

# Apports et Enjeux de la nouvelle loi organique du budget

Elaboré par :

**Mme Jaweher Ben Amor  
Mme Dorsaf Kouais**



الرَّائِدُ الرَّسْمِيُّ  
لِلْجُمْهُورِيَّةِ التُّونِسِيَّةِ

WWW.SHEMSFM.NET

Loi n°  
15 du  
13  
Février  
2019



# Vos attentes ???







# Sommaire

**Quels sont les apports de la nouvelle LOB et les enjeux qui en découlent !!!**

## Introduction

**1- Principes et fondamentaux de la Nouvelle LOB**

**2- Nouveau processus budgétaire**

**3- Nouveaux rôles et nouveaux acteurs**

**4- Nouvelles règles de gestion**

## Conclusion



# Introduction



# Le cadre général de la réforme de la LOB

Une orientation vers la gestion  
par objectif au niveau  
international

Les limites de l'ancienne LOB

La nouvelle constitution: les  
articles traitant la matière  
budgétaire

# Les dates clés de la nouvelle LOB

2010

- Constitution du groupe de travail chargé de la refonte du cadre législatif et réglementaire pour l'implémentation de la GBO → Démarche participative

2014

- Tenue de 60 réunions pour la finalisation de la première version de la nouvelle LOB
- La validation du projet par un CIM du 23/12/2014

2015

- Journées de Formation et de communication avec les différentes structures et organismes
- Validation du projet de la LOB dans un CM du 13/11/2015 et son dépôt au niveau de l'ARP

2016  
2017

- Projet de la mise en application du projet de la loi avec la participation de l'UE
- Constitution des groupes de travail chargés de la mise en œuvre des différentes composantes de la GBO et les dispositions de la LOB

2018-2019

- Examen du projet de la loi au niveau de la commission des finances de l'ARP et vote de la nouvelle LOB le 31 janvier 2019 (**loi n° 15 du 13 février 2019**)



## Les nouveaux principes et fondamentaux de la nouvelle LOB

- Un cadre budgétaire plus transparent, sincère et exhaustif**
- Un cadre budgétaire rénové dédié à la performance de l'action publique**
- Un cadre budgétaire permettant une meilleure maîtrise des finances publiques**



## Un cadre budgétaire plus transparent, sincère et exhaustif

Le renforcement des principes classiques existants

- Principe de l'unité
- Principe de l'annualité
- Principe de l'universalité ( la non affectation)
- Principe de la spécialisation
- Principe de l'équilibre

L'ajout de nouveaux principes

- Principe de la sincérité
- Principe de la transparence
- Principe de la performance

→ (art 4,8,11,18)




Garantir le respect de ces principes par l'élaboration des textes d'application.

-Fixer les différents **documents budgétaires** à fournir à l'ARP :11 nouveaux rapports annexés à la LF de l'année ( art 46).

-Faire participer l'ARP dans le choix des grandes hypothèses et orientations du Budget de l'Etat de la prochaine année (art 40 ).

 **Un budget plus lisible.**

-Classer **les dons** dans une partie à part dans la nomenclature des recettes de l'Etat ( Art 14)  **Souci de transparence**

-Elargir le périmètre de l'autorisation parlementaire  **Vote des fonds de concours et du plafonds des effectifs ( Art 48)**

-**Une nouvelle présentation du budget de l'Etat** permettant d'identifier le déficit et les opérations de son financement .

- **une nouvelle nomenclature** exhaustive, claire, souple
- conforme avec les normes internationales de classement
- prend en considération les grandes fonctions de l'Etat
- programmatique, budgétaire et comptable (Art 14,15,18)

## Les différentes parties

### Recettes

- Les recettes fiscales
- Les recettes non fiscales
- Dons

### Dépenses

- Rémunérations publiques
- Moyens des services
- Interventions
- Investissements
- Opérations financières
- Charges de financement
- Dépenses imprévues et non réparties

**-un nouveau système comptable à 3 dimensions** adapté aux normes internationales permettant d'évaluer la situation financière réelle de l'Etat ( Art 25,26,27,28)



Comptabilité  
Budgétaire



Suivre l'autorisation et l'exécution budgétaire en se basant sur le principe de l'annualité

Comptabilité Générale



Une comptabilité à partie double qui donne une image fidèle et sincère sur le patrimoine de l'Etat

comptabilité analytique



Déterminer le coût réel des politiques publiques en tenant compte de la contribution des programmes de soutien dans les différentes missions.



## Enjeux et défis



- Garantir le respect des nouveaux principes moyennant l'élaboration de textes d'application.
- Concevoir des documents budgétaires simples, lisibles et fournissant les informations pouvant être exploitées aisément par les députés.
- Elaborer des notes ou des circulaires expliquant les nouveautés de la loi concernant les documents annexes à la LF, les principes, concepts, nomenclatures, effectifs...pour garantir l'implication de toutes les parties prenantes.
- Elaboration et validation des normes comptables et du PCE.
- Instaurer des débats et discussions budgétaires basés sur la performance.



# Un cadre budgétaire rénové dédié à la performance de l'action publique

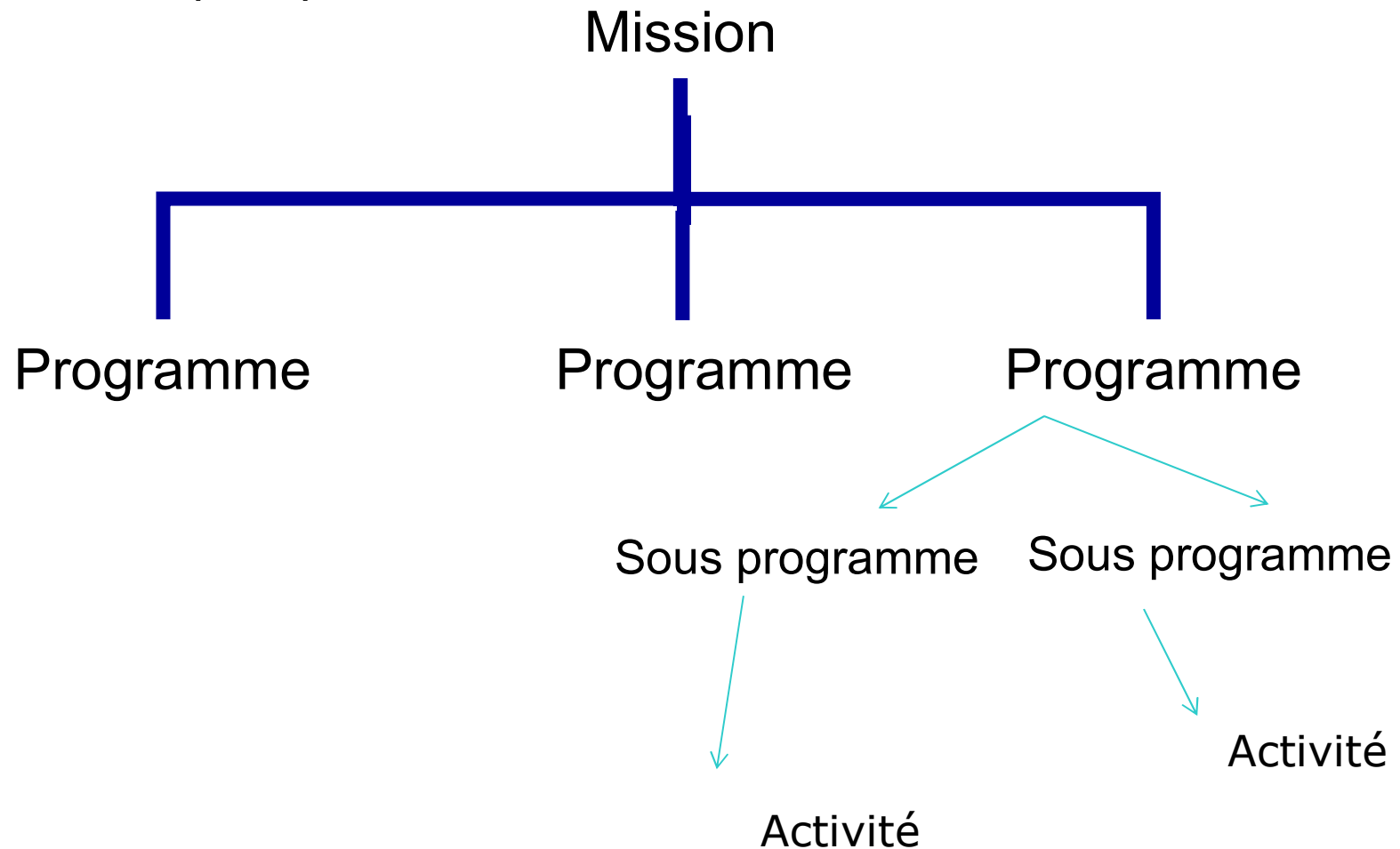
-Une **nouvelle démarche de performance** ➡ (Art 4, 18)

➤ Un budget orienté vers les **objectifs** et les **résultats** mesurés par des **indicateurs** au lieu des moyens

➤ Une nouvelle présentation des prévisions du budget de l'Etat

➤ A chaque programme, on associe des sous- programmes et des activités supportées par les unités opérationnelles et retraçant les flux financiers existants.

-Un budget orienté vers l'atteinte des objectifs prévus dans les PAP, constatés dans les RAP et mesurés aux moyens des indicateurs pertinents pratiques et fiables.



- **une nouvelle chaîne de responsabilité.**



- Responsabiliser plus les gestionnaires et les responsables des programmes
- fournir un Projet Annuel de Performance (PAP) et un Rapport Annuel de Performance (RAP)
- Permettre à l'Assemblée des Représentants du Peuple et au citoyen d'**évaluer** les politiques publiques en relation avec les crédits alloués
- Définir les différents types de contrôles exercés sur le budget de l'Etat : contrôle parlementaire, contrôle juridictionnel, contrôle administratif et examen et évaluation des RAP

## Enjeux et défis



- Finalisation de la déclinaison opérationnelle
- Elaboration d'un référentiel d'activités
- Adoption d'un décret relatif au R prog et des autres parties prenantes : R s prog, UO, Opérateurs publics.



# Un cadre budgétaire permettant une meilleure maîtrise des finances publiques

- une nouvelle dimension de la préparation budgétaire à savoir **la pluri annualité** (Art 4)
- Charger le ministre des finances de la **soutenabilité budgétaire** (art 7)
- Nouvelles règles de gestion budgétaire et la consécration des outils permettant d'assurer la soutenabilité budgétaire.

Objectif 1

- Clarification de la vision stratégique à moyen terme (3ans)

Objectif 2

- Fixation des priorités des politiques publiques

Objectif 3

- Une meilleure visibilité
- Un outil de suivi de la performance de la dépense publique

- Fixer **le plafonds de l'enveloppe des dépenses imprévues et non réparties à 3%** du budget de l'Etat pour plus de discipline budgétaire ( Art 24).
- Donner plus de rigueur à la fixation:
  - **des délais de préparation** du budget (art 40)
  - **des dates limites de l'exécution budgétaire** pour les propositions d'engagements et d'ordonnancement (Art 61).
- La présentation d'un rapport semestriel sur l'exécution du budget à l'ARP
- Maitriser la masse salariale par l'interdiction de l'augmentation des crédits inscrits au titre de la rémunération au cours de l'année
- Protéger les investissements par l'interdiction de la diminution des crédits inscrits au titre de des investissements directs et opérations financières au cours de l'année
- Voter le nombre global de l'effectif existant au niveau de la LF



- Accorder les dotations budgétaires aux collectivités locales et aux structures et instances indépendantes dans le cadre de l'équilibre du budget de l'Etat.
- Transmettre le projet de la loi de règlement du budget de l'année qui précède de deux ans l'année concernée par le projet de LF ( Art 66)
- Prise en compte lors de la préparation du budget de l'équité et l'égalité des chances.

### **Enjeux et défis**



L'élaboration des textes d'application (CDMT, Soutenabilité budgétaire)

La refonte du code de la comptabilité publique

La mise en œuvre du nouveau système comptable

Adaptation du système d'information

Instaurer la notion de l'équité et l'égalité des chances.

# Nouveau Processus Budgétaire



# ART 2 de la NLOB

**Préparation**  
**Vote**  
**Exécution**  
**Contrôle**  
**Règlement**

# Nouveau calendrier budgétaire (mission)

**Avant**



**nouveau**

Le calendrier est fixé dans la circulaire de la préparation du budget



Le non respect des délais par les ministères

Le calendrier de préparation du budget de l'Etat est fixé par un arrêté du ministre chargé des finances (Art 40 )



Cadre réglementaire plus contraignant mais aussi plus claire.

Phases	Structures responsables	échéances
Préparation cadre macroéconomique CBMT	Ministère du développement MF	1 Mars 15 Mars
Circulaire de préparation du budget	Présidence de gouvernement et MF	31 Mars
La présentation des projets CDMT sectoriels et des RAP	Différentes ministères	20 Avril
Evaluation de N-1 et actualisation N et la discussion de projet CDMT sectoriels	MF	15 Mai
Conseil ministériel (l'approbation du CBMT) Transmission de lettre de plafond des crédits	MF MF	25 Mai 31 Mai
Transmission des projets du budgets	Missions Missions spécifiques	15 Juin Fin Avril
Exposition des hypothèses et grandes orientations du projet de budget à l'ARP	Présidence de gouvernement et MF	31 Juillet
Finalisation des discussions budgétaires	MF	31 Juillet
Préparation et transmission des rapports annexés au LF	MF	31 Aout
Conseil ministériel pour validation du projet LF	Présidence de gouvernement et MF	30 Septembre
Transmission du projet de la LF à l'ARP	Présidence de gouvernement	15 Octobre

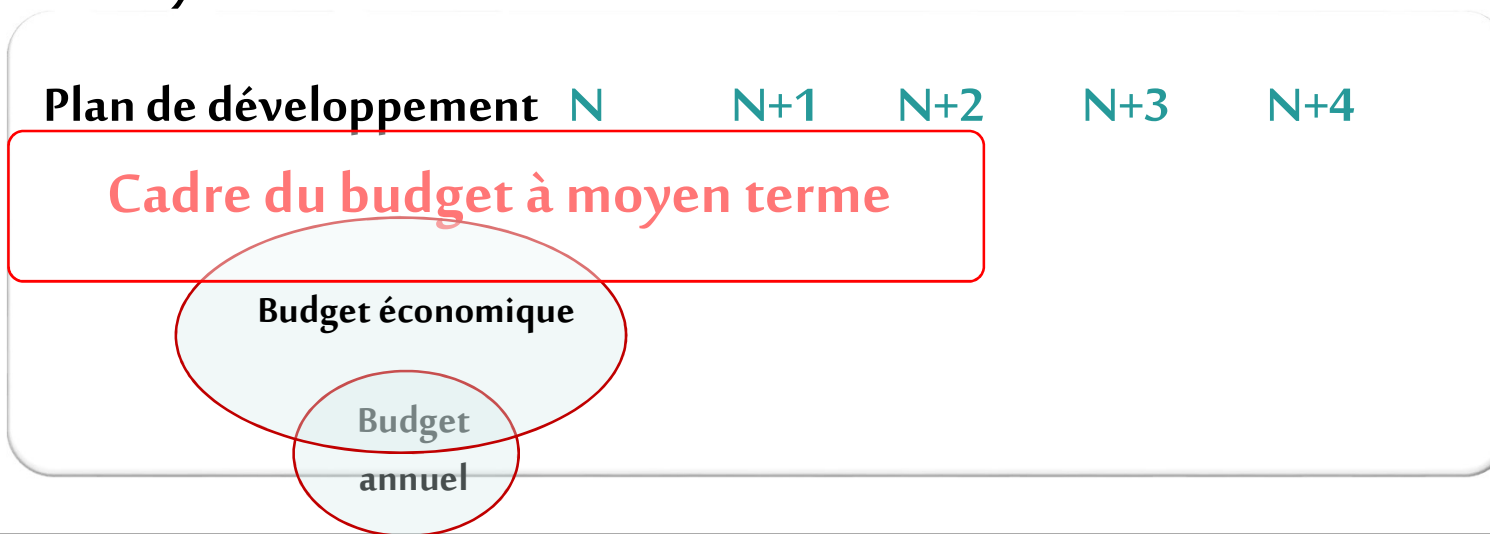
## Préparation: le calendrier budgétaire

	Assemblée des représentants du peuple (Art 40)	Conseil supérieur de la magistrature et de la cour constitutionnelle Instances constitutionnelles indépendantes (Art 44)
Préparation et discussion	<p><b>-Fin Avril:</b> transmettre le projet du budget au Chef du gouvernement qui l'intègre dans le projet du budget de l'Etat</p> <p><b>-Dans un mois:</b> le président du gouvernement demande les explications nécessaires et transmet ses remarques à la commission chargée des finances à l'ARP,</p> <p><b>- Fin juin :</b> fin discussion</p>	<p><b>-Fin Avril:</b> transmettre le projet du budget au président de gouvernement</p> <p><b>-Dans un mois:</b> le chef du gouvernement donne son avis et le transmet aux structures concernées et aux commissions spéciales à l'ARP,</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Fin juin :</b> discussion au niveau des commissions spéciales en présence d'un représentant du ministre chargé des finances</li> <li>- <b>Fin juillet :</b> arbitrage au niveau de la commission chargée des finances à l'ARP en présence du ministre chargé des finances</li> </ul>



## CADRE BUDGETAIRE A MOYEN TERME (CBMT)

Instrument de programmation triennal permettant de placer la gestion budgétaire dans une perspective pluriannuelle. Une prévision budgétaire sur 3 ans (Art 4 et 39)



Le CBMT établit une articulation entre les stratégies nationales de développement et les budgets d'une part et la mise en œuvre effective de ces stratégies d'autre part.

Ce qui nécessite la délimitation des contours dans un cadre juridique

# Vote de budget(Art 46)

## Etat actuel

<b>Section</b>	→	global
<b>chapitre</b>	→	global
<b>Recettes</b>	→	titre
<b>FST</b>	→	Recettes/fond
<b>EP</b>	→	établissement

**Vote global des dispositions des LF**

## Proposé

<b>Mission</b>	→	global
<b>Mission spéciale</b>	→	global
<b>Recettes</b>	→	partie
<b>CST</b>	→	Recettes/c
<b>EP</b>	→	établissement
<b>Nombre global des effectifs autorisés</b>	→	global
<b>CC</b>	→	global

**Vote global des dispositions des LF**

## Exécution

- **Fixation du rôle** des ordonnateurs, comptables et différents intervenants dans le ccp (Art 51)

- **La répartition des crédits** par:(Art 52 )

- Arrêté de ministre des finances
- Arrêté de ministre concerné
- Arrêté du responsable de programme
- Décision de chef d'établissement public



- **Fixer les dates d'exécution :**

- les propositions d'engagement : 31 décembre
- Les propositions d'ordonnancement : 10 janvier
- Les paiements : 20 janvier

- Le paiement est suivi par un acte de tenue de la comptabilité générale

## Contrôle et évaluation (Art 62 , 63 et 64)

-Consacrer un chapitre pour **le contrôle et l'évaluation**

-Définir les 3 types de contrôles :

- Contrôle administrative
- Contrôle **juridictionnel**
- Contrôle **parlementaire**



- Instaurer l'examen et l'évaluation des documents des RAP

- Présenter un **rapport semestriel** sur l'exécution du budget et la mise en œuvre des dispositions de la LF de l'année à l'ARP

## Règlement(Art65-66-67-68-69)

- Certifier les comptes de l'Etat par la cour des comptes
- Fixer le délai de présenter la loi de règlement à l'ARP ainsi que les documents annexés (LF N+1 et LR N-1)
- Fixer les composantes de la loi de règlement du budget.





## Enjeux et Défis

- Détailler ce nouveau processus en expliquant toutes les phases et l'apport de chaque partie prenante.
- Elaborer les différents documents de répartition des crédits et les faire intégrer dans le système d'information transitoire.
- Synchroniser les différents types de contrôle exercés par tous les intervenants.
- Mettre en place un cadre juridique pour l'évaluation de la performance de l'action publique.



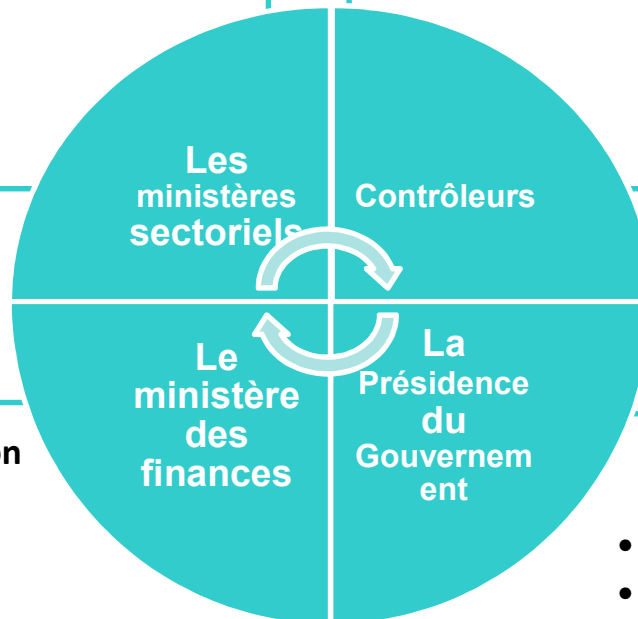
# Les nouveaux rôles et les nouveaux acteurs



# Les principaux acteurs

- Le ministre
- Le responsable du programme
- Le responsable du sous programmes /UO
- Le responsable du programme Pilotage et appui (RAF, RGRH)

- Le parlement
- La Cour des Comptes



Le comité General d'administration du budget de l'Etat  
La Direction générale de la comptabilité publique et du recouvrement (le comptable public )  
DGRE, DGD, DGELF,DGI  
Le CGF

- Le Président du gouvernement
- Le comité général du contrôle des dépenses publiques(CGCDP)
- Le contrôle général des services publics





## *Le Président du Gouvernement*

- Déterminer les orientations globales du budget de l'Etat dans le cadre de la politique générale de l'Etat ( Art6)
- Présenter, avant la fin du mois de juillet de chaque année, devant l'ARP les grandes hypothèses et orientations du budget de l'Etat de la prochaine année ( Art40)
- Transmettre la loi des finances au parlement ( Art42)
- Présenter le rapport sur l'exécution du budget et sur l'application des dispositions de la LF (Art 62)
- Présenter la loi de règlement à l'ARP (Art 66)

## *Le ministre des finances*

- Garantir la soutenabilité budgétaire en vue de permettre à l'Etat d'honorer ses engagements et préserver ses équilibres financiers ( Art. 7 )
- Fixer la nomenclature des recettes et dépenses de l'Etat ( Art .16 )
- Préparer le projet de la loi des finances ( Art,40 )
- Répartir les crédits votés par la LF à l'intérieur de chaque programme par un arrêté (Art.52)
- Proposer le transfert des crédits entre des programmes ne relevant pas du même chef d'administration en cas de réforme gouvernementale ou administrative ( Art .53 )
- Procéder au virement des crédits entre les programmes par un arrêté ( Art 54 )



## Le ministre des finances

- Peut procéder au blocage des crédits par arrêté ( Art.59 )
- Peut procéder à la création, l'actualisation et l'annulation des fonds de concours par un arrêté (Art .31 )
- Peut augmenter les dépenses des comptes spéciaux au cours de l'année par un arrêté ( art.32 )
- Répartir les crédits des dépenses imprévues et non réparties par un arrêté (Art 24 )
- Peut reporter un pourcentage du reliquat des crédits de paiement par le biais d'un arrêté (Art.23)
- Peut procéder à l'annulation des crédits d'engagement au titre des dépenses d'investissement et des opérations financières et les crédits de paiement non utilisés à la clôture du budget par un arrêté ( Art. 23 ).
- Elaborer un arrêté portant l'ensemble des modifications effectuées à la fin de l'année ( Art 54 )

## ***Le ministre = le chef de mission***

- Chapoter la préparation du budget de son ministère
- Désigner les R prog et leurs délégués les moyens et responsabilités ( ART 20 )
- Répartir les crédits à l'intérieur de chaque programme selon les parties par un arrêté ( art 52 )
- Redéployer les crédits à l'intérieur d'un programme par arrêté (Art 54)
- Redéployer les crédits à l'intérieur de chaque compte spéciale par un arrêté (Art 57)

## *Responsable de programme: nouveau acteur*

- Déterminer les objectifs à atteindre et les activités à mener pour mettre en œuvre la politique publique dont il a la charge
- Répartir les crédits à l'intérieur des parties dans son programme par arrêté (Art 52)
- Piloter l'exécution de son programme (Art 20 )
- Participer aux discussions budgétaires
- Veiller à introduire l'approche de l'équité et l'égalité des chances
- Redevable par rapport à son ministre des résultats obtenus(RAP)



**Il est donc décideur, manager et ordonnateur**

## Le parlement : Un renforcement de son rôle de contrôle

- ❑ Se prononcer sur les hypothèses et les grandes orientations du budget de l'Etat pour l'année N+1 avant la fin du juillet ( Art40)
- ❑ Examiner et adopter le projet des LF ( Art40-47)
- ❑ Se prononcer sur tous les rapports annexés aux LF (y compris les PAP-RAP) (Art45-46 )
- ❑ Suivre et contrôler de l'exécution de la LF (Art62)
- ❑ Procéder à l'évaluation des RAP et toutes les questions relatives au finances publiques (Art 64)

## *Le comptable public: nouveau rôle*

- Encaisser les recettes de l'Etat (Art 26)
- Viser les dépenses de l'Etat de l'année (Art 26)
- Tenir et établir les comptes de l'Etat (Art 27)
- Garantir le respect des principes et règles de la tenue des comptabilités (Art 27)
- Préparer les états financiers de l'Etat (Art 27)

## *La cour des comptes*

- ❑ Certifier annuellement des états financiers de l'Etat ( ART 27-64-66-68)
- ❑ Effectuer des missions d'audit de la performance sur toute les administrations publiques ( ART63 )
- ❑ Examiner et évaluer les rapports annuels de performance ( art 63)
- ❑ Emettre ses observations concernant les RAP par mission et par programme ( Art 64)
- ❑ Aider le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif à contrôler l'exécution de LF et le règlement du budget
- ❑ Exercer un contrôle à posteriori sur le budget de:
  - l'Etat,
  - l'Assemblée des représentants du peuple,
  - Le conseil Supérieur de la Magistrature,
  - la Cour Constitutionnelle
  - Les Instances Constitutionnelles Indépendantes ( art 64 )



## *Les corps de contrôle administratif*

- ❑ Contrôler le budget de l'Etat durant toutes les phases de son exécution. (art 63 )
- ❑ Examiner et évaluer la performance à travers des missions d'audit de la performance effectuées sur la base des documents de performance (art 71 )

## *Nouveaux rôles d'autres acteurs*

- ❑ ***Le Responsable de sous programme:*** il est Désigné par décision du ministre sur proposition du R prog et il participe à l'élaboration des documents budgétaires et du cadre de performance de son sous-programme qui alimente le PAP du programme et il reçoit une partie des crédits du programme associés à des objectifs opérationnels bien précis et rend compte au R prog
- ❑ ***Le Comité général du contrôle des dépenses:*** Le contrôle à priori sera allégé en faveur du contrôle à postérieur en vue de donner plus de souplesse et responsabilités aux gestionnaires a travers la mise en place du système CHD
- ❑ ***Le Comité général d'administration du budget de l'Etat:*** Coordonne les travaux des ministères sectoriels pour la préparation du budget et il assure la discussion et l'animation des conférences budgétaires «Budget et performance » ainsi que le suivi et le contrôle de l'exécution du budget de l'Etat et Garantir la Soutenabilité budgétaire

## *Nouveaux rôles d'autres acteurs*

- ❑ ***Le responsable de programme appui et pilotage*** : Assiste les r prog opérationnels dans la concrétisation de leurs objectifs à travers le pilotage des travaux de préparation et d'exécution budgétaire de la mission et veille à la prospection et la planification stratégique et le suivi de l'ensemble des programmes
- ❑ ***Le Responsable des affaires financières du ministère*** : Sur un périmètre élargi; Il sera Chargé par la coordination de la préparation du budget et l'élaboration et la transmission de l'ensemble de documents budgétaires. Ainsi que le suivi et l'analyse de l'exécution budgétaire des programmes. Il s'assure aussi de la mise en place des crédits au profit de chaque programme et du respect des plafonds de dépense
- ❑ ***Le responsable de la gestion des ressources humaines du ministère:*** Il est en charge de la coordination de la préparation, de l'exécution de la LF portant sur le volet RH et il assure le respect des plafonds d'effectifs globales



## Enjeux et Défis

- Détailler le rôle des différents acteurs pour garantir une meilleure synchronisation.
- Validation du décret R prog.
- Finalisation de la réforme du code de la CP.
- Valider une vision stratégique de la composante contrôle pour garantir l'implication des différents corps de contrôle et une meilleure synergies (éviter les conflits de compétences).
- Placer les opérateurs publics et garantir leurs implication dans la réalisation de la performance publique.

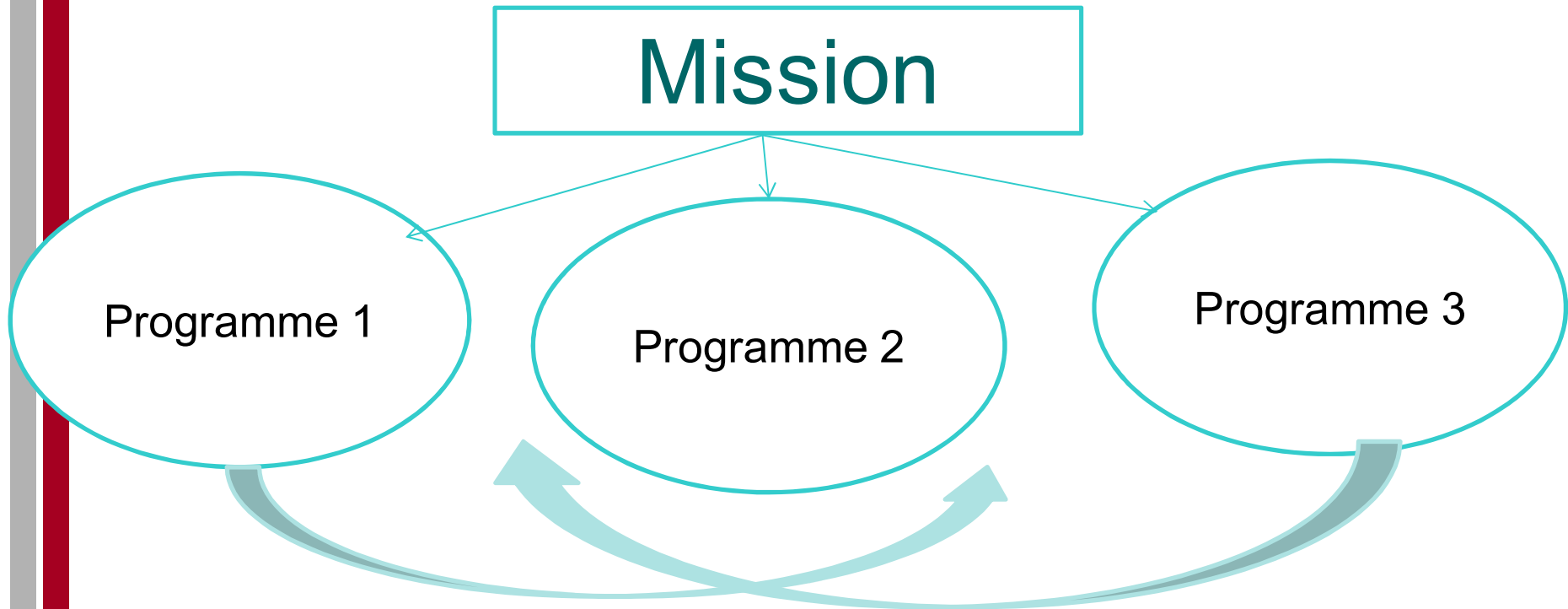


# Les nouvelles règles de gestion



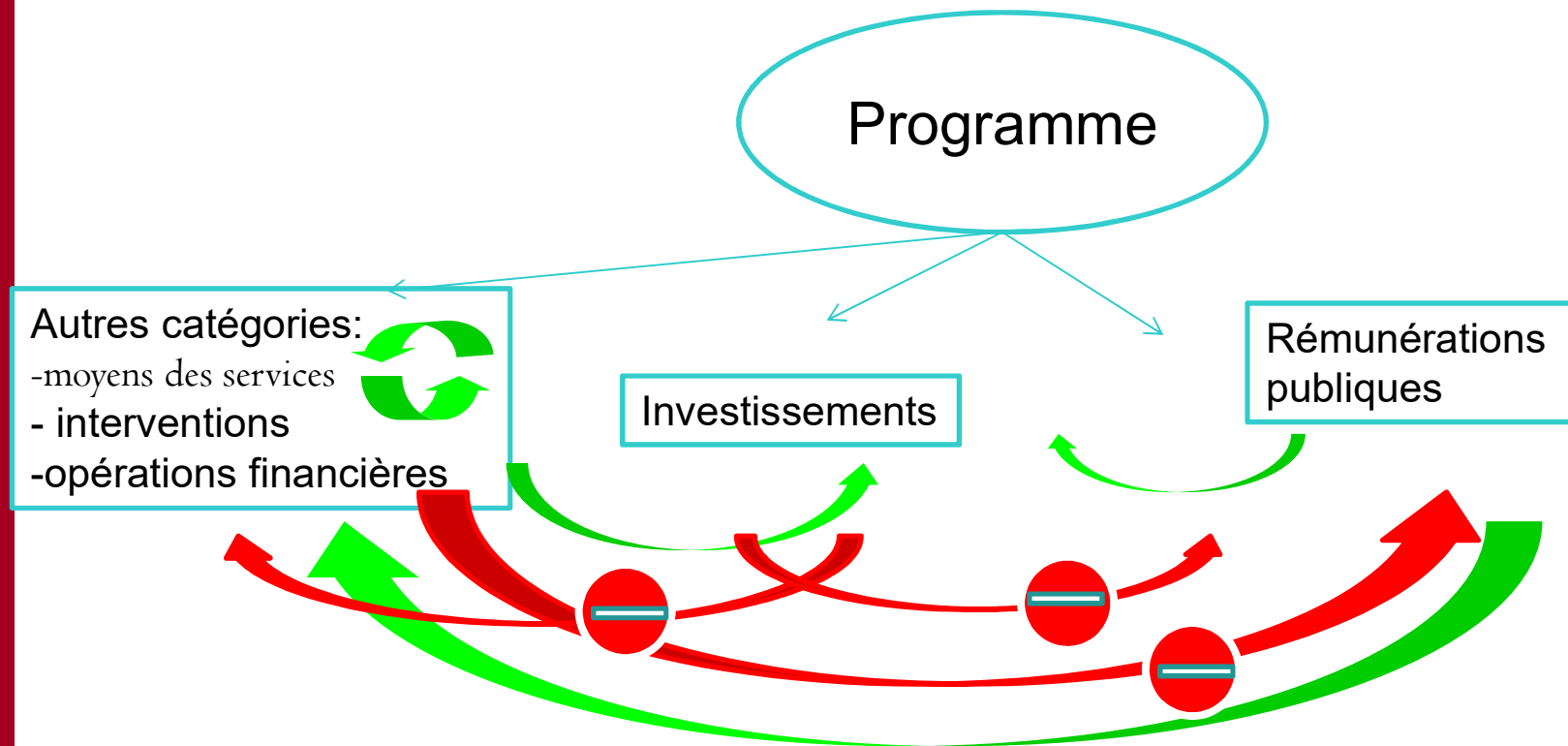
# Fongibilité des crédits

Entre les programmes dans la même mission:



**Par arrêté du MF , dans une limite de 2 %**

## Au sein du même programme :



**Arrêté du chef de l'administration( le ministre concerné)**

## Suppression de la notion des crédits de programme pour les dépenses de développement

- **CE= Crédits d'engagement**

c'est la limite supérieure qui peut être engagée



- **CP= Crédits de paiement**

c'est la limite des paiements pouvant être ordonnancés ou payés





## Mieux maîtriser l'équilibre budgétaire et la soutenabilité

- Lettre de plafonds
- Possibilité de blocage des crédits par arrêté du ministre chargé des finances
- Possibilité d'annulation des crédits par décret dans la limite 1,5 % des crédits ouverts par la LF
- Possibilité d'augmenter les crédits inscrits dans la loi de finances dans la limite de 1% du total du budget de l'Etat à condition d'informer l'ARP
- La clôture des comptes spéciaux qui n'ont pas fonctionné durant trois années successives

## Mieux maîtriser l'équilibre budgétaire et la soutenabilité

- Annulation des excédents de recettes des établissements publics.
- Pas de caractère évaluatif des dépenses sur prêts extérieurs.
- Le caractère reportable des crédits d'engagements des investissements et des opérations financières sauf annulation par décision du MF.
- La possibilité de reporter un pourcentage des crédits de paiements des moyens de services.
- Les dépenses imprévues et non réparties ne dépassent pas les 3% du budget de l'Etat.
- Pas de virements entre les dépenses à caractère limitatif et les dépenses à caractère évaluatif ou entre comptes.



## Enjeux et Défis

- Elaboration d'un texte technique clarifiant ces nouvelles règles de gestion.
- L'adoption de ces règles par le système d'information.
- La refonte des différentes circulaires concernant les règles d'exécution du budget (collectivités locales, établissements publics, prêts extérieurs...)
- La formation et l'encadrement des parties intervenantes.



# Conclusion



## ☐ **Beaucoup d'apports:**

- \* un budget plus lisible, plus transparent, plus complet et présenté par politiques publiques.
- \* une vision comptable élargie
- \* une gestion moderne des finances publiques tournée vers la performance
- \* Redevabilité et reddition des comptes même au niveau déconcentré.



## ❑ Mais ...

### Beaucoup d'enjeux et de défis :

- \* Mobilisation de l'ensemble des acteurs
- \* Appropriation et internalisation des outils et référentiels de la nouvelle LOB avec une transition souple vers les nouveaux outils budgétaires
- \* Imprégnation de la culture de performance et des résultats
- \* Amélioration et stabilisation du cadre de performance
- \* Développement et mise en œuvre du SI pour l'application des dispositions de la nouvelle LOB
- \* Accompagnement spécifique et adapté
- \* Réforme de la fonction publique, des entreprises publiques
- \* La gestion des finances publiques au niveau décentralisé



# Mise en œuvre de la LOB



Développement du système  
d'information cible, contrôle  
interne, contrôle de gestion,  
code de la CP

2023

2019

Vote de LOB par ARP

Systeme  
d'information cible  
et application  
totale de la LOB







**Merci  
pour votre attention**

