

les enjeux de la LOB et acteurs de la gestion publique

Habib HOUIJ

Avant propos

***Des finances publiques rénovées
c'est un État rénové...
La clef de l'avenir...***

PLAN

- 1. Sommaire**
- 2. D'un pays à un autre...des leçons**
- 3. Les enjeux de la réforme budgétaire tunisienne**
- 4. Un management public rénové : un cycle de gestion de la performance**
- 5. Conclusion ...une réforme pour mieux servir et apprendre**

SOMMAIRE

Partout dans le monde une réforme axées sur les résultats s'est accompagnée d'une transformation profonde des ses structures.

En Tunisie la Loi organique du Budget lance une démarche de renouveau de l'Etat. Tous les pouvoirs public seront des acteurs, toutes les structures joueront des rôles déterminants pour concrétiser un saut qualitatif dans le sens de la performance.

Le Législateur, la Cours des Comptes et les organismes d'Audit, de Suivi, de Contrôle et d'Evaluation ne se limiteront pas à leur rôle, combien légitime et pertinent, de contrôle, ils seront des partenaires de performance et de de renouveau...

... et autre chose encore...

D'un pays à un autre...

Sur le plan international

Similitude des actions choisies dans la plupart des pays:

- **Vision, planification stratégique et prévision pluriannuelle,**
- **Un rôle renforcé des managers publics :Souplesse et Performance,**
- **Une démarches qualité et un écoute des usagers et,**
- **Une rénovation du dispositif public, un nouveau contrôle, numérisation, comptabilité ...**
- **Un système de de reddition des comptes...**

France: La LOLF doit répondre aux attentes



des élus

- Lisibilité budgétaire accrue et transparence dans l'exécution
- Meilleure affectation des ressources aux politiques publiques



des citoyens

- Citoyens : meilleure compréhension de l'utilisation des impôts
- Usagers : des services publics mieux adaptés aux besoins
- Contribuables : meilleure utilisation des impôts



des fonctionnaires

- Plus grande liberté et responsabilité accrue des acteurs de l'administration
- Des objectifs clairs

CANADA

- **La gestation des finances publiques tend vers l'excellence dans quatre domaines essentiels :**
 - accent sur les *citoyens*
 - adoption d'un ensemble clair de *valeurs pour la fonction publique*
 - accent sur l'obtention de *résultats*
 - engagement de *dépenses judicieuses*
- **Des initiatives favorisent le changement?**
 - *Prestation de services axée sur les citoyens,*
 - *Gouvernement du Canada branché* - fournir un accès sûr, fiable et en direct aux services.
 - *Modernisation de la fonction de contrôleur*
 - *Amélioration des rapports au Parlement* - la qualité de l'information fournie aux parlementaire sur les programmes et les résultats.
 - *Intégrité des programmes* -
 - *Création d'un milieu de travail exemplaire*
 - le leadership et la participation nécessaires à la réalisation de ce programme de changement en matière de gestion.

MAROC

- La LOF « loi organique n°130-13 relative à la loi de finances » pour modifier profondément les pratiques et les comportements:
 - un cadre législatif pour consacrer la modernisation de la gestion des finances publiques.
 - définit de nouvelles règles budgétaires et comptables consacre les principes de reddition des comptes et d'évaluation,
 - élargit le droit d'amendement parlementaire et participe au renforcement de la transparence budgétaire.

MAROC

LA REFORME A POUR OBJET DE

- * **disposer d'une Administration moderne qui puisse contribuer à renforcer la compétitivité de l'économie nationale et le développement durable du pays, et à promouvoir l'investissement, tout en assurant la viabilité à moyen terme du cadre macro-économique ;**
- * **améliorer la qualité des prestations de l'Administration Publique à travers la mise en place d'une gestion de proximité, l'approfondissement du processus de déconcentration en adéquation avec les avancées réalisées en matière de décentralisation, la maîtrise des coûts et la recherche de la performance de l'action publique ;**
- * **simplifier les procédures administratives et développer l'administration électronique en vue d'améliorer les services publics rendus et d'assurer l'intégrité et la transparence dans les relations entre l'administration et les usagers.**
- * **La Réforme de l'Administration vise en dernier ressort à répondre dans les meilleures conditions possibles aux attentes de plus en plus pressantes des populations et des entreprises et à développer**

I- les enjeux de la réforme budgétaire tunisienne

Quels sont les enjeux pour la Tunisie?

- **Des enjeux de renouveau de l'Etat**
- **Des enjeux politiques.**
- **Des enjeux économiques**
- **Des enjeux sociaux**
- **Des enjeux juridiques.**
- **Des enjeux managériaux:**

Des enjeux majeurs

○ Renouveau de l'Etat:

- **Un rendez vous avec l'histoire pour installer la Tunisie sur une démarche de renouveau et d'émergence accélérée basée sur la performance de ses structure publique, la croissance durable , équitable et innovant...**

○ Des enjeux politiques de haute importance :

- Donner à l'État les moyens d'assurer ses missions et de mettre en œuvre ses politiques publiques exprimés en terme de livrables et d'impact économique et social,
- permettre aux gouvernement de réaliser l'essentiel de son programme en terme de résultat concrets, et de changement dans le quotidien du citoyens et le vécu de l'électeur,

Les enjeux 2

- **Des enjeux économiques:** Les choix économiques les plus influents sur le devenir de la nation et son quotidien s'expriment à travers son budget. L'État par sa politique budgétaire, prépare les infrastructures du développement, impacte le dispositif de production, les échanges internationaux, l'épargne, la consommation et l'investissement en agissant sur les recettes et les dépenses. « Le budget tunisien est au alentours de 40% du PIB »
- **Des enjeux sociaux:** Les impacts sociaux des dépenses, de la fonction publique, des dépenses sociales ont au moins le triple impact;
 - Le niveau des dépenses sociales accélère le développement humain
 - la distribution maintient la paix sociale et alimente l'ascenseur social
 - Mais conduit à l'augmentation des prélèvements obligatoires,
- **Des enjeux juridiques:** Un dispositif juridique à modifier ou rénover

Les enjeux 3

○ Des enjeux managériaux:

- La dimension gestionnaire et managériale de l'action publique est désormais prise en compte par les finances publiques.
- Planification stratégique, prévision pluriannuelle, responsabilité des acteurs, liberté de gestion, globalisation des crédits, mesure de la performance, transparence des informations, déconcentration des décisions contractualisation des objectifs et des moyens, contrôle de gestion, gestion des ressources humaines, des emplois et des compétences font désormais partie des pratiques de la gestion publique.

Atelier 1

1 heures

Distinction enjeux / objectifs/résultats

Enjeux de développement / stratégiques

Enjeux opérationnels

EXERCICE

DISCUSSION

II-Un management public rénové :

- Un cycle de gestion de la performance
- Des acteurs plus dynamiques

un cycle de gestion de la performance

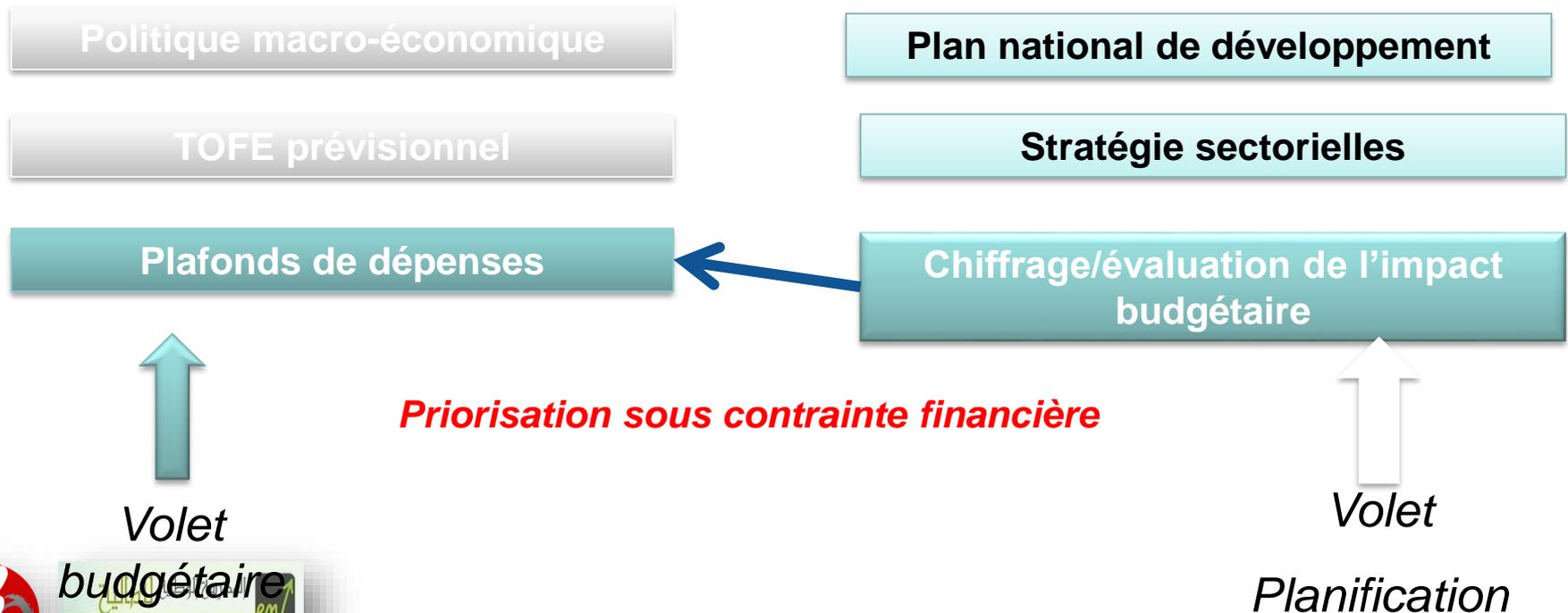
« 6 phases »

Un cycle de performance



Phase 1. Planification stratégique

Transformer les politiques économiques et sociales en programmes d'action à moyen terme, prenant en compte les contraintes financières



Volet

Volet

Planification

Phase 2. Préparation du budget (1)

21

La préparation du budget doit viser à traduire les stratégies dans des missions et les programmes budgétaires

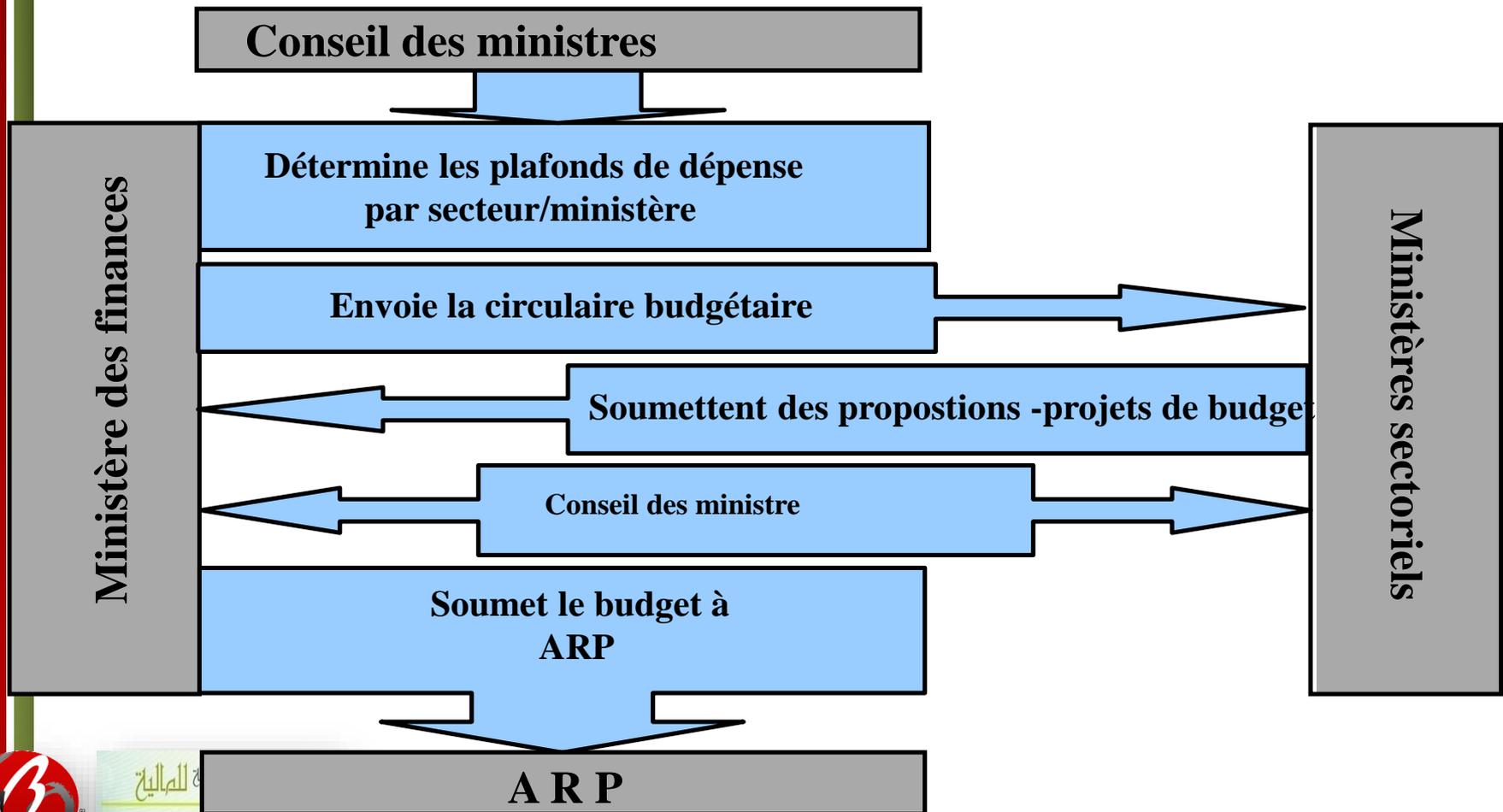
Le processus de préparation du budget est :

- défini dans le cadre législatif et réglementaire:
 - **Constitution de 2014 article...**,
 - **loi organique du Budget de 2019 (LOB)**,
 - **code de la comptabilité publique en cours de révision**
 - **...textes réglementaires prévus par la LOB et manuels de procédures en cours de préparation;**
- Mis dans un Cadre Budgétaire à moyen terme (CDMT) dans une perspective à moyen terme glissante
- Soumis au vote de la loi de finances à l'assemblée des Représentants du Peuple autorisant l'exécutif à dépenser (crédits de paiement, appropriations)

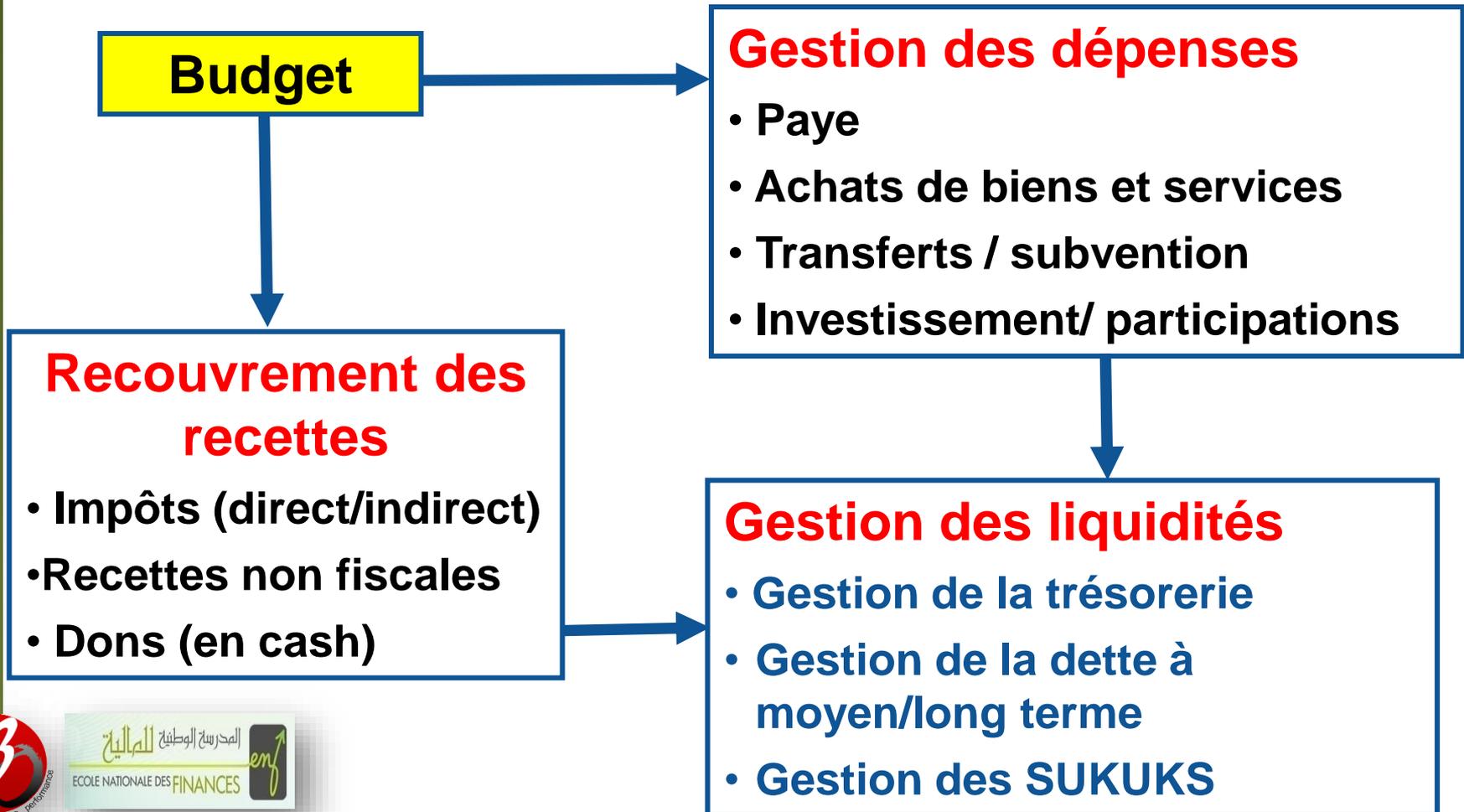
Révisé par une Lois des finances rectificatives pour chaque changement au-delà du seuil autorisé



Phase 2. Préparation du budget



Phase 3. Exécution du budget



Phase 3. Exécution du budget

Crédits (ministre des finances ou ministre sectoriel)

Engagement (contrat, bon de commande, etc.)

Liquidation (à la livraison, reconnaissance d'une dette)

Ordonnancement (Ordonnateurs du budget)

Paiement (Trésorier ou payeurs)

Phase 4. Comptabilité et rapports

➤ Comptabilité budgétaire

- Enregistrer les opérations et produire les rapports d'exécution du budget
- Permet de suivre et contrôler le respect du budget
- Comptabilité portant sur les différents stades de la dépense: engagement, liquidation, ordonnancement, paiement

Phase 4. Comptabilité et rapports

➤ Comptabilité générale

- Enregistrer les recettes, dépenses, actifs et passifs
- Permet de produire les états financiers:
 - Dépenses et recettes
 - Actifs et passifs
- Méthode comptable : base caisse, ou d'exercice ou modification d'une de ces méthodes.

Phase 5. Audit externe

Institutions de contrôle...

La principale tâche des institutions... de contrôle des finances publiques consiste à vérifier si les deniers publics sont dépensés en veillant aux aspects d'économie, de rendement et de conformité aux législations et réglementations en vigueur. (INTOSAI 2009)

Pour bien s'acquitter de leurs tâches, les IC doivent être indépendantes des entités qu'elles contrôlent et doivent être protégées de toute forme d'influence externe.

Phase 6. Revue des politiques

- Comparaison des résultats des politiques aux prévisions;
- Analyse a posteriori de l'impact des politiques publiques;
- Y-a-t-il un cadre de performance pour le suivi et l'évaluation?
- Adaptation de la planification stratégique sur la base de l'analyse des résultats des politiques

NB: Un input crucial pour la phase de planification stratégique du budget suivant

Atelier 2

1 heures

Nouveau cycle de gestion

- 1 Partie stratégie / prévision macroéconomique
- 2 Partie :CDMT
- 3 Partie: préparation/execution/clôture budget
- 4 evaluation

EXERCICE

DISCUSSION

Des Acteurs plus dynamiques

Les acteurs (1)

Un législateur, à la fois partenaire et contrôleur:

- Partenaire de performance:
 - Approuve les priorités nationales et les plans de développement
 - Participe aux choix des priorités en approuvant les programmes et les enveloppes budgétaires
 - Examine les PAP et les RAP
 - **Discute et valide en juin les orientations de la loi des finances de n+1**
- Contrôleur de l'action financière du gouvernement par:
 - approbation de la LF et autorisation budgétaire
 - Assistance de la Cour des comptes dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de règlement du budget

Les acteurs (2)

Gouvernement , maître d'œuvre de la réforme

- 1. Présidence du gouvernement**, Conseil des Ministres, etc...
 - Arbitrage et décisions sur les politiques publiques et coordination intersectorielle
 - Approbation du projet de budget ;
- 2. Le ministère des finances (MF)**
 - Initie et conduit la réforme
 - Etablit la législation financière, supervise la gestion des finances publiques et régule l'exécution budgétaire
 - Coordonne la préparation du budget, prépare le cadrage macroéconomique et macro-budgétaire du budget
 - Coordonne le suivi budgétaire et la comptabilité
 - Assure la planification financière intra-annuelle

Les acteurs (3)

- ❑ Ministère chargé de la planification stratégique
 - Orientations stratégiques du développement
 - Coordonne la préparation des stratégies sectorielle
 - Plan de développement économique et social exprimée objectifs stratégiques programmes et projets

- ❑ Les ministères sectoriels
 - Formulation des politiques sectorielles
 - Établissement des priorités et arbitrages intra-sectoriels
 - Exécution du budget

Les acteurs (4)

responsabilité du Ministère des Finances

- **Le Ministère des finances: initiateur et responsable de l'implémentation de la réforme**
 - **Unité centrale chargée de la réforme budgétaire :Conduire la réforme**
 - **Rôle normatif et élaboration des nouvelles règles**
 - **Rôle d'encadrement, d'assistance et de formation**
 - **Coopération international...**
- **Direction Générale des Equilibres :**
 - **Prépare le CDMT /TOF**
 - **Prévoit les recettes de N+1**
- **Comité Générale du budget:**
 - **Rôle normatif, règle et procédure**
 - **la circulaire de la loi de finances, coordonne la préparation des programmes de dépense à moyen terme,**
 - **Suivi de la gestion budgétaire intra-annuelle**

Les acteurs (4-bis)

responsabilité du Ministère des Finances

- **Conseil national des normes : transformation des normes comptables**
- **Direction générale de la Comptabilité Publique:**
 - Préparer la révision du Code de la Comptabilité publique
 - gestion du système de paiement par programme , les recettes budgétaires et celle de la trésorerie,
 - tenue de la comptabilité de l'Etat et assiste les ministères et structures de l'Etat pour reformer leur comptabilité générale
- **Direction générale de la gestion de la dette**
 - La dette est gérée par un système d'information en coopération avec la Banque centrale de Tunisie
- **Audit:** corps du contrôle du M F auditera les RAP avant la création du Cadre National de l'Evaluation.
- **Ecole nationale des finances:** acteur de formation

Les acteurs (5)

Responsabilités des gestionnaires des ministères dépen­siers:

- **Désigner des chef de programmes** et entretenir de la chaîne de responsabilité
- Travailler sur une **planification stratégique sectorielle** pour préparer des politiques publiques programmables,
- Préparer **les PAP et les RAP** de la mission par programme dans les délais
- **rendre compte sur les résultats** selon les trois niveaux de performance
- Organiser des **conférences et des cycles de formation** sur la réforme

Les acteurs (6)

Les organismes de contrôle d'audit...

- **Contrôle des dépenses publiques** : un contrôle qui favorise la conformité au règlement mais aussi l'efficacité et l'efficience de la dépense
- L'audit qui regarde la performance en terme de légalité et de qualité de gestion
- Evaluation des politiques publiques pour apprécier l'impact économique et social de l'action publique
- **La cours des comptes** : assiste le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de règlement du budget

Atelier 2

1 heures

Les acteurs

- 1 Les pouvoirs publics
- 2 Ministère des finances
- 3 Autres ministères
- 4 Organismes indépendants

EXERCICE

DISCUSSION

***Conclusion ...
une réforme pour mieux servir et apprendre***

Principales leçons (1)

- La « **gestion à la performance** » et la « **culture du résultat** » seront les chantiers de tous les acteurs de la gestion publique
- un **cercle vertueux** d'amélioration est à mettre en place
 - planifier
 - gérer
 - rendre compte
 - Tirer des leçons

Devenir une organisation apprenante

Principales leçons (2)

- Un Organisme National Indépendant d'Évaluation des Politiques Publiques et de la Qualité des Services (**structure unique**) est à créer par une loi. C'est une composante importante du « système public national de l'évaluation et de la qualité de service »
- La recherche de transparence rencontre elle aussi des limites : bien souvent, la généralisation de la mesure a conduit à la production d'une masse de données qui ne sont utilisées en fait ni par les gouvernements ni par les administrations.