



Le système des finances publiques tunisien : état des lieux et introduction aux enjeux de la prochaine réforme

Jihane Ben Yahia - Policy analyst

jihane.benyahia@economie-tunisie.org

20 / 07 / 2015

Sommaire

- Définition des concepts
 - Loi Organique du Budget, Loi de Finances et Budget : qu'est-ce que cela signifie ?
 - Etapes et acteurs du processus budgétaire
- Transparence et participation budgétaire
 - Au niveau de la transparence
 - Au niveau de la participation
- Et les analyses budgétaires dans tout cela ?

○ Définition des concepts

○ Loi Organique du Budget, Loi de Finances et Budget : qu'est-ce que cela signifie ?

Pour comprendre ces trois notions et comment elles s'articulent entre elles, il faut d'abord revenir à la Constitution du 27 janvier 2014 et plus précisément à l'article 66 alinéa 1 et 2 qui dispose : « La loi fixe les recettes et les dépenses de l'Etat conformément aux conditions édictées par la loi organique du budget. L'Assemblée des Représentants du Peuple adopte les projets de loi de finances et la clôture du budget conformément aux conditions prévues par la loi organique du budget (...)».

Cet extrait de l'article 66 de la Constitution pose les grandes lignes des mécanismes financiers publics et de la procédure d'adoption de la loi de finances mais c'est la Loi Organique du Budget (« LOB ») qui établit les règles d'élaboration, et de du budget de l'Etat tandis que le Code de Comptabilité Publique lui, établit les règles pratiques de l'exécution du budget. C'est donc sur cette base que tous

les ans, le gouvernement élabore sa proposition de loi de finances qui contient une partie législative comportant des articles relatifs à des mesures financières et fiscales que le gouvernement souhaite entreprendre et une partie comptable qui contient le budget à proprement parler, c'est-à-dire l'ensemble des données chiffrées relatives aux prévisions de recettes et aux dépenses de l'Etat sur une année donnée. Cette proposition de loi de finances est soumise à l'Assemblée des Représentants du Peuple qui elle seule autorise l'exécution des prévisions budgétaires par l'Administration.

Ce dispositif juridique répond donc à une logique de « hiérarchie » qui implique que la loi de finance doit être conforme à la Loi Organique du Budget qui elle-même reflète les principes énoncés dans la Constitution, faute de quoi la loi de finance pourrait être frappée d'inconstitutionnalité .

○ Etapes et acteurs du processus budgétaire

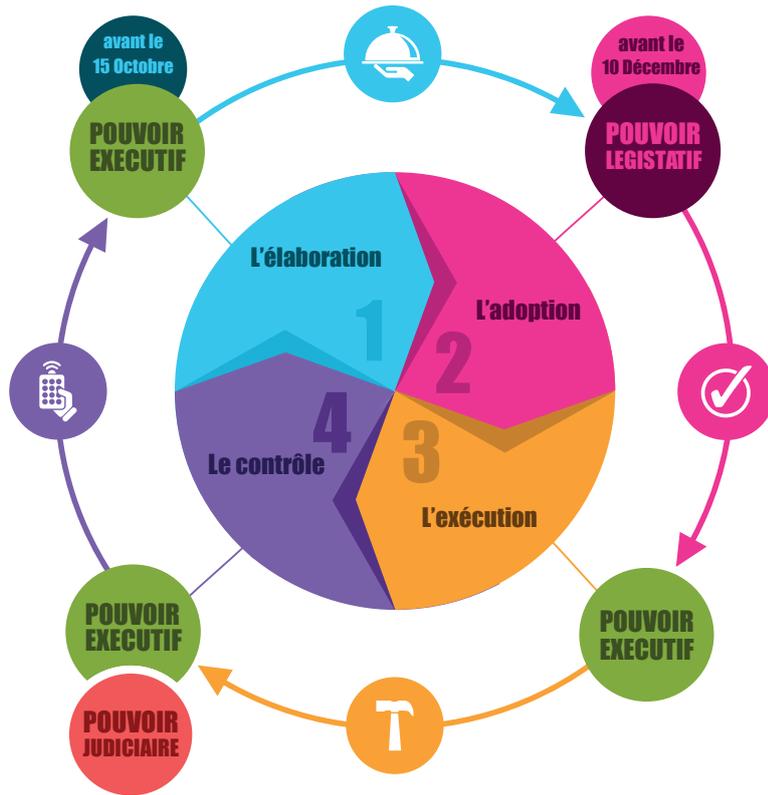
Traditionnellement, le processus budgétaire est l'ensemble des étapes qui mènent à l'élaboration et à l'adoption d'une loi de finances, tel que défini par la Loi Organique du Budget. Aujourd'hui, dans un souci d'exhaustivité, on y inclut également les étapes de l'exécution et du contrôle budgétaire.

Étape 1 : L'élaboration du projet de loi de finances

- Le 1er Ministre notifie via la « lettre de cadrage », les priorités gouvernementales aux chefs d'Administration
- Les ministères préparent leurs prévisions de dépenses
- Le Ministère des Finances reçoit les prévisions de dépenses auxquelles il ajoute les prévisions de recettes qui sont elles préparées par sa Direction Générale des Ressources et des Equilibres
- L'ensemble des prévisions budgétaires sont discutées entre représentants du Ministère des Finance et les autres ministères
- Le Ministère des Finances rédige les dispositions du projet de loi de finances
- Le projet de loi de finances est exposé et approuvé en Conseil des Ministres

Étape 2 : L'adoption de la loi de finances

- La Commission des Finances, de la Planification et du Développement de l'Assemblée des Représentants du Peuple est compétente pour examiner le projet de loi de finances



L'examen par la Commission consiste en un débat général, l'audition du Ministre des Finances et des représentants de l'administration, l'audition d'autres parties concernées par les dispositions financières et fiscales (organisations professionnelles et syndicales par exemple), le dépôt d'amendements et le enfin le vote, article par article. S'agissant du pouvoir d'amendement des députés, il est utile de mentionner l'article 63 de la Constitution qui dispose : « Les propositions de lois et d'amendements présentés par les députés ne sont pas recevables s'ils portent atteinte aux équilibres financiers arrêtés dans la loi de finances ». Il serait intéressant de s'interroger sur la portée d'un tel article dans la mesure où il impose une limite à l'initiative parlementaire et suscite également des questionnements sur l'organe compétent pour juger d'une telle atteinte.

- Le projet de loi est soumis aux députés de l'Assemblée des Représentants du Peuple en session plénière qui se prononcent sur les dispositions législatives ainsi que sur les différents chapitres budgétaires. Ils peuvent également déposer de nouveaux amendements et demander de nouvelles auditions
- Les ministères préparent leurs prévisions de dépenses

Etape 3 : L'exécution budgétaire

- Les différents ministères déploient les crédits autorisés conformément aux dispositions du Code de la Comptabilité Publique.
- Il est très rare que les résultats liés à l'exécution budgétaire soit conformes aux prévisions inscrits dans la loi de finance. En effet, le gouvernement est souvent amené à dépenser plus que ce qui était initialement prévu (comme c'est le cas par exemple, pour la compensation de l'énergie) ou moins (notamment, lorsque certains projets ne sont pas exécutés). Il incombe donc au gouvernement, en théorie, de formuler une proposition de loi de finance de règlement nécessaire au contrôle parlementaire. Or, il est à signaler que dernière loi de règlement du budget en Tunisie date de 2011, ce qui atténue considérablement le rôle du pouvoir législatif dans le contrôle budgétaire.

Etape 4 : Le contrôle budgétaire

- Le premier type de contrôle est administratif et est exercé a priori de l'exécution budgétaire par le 1er Ministère au niveau de Direction Générale du Contrôle des Dépenses Publiques et a posteriori par le Ministère des Finances au niveau du Contrôle Général des Finances.
- Le second type de contrôle, qui intervient a posteriori de l'exécution budgétaire est juridictionnel et est exercé par la Cour des Comptes qui rédige un rapport annuel sur la conformité, la régularité et l'opportunité des dépenses engagées par le Gouvernement. Elle apporte également en principe une assistance à l'Assemblée des Représentants du Peuple afin d'apporter un éclairage sur des problématiques liées aux finances publiques.

☉ Transparence et participation budgétaire: une réforme indispensable

L'article 10 de la Constitution du 27 janvier 2014 dispose dans son article 10 : « L'Etat veille à la bonne gestion des deniers publics et prend les mesures nécessaires pour les dépenser selon les priorités de l'économie nationale... ». Par ailleurs, selon l'article 32 : « L'Etat garantit le droit à l'information et le droit d'accès à l'information » .

Or, après des années de malversations massives et de corruption impliquant les deniers publics et en période d'incertitudes économiques marquées par de nouveaux choix à faire en politiques publiques, il est primordial que les citoyens aient pleinement connaissance de l'information budgétaire pour comprendre les orientations et priorités des politiques publiques afin qu'ils puissent prendre part au processus de prise de décision.

Pour cela, il est d'une part nécessaire de renforcer la transparence de l'information (en termes de fiabilité, de pertinence, d'accessibilité



et de respect des délais) et du processus décisionnel (en termes de rôle et de responsabilité de chacun). D'autre part, mettre en place des mécanismes qui renforcent l'intégration et la participation des citoyens dans le processus budgétaire. Il va de soi que ces considérations doivent être non seulement entérinées juridiquement (dans la réforme de la Loi Organique du Budget) mais surtout dans la pratique par l'inclusion des acteurs régionaux et locaux. Ces exigences sont d'autant plus nécessaires à l'heure actuelle que la problématique du Budget en Tunisie souffre d'un grand nombre de défaillances, dont voici un aperçu:

Au niveau de la transparence

La « nomenclature budgétaire (c'est-à-dire la manière avec laquelle le budget de l'Etat est organisé) n'inclut pas le budget des établissements publics ni celui des caisses de sécurité sociale (CNSS et CNRPS). La « globalisation des crédits » (c'est-à-dire le fait de rassembler certaines dépenses dans une même enveloppe) ne permet pas de visualiser la répartition du budget par région ou par collectivité publique locale or cette absence d'exhaustivité rend le Gouvernement redevable que d'une partie seulement de ses actes. La réforme de la Gestion du Budget par Objectifs n'est pas généralisée et les objectifs théoriques qui lui ont été assignés (performance et transparence), ne sont pas encore visibles dans la pratique ni sur le plan de la comptabilité publique dont les mécanismes sont considérés comme archaïques et peu propices à assurer la transparence des deniers publics ni sur le plan des systèmes d'informations (qui devrait regrouper une application unique pe mettant la préparation, la gestion et le suivi du Budget et non pas plusieurs, permettant peu de recoupements, comme c'est actuellement le cas).

La préparation du budget qui débute par la notification de la lettre de cadrage n'est pas suffisante puisqu'elle n'inclut pas la stratégie gouvernementale à moyen terme, ce qui rend les lois de finances dénuées de leur réelle valeur politique et limitées à de la pure technique, alors qu'elles sont censées refléter les politiques économiques. L'exécution du budget qui est actuellement diffusée à travers un document intitulé « Résultats provisoires de l'exécution du Budget de l'Etat » (publié tous les mois), devrait être mise sous format ouvert et exploitable. Un rapport de mi-parcours à caractère évaluatif et comparant les résultats aux stratégies de politiques publiques devrait également être publié. Enfin, une loi de finance de règlement (absente depuis 2011), doit désormais être présentée par le Gouvernement tous les ans afin d'instaurer un véritable contrôle parlementaire des deniers publics conformément à l'article 10 de la Constitution.

Au niveau de la participation

L'implication du pouvoir législatif dans le processus budgétaire est très faible par rapport à celui du pouvoir exécutif. Or l'Assemblée, et plus particulièrement la Commission des Finances, devrait être d'avantage associée durant la phase d'élaboration du budget en invitant l'administration à auditionner sur la préparation de leur projet de loi de finances (et non pas uniquement au moment de l'examen préalable au vote) et en fournissant à cette dernière, une documentation plus fournie notamment sur le plan sectoriel. Durant la phase d'exécution du budget, la Commission des Finances devrait également être en mesure de disposer de la part de l'Administration, de rapport mensuels d'exécution plus fournis que ceux qui existent déjà afin qu'un suivi soit assuré. Enfin, durant la phase de contrôle du budget, et c'est sans doute l'une des prérogatives les importantes d'une telle commission, cette dernière devrait être en mesure d'exercer un réel contrôle des deniers publics notamment grâce à la loi de finances de règlement (absente depuis 2011), des rapports sectoriels de la Cour des Comptes (dont l'importance n'est que peu accordée) et de tous les documents nécessaires à leur jugement afin d'accorder ou de ne pas accorder les différentes autorisations budgétaires.

L'implication des citoyens dans le processus budgétaire au niveau national est encore balbutiante et ce, bien que des initiatives aient été mis en place au sein du Ministère des Finances. Aujourd'hui, l'implication citoyenne est d'avantage présente au niveau local par des initiatives de budget participatif comme c'est le cas dans les villes de Sayada, Gafsa et La Marsa mais elle est encore loin d'être généralisée.

Et les analyses budgétaires dans tout cela ?

Qu'est-ce qu'une analyse budgétaire?

Une analyse budgétaire est un document écrit sous forme de texte, de graphiques ou d'illustration permettant de décrypter les données budgétaires.

Pourquoi faire des analyses budgétaires ?

Le budget de l'Etat est un document lourd, composé de données chiffrées souvent incompréhensibles par les citoyens qui en perçoivent difficilement les enjeux et les implications. Pourtant c'est notamment à travers leur contribution à l'impôt que des ressources sont mobilisées pour engager des dépenses. C'est pourquoi, il apparaît intéressant de produire des analyses budgétaires en nous focalisant sur une approche régionale.

Ici, l'objectif est double : vulgariser des données complexes et sensibiliser les citoyens sur les questions relatives au budget dans certaines régions ainsi que l'impact que cela entraîne dans leur vie quotidienne. Cela permettra ainsi de faire prendre conscience aux gouvernants des problématiques qui intéressent directement les

citoyens et de faire en sorte que les choix politiques se concrétisent réellement.

Or, le système des finances publiques tunisien ne permet que de manière très limitée, de réaliser ce type d'analyses, pourtant nécessaires au diagnostic macroéconomique du pays (en terme budgétaire, comptable etc.).

En effet, l'on peut se poser la question légitime de savoir comment est-il à l'heure actuelle possible d'envisager des réformes, des politiques économiques voire même un modèle de développement lorsque le diagnostic lui-même, qui est pourtant un préalable fondamental, est confronté à tant d'obstacles sur le plan de la transparence et de la participation budgétaire ?

Comment envisager de produire des analyses économiques orientées vers le budget lorsque les données qui émanent du Ministère des Finances, de la Banque Centrale et de l'Institut National de la Statistique diffèrent? Comment envisager un plan de développement des régions pendant longtemps défavorisées lorsqu'il est



impossible de disposer de données budgétaires régionalisées, qui nous permettraient d'établir un diagnostic, d'en cerner les atouts et les handicaps et que les populations locales ne sont que très peu voire pas du tout, impliquées dans un processus décisionnel qui toucherait pourtant directement leurs conditions de vie ?

Comment impliquer la société civile et la communauté scientifique dans des travaux de recherche et d'analyse indépendants qui pourraient s'avérer être d'une grande utilité pour les pouvoirs publics? Comment garantir un véritable contrôle parlementaire des deniers publics lorsque ces derniers ne sont pas consultés qu'en dernier ressort pour l'examen des projets de loi de finances ?

Comment garantir le bon déploiement des deniers publics lorsqu'une des institutions garantes de l'Etat de Droit qu'est la Cour des Comptes demeure sous le joug, du moins financier, de la Présidence du Gouvernement? Autant de questions qui évidemment en amènent bien autre et à laquelle nous tenterons de répondre dans de prochaines analyses.