



**Projet d'appui aux réformes budgétaire et comptable
dans le cadre de la mise en œuvre de la Loi Organique du Budget de l'État
ENI/2016/381-119**

Février 2019

GUIDE METHODOLOGIQUE DU BUDGET PLURIANNUEL

La préparation du budget pluriannuel nécessite une méthodologie explicite et partagée entre le ministère des finances et les ministères gestionnaires. Il s'agit d'une méthodologie de construction du budget c'est-à-dire à vocation interne à l'administration tunisienne dans les discussions entre les administrateurs du budget et les départements sectoriels.

Dans la mesure où les procédures budgétaires annuelles et pluriannuelles sont confondues dans le temps (la 1^{ère} année de la PBT est celle du PLF N+1) cette méthodologie est valable pour la procédure annuelle.

Cette méthodologie, pour se référer aux bonnes pratiques reconnues a pour objet de distinguer d'abord une évolution tendancielle des dépenses (parfois appelée ligne de référence) puis d'autre part de procéder au calcul des mesures nouvelles et des économies.

Les différentes étapes de la construction budgétaire, tant lors des phases techniques que décisionnelles, nécessitent d'avoir une vision précise de ce qui relève de la progression spontanée de la dépense d'une part, et de la progression liée à des décisions nouvelles d'autre part.

Les discussions budgétaires pour le budget pluriannuel triennal devraient avoir pour objectif d'aboutir à une vision partagée du tendanciel entre les services, condition essentielle du bon déroulement de la procédure budgétaire. A l'issue de ces discussions et de la phase de convergence technique entre les services, seules les décisions nouvelles (économies et mesures nouvelles) clairement justifiées devraient normalement être proposées à l'arbitrage.

*Les projections de dépenses pluriannuelles doivent être faites **par nature de dépense au stade de la réflexion amont** et une synthèse sous cette forme peut être ainsi présentée devant l'ARP pour les orientations budgétaires en juillet.*

*Cependant la LOB dispose qu'au moment du dépôt du PLF, celui-ci doit présenter en annexe le cadre budgétaire à moyen terme avec sa **répartition sectorielle**, c'est à dire par mission (ministère) et par programme. Il est cependant possible aussi d'y ajouter une présentation par nature de dépenses.*

I - LE CALCUL DU TENDANCIEL

1. La définition du tendancier

On appelle « tendancier » ou ligne de référence la progression d'une dépense liée à son évolution spontanée, à politique inchangée, c'est-à-dire en considérant que les règles et le contexte juridiques en vigueur n'évolueront pas. Cette estimation est fondée sur l'appréciation des déterminants de la dépense et de leur évolution. **Le tendancier doit donc être distingué de l'impact des économies et mesures nouvelles.** En particulier, la traduction budgétaire d'objectifs sectoriels généraux relève par principe de la discussion des mesures nouvelles.

Toute évolution de la dépense ne répondant pas aux critères d'évolution fixés ci-dessous doit être considérée non pas comme une évolution tendancielles mais comme une mesure nouvelle ou une économie, qui fait également l'objet d'une analyse technique entre les services, mais dont le principe est ensuite soumis à arbitrage interministériel.

2. La méthodologie de calcul du tendancier par nature de dépenses

De manière générale, il est demandé de construire le tendancier en ne prenant en compte que l'effet des règles définitivement actées sur le plan juridique. Le cadrage méthodologique exposé ci-dessous permet de préciser l'application de cette règle générale par catégorie de dépenses.

a. S'agissant des dépenses de rémunération

Les ministères prennent en compte dans le tendancier pour les emplois et les dépenses de personnel

- pour l'effet des emplois

Pour la 1^{ère} année il faut tenir compte l'effet en année pleine des emplois créés ou supprimés en LFI votée (un emploi qui a été créé pour un recrutement en septembre n'a coûté que 4/12 de crédits et l'extension doit rajouter 8/12: c'est l'effet report). On doit retenir une stabilisation de l'emploi, sans requalification pyramidale, pour les années suivantes.

- pour la masse salariale

Le tendancier doit prendre en compte l'effet de carrière des fonctionnaires, c'est-à-dire une prévision sur les 3 ans du coût des avancements d'échelon et de promotions de grades ou de corps soit selon une base statistique (effet observé dans le passé le plus récent) soit par un calcul ad hoc.

Le tendancier prend en compte les mesures générales et catégorielles effectivement mises en œuvre dans un texte en vigueur avec également un éventuel effet report (une augmentation de 2 % des salaires au 1^{er} juillet n'a coûté que la moitié et l'autre moitié doit être budgétée en PLF N+1). Si un accord salarial a été décidé pour le gouvernement sur plusieurs années, le tendancier doit évidemment le chiffrer pour chacune des années du triennal.

Il ne faut pas provisionner d'autre mesure catégorielle (ou de restructuration) – même ayant fait l'objet d'une annonce – dans le tendancier dès lors qu'aucun texte n'a été publié.

Dans l'incertitude, on peut retenir conventionnellement dans le tendancier une indexation sur 3 ans des mesures générales des fonctionnaires sur l'inflation ce qui permet de montrer qu'on dégage des économies (on ne les augmente pas ou moins que l'inflation) car il s'agit d'une mesure volontaire par rapport à une évolution tendancielles.

b. S'agissant des dépenses de moyens de service

Elles correspondent principalement aux dépenses de fonctionnement hors subventions aux établissements publics, c'est à dire celles liées à l'acquisition de fournitures de marchandises, d'approvisionnement, ou de services consommés directement par l'État au titre de son activité ordinaire.

Pour l'évolution de ces dépenses, il faut tenir compte de l'impact de facteurs économiques exogènes (parité de change, cours du pétrole) lorsqu'un lien direct existe entre ce facteur de coût et la dépense sous-jacente. L'inflation n'est prise en compte que pour les seules dépenses contractuellement indexées (par exemple des loyers immobiliers). En tendancier le niveau d'activité est stabilisé en volume.

A défaut d'éléments de coûts directs, une stabilisation en valeur au niveau de la dernière LFI peut être retenue.

c. S'agissant des dépenses de subventions pour les établissements publics

Au sein des dépenses de moyens de services, elles correspondent aux subventions versées aux établissements ou organismes publics afin de couvrir tout ou partie de leurs charges d'exploitation consécutives à l'exécution de politiques publiques confiées par l'État.

Pour ceux dont la part des dépenses de personnel dans le budget total est majoritaire et employant majoritairement des agents de droit public :

- pour la seule part de la subvention couvrant la masse salariale il convient d'appliquer les règles relatives à la masse salariale de l'Etat ;
- pour le reste de la subvention, on peut retenir au plus une stabilisation en valeur au niveau de la LFI n.

A défaut et pour les autres opérateurs et pour l'intégralité de la subvention une stabilisation en valeur au niveau de la LFI n peut être retenue.

Lorsque les établissements bénéficient d'une subvention spécifiquement prévue pour couvrir des investissements ou des interventions discrétionnaires, il faut appliquer les règles prévues à cet effet.

d. S'agissant des dépenses d'intervention

Elles correspondent à des versements sans contrepartie effectués directement ou indirectement à des bénéficiaires finaux (ménages répondant à des conditions définies par des textes législatifs ou réglementaires, entreprises, collectivités territoriales, organisations).

Une règle simple est de retenir une stabilisation en valeur pour 3 ans des crédits par rapport à la dernière LFI) sauf si :

- des dispositifs ou plans ont été explicitement mis en œuvre pour une durée limitée (ils peuvent s'arrêter au cours du triennal)
- un effet volume inéluctable est attendu de façon certaine (la montée en puissance d'aides pour des bénéficiaires qui remplissent les conditions d'une aide, un accord qui prévoit plus de subventions à des collectivités...)

- en cas d'évolution dont les règles sont spécifiquement prévues par un texte législatif, réglementaire ou contractuel.

e. S'agissant des dépenses d'investissement

Elles correspondent principalement aux dépenses correspondant à l'acquisition d'immobilisations destinées à rester durablement dans le patrimoine.

Pour les investissements en cours de réalisation, les ministères doivent prendre en compte l'impact des engagements pluriannuels c'est-à-dire la couverture des crédits d'engagement déjà consommés par des crédits de paiement.

Un tableau permet d'aider les ministères à mesurer pour chaque programme le coût total des projets engagés ou à engager

- Ceux lancés avant le triennal et dont une part reste encore à financer en crédits (avant 2019)
- Ceux qu'il est prévu de lancer sur la période triennale (2020-2022)

Le cout est le montant total d'un projet à financer sur plusieurs années

Engagements avant 2018	Engagements 2018	Engagements 2019	Engagements prévus 2020	Engagements prévus 2021	Engagements prévus 2022	Engagements totaux

Un autre tableau présenté en **annexe 2** permet de calculer les crédits de paiement à ouvrir au titre des engagements passés

A ce titre, le rythme de décaissement des crédits de paiement doit correspondre au rythme de réalisation des investissements tel qu'il ressort des dernières prévisions techniques à date et non pas au calendrier initialement annoncé si celui-ci n'est plus techniquement envisageable.

Tout investissement pour lequel le premier marché afférent n'a pas été signé ou pour lequel des autorisations d'engagement ont été prévues mais non encore consommées doit être traité en mesure nouvelle.

Pour les dépenses d'investissement récurrentes, relatives à l'entretien et la maintenance d'un actif, une stabilisation en valeur des crédits d'engagement à leur niveau n peut être retenue.

II – LE CALCUL DES MESURES NOUVELLES ET DES ECONOMIES

Les ministères doivent procéder à une présentation détaillée des mesures proposées et de leurs effets sur 3 ans

Il conviendra au stade des discussions budgétaires de partager une présentation exhaustive et détaillée des mesures nouvelles et des économies et de leurs sous-jacents techniques afin de faciliter les échanges entre services. En cas de désaccord les points de divergence identifiés et éventuellement soumis à l'arbitrage ne devraient pas porter sur le chiffrage d'une mesure d'économie ou d'une mesure nouvelle mais uniquement sur le principe.

1 - Présentation détaillée des mesures nouvelles

Les ministères présentent pour chaque programme les mesures nouvelles en veillant à préciser :

- le niveau de validation juridique ou politique des mesures.
- l'intégralité des hypothèses retenues pour l'évaluation de leurs coûts.

* Pour les **dépenses de rémunérations** il s'agit des créations d'emplois et des mesures salariales décidées quelles qu'elles soient (générales ou catégorielles) avec effet annuel et pluriannuel.

* Pour les **dépenses de moyens de service**, un effet volume lié à des projets nouveaux ou des dépenses exceptionnelles une année donnée du triennal (non- reconductibles).

* Pour les **subventions**, l'impact des mesures nouvelles propres aux dépenses de personnel ou de fonctionnement (au prorata de leur part respective dans le budget de l'établissement)

* Pour les **dépenses d'intervention**, de nouveaux dispositifs, de nouvelles règles à des dispositifs existants (avec une montée en charge progressive sur le triennal), de nouveaux engagements contractuels...

* Pour les **dépenses d'investissement** : le coût pluriannuel des crédits à ouvrir pour les nouveaux investissements décidés une année donnée ; il est important à ce titre de pouvoir tracer les crédits d'investissement dans un outil ad hoc, (tableur Excel); un exemple est présenté en **annexe 2**.

2 - Présentation détaillée des mesures d'économies

Les ministères présentent pour chaque programme les mesures d'économies proposées en veillant à préciser le chiffrage de la mesure et ses modalités de mise en œuvre : calendrier, acteurs et étapes de la mise en œuvre (modifications législatives ou réglementaires).

Plusieurs types de mesures sont possibles :

- **une économie de constatation** : un projet physique ne dure qu'un ou deux ans, un évènement (international, sportif, culturel...) n'a lieu qu'une année donnée et donc la dépense ne se reproduit pas l'année suivante : elle est non-reconductible.

- **une économie d'échelle** : par exemple on fusionne deux ministères, deux directions et on en tire les conséquences en crédits de fonctionnement et en emplois.

- **une économie structurelle** (remise en cause d'une aide ou d'un dispositif de suppressions d'emplois...) : elle vient rarement du ministère lui-même mais plutôt du ministre des finances ou d'une idée de la Cour des Comptes.

- **les économies par rapport au tendancier**: cf la sous indexation des mesures générales des salaires des fonctionnaires par rapport à l'inflation. Mais cela ne se discute pas en réunions budgétaires mais c'est une donnée « politique ».

III – LES TABLEAUX A REMPLIR PAR LES MINISTERES

1 – Les tableaux pour la préparation du budget pluriannuel

L'outil de préparation du budget pourrait utilement prévoir ces tableaux pré-formatés que les ministères rempliraient en venant dans les réunions budgétaires. De son côté le ministère des finances (CGBE) préparerait ses propres hypothèses selon une synthèse avec ces mêmes tableaux.

Il ne s'agit ici que des tableaux à remplir dans le cadre de la procédure de discussion interne et non des documents à produire dans les documents budgétaires annexés au PLF.

Montant en Millions de DT (avec une décimale)

Par ministère/mission mais peut être décliné par programme

CP	Exécution N-1	LFI N	Propositions N+1 (PLF)	Propositions N+2	Propositions N+3
Tendanciel (1)					
Mesures nouvelles (2)					
Économies (3)					
TOTAL = (1) + (2) + (3)					

Les propositions en crédits sont présentées à **champ constant de la LFI votée**, c'est-à-dire **sur la base de la maquette budgétaire des programmes** inscrite dans la loi de finances la plus récente votée. Les demandes d'évolution de la maquette doivent être traités séparément.

La projection pluriannuelle doit instruire aussi les crédits relatifs **aux comptes spéciaux et aux fonds spéciaux**

2 – Les tableaux pour la déclinaison sectorielle dans l'annexe au PLF

La déclinaison sectorielle du CBMT par nature de dépenses

	N-3	N-2	N-1	N	N+1	N+2	N+3
Dépenses totales (plafond)							
Rémunérations							
Moyens des services							
Interventions							
Investissements							
Opérations Financières							
Financement sur ressources de budget sur ressources propres							

sur dons							
----------	--	--	--	--	--	--	--

CBMT sectoriel (pour une mission)

	N-3	N-2	N-1	N	N+1	N+2	N+3
Dépenses totales (plafond)							
Programme 1							
Programme 2							
Programme 3							
Programme 4							
Programme 5							
”							

ANNEXE 1

FOCUS SPECIFIQUE SUR LES DEPENSES DE REMUNERATIONS

Les ministères devront présenter pour 3 ans dans une note, leurs propositions en emplois et en crédits, ainsi que les facteurs de variation sous-tendant ces propositions si possible répartis programme. Cette note devra :

1 – Expliciter les grands déterminants de la masse salariale :

La trajectoire de crédits sur 3 ans devra être expliquée, et décomposée par grands déterminants de l'évolution de la dépense : effet des variations d'effectifs, effet des mesures générales, effets des augmentations de carrière (avancements et promotions ou glissement vieillesse-technicité – ou effet de carrière), effet des mesures catégorielles etc..., notamment en tenant compte des effets en année pleine des mesures prises en cours d'année.

La note générale devra également comprendre les éléments suivants :

- les coûts d'entrée, coûts moyens et coûts de sortie des agents, pour chacune des catégories d'emplois inscrites dans les documents budgétaires, en distinguant les rémunérations principales d'une part, les primes et indemnités d'autre part
- une estimation de l'effet de carrière positif, assortie des modalités de calcul retenues.

Elle présentera aussi les mesures catégorielles envisagées ainsi que les mesures relatives à d'éventuelles restructurations.

2 – Présenter les effectifs, le schéma d'emplois et le plafond ministériel d'autorisation d'emplois sur 3 ans

Il conviendra de distinguer :

- le **schéma d'emplois** annuel exprimé en effectifs physiques (dit équivalent temps plein -ETP), qui correspond au solde des entrées et sorties entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre inclus de l'année n, soit le solde des créations et suppressions de postes occupés ;
- l'évolution du **plafond d'autorisation d'emplois**, exprimé en équivalent temps plein travaillé dit -ETPT (un agent recruté en septembre vaut 1/3 d'ETPT) et intégrant, outre l'effet du schéma d'emplois, les ajustements techniques et l'effet sur les effectifs ministériels des mesures de périmètre.

L'analyse du schéma d'emplois doit porter sur les flux réels d'entrée et de sortie par catégorie d'emplois ventilés par nature.

- Concernant les **flux de sortie**, l'ensemble des départs du périmètre ministériel doit être renseigné, qu'ils soient de nature définitive (retraites, décès, fins de contrat, licenciements) ou temporaire (mobilités, détachements, mises en disponibilités, etc.)

Une attention particulière est demandée sur l'analyse des flux de départs à la retraite.

- L'analyse des **flux d'entrée** doit présenter non seulement les recrutements externes envisagés mais également les autres flux d'entrée dans le périmètre ministériel comme, par exemple, les retours de mobilité, de détachement ou de disponibilité ou encore les détachements entrants. Pour chaque concours, les ministères préciseront les programmes de recrutements.

L'ensemble des flux devra être présenté en équivalents temps plein (ETP). **L'impact de ces flux d'ETP en ETPT** annuels est calculé en fonction des dates moyennes d'entrée et de sortie de chaque catégorie d'agents.

La proposition de plafond ministériel d'autorisation d'emplois doit intégrer :

- l'effet en année LFI N+1 des créations et suppressions d'emplois prévus en LFI n ;
- l'effet des schémas d'emplois proposés pour N+1 à N+3;
- l'ajustement technique à la baisse en cas d'écart récurrent constaté entre plafond et consommation réelle.

Une répartition indicative du plafond d'emplois ministériel par programme devra être présentée.

ANNEXE 2

AIDE AU CALCUL DES CREDITS DE PAIEMENT DES INVESTISSEMENTS

Ce tableau permet d'aider les ministères à calculer sur le CBMT 2020-2022 le montant des crédits nécessaires pour le financement des projets d'investissement:

- pour les investissements lancés avant 2020 (engagements pris antérieurement par les lois de finances), il s'agit de calculer de **la projection tendancielle**, c'est à dire compte tenu des crédits déjà ouverts (cases vertes claires) les crédits de paiement nécessaires pour poursuivre le financement du fait des retards, économies ou surcoûts... (cases bleues)
- Pour les nouveaux investissements à lancer de 2020 à 2022 c'est à dire **les mesures nouvelles**, la prévision de consommation des crédits de paiement sur chacune des 3 années. (cases rouges)

Crédits Engagés	Avant 2018	En 2018	En 2019	prévus 2020	prévus 2021	prévus 2022	TOTAL
DT 2018							
DT 2019							
DT 2020							
DT 2021							
DT 2022							

C'est un tableau d'aide au calcul à développer sous Excel

Les cases noires sont évidemment celles à ne pas remplir car sans objet.

La colonne de gauche représente les montants en dinars des crédits de paiement ouverts par les LFI (avant 2019) ou à prévoir dans le triennal (à partir de 2020)

Ce tableau peut être individualisé pour les très gros investissements mais l'important est de le faire pour tout un programme car pour les ministères ayant des gros programmes d'équipement il peut y avoir des mutualisations de fait de crédits entre les projets qui avancent et ceux qui ont du retard.

Pour l'inscription dans le CBMT seuls les chiffres des cases bleues (tendanciel) et rouges (mesures nouvelles), c'est à dire le total des DT 2020, 2021 et 2022 sont à reporter sur les tableaux récapitulatifs (cases oranges).