'**UO** (c'est l'UO qui fait, qui réalise sous le management et la régulation générales de son RSPROG de rattachement).
6. L'UO est une entité administrative appropriée de l'organigramme ⁸ désignée dont le chef devient de fait responsable d'unité opérationnelle (**RUO**).
7. Une UO **met en œuvre** une ou plusieurs activités du sous programme.
8. Le dialogue de gestion entre le RSPROG et ses RUO détermine le couple objectifs de réalisation-production /moyens de chaque UO.
9. Le schéma d'organisation financière établi par le RSPROG détaille les services mobilisés en tant qu'UOs, les activités du sous-programme mises en œuvre par les différentes UOs mobilisées par le sous-programme ainsi que les modalités budgétaires particulières en vigueur au sein du sous-programme.

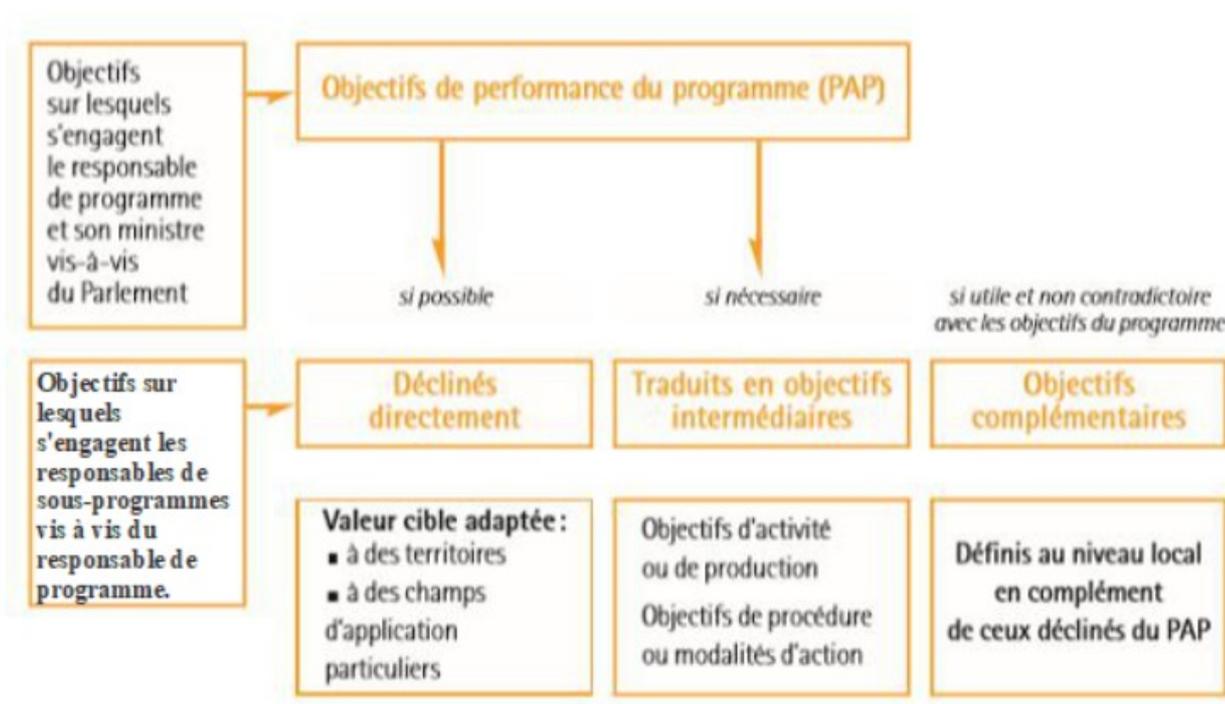
Définition 3 : au niveau de la déclinaison opérationnelle des programmes, **le niveau unique de gestion opérationnelle des programmes** s'effectue au niveau des sous programmes qui ont été définis dans le PAP. (voir 5-1 ci-dessus) .

Définition 4 : au niveau de la déclinaison opérationnelle des programmes, **le niveau unique de réalisation/production des programmes** s'effectue au niveau de l'UO.

⁸ DG, direction, service, sous-direction, bureau en administration centrale

5-2-2 Le sous-programme et la performance

La déclinaison de la performance du programme dans un sous-programme est illustrée dans le schéma ci-dessous :

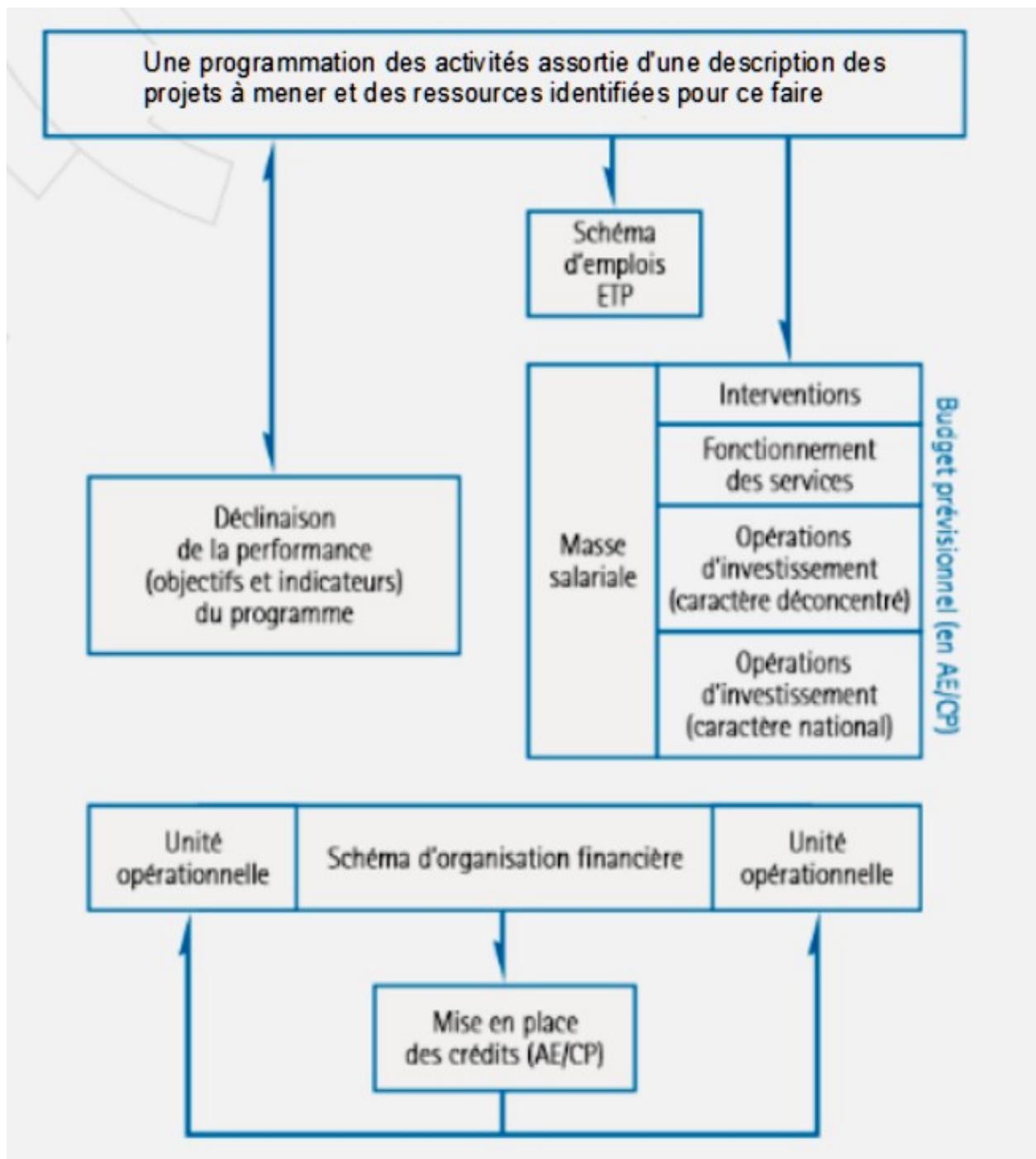


5-2-3 Les composantes d'un sous-programme dans sa déclinaison opérationnelle

Tout ou partie des composantes d'un sous-programme peuvent venir alimenter, au niveau d'information pertinent, la partie descriptive du PAP concernant ce sous programme. Il ne s'agit cependant pas de préciser de manière excessive et inutile cette partie du PAP sur le sous-programme, étant entendu que le niveau de précision et de détail utiles à la mise en œuvre du sous-programme constitue le niveau le plus précis et le plus exhaustif de l'information et qu'il relève de déclinaison opérationnelle du programme, c'est-à-dire de sa gestion interne dont l'ensemble des éléments ne présente pas d'intérêt particulier pour les principaux destinataires des PAP.

Le schéma ci-après récapitule les principales composantes d'un sous-programme au niveau de sa déclinaison opérationnelle .

Les composantes d'un sous-programme



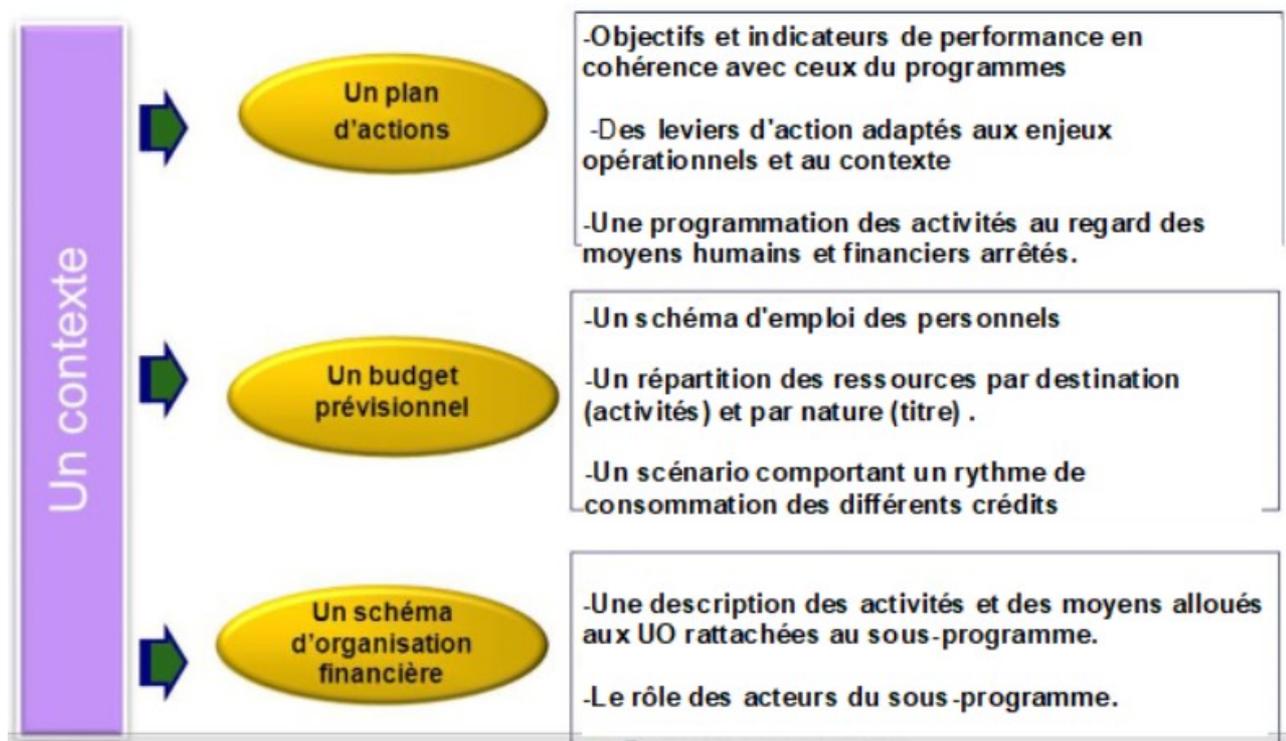
5-2-4 Récapitulatif général sur le sous-programme

Un sous-programme est la déclinaison sur un territoire ou un périmètre d'une partie du programme dont il relève avec :

- une programmation des activités qui le composent et celles des projets ou opérations à réaliser ;
- avec son volet performance (déclinaison des objectifs et indicateurs) ;
- un budget prévisionnel en autorisations d'engagement (AE) et crédits de paiement (CP) sous double présentation (destination par activités et nature des crédits), comportant pour la masse salariale un schéma d'emplois des personnels. *Ce schéma d'emplois est indicatif mais s'inscrit dans le plafond d'emplois limitatif au niveau ministériel;*
- un schéma d'organisation financière (relations financières programme/Sous programme /UO) précisant le rôle de chacun des acteurs concernés.

Ce récapitulatif est naturellement sous-tendu, dans le respect du principe liberté/responsabilité par des règles de fongibilité asymétriques.

Le schéma ci-dessous synthétise ce récapitulatif



6-Quelques règles simples

Les quelques règles ci-dessous éclairent l'économie générale du système ainsi défini par ce projet de doctrine, vis à vis de l'organigramme, dans le respect des principes généraux de la GBO.

1. deux Sous-programmes relevant de programmes distincts ne sont pas fongibles entre eux ;
2. la fongibilité potentielle entre plusieurs sous-programmes d'un même programme s'effectue au niveau du programme ;
3. un service (entité administrative) reçoit un sous-programme par programme ; compte tenu de la règle définie ci-dessus, ces sous-programmes ne sont pas fongibles entre eux au niveau du service (entité administrative) ;
4. un même service (entité administrative) peut être responsable de plusieurs sous-programmes s'il met en œuvre plusieurs programmes⁹ ;
5. un même service (entité administrative) peut être responsable d'un ou plusieurs sous-programmes, il peut dans le même temps être une UO d'un autre sous-programme ;
6. un responsable de programme peut assurer lui même la responsabilité directe de l'un de ses sous-programmes centraux ;
7. un responsable de sous-programme peut assurer lui même la responsabilité de l'une de ses UO.

7- Les fonctions d'ordonnateur et les différentes variantes possibles

Dans le système français, le responsable de programme est ordonnateur secondaire, le responsable de la gestion déléguée (RBOP) ne dispose que d'une délégation limitée relative à la répartition des effectifs et des crédits budgétaires ainsi qu'à leur redéploiement. L'ordonnateur secondaire délégué est le plus souvent le RUO¹⁰.

Le préfet est l'ordonnateur secondaire unique de la majorité des crédits de l'Etat dans son ressort territorial. Depuis 3 ans, en France, le Préfet de région est devenu juridiquement le RBOP de tous les budgets opérationnels de programme déconcentrés pour l'ensemble des ministères. Selon les programmes et les ministères, le directeur du service régional compétent pour tel ou tel programme exerce de fait les fonctions de RBOP délégué sur ce ressort territorial dans la limite de la délégation mentionnée ci-dessus.

*
* *

Conférer au directeur de programme en Tunisie le statut d'ordonnateur secondaire apparaît comme une nécessité impérative minimale pour rendre applicable dans les faits le principe de Liberté/Responsabilité. **Cette responsabilité incitera de surcroît les directeurs de programme à déployer rapidement et à bon niveau le contrôle interne au sein de leur programme, ce qui constitue une condition indispensable à l'effectivité du contrôle interne, au delà de sa conformité avec les normes du COSO.**

9 Situation des services déconcentrés : directions régionales, commissariats régionaux du ministère de l'agriculture

10 Systématiquement en services déconcentrés

A partir de cette hypothèse qui apparaît incontournable, plusieurs hypothèses possibles apparaissent envisageables en Tunisie. Ces hypothèses devraient faire l'objet d'un examen par le management central de la LOB en Tunisie afin qu'une décision à ce niveau puisse être prise pour stabiliser la doctrine à cet égard.

Options

- **Hypothèse 1** : transposition en 'équivalence' du système français s'agissant des ordonnateurs :
 - le responsable de sous-programme dispose d'une délégation limitée à la répartition des effectifs et des ressources budgétaires ;
 - l'ordonnateur secondaire délégué est le RUO.
- **Hypothèse 2** : il s'agit d'une hypothèse médiane dans laquelle le responsable de sous-programme est l'ordonnateur secondaire délégué de plein exercice et dispose de fait aussi de la capacité de procéder à la répartition et à la régulation des effectifs et des ressources budgétaires au sein de son sous-programme.
- **Hypothèse 3** : le système ne prévoit pas d'ordonnateur secondaire délégué et cette fonction se concentre sur le seul responsable de programme.

Avis des experts :

- *la première hypothèse concrétiserait la forme la plus achevée et la plus mobilisatrice du principe Liberté/responsabilité et serait un signal particulièrement explicite de mise en tension de la chaîne opérationnelle des départements ministériels à tous les niveaux. Il s'agit là de l'hypothèse la plus pure du point de vue de la conformité avec les principes de la GBO. Elle suppose cependant, en termes de risques, un certain niveau de contrôle interne que les départements ministériels n'ont pas encore atteint. Il s'agirait là d'un objectif à atteindre à moyen terme que les experts déconseilleraient formellement au stade de la mise en œuvre initiale de la LOB.*
- **la 3ème hypothèse** correspondrait au signe d'un certain conservatisme à la prudence excessive. Cette hypothèse peu mobilisatrice viendrait dans une certaine mesure contredire de manière tangible le discours de mobilisation de la chaîne opérationnelle au sein d'un programme dès son premier niveau de délégation en niant d'emblée le principe de confiance attaché à la démultiplication de la responsabilité opérationnelle et budgétaire sur la chaîne des acteurs ministériels. Cette hypothèse alourdirait par ailleurs de manière considérable -et risquée- les procédures internes au programme entre le responsable de programme et les responsables de sous-programmes déconcentrés. De surcroît, cette hypothèse ferme toute réflexion sur un éventuel rôle des gouverneurs dans le processus opérationnel et budgétaire au moment de la mise en place de la décentralisation.

A l'analyse, les experts recommandent la seconde hypothèse exposée qui leur apparaît comme la plus pertinente et la plus sûre au moment de la première mise en œuvre de la LOB et ne présente aucun des inconvénients des deux autres solutions possibles.

Ces hypothèses de 1er niveau, simplement soumises au management central de la LOB en Tunisie doivent cependant être éclairées et complétées en second niveau par le **rôle que les autorités tunisiennes entendent faire jouer aux gouverneurs dans le contexte de la décentralisation**. Les experts du programme d'appui ne disposent pas des éléments d'appréciation qui leur permettraient à ce stade d'émettre un avis fondé ou de formuler une recommandation pertinente à cet égard. Selon l'hypothèse qui serait retenue pour les gouverneurs

(sans changement, ordonnateur secondaire unique des crédits délégués de l'Etat dans les gouvernorats, responsables des sous-programmes déconcentrés de l'ensemble des ministères ...etc), une étude d'impact fine devra être conduite pour évaluer les conséquences de ces décisions sur la déclinaison opérationnelle des programmes.

*
* *

Conclusion :

Selon les décisions qui seront prises par le management central de la LOB pour stabiliser la doctrine relative à la déclinaison opérationnelle des programmes en Tunisie, un certain nombre d'éléments issus de ces décisions devront sans doute, en raison de leur impact, faire l'objet d'une formalisation par voie réglementaire à l'issue du vote de la Loi organique.

Un guide spécialisé devrait idéalement être réalisé à destination des départements ministériels et de leurs acteurs, dès que les décisions relatives aux grandes lignes de cette doctrine auront été prises.