

République Algérienne Démocratique et Populaire
Ministère de l'Enseignement Supérieur
et de la Recherche Scientifique

Inspection Générale

Guide Référentiel

De la réforme budgétaire
des établissements et administrations relevant du
Ministère de l'Enseignement Supérieur
et de la Recherche Scientifique

Elaboré en référence aux dispositions de la Loi
Organique relative aux Lois de Finances (LOLF)

Élaboré par : Dr Omar HEMISSI, Inspecteur Central

Sous la direction de : Dr Mohammed Cherif SABA, Inspecteur Général

Président du Comité Ministériel de la Réforme Budgétaire

Avril 2020

SOMMAIRE

Préambule

Volet 1 : Note Introductive et Descriptive

- 1.1 Démarche d'élaboration du référentiel
- 1.2 Sources de référence
- 1.3 Termes de référence
- 1.4 Illustrations

Volet 2 : Recueil des Termes de référence

- 2.1 Termes de base
- 2.2 Termes liés à l'exercice budgétaire
- 2.3 Termes liés à l'évaluation

Conclusion : Processus d'amélioration continue.

ANNEXES : Textes d'application à promulguer

- A) Textes fixant les modalités, conditions et mécanismes d'exécution de certaines dispositions de la LOLF.
- B) Textes devant être promulgués pour la mise en œuvre de certaines opérations prévues par les dispositions des lois de finances.

Préambule :

Le présent référentiel s'inscrit dans le cadre de l'impulsion de la dynamique de modernisation de la gestion publique de manière générale et de la mise en place des outils de suivi et d'évaluation de la performance dans la mise en exécution des politiques publiques édictées de manière particulière.

L'atteinte de ce but exige la préparation des instruments et mécanismes à développer en perspective de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) qui constitue le cadre de référence pour la mise en place et la gestion de toute action publique.

Ce document est conçu et élaboré pour constituer un référentiel d'unification de la compréhension des termes, concepts, règles et principes utilisés dans les programmes, sous-programmes, actions et budgets prévus dans les dispositions de cette Loi Organique qui amorce une réforme budgétaire nationale.

Pour ce faire, le document adopte une approche normative visant à harmoniser la compréhension et l'utilisation unifiée et généralisée des concepts de base et des termes de référence.

Au-delà de la signification des termes et concepts contenus dans ce document, le référentiel propose des illustrations pour étayer les définitions par des exemples et des cas concrets.

Ce document vise ainsi à offrir à l'ensemble des gestionnaires du secteur de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique une terminologie communément admise et comprise comme telle, en vue de faciliter l'appropriation des concepts de base ainsi que les pratiques à déployer pour une utilisation cohérente et pertinente de ces outils dans le cadre de la mise en œuvre des programmes retenus.

En plus du texte de base relatif à la LOLF (Loi n° 18-15 du 02 septembre 2018), le référentiel se réfère également à l'ensemble des textes législatifs encadrant la mise en œuvre des politiques publiques et les dispositions réglementaires édictées pour leur mise en application et leur transformation en actions publiques concrètes, et ce en plus de documents d'orientation et de normalisation élaborés par des institutions de contrôle et d'évaluation des politiques et des administrations publiques.

La finalité d'un tel référentiel est à l'évidence de fournir aux gestionnaires un cadre unifié contenant les instruments sur la base duquel une évaluation pertinente et objective sera opérée pour apprécier la performance des actions entreprises, et ce, au regard des orientations émises ainsi que des ressources et moyens rendus disponibles pour leur concrétisation.

Volet 1

Note Introductive et Descriptive

1.1 Démarche d'élaboration du référentiel

Dans le cadre du programme visant la modernisation des établissements et des structures ainsi que les instruments de gestion et de fonctionnement, l'Inspection Générale du Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique inscrit une série d'actions d'unification de la perception et de l'utilisation des termes de référence, d'harmonisation des procédures et de normalisation des paramètres et indicateurs d'évaluation de la performance.

L'élaboration du référentiel constitue une étape préliminaire à la réforme budgétaire qui permettra aux cadres gestionnaires du secteur de disposer d'un cadre commun et formel qui servira ensuite comme une source de référence dans la mise en œuvre des actions projetées et dans la détermination des indicateurs d'évaluation de ces actions.

La démarche adoptée obéit à une approche normative qui consiste à accorder aux concepts et termes de référence contenus dans la LOLF et les textes subséquents le sens et la signification qui constitueront la compréhension communément admise dans le secteur, mais aussi la base d'interprétation qui sera admise comme telle par l'évaluateur et par le cadre gestionnaire, dans le cadre des missions d'inspection et d'évaluation des performances.

Cette démarche se distingue donc de celle qui prévaut dans l'élaboration d'un glossaire où l'ordre alphabétique est retenu et la définition littérale est proposée. **Il s'agit non pas de fournir un autre guide des mots clés en plus de ceux déjà disponibles sur Internet ou dans les administrations, mais d'un référentiel qui permettra de comprendre la signification des concepts et termes de références et de disposer de la capacité à les mettre en pratique dans ce sens**, tout en les considérant comme la source de base pour la détermination des paramètres et indicateurs de l'évaluation des activités de chaque structure et de chaque gestionnaire.

Les concepts et termes de référence développés dans le cadre de ce référentiel sont ceux qui constituent donc la principale terminologie utilisée par la LOLF et exploitée comme telle dans la gestion budgétaire, administrative et opérationnelle des différentes actions projetées.

Les objectifs de lisibilité et de visibilité sont ainsi poursuivis pour permettre aux gestionnaires de s'inscrire dans la démarche de modernisation de l'action publique qui substitue à la logique de l'utilisation des moyens une logique de réalisation de résultats, et ce, dans une perspective d'atteinte de la performance dans l'exécution des actions projetées par les politiques sectorielles.

1.2 Sources de Référence

Les principales sources servant à alimenter ce référentiel sont les dispositions contenues dans les lois fondatrices portant orientations de politique publique et de finance publique, ainsi que celles régissant le secteur de l'enseignement supérieur et la recherche scientifique :

- Références de Base :

- La Loi Organique n° 18-15 du 2 septembre 2018 relative aux Lois de Finances ;
- Loi organique n° 19-09 du 11 décembre 2019 modifiant et complétant la loi organique n° 18-15 relative aux lois de finances.
- Loi n° 84-17 du 7 juillet 1984 relative aux lois de Finances, modifiée et complétée ;
- La Loi n° 90-21 du 15 août 1990, modifiée et complétée, relative à la comptabilité publique ;
- Loi n° 07-11 du 25 novembre 2007 portant Système Comptable Financier.
- Le Décret présidentiel n° 15-247 du 16 septembre 2015 portant réglementation des marchés publics et des délégations de service public.
- L'instruction n° 80/PM du 08 mars 2020, relative à la mise en œuvre de la Loi Organique n° 18-15, relative aux lois de finances, modifiée et complétée.

- Références liées au secteur de l'ESRS

D'autres éléments de référence sont puisés à partir des textes régissant le secteur de l'enseignement supérieur, les modalités relatives aux marchés publics ainsi que le cadre universel du système comptable et financier. Il s'agit principalement des textes suivants :

- Loi n° 99-05 du 4 avril 1999 portant loi d'orientation sur l'enseignement supérieur.
- Loi n° 2000-04 du 6 décembre 2000 modifiant la loi n° 99-05 du 4 avril 1999 portant loi d'orientation sur l'enseignement supérieur.
- Loi n° 08-06 du 23 février 2008 modifiant et complétant la loi n° 99-05 du 4 avril 1999 portant loi d'orientation sur l'enseignement supérieur.
- Loi n° 15-21 du 30 décembre 2015 portant loi d'orientation sur la recherche scientifique et le développement technologique.
- Ordonnance n° 94-03 du 31-12-1994 portant Loi de Finances pour 1995, modifiée et complétée, notamment son article 146, instituant le Fonds National de la Recherche Scientifique et du Développement Technologique.

1.3 Termes de référence

Le présent document s'articule autour de trois principaux axes :

- C'est un cadre de référence en matière de définition des termes et concepts de base utilisés dans le cadre de l'exécution d'actions publiques ;
- C'est un guide destiné aux cadres et aux gestionnaires pour leur permettre une juste appropriation des notions et des termes de référence régulièrement utilisés dans l'exercice de leurs missions et attributions ;
- C'est un instrument offrant un cadre unifié, harmonisé et communément admis par les évaluateurs les cadres et les gestionnaires de manière générale, pour l'évaluation des performances atteintes suite à la réalisation des actions entreprises.

Afin de disposer d'une signification formelle et d'une juste compréhension de leur sens, les termes de référence suivants sont définis comme suit :

Référentiel : Par référentiel, il est entendu la signification, l'explication et la désignation du domaine d'application des termes de référence qui y seront contenus.

Une fois adopté comme tel, le référentiel recouvre un caractère formel qui oblige son respect et exige son utilisation comme instrument de travail dont les termes de référence sont clairement désignés par une seule signification ; celle contenue dans ce référentiel.

Ceci signifie l'exclusion de toute possibilité d'interprétation pouvant être rendue plausible ou vraisemblable dans le cadre de l'exécution d'une mission relevant d'une action publique.

Guide : Par guide, il est entendu un outil au service des cadres et des gestionnaires, à consulter en tant que de besoin pour disposer de la compréhension nécessaire des termes de référence à exploiter ou à utiliser dans le cadre de leurs activités.

Le guide est une source d'orientation facilitant aux cadres et aux gestionnaires l'élaboration de leurs rapports, bilans et autres documents à partir desquels ils présentent une analyse prévisionnelle, un compte-rendu de conjoncture ou de suivi ou encore une synthèse mettant en évidence les résultats d'une action entreprise et les appréciations qui lui sont rattachées.

Loi Organique : Dans la hiérarchie des lois, lorsque le législateur opte pour une voie globale qui traduit ses choix politiques et ses mécanismes économiques, il procède par un texte de portée générale qui constitue un cadre d'orientation stratégique de la politique publique à mener et qui délimite le champ d'application ainsi que les conditions et les modalités d'exécution de programmes, de projets et de dispositifs.

C'est ce qui justifie le fait de légiférer par une Loi Organique qui va constituer une sorte de source de référence fondamentale et de mise en conformité avec les orientations de politique publique étendue sur un programme pluriannuel (généralement à moyen terme). Et c'est le cas précis des lois de finances qui représentent les instruments de concrétisation du programme de développement annuel en confrontant les dépenses projetées en équipement et en fonctionnement aux ressources rendues disponibles pour mettre en exécution ces dépenses.

Loi de Finances :

Une loi de finances est un mécanisme à partir duquel le gouvernement décline son programme annuel et définit à la fois les ressources pour son financement et la répartition des dépenses à engager pour la réalisation des programmes retenus par ministère et par institution publique.

La loi de finances est élaborée par référence au cadrage et à la programmation budgétaires et contribue à la concrétisation des politiques publiques dont la mise en œuvre est basée sur le principe de gestion axée sur les résultats à partir des objectifs précis définis en fonction des finalités d'intérêt général et faisant l'objet d'une évaluation (Cf art 2 de la LOLF).

Il s'agit donc de l'ensemble des ressources mobilisées par l'Etat pour la couverture des charges prévues au titre de l'année civile concernée, à travers les programmes approuvés, dont les objectifs fixés concernent les résultats à atteindre au terme de cette période précise, même si le programme s'étale sur plusieurs années. (Cf art 6 de la LOLF).

Loi de finances rectificative :

La loi de finances rectificative a pour objet de modifier ou de compléter, en cours d'année, les dispositions de la loi de finances de l'année. La teneur d'une loi de finances rectificative est similaire à celle de la loi de finances initiale (Cf art 7 de la LOLF).

Le recours à cette loi n'est pas systématique. Toutefois, il est généralement admis que les amendements apportés à la loi de finances initiale interviennent en cours d'exercice au moyen d'une ou de plusieurs lois de finances rectificatives adoptées dans les mêmes conditions que le texte initial.

Les responsables gestionnaires de programmes sont tenus de se conformer aux dispositions de cette loi et de les mettre en exécution, si cela ne nécessite pas de texte d'application.

Loi de règlement budgétaire :

Une loi de règlement est un moyen que le législateur donne à l'organe de contrôle, de suivi et d'évaluation pour disposer d'un instrument juridique de même rang que la loi de finances qui constitue un cadre de référence permettant de rapporter objectivement les exécutions budgétaires, les écarts entre les recettes comptabilisées et les engagements opérés.

Les états annexés à cette loi sont censés permettre aux pouvoirs publics d'apprécier les résultats financiers enregistrés et de fournir les renseignements sur les conditions d'exécution des actions projetées au regard des objectifs fixés

La loi de règlement budgétaire est ainsi le moyen de vérification et d'appréciation de la concordance entre les prévisions approuvées par les lois de finances (initiale et rectificative) et les résultats inscrits au titre du budget de l'Etat de l'exercice concerné.

Contrôle, Inspection, Evaluation : Les différences entre le contrôle et l'inspection sont très fines. Elles sont à déterminer dans les missions confiées à chaque métier. C'est dans ce sens que :

Le contrôle est une mission ou encore une opération qui peut être régulière ou cyclique et qui déploie un ensemble de procédures pour s'assurer de la conformité des stratégies mises en place pour réaliser les actions projetées.

En matière de gestion budgétaire, le contrôle permet de vérifier dans quelle mesure les objectifs assignés et budgétisés ont été réalisés par la structure qui en a la charge.

L'inspection est une fonction confiée à un organe intégré dans la structure de l'organisation ou l'institution qui prend en charge le suivi des activités engagées, en procédant à l'examen de leur mise en place, la mesure de leur exécution ou mise en application, la vérification des conditions de leur réalisation et l'appréciation des résultats ainsi que leur réponse aux exigences spécifiques réglementaires, contractuelles ou légales.

Le rôle de l'inspection est d'évaluer les conditions et la qualité d'exécution d'une mission ou d'une activité, selon les critères spécifiques préalablement définis.

L'évaluation est en revanche une activité analytique et synthétique qui consiste à apprécier au moyen d'indicateurs et de critères préétablis la manière dont les activités programmées sont mises en œuvre, pour ensuite proposer des recommandations ou des mesures à prendre.

L'évaluation n'est pas non plus une opération de contrôle ; car elle ne se base pas sur des règles préétablies pour vérifier leur exécution et sanctionner les écarts. L'évaluation s'édifie sur des critères d'appréciation pertinents, et se fonde pour les apprécier sur une démarche de concertation avec les parties prenantes de l'action évaluée.

Par évaluation il est entendu l'action à partir de laquelle un évaluateur s'intéresse aux qualités de conception, de budgétisation et des moyens et méthodes mis en œuvre pour la réalisation de tout ou partie d'un programme résultant des orientations de politique publique, ainsi que des projets et des actions qui en découlent.

L'action d'évaluation s'effectue sur les plans économique, financier et organisationnel, mais aussi au regard des résultats en rapport avec les objectifs fixés dans le cadre des programmes initiaux.

L'évaluation n'est pas une opération d'audit ou de simple vérification du respect de normes juridiques, administratives ou techniques; Elle va donc au-delà de l'appréciation de la qualité de la conception de la politique, du ou des programmes, ainsi que du processus de mise en œuvre et des résultats.

Elle se fonde sur un jugement partagé sur la performance de la politique publique engagée, à travers l'appréciation de sa justification (sa cohérence et sa pertinence), de sa bonne exécution et de son impact escompté.

L'évaluation est censée constituer un outil d'aide à la décision pour permettre aux pouvoirs publics de disposer d'une meilleure connaissance des faits et une meilleure appréciation des leurs effets au regard des ressources, moyens et compétences déployés.

Quels indicateurs pour quelle évaluation ?

La notion même d'évaluation suppose la recherche d'un rapprochement par rapport à des normes et des règles préalablement établies. La logique de l'évaluation est ainsi rapportée à ce cadre normatif en ce qu'elle produit comme indicateurs permettant de vérifier, d'apprécier, de justifier ou de juger de la correspondance des actions exécutées aux normes et règles édictés.

L'indicateur constitue donc un outil de mesure que l'évaluateur exploite pour déterminer des résultats quantifiés, des proportions ou des ratios ainsi que la qualité des réalisations. Les guides d'évaluation des politiques publiques proposent différents types d'indicateurs. Le guide adopté par la Cour des Comptes classe ces indicateurs selon qu'il s'agit du contexte, de l'utilisation des ressources, des réalisations ou des résultats ainsi que des impacts des actions menées :

1- les indicateurs de contexte décrivent un état des lieux sur la situation avant intervention de la politique. Ils peuvent être tirés de notes de conjoncture ou d'avant-projets de plans pour expliquer, décrire et justifier l'action publique projetée. Généralement, les indicateurs de contexte alimentent les exposés des motifs qui accompagnent les projets de textes, de notes ou d'instructions pour donner un caractère formel à l'action programmée.

2- les indicateurs de ressources donnent une mesure quantitative sur les fonds à consacrer pour la couverture des consommations projetées, des personnes mobilisées, des moyens techniques, matériels et logistiques à mettre en place.

3- les indicateurs de réalisations donnent une mesure chiffrée des actions effectuées suivant les projets approuvés et qui donnent un caractère concret de réalisation qui permettra d'entreprendre les actions conséquentes de lancement de la nouvelle activité projetée.

4- les indicateurs de résultats sont différents de ceux mesurant des réalisations ; ils désignent généralement des données issues d'analyses des réalisations enregistrées au regard des objectifs assignés. Ces indicateurs montrent donc soit un écart négatif ou une progression ou encore un état nouveau engendré par l'action.

5- les indicateurs d'impact dont la mesure relative aux effets à court, moyen et long terme générés par l'action entreprise. Il est donc question d'apprécier les conséquences à la fois sur le domaine directement concerné et sur les domaines avec lesquels il est en relation d'interface. Les indicateurs d'impact peuvent être quantitatifs et qualitatifs.

Sanction : La notion de sanction est neutre. Elle renvoie à un jugement des résultats des actions engagées et non pas des personnes. Le jugement peut être favorable ou défavorable. Le but étant de relever les écarts positifs ou négatifs et les mettre en évidence pour inscrire les actions projetées ou en cours d'exécution dans un processus d'amélioration continue.

La sanction peut être interprétée comme une mesure prise par l'autorité au regard de la qualité des actions engagées, de leurs résultats et du niveau de ces résultats par rapport aux objectifs assignés ainsi qu'aux ressources et moyens rendus disponibles pour la réalisation de l'action en question.

1.4 Illustrations

Dans l'objectif de rapprocher les visions et perceptions des agents publics et des évaluateurs, les cas suivants sont cités à titre d'illustration. Ces cas montrent le déroulement d'une action, depuis la phase de constat de son opportunité, de l'expression du besoin et de la mobilisation des ressources et moyens jusqu'à sa concrétisation et la mesure de son impact.

Le rôle de l'évaluateur se décline justement sur l'ensemble de ces phases, et, au travers de l'analyse des indicateurs qui constituent ces outils de constatation et d'appréciation des actions entreprises, il établit un lien avec l'agent public chargé de la mise en œuvre de l'action pour s'entendre sur une démarche communément comprise comme telle et sur les indicateurs à mettre en évidence pour parvenir à la meilleure compréhension possible.

Deux cas d'illustration sont proposés dans ce document pour permettre aux utilisateurs de comprendre le mécanisme servant à mettre à exécution un programme, les modalités de son déploiement en projets (ou sous-programmes) et ensuite en activités par nature.

Ces cas permettront également de s'approprier les méthodes d'évaluation à travers la batterie d'indicateurs qui mesurent, chacun, une partie du projet.

Cas d'illustration N°1 :

Un rapport émanant d'une instance habilitée expose une opportunité d'ouverture de nouvelles filières dans la région de Sétif-Bordj Bou Arreridj, compte tenu du nombre d'entreprises d'importation et de distribution de divers produits ménagers qui demeurent démunies en ressources humaines de niveau universitaire censées encadrer et accompagner le développement de ce secteur.

Une fois ce projet approuvé, une série d'actions est engagée et des indicateurs d'évaluation de ces actions sont mobilisés.

- **Indicateurs de contexte :**

Ceci amène à réfléchir sur l'opportunité de l'ouverture de filières spécialisées en management de la distribution et en commerce international pour offrir au secteur les moyens idoines pour l'optimisation de son activité et l'amélioration de sa croissance.

Il s'agit par exemple de la création d'un département spécialisé en commerce international et en management de la distribution.

- **Indicateurs de ressources :**

L'évaluation du projet va se concentrer notamment sur l'enveloppe budgétaire initiale attribuée soit pour réaliser de nouveaux locaux pédagogiques, administratifs et techniques, soit pour prendre possession de locaux déjà existants qu'il va falloir restaurer et adapter aux nouvelles activités.

Il s'agit également d'évaluer la budgétisation des besoins en dépenses de fonctionnement comme les enseignants de divers rangs professoral, magistral et en personnels d'appui administratif, technique et de service.

- **Indicateurs de réalisations :**

Par exemple : nombre de places pédagogiques rendues disponibles, nombre de formateurs spécialisés recrutés, nombre de jeunes enseignants à former, nombre de conventions signées avec des entreprises partenaires qui accueillent des étudiants pour des stages pratiques pouvant déboucher sur d'éventuels recrutements.

- **Indicateurs de résultats :**

Par exemple : sur les 400 places pédagogiques inscrites au programme, seulement 250 sont effectivement réceptionnées et peuvent accueillir des étudiants ; soit un écart de 150 places encore en cours de finalisation. L'écart enregistré est donc un indicateur de résultat et non pas de réalisation.

- **Indicateurs d'impact :**

Les impacts peuvent être quantitatifs ou qualitatifs.

Pour les effets quantitatifs, on peut citer le taux d'employabilité dans la région. Le nombre d'entreprises ayant eu recours à l'université pour leurs besoins en stages ou en recrutements. Le nombre de travaux de recherche consacrés à la vocation de la région. Le nombre de nouvelles entreprises créées par les diplômés de ces filières.

Pour les effets qualitatifs, on peut citer la fixation des jeunes diplômés dans leur région natale, l'amélioration de la proximité de l'enseignement supérieur au profit des filles, l'amélioration de la qualité du management des entreprises, la concrétisation de l'objectif de rapprochement entre l'université et l'entreprise... Etc.

Cas d'illustration N°2 :

La région de Biskra - El Oued est devenue durant ces dernières années un vivier de l'agriculture en Algérie. Biskra est actuellement classée première en termes de production de produits agricoles. El Oued réalise également des progressions considérables. Ceci est valable dans une grande partie de la région Sud-Est du pays où le climat favorise des cultures aussi nombreuses que variées.

L'ouverture d'un établissement d'agronomie spécialisé en agriculture saharienne apparaît d'une opportunité indubitable, d'autant plus que le Centre de Recherche Scientifique et Technique sur les Régions Arides (CRSTRA) est implanté dans la Wilaya de Biskra pour accompagner la mise en valeur de la vocation de cette région et le développement de cultures spécifiques et adaptées.

Dans l'hypothèse que le projet est retenu et mis à exécution, l'évaluation doit porter sur l'ensemble des actions à engager, tant en amont de la réalisation de cet établissement pour s'assurer de son opportunité, sa pertinence et sa réponse à une attente, qu'en aval de sa réalisation pour s'assurer de son accomplissement des missions et prérogatives qui lui sont dévolues et de son impact escompté.

- **Indicateurs de contexte :**

De prime abord, il convient de noter qu'un tel projet s'inscrit en droite ligne dans les orientations de la Loi n° 15-21 du 30 décembre 2015 portant loi d'orientation sur la recherche scientifique et le développement technologique, qui stipule dans son article 7 que la recherche scientifique vise, entre autres, le développement de l'agriculture.

Par ailleurs, son inscription dans la carte des formations supérieures relève du ressort du ministre chargé de l'enseignement supérieur, comme le précise l'article 20 de la Loi n° 08-06 (loi d'orientation sur l'enseignement supérieur).

La filière spécialisée étant la raison même qui a provoqué l'inscription du projet de réalisation de cet établissement, Ce projet est donc juridiquement fondé et le contexte est donc favorable.

- **Indicateurs de ressources :**

S'agissant d'un établissement destiné notamment à la recherche scientifique et expérimentale, il est possible de lancer le projet au sein de l'université déjà existante et de prévoir seulement un budget de fonctionnement englobant les traitements et salaires, la réalisation des équipements, instruments techniques et installations nécessaires aux chercheurs et à l'expérimentation de manière générale.

Il est également possible d'impliquer la chambre agricole de la région pour que les agriculteurs soient impliqués, en mettant à la disposition des chercheurs les moyens d'expérimentation et de développement empirique de leurs projets de recherche.

Des ressources exceptionnelles pourraient s'avérer nécessaires dans le cas de la réalisation d'espaces ou de serres de travaux pratiques et d'expérimentations, y compris l'ensemble des outillages nécessaires à leur fonctionnement adéquat.

Ce sont ces indicateurs de ressources qui permettront donc de déterminer le coût global prévisionnel du projet, sur la base duquel une évaluation sera effectuée.

- **Indicateurs de réalisations :**

Dans ce cas également, il s'agit de déterminer le nombre de places pédagogiques rendues disponibles, du nombre de formateurs spécialisés recrutés, nombre de jeunes enseignants à former, nombre d'équipes de recherche créées, nombre de conventions signées avec des exploitations partenaires (chambre agricole, propriétaires terriens, agriculteurs, industriels transformateurs, autres centres de recherche dans la région), ainsi que les serres implantées et les équipements réalisés.

- **Indicateurs de résultats :**

Ce sont principalement les résultats engendrés par les études et recherches (variétés développées ou adaptées au climat et aux caractéristiques du sol de la région, plants améliorés, engrais sélectionnés, produits phytosanitaires retenus), mais aussi les publications scientifiques et les thèses élaborées ainsi que les partenaires engagés.

Dans un deuxième temps, il peut s'agir des parcelles de terres (mesurées en hectares) plantées en variétés expérimentées ou encore quantités de produits récoltés (en quintaux).

▪ **Indicateurs d'impact :**

Il est probable que dans un premier temps seuls des détenteurs de licences soient inscrits en Post graduation spécialisée, ou encore des doctorants désirant réaliser leurs travaux empiriques sur le terrain. Les impacts attendus seraient donc liés aux choix stratégiques opérés.

Les deux types d'effets à évaluer sont de nature quantitative, donc mesurable au moyen de données, et qualitative, donc résultant d'une analyse du processus dans sa globalité.

Pour les effets quantitatifs, ce sont essentiellement ceux liés au nombre de chercheurs confirmés, de recherches et expérimentations réalisées et/ publiées, d'agriculteurs conventionnés, d'hectares de terres affectés, ... etc. d'autres impacts peuvent être liés au nombre d'entreprises ayant opté pour l'utilisation ou la transformation des variétés produites, au nombre d'emplois directs et indirects et au nombre d'entreprises créées par les jeunes de la région.

Pour les effets qualitatifs, ce sont les changements opérés dans la région en matière de regain de confiance dans la contribution de la science et de la technologie à l'amélioration de la diversité variétale et des nouvelles techniques de plantation et de production. Une conséquence évidente sera aussi l'engouement des jeunes populations de la région pour les filières spécialisées en agriculture saharienne, le développement de nouvelles formes de partenariat pour l'accompagnement des filières agricoles en émergence et la concrétisation de l'objectif de rapprochement entre l'université et le monde des exploitations agricoles... Etc.

L'introduction des nouveaux mécanismes édictés par la LOLF exigera des ordonnateurs (primaires , uniques, principaux, secondaires et délégués) ainsi que des gestionnaires des différentes structures et des différents établissements de concevoir leur programmation budgétaire sur la base de ces indicateurs, sachant que le programme sera évalué dans sa globalité et les actions engagées dans ce sens feront l'objet de transcriptions dans les différents documents comptables qui seront ouverts pour le suivi des opérations.

En d'autres termes, chaque opération qui sera engagée devra mobiliser tous les outils budgétaires, comptables et d'évaluation qui sont mis en place par la LOLF.

VOLET 2

RECUEIL DES TERMES DE REFERENCE

Le présent recueil vise à faciliter la compréhension des termes de référence utilisés dans le cadre des dispositions de la LOLF (Loi n° 18-15 du 02 septembre 2018 portant loi organique relative aux lois de finances) qui constitue désormais la source fondamentale pour la mise en place et la gestion de toute activité s'inscrivant dans la mise en œuvre des orientations de politique publique.

Ce document est destiné à l'ensemble des cadres et des gestionnaires du secteur de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique qui inscrivent dans leurs missions et dans leurs attributions des activités réalisées en référence ou en application d'un programme résultant des orientations de la loi de finances.

En tant que de besoin, les descriptions, significations, éclairages et illustrations prendront en considération les spécificités du secteur de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique.

Ce recueil n'a pas la prétention de fournir une description exhaustive de l'ensemble des concepts et notions composant la terminologie utilisée dans le cadre de la conception de la LOLF. Cependant, il se fixe pour mission d'offrir aux cadres et gestionnaires la possibilité de s'approprier le sens et le caractère concret des principaux concepts et notions qui sont directement liés à l'exercice de leurs missions et prérogatives.

Ce recueil constitue aussi un document de référence pour les évaluateurs qui auront à apprécier la qualité des activités réalisées sur la base d'une compréhension exacte des termes de référence.

Des descriptions étoffées sont ainsi proposées pour permettre une meilleure compréhension des approches, des démarches et des critères adoptés pour l'appréciation et l'évaluation des activités réalisées par les organisations publiques de manière générale.

2.1 : Termes de base

Politique publique : Par politique, il est entendu l'ensemble des orientations et projections issues des concertations et arbitrages réalisés par les instances décisionnelles et traduits sous forme de programmes, de projets, d'actions, de procédures, de normes, et de régulations concourant à l'atteinte du but tracé par cette politique.

Une politique est ensuite traduite en stratégies qui définissent l'ensemble des actions et méthodes de mise en œuvre. Chaque stratégie donne naissance à un ou des programmes. Un programme se déploie en projets. Un projet se subdivise en actions. Une action est une unité d'exécution finalisée, budgétisée et délimitée par une échéance de réalisation.

Ces notions de base constituent l'arborescence de toute action publique et méritent elles aussi d'être définies comme telles.

Stratégie : Si la politique désigne le contenu des orientations et projections, la stratégie désigne le comment ou la manière dont la politique sera concrétisée sur le terrain (les procédés, les mécanismes, les ressources, les outils de mise en œuvre, les issues possibles ou à rendre possibles, les échéances et les critères d'élaboration, de suivi et de jugement des actions entreprises).

Dans le secteur de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique, on peut parler de stratégie d'amélioration du cadre de vie de l'étudiant, de stratégie de formation et de renforcement des compétences pédagogiques de l'enseignant-chercheur, de stratégie de développement de la recherche scientifique et technique en vue d'une meilleure visibilité à l'international, ou encore de stratégie d'optimisation du rôle des structures d'accompagnement dans les campus et les Résidences Universitaires.

Portefeuille : La répartition du budget de l'Etat s'effectue par secteur ou par département ministériel ainsi que par institution représentant l'un des organes de l'Etat.

Cette répartition permet d'allouer un portefeuille budgétaire confié au ministre ou au responsable de l'institution de l'Etat, en sa qualité d'ordonnateur responsable de l'exécution du budget de son département ministériel (cf art 23, alinéa 5).

Ordonnateur : Pour chaque portefeuille, un ordonnateur est nommément désigné pour assumer la responsabilité de la mise en œuvre des actions prévues. Comme son nom l'indique, il ordonne la réalisation des opérations suivant la désignation et le montant de leur inscription au budget approuvé.

Au sens de l'article 23 de la Loi n° 90-21 du 15 août 1990 relative à la comptabilité publique, l'ordonnateur est chargé de la constatation de la dépense, du recouvrement de la créance publique, de l'engagement des opérations, de leur liquidation et de l'ordonnancement (ou le mandatement) permettant d'effectuer le paiement des frais inhérents à ces opérations.

Les Ministres, les Walis, les Présidents d'APC les responsables d'institutions formellement désignés sont ordonnateurs pour les opérations d'exécution du budget de l'Etat. Cependant chacun de ces ordonnateurs est habilité à déléguer certaines opérations à des ordonnateurs secondaires.

Institution Publique : Par institution publique, il est entendu au sens de la loi de finances, les institutions parlementaires, judiciaires, de contrôle, consultatives et toutes autres institutions de même nature prévues par la Constitution. La législation en Algérie donne un sens large au terme institution pour désigner toutes les entités relevant de l'Etat et chargées d'accomplir une ou plusieurs missions de service public, de régulation, de contrôle ou d'accompagnement d'opérations s'inscrivant dans le cadre des programmes fixés.

Gestion Axée sur les Résultats : La gestion Axée sur les Résultats est une approche moderne de gestion des activités dans les administrations publiques, en visant non pas uniquement les objectifs, mais aussi et surtout les résultats à réaliser comme étant une cible à poursuivre et à considérer dans toute action menée.

Ce mode de gestion constitue l'un des piliers de la nouvelle gestion publique et représente le fondement même de la LOLF qui se base sur la responsabilisation des gestionnaires publics sur les fonds gérés par leurs soins et les effets générés par leur exploitation.

Programme : Un programme est un ensemble complexe d'orientations décidées par les pouvoirs publics et retenus comme tels par l'instance exécutive chargée de leur mise en œuvre. Un programme traduit généralement le cadre global d'une politique publique déployée sous forme d'un but à moyen ou long terme (par exemple, le programme de développement de nouvelles formes de gestion des œuvres universitaires, en recourant à la sous-traitance ou encore la conception et la mise en œuvre de nouvelles filières universitaires dédiées au développement de certains domaines spécifiques aux régions sahariennes ou steppiques).

Pour lui donner un caractère concret, le programme est subdivisé en plusieurs projets précisément définis et budgétisés dans leurs moyens et leurs objectifs et limités dans le temps suivant un calendrier et des échéances de réalisation préalablement établis. Les projets peuvent être soumis à un arbitrage lorsque des priorités budgétaires ou sectorielles sont mises en place.

Un programme regroupe l'ensemble des crédits concourant à la réalisation d'une mission spécifique relevant d'un ou de plusieurs services, d'un ministère ou d'une institution publique et définie en fonction d'un ensemble cohérent d'objectifs précis.

Chacun de ces programmes comporte notamment la répartition par titre de dépenses, les objectifs définis, les résultats attendus et leur évaluation, en indiquant notamment, la liste des grands projets (Cf art 75) ;

Au sens de la LOLF, l'unité d'exécution des crédits est le programme (Cf, art. 79.). Cela signifie que le programme s'identifie par le crédit qui lui est alloué.

En effet, la répartition des crédits au profit d'un ministère ou d'une institution publique s'effectue **par programme, sous-programme, par titres, et par dotation** en ce qui concerne les crédits non assignés.

A un programme défini correspond un crédit concourant à la réalisation d'une mission spécifique relevant d'un service, d'un ministère ou d'une institution publique. La mission est définie en fonction d'un ensemble cohérent d'objectifs précis.

Responsable Gestionnaire de programme :

Dans son article 23, la LOLF dispose que : « L'ensemble des programmes constitue un portefeuille de programmes qui est placé sous la responsabilité du ministre ou du responsable de l'institution publique. Les programmes et leurs subdivisions en sous-programmes et actions concourent à la mise en œuvre d'une politique publique définie.

Ce programme est décliné sur les différents organes et structures de chaque ministère et chaque institution, pour être confié aux responsables opérationnels chargés des principales missions sectorielles.

A titre d'illustration, en plus des deux principales missions de formation et d'enseignement supérieurs d'une part et de recherche scientifique d'autre part, le secteur assure la prise en charge et l'amélioration du cadre de vie des étudiants ainsi que l'animation en milieu universitaire.

Ces trois missions sont soutenues par un organe de pilotage de l'administration générale assuré par le Secrétariat Général. Ce sont donc ces responsables gestionnaires de programmes qui sont tenus de rendre compte des actions entreprises dans leurs missions respectives.

Sous-Programme (ou Projet) : Une fois les crédits alloués à un programme global, ce dernier est décliné en sous-programmes ou en projets. Chaque sous-programme représente un ensemble d'opérations homogènes d'actions finalisées dans le but de répondre à un besoin défini par le programme global dans des délais fixés et dans la limite d'une enveloppe budgétaire affectée.

Un sous-programme est donc souvent assimilé à un projet, car il se décline sous forme d'ensemble d'actions qui répondent à une cible homogène et unifiée selon un budget précis qui couvre les dépenses engagées durant la période fixée pour sa réalisation.

Selon la norme ISO 10006, un projet est un processus unique, qui consiste en un ensemble d'activités coordonnées et maîtrisées comportant des dates de début et de fin, entrepris dans le but d'atteindre un objectif conforme à des exigences spécifiques telles que des contraintes de délais, de coûts et de ressources.

Action ou Activité : L'action est l'unité de base de toute opération. Elle est unique et non divisible et elle reflète l'exécution effective des objectifs définis, selon les moyens, les échéances, le budget et les modalités opérationnelles mises en œuvre. L'action dans l'administration publique en général traduit l'ensemble des processus par lesquels un projet est réalisé ou un problème est résolu ou encore une démarche est engagée.

Le système d'évaluation est certes déployé sur l'ensemble des programmes et projets. Cependant, c'est l'action qui est la plus concernée par l'évaluation, dans la mesure où elle traduit l'exécution d'une opération projetée et budgétisée, et c'est à partir des actions engagées que la politique publique est appréciée pour le secteur concerné. La nature de cette appréciation guidera ensuite les jugements à porter sur la stratégie, le programme et les projets conséquents.

A titre d'illustration, le bilan d'une agence de recherche est d'abord apprécié au regard des actions réalisées et leur impact sur le domaine auquel ces actions sont dédiées (par exemple, élargissement de l'utilisation d'équipements et d'installations de génération d'énergie solaire adaptés aux caractéristiques des milieux suburbains).

Cadrage Budgétaire : Le cadrage budgétaire est un plan prévisionnel qui reprend les opérations prévues dans le cadre des programmes et sous-programmes inscrits pour la période concernée, tout en fixant les enveloppes financières qui leur sont affectées.

La LOLF prévoit un cadrage budgétaire à moyen terme (**CBMT**), étalé sur trois (03) exercices consécutifs et non pas uniquement un cadrage des dépenses. L'objectif est de permettre l'inscription des programmes dans un échelonnement pluriannuel qui identifie le montant de la dépense planifiée et la ressource financière ou l'enveloppe budgétaire qui va assurer la couverture de cette dépense.

Il s'agit d'une vision globale et pluriannuelle de la planification des budgets d'équipement et de fonctionnement non pas par rapport à l'année budgétaire, mais par rapport aux prévisions faites sur un programme ou un projet dans sa globalité. Ceci permet à la fois d'allouer une enveloppe directement dédiée au programme et de fixer les postes de dépenses prévus.

Loi d'orientation sectorielle : Dans le cadre de la politique économique projetée sur le plan national, des priorités sectorielles sont accordées à certains secteurs qualifiés de stratégiques ou considérés comme porteurs de dynamique territoriale et économique.

La loi d'orientation sectorielle définit justement les principales stratégies retenues pour redynamiser un secteur stratégique ou développer et promouvoir un secteur à fort potentiel ou encore réorganiser un secteur auquel de nouvelles perspectives sont accordées.

Loi de programmation sectorielle : L'orientation sectorielle est traduite par des programmes qui doivent donc être finalisés, budgétisés, hiérarchisés et structurés selon l'échelonnement planifié los de la définition et l'élaboration des programmes.

La programmation sectorielle identifiera ainsi les mécanismes de mise en œuvre, ainsi que les instruments financiers, matériels, logistiques et de coordination sectorielle nécessaires à la concrétisation des programmes retenus.

La loi de programmation sectorielle donne ainsi un caractère formel des choix économiques et des priorités sectorielles retenues qui constitueront une base de référence de la planification sectorielle et des budgets qui doivent être alloués dans le cadre du CBMT.

2.2 Termes liés à l'exercice budgétaire

L'exercice budgétaire est déployé sur l'année civile. Le principe de l'annualité permet de disposer d'un paramètre de planification, d'engagement et d'exécution, de contrôle et d'évaluation.

Le principe de la pluri-annualité introduit par la LOLF donne la possibilité à ce que des programmes ou des projets soient planifiés et budgétisés dans leur intégralité, tout en spécifiant la part susceptible d'être exécutée tout au long de chaque exercice budgétaire qui s'étale du 1^{er} janvier au 31 décembre. Pour cela, des crédits sont alloués, des opérations comptables sont engagées, des objectifs d'équilibre sont fixés et des instruments de gestion, de suivi et d'évaluation sont définis.

Crédit : Le crédit correspond à l'autorisation d'allocation de ressources pour la réalisation de programmes. Les crédits sont dans un premier temps globalisés sous forme d'enveloppe budgétaire non répartie. Ils sont ensuite traduits par un ensemble d'actions auxquelles sont transférées des enveloppes partielles.

L'affectation d'un crédit à un programme marque de manière formelle l'inscription de ce programme dans le CBMT et la définition des missions et actions projetées ainsi que les enveloppes budgétaires qui leur sont allouées pour leur mise en œuvre.

Les crédits ouverts sont constitués d'autorisations d'engagement (AE) et de crédits de paiement (CP). Les autorisations d'engagement signifient que l'opération engagée est couverte par la loi de finances qui la prévoit et les ressources sont préalablement déterminées et affectées. Les crédits de paiement sont les enveloppes attribuées aux ministères et aux institutions de l'Etat pour opérer le règlement des dépenses effectuées et déjà budgétisées.

La LOLF distingue entre le **crédit évaluatif** le **crédit limitatif**.

Les **crédits évaluatifs** sont, comme leur appellation l'indique, déterminés à titre d'estimation prévisionnelle ;

Les dépenses couvertes par des crédits évaluatifs tolèrent des dépassements qui sont ensuite régularisés, soit par transfert ou virement de crédits disponibles au sein du budget général de l'Etat, soit par imputation au compte de résultats.

Les crédits limitatifs sont fixés de manière définitive ne permettant aucun dépassement ni aucune régularisation.

Les dépenses relatives aux **crédits limitatifs** peuvent toutefois être engagées par anticipation sur des crédits inscrits au titre de l'exercice budgétaire suivant dans les conditions qui sont définies par une disposition de loi de finances.

Aucun mouvement n'est autorisé entre ces deux types de crédits.

Fonds de Concours : Au sens de l'article 39 « Les fonds de concours sont constitués par des fonds à caractère non fiscal versés par des personnes morales ou physiques, y compris les dons et legs cédés à l'Etat, en vue de contribuer à la réalisation, sous le contrôle de l'Etat, des dépenses d'intérêt public.

Concernant le secteur du MES-RS, ces fonds peuvent être constitués dans le cadre de conventions de coopération ou d'accompagnement par des organisations nationales ou, plus fréquemment étrangères. Les crédits correspondants à la constitution de ces fonds sont ouverts par arrêté du ministre chargé des finances sur le programme concerné.

Il s'agit à titre d'illustration du fonds constitué pour la couverture du Programme d'Appui à la Politique Sectorielle de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique (PAPS-ESRS), dont notamment le Système d'information Intégré qui s'est doté du progiciel "PROGRES" avec un Fonds de Concours à financement mixte (Union Européenne et apport de l'Etat).

Comptabilité : L'une des nouveautés les plus importantes instaurées par les dispositions de la LOLF est celle liée à l'introduction de différentes formes de comptabilité pour rendre compte des divers mouvements opérés, selon qu'il s'agit de la constatation des engagements pris au titre du cadrage budgétaire retenu ou des flux en recettes et en dépenses.

Le principe de la comptabilité de Caisse est ainsi adopté pour maintenir un contrôle total sur les mouvements en recettes ou en dépenses qui sont sous la responsabilité d'une seule personne dûment habilitée à percevoir de l'argent et à effectuer des paiements pour le compte de l'Etat ou de ses institutions.

Le comptable principal est le seul caissier et le seul responsable devant l'ordonnateur (ministre ou responsable d'institution). Ce comptable n'a aucun pouvoir d'initiative et son rôle se limite à veiller à ce que les opérations ordonnées soient caractérisées de régularité et de sincérité et refléter de manière fidèle le patrimoine et la situation financière de son entité. Les ordres formulés par l'ordonnateur doivent être formalisés et faire l'objet d'écrits.

Comptabilité Budgétaire : Au sens de l'article 65 de la LOLF, cette comptabilité budgétaire se décompose en :

- **Comptabilité des engagements** qui regroupe les opérations inscrites et lancées. Elle a trait à la constatation des recettes à mobiliser pour réaliser les actions inscrites et retenues et les dépenses correspondantes à ces actions ;
- **Comptabilité des recettes et des dépenses** qui enregistre les mouvements et flux opérés. Elle a trait à l'enregistrement effectif des flux déjà opérés en constatation des recettes perçues et des dépenses libérées.

Comptabilité Générale : le même article précise que l'Etat tient également une comptabilité générale de l'ensemble de ses opérations. Cette comptabilité fondée sur le principe de la constatation des droits et des obligations est introduite pour instaurer un système de constatation continue et régulière des flux résultant des opérations comptables.

Comptabilité Analytique : le principe de la maîtrise des coûts et de la rationalité des dépenses est également instauré pour marquer la volonté de l'Etat d'imposer aux gestionnaires publics une rigueur dans l'inscription, l'estimation, le suivi et le contrôle des projets adoptés. C'est ce qui justifie la mise en œuvre d'une comptabilité d'analyse des coûts, destinée à analyser les coûts des différentes actions engagées dans le cadre des programmes.

Engagement : Les actions inscrites au titre du budget de l'Etat déclenchent une opération de réservation du montant de la dépense servant à couvrir la réalisation de ces actions.

Ceci constitue un engagement de l'Etat à créer ces fonds ou à les rendre disponibles pour assurer la concrétisation de ces opérations.

Charges Budgétaires : Les charges budgétaires de l'Etat (cf Art. 28) sont regroupées selon les classifications suivantes, par :

1. **activité** : Cette classification est constituée de programmes et de leurs subdivisions, formulées en un ensemble d'actions ou d'activités. Chaque activité sera ainsi identifiée par rapport à la charge budgétaire qui lui est affectée ;

2. **nature économique de dépenses** : Cette classification est constituée de **titres de dépenses et de leurs subdivisions** qui permettent d'identifier les charges selon leur nature économique, qu'elles soient génératrices de revenus ou définitives sans rendement ;

3. **grandes fonctions de l'Etat** : Cette classification est constituée par la désignation des secteurs ayant la charge de réaliser les objectifs par fonction, s'agissant notamment de programmes liés à une grande fonction de l'Etat et directement supervisés par l'un de ses organes ;

4. **entités administratives ayant la charge de préparer et d'exécuter le budget** : Cette classification est constituée par la ventilation des crédits budgétaires par ministères ou institutions publiques, fixant ainsi les charges budgétaires par rapport aux fonctions de l'Etat, tel que par exemple la réalisation d'un nouveau pôle universitaire qui sera inscrite comme charge affectée à un secteur déterminé.

Equilibre budgétaire : L'équilibre budgétaire est un résultat plus qu'un objectif. Sachant qu'il ne constitue pas une règle budgétaire à observer, cet équilibre est en effet apprécié par rapport aux rapprochements effectués entre les revenus et les dépenses, de manière à éviter ou à prévenir les déficits au cours de l'exercice donné.

L'appréciation de l'équilibre budgétaire est obtenue à partir de la mesure du solde budgétaire entre les recettes effectives enregistrées au titre des revenus et les dépenses effectives engagées et opérées au titre des dépenses. Ce qui signifie que des niveaux normatifs sont fixés pour assurer une certaine maîtrise des écarts enregistrés qui sont au demeurant fréquents dans tous les budgets.

Principes Budgétaires : Toute programmation budgétaire doit obéir impérativement aux principes budgétaires qui permettent justement de fixer les outils de prévision, de finalisation, d'exécution, de suivi et d'évaluation. En plus du principe fondamental d'**équilibre budgétaire** déjà décrit, d'autres principes sont observés. Il s'agit des principes suivants :

1. **Le principe de l'Annualité** : Bien que le CBMT prévoie une projection à moyen terme qui privilégie les objectifs de continuité et de flexibilité dans la mise en œuvre des programmes, le budget doit être établi sur la base de l'année civile pour pouvoir apprécier son exécution dans une échéance formelle, clairement reflétée par les documents financiers et comptables qui en résultent ;

2. **Le principe de l'unité** : Le budget est obligatoirement établi dans un document unique (la Loi de Finances pour le budget de l'Etat). Cependant, par souci d'exhaustivité, les départements sectoriels et les collectivités locales se dotent de documents annexes pour spécifier les particularités et les destinations de chaque budget sur le plan opérationnel ;

3. Le principe de l'universalité : La description détaillée de l'ensemble des recettes et des dépenses est une obligation réglementaire. Ainsi, ce principe suppose que l'ensemble des recettes couvre l'ensemble des dépenses, en dehors de toute opération de compensation ou d'affectation qui sont au demeurant interdites ;

4. Le principe de la spécialité : le principe de spécialité impose de spécifier de manière exacte, précise et détaillée le montant et la nature des opérations dans la nomenclature budgétaire.

5. Le principe de la sincérité : La sincérité budgétaire exige du responsable la cohérence et l'exactitude des informations fournies, ce qui suppose également le principe d'exhaustivité. Les informations financières doivent ainsi refléter une situation effective et vérifiable.

Equilibre financier : En finances publiques, l'équilibre financier est apprécié par rapport à la capacité des organes habilités de l'Etat à rendre disponibles, donc accessibles, les ressources nécessaires, à maîtriser les niveaux de recours aux endettements et à s'assurer que ces ressources parviennent à couvrir les emplois prévus ou engagés ainsi que les dettes contractées.

En d'autres termes, l'équilibre financier pour l'Etat est une situation à atteindre de manière impérative pour assurer la continuité du fonctionnement des institutions, et ce, par la capacité à disposer des ressources nécessaires pour couvrir les dépenses à engager. A l'évidence, les niveaux de couverture des dépenses d'investissement et des dépenses de fonctionnement déterminent en grande partie la présence ou non de cet équilibre.

Equilibre économique : L'équilibre économique d'un Etat est un résultat obtenu grâce à la stabilité et la régularité des ressources financières (les impôts, les droits, les taxes, ainsi que les contributions diverses, les autres revenus et les produits divers) et la capacité de ces ressources à générer des revenus engendrés par les investissements lancés dans les programmes.

L'Etat peut concéder un déficit budgétaire et engager des dépenses d'investissement à partir d'emprunts, dans le but à réaliser des revenus stables et réguliers qui vont concourir à l'équilibre économique pouvant être apprécié par de nombreux paramètres (inflation, chômage, équilibre entre l'offre et la demande, pouvoir d'achat et prix au marché, ...etc.).

Comme le stipule la LOLF dans son article 21 « La loi de finances autorise l'Etat à emprunter et à octroyer des garanties dans le respect des équilibres budgétaire, financier et économique, ainsi que de l'encours de la dette publique ».

Comptes Spéciaux du Trésor : Lorsque l'Etat engage des opérations en dehors du budget général, il est fait recours à l'ouverture de Comptes Spéciaux du Trésor pour permettre de retracer séparément les mouvements de fonds provisoires qui peuvent s'étaler sur plusieurs exercices.

Au sens de l'article 41, Les CST retracent des opérations spécifiques nécessitant une souplesse de gestion, sans que ceux-ci ne puissent concerner des services ou des organismes, ou encore la couverture de traitements, de salaires ou d'indemnités.

Cas d'illustration : « Le Compte d'Affectation Spéciale N° 302-082 » a été institué par l'article 146 de la Loi de Finances pour 1995, dont l'intitulé est « **Fonds National de la Recherche Scientifique et du Développement Technologique** ».

Le Décret Exécutif n° 95-177 du 24 juin 1995 a fixé les modalités de fonctionnement du compte qui couvre toute dépense liée au développement de la recherche scientifique et technologique et sa valorisation économique.

La Loi n° 98-12 du 31 décembre 1998, portant loi de finances pour 1999 stipule dans son article 86 que ces dépenses se déploient en dotations au profit des entités dotées de l'autonomie financière, chargées de l'exécution et/ou de la gestion et du suivi de l'exécution des projets de recherche scientifique et du développement technologique, dans le cadre des conventions établies avec le Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique.

Cet article précise également que les responsables des entités susvisées sont ordonnateurs des crédits qui leurs sont alloués.

La Loi n° 99-11 du 23 décembre 1999 portant Loi de Finances pour 2000, notamment son article 89, dispose que les comptes d'affectation spéciale doivent préciser les objectifs visés, ainsi que les échéances de réalisation.

En application des dispositions de cet article, l'Arrêté interministériel du 1^{er} mars 2012 a fixé la nomenclature des recettes et des dépenses du C.A.S 302-082 ;

Et l'Arrêté Interministériel du 22 juillet 2012 a fixé les modalités de suivi et d'évaluation de ce compte.

En outre, la Loi n° 10-13 du 29 décembre 2010, portant Loi de Finances pour 2011, précise dans son article 76 que le compte sert également à couvrir les rétributions des activités de recherche des chercheurs mobilisés dans le cadre des programmes nationaux de recherche (PNR).

2.3 Termes liés à l'évaluation

Évaluation : Ce terme fondamental a déjà été décrit dans le référentiel de base. Néanmoins, il apparaît nécessaire de rappeler le sens profond de cette action qui porte sur l'appréciation de la valeur et de la qualité de l'action publique (politique, programme, dispositif) au regard de certains critères qui seront définis ci-après, notamment dans le but d'apporter des connaissances pour aider à la décision et éclairer les pouvoirs publics.

L'évaluation se base sur une batterie de critères qui visent à apprécier son opportunité, sa réponse à une attente avérée, sa mise en œuvre selon les normes requises et les exigences fixées, ses résultats prévus ainsi que son impact escompté.

Qualité : L'appréciation de la qualité de l'action exécutée s'effectue sur la base de plusieurs critères d'évaluation qui sont censés attester de la réponse de l'action aux conditions et exigences de son exécution. Il s'agit aussi bien des exigences financières, que celles liées aux aspects techniques et pratiques.

La qualité est donc non pas une résultante mais un paramètre de garantie de la justification de la performance des actions, depuis leur projection (processus de planification, de budgétisation et d'intégration dans un échéancier) et jusqu'à leur réalisation.

Critères d'évaluation : L'action publique est principalement évaluée par rapport aux critères d'économie, d'efficacité et d'efficience.

- **Économie :** C'est un critère de base qui vise principalement le devoir de tout gestionnaire d'observer le strict respect du principe de rationalisation de la dépense publique, dans le but de minimiser les coûts inhérents à la réalisation des actions projetées en mobilisant les moyens nécessaires à la réalisations des objectifs définis.

- **Efficacité :** C'est un ratio de mesure du degré d'atteinte des objectifs fixés. Ce critère permet donc d'apprécier les résultats enregistrés dans la mise en œuvre d'une action publique par rapport aux objectifs poursuivis.

- **Efficience :** C'est un ratio de mesure du rapport entre les moyens mobilisés et les résultats obtenus. Ce critère permet de constater si le gestionnaire a réussi à maximiser le rapport entre les moyens et les résultats et à rendre donc justifiables et pertinents les moyens déployés pour la réalisation des résultats escomptés.

A ces « 3 E » qui visent à s'assurer de la performance des actions, s'ajoutent d'autres critères plus synthétiques qui donnent une appréciation plus affinée et permettent une analyse plus précise de la portée des actions engagées.

- **Pertinence :** Toute action doit être justifiée comme étant la réponse à une attente bien déterminée et l'émanation d'un souci de satisfaction d'un besoin clairement exprimé. Le rôle de l'évaluateur est de s'assurer du bien-fondé de l'action engagée en termes de nécessité de son engagement, de réponse à un besoin réel et d'adaptation aux conditions et modalités de sa réalisation.

Par exemple, la réalisation d'une résidence universitaire de 5.000 lits pour un centre universitaire qui ne peut accueillir que 3.000 étudiants ou encore l'achat de 100 ordinateurs au profit d'une faculté qui ne compte que 70 utilisateurs.

- **Cohérence :** L'action engagée doit également obéir à un ensemble d'exigences en termes de correspondance entre le coût réel et effectif de l'opération, les sources de financement, les moyens mobilisés, les actions réalisées et les résultats atteints.

Par exemple, la réalisation de stations informatiques destinées à la programmation et au développement au profit d'utilisateurs non spécialistes qui les exploitent principalement pour des besoins de bureautique. Ou encore la réalisation d'équipements et d'installations de visio-conférence dans un centre qui n'est pas doté d'une connexion internet adaptée.

- **Impact :** Toute action doit être évaluée au regard de son effet sur le service, l'institution ou la catégorie de personnes auxquelles elle est destinée. L'évaluateur peut requérir des données et des informations sur les conséquences induites par la réalisation des actions concernées, en analysant la nature des effets qui en ont résulté.

Les indicateurs d'impact sont déjà décrits et expliqués dans ce document.

Par exemple, la réalisation de matériels et équipements de sport et de loisirs sera évaluée en termes de nombre d'étudiants inscrits dans des équipes de sports collectifs ou de tournois de sports individuels ou de tournois de compétitions et de manifestations scientifiques, culturelles et distractives.

- **Durabilité** : l'action réalisée doit également être évaluée par rapport à son effet durable sur le service ou la catégorie de personnels auxquels elle est destinée. La continuation des bénéfices résultant de cette action.

Par exemple, l'évaluateur peut requérir des données historiques et des renseignements sur les effets durables et non pas ponctuels ou temporaires des actions de réalisation et d'entretien des espaces verts ou des espaces de sports et de loisirs destinés aux étudiants.

Priorités : Un Rapport sur les Priorités et la Planification (RPP) doit être établi par chacun des ministres et des responsables des institutions publiques, les organismes publics sous tutelle et les organes territoriaux. **Ce document qui accompagne le projet de Loi de Finances** doit faire ressortir la répartition par titre de dépenses, les objectifs définis, les résultats attendus et leur évaluation, en indiquant notamment, la liste des grands projets (Cf Art 75 3.B de la LOLF).

Rendement : Un Rapport Ministériel de Rendement (RMR) doit préciser les conditions dans lesquelles les programmes inscrits au budget ont été exécutés ainsi que le degré d'atteinte des objectifs prévus. **Ce document qui accompagne la Loi de Règlement Budgétaire** doit faire ressortir les indicateurs de mesure de la performance et de suivi des activités, ainsi que les résultats obtenus et les explications relatives aux écarts constatés (Cf Art 87 point C de la LOLF).

Conclusion

Processus d'amélioration continue

Le recueil des termes de référence est destiné à la fois aux cadres de l'administration publique, aux gestionnaires de l'ensemble des établissements relevant du MES-RS et aux évaluateurs chargés d'accompagner le processus d'amélioration continue visant la modernisation des systèmes de gouvernance et de management.

Les cadres et les gestionnaires y trouveront une source documentaire permettant de disposer des paramètres et indicateurs sur la base desquels leurs missions et activités seront appréciées et évaluées.

Les cadres évaluateurs disposeront à leur tour du cadre de référence leur permettant de mener à bien leur mission, sur la base d'une démarche unifiée et préalablement connue par les cadres évalués. et de les accompagner dans leur travail d'amélioration, de simplification et de recherche de la qualité et de la performance.

Le recueil n'est pas exhaustif. Il constitue une base de référence qui sera régulièrement soumise à la mise à jour et à l'enrichissement. Les rapports des évaluateurs et des cadres et des gestionnaires serviront à l'actualisation régulière de ce document qui s'inscrit dans un processus d'adaptation continue.

La perspective de mise en vigueur de la nouvelle approche de réforme budgétaire édictée par la Loi Organique portant Lois de Finances (LOLF) se fixe l'exercice 2023 comme année de lancement effectif et opérationnel de cette nouvelle approche budgétaire.

Cependant, l'alinéa 2 de l'article 89 de cette loi prévoit une introduction progressive par blocs budgétaires dès l'exercice 2021. Ce qui requiert une anticipation sur cette échéance et la préparation des cadres gestionnaires à l'appropriation et l'exploitation des concepts, instruments et procédures à mettre en application.

En tout état de cause, les cadres gestionnaires sont appelés à intégrer graduellement dans leur pratiques de gestion les nouveaux principes et mécanismes de gestion budgétaire sur la base desquels leurs actions seront évaluées et sanctionnées.

Dans ce contexte, les cadres gestionnaires sont invités à entamer dès à présent la démarche de pilotage et de management de la transition projetée suivant un processus qui pourrait se décliner à travers les étapes suivantes :

- 1- Lancer dès à présent les actions de sensibilisation auprès des collaborateurs, en vue de mettre en évidence la nécessité du changement et de l'anticipation des actions à entreprendre dans le sens de la préparation de la transition ;
- 2- Désigner les acteurs chargés du pilotage et leur conférer de manière formelle les prérogatives y afférentes ;
- 3- Exposer clairement la vision future projetée et concevoir les mécanismes de sa concrétisation ;

- 4- Communiquer sur cette vision, partager et collecter les avis et réactions en vue d'impliquer les acteurs de la transition ;
- 5- Désigner les actions prioritaires à entreprendre en premier lieu et ceux chargés de les réaliser ainsi que les actions d'accompagnement ;
- 6- Assurer la disponibilité des ressources humaines et matérielles permettant aux acteurs chargés du pilotage de réaliser les objectifs assignés ;
- 7- Fixer les budgets et les échéances pour chaque axe de réalisation ;
- 8- Fixer la date de fin du processus, d'élaboration des bilans ainsi que d'évaluation et d'appréciation des résultats obtenus.

A l'évidence, tout processus d'évaluation vise la performance (efficacité, efficacité, cohérence, pertinence). Il est nécessairement inscrit dans un processus d'amélioration continue pour optimiser les ressources et moyens déployés et cibler le développement progressif et régulier de ce processus.

MESRS / Inspection Générale

ANNEXES

Textes d'application à promulguer

La mise en application des dispositions de la LOLF est liée à la promulgation d'un dispositif réglementaire permettant aux organes et institutions de l'Etat de disposer du cadre opérationnel régissant la mise en place de ces dispositions, ainsi que les modalités, conditions et mécanismes permettant aux gestionnaires d'accomplir leurs missions.

Ces textes sont de deux natures ; en premier lieu ceux liés à la mise en œuvre du texte de Loi et en second lieu ceux liés aux opérations à entreprendre par les ordonnateurs au titre des lois de finances.

A) Textes fixant les modalités, conditions et mécanismes d'exécution de certaines dispositions de la LOLF :

- Modalités de conception et d'élaboration du cadrage budgétaire à moyen terme (CBMT). (Cf Art 5 prévoyant les modalités d'élaboration du Cadrage Budgétaire à Moyen Terme).
- Eléments constitutifs des classifications des recettes. (Cf Art. 15. Régissant la composition des ressources budgétaires de l'Etat).
- Soumission des EPA et ceux bénéficiant de dotations du budget de l'Etat à des modalités et procédures adaptées de gestion budgétaire et comptable. (Cf Art. 25.)
- Eléments constitutifs des classifications. (CF art 28 relatif aux charges budgétaires de l'Etat.)
- Modalités d'application de l'article relatif au fonds de concours (Cf Art. 39 régissant les conditions de mise en place et d'ouverture de ces fonds)
- Conditions et modalités de rétablissement de crédits, (Cf Art 40 régissant les recettes provenant de la restitution au Trésor de sommes payées indûment et les recettes provenant de cessions, entre services de l'Etat, de biens et services réalisés).
- Mise en place des comptes d'affectation spéciale (Cf Art 50 prévoyant un arrêté conjoint du ministre chargé des finances et des ordonnateurs concernés)
- Conditions d'ouverture et de fonctionnement des comptes courants ouverts par le Trésor au profit de ses correspondants. (Cf Art. 63)
- Conditions de maturation, d'inscription des programmes et les modalités de gestion et de délégation des crédits ainsi que les aspects liés à la nomenclature comptable et aux techniques d'enregistrement permettant la tenue des comptes. (Cf Art. 82).

B) Textes devant être promulgués relatifs à la mise en œuvre de la loi de finances de l'exercice :

- Article 24 prévoyant un décret pris sur rapport du ministre chargé des finances pour le prélèvement et l'affectation des crédits relatifs aux dotations globales au titre des dépenses imprévues.
- Article 26 prévoyant un décret pour l'annulation de tout crédit qui devient sans objet en cours d'année, sur rapport conjoint du ministre ou du responsable de l'institution publique concernée et du ministre chargé des finances. Ce crédit peut être réemployé dans des conditions fixées par voie réglementaire.
- Article 27 prévoyant des décrets d'avance pouvant être pris en cours d'année à l'initiative du gouvernement pour prendre en charge, par ouverture de crédits supplémentaires, des dépenses non prévues dans la loi de finances et exclusivement pour des cas d'extrême urgence.
- Article 27, alinéa 2, prévoyant un décret fixant la répartition ou l'annulation des crédits ouverts par la constatation des recettes supplémentaires.
- Article 33, prévoyant un décret pris sur le rapport conjoint du ministre chargé des finances et du ministre ou du responsable de l'institution publique concerné, pour les virements et les transferts de crédits d'un programme à un autre au sein d'un même ministère ou institution publique.
- Article 34 instituant la fixation par voie réglementaire des conditions et modalités de mouvements de crédits, ainsi que les modalités de leur mise en œuvre.
- Article 36 prévoyant un arrêté interministériel pris par le ministre du secteur concerné et le ministre chargé des finances pour le report des crédits de paiement disponibles sur le titre des dépenses d'investissement d'un programme, avant l'expiration de la période complémentaire suscitée.
- Article 39 prévoyant l'ouverture par arrêté du ministre chargé des finances d'un crédit de même montant sur le programme concerné, au titre de fonds de concours directement portés en recettes au budget général de l'Etat.
- Article 79 prévoyant un décret fixant la répartition détaillée des crédits votés par ministère ou institution publique, par programme, sous-programme et par titres, et par dotation en ce qui concerne les crédits non assignés.
- Article 80 prévoyant la révision par décret la répartition des programmes et crédits y afférents, lorsqu'un changement dans l'organisation des structures gouvernementales intervient en cours d'année.