



المركز التونسي للإقتصاد
Observatoire Tunisien de l'Economie

policy brief | N°3

La réforme de la Loi Organique du Budget : une opportunité de rééquilibrer les pouvoirs entre le Parlement et le Gouvernement ?

Observatoire Tunisien de l'Economie

16/03/2018

Résumé

Le Parlement se voit aujourd'hui renforcé dans le cadre du processus de transition démocratique en cours depuis 2011 à travers un rôle prépondérant dans le contrôle gouvernemental, le processus législatif et notamment dans le cadre de l'élaboration du budget. Cette dynamique vise à rompre avec la pratique faisant de l'assemblée élue, une simple chambre d'enregistrement du gouvernement, le tout sur la base des principes et de l'organisation institutionnelle prévus par la constitution de 2014. En effet, la nouvelle constitution de 2014 rééquilibre les pouvoirs et renforce le rôle de l'Assemblée Représentative du Peuple (ARP) dans le processus budgétaire. Néanmoins, le projet de loi organique du budget (LOB) qui a pour objet de consacrer les nouveaux principes constitutionnels et organiser le processus budgétaire à travers des mécanismes d'application permettant aux institutions, notamment l'ARP, de renforcer son rôle dans le processus budgétaire est en deçà des attentes. Énonçant les grands principes consacrés dans la Constitution de 2014, le projet de loi reste timide quant aux mécanismes d'application visant à renforcer la transparence et le rôle du Parlement notamment dans le suivi et le contrôle du budget de l'Etat. Définir les grands principes sans les accompagner par les mécanismes permettant leur mise en œuvre, revient non pas à légiférer les normes permettant une application des dispositions constitutionnelles mais à formuler de simples déclarations de bonne intention. Le projet tel que présenté par le gouvernement ne permet pas non plus de remédier aux nombreuses défaillances actuelles sur le plan de la transparence et du contrôle. Dans le cadre de ce Policy Brief, nous proposons ainsi une analyse du projet de loi qui est actuellement en discussion au sein de la Commission Finances ainsi que des recommandations. Bien entendu, le rôle efficace du parlement en matière budgétaire n'est pas tributaire de la seule loi organique du budget. L'autonomie administrative et financière de l'ARP et les moyens mis à sa disposition doivent être revus afin de renforcer cette institution et lui permettre de s'atteler véritablement des compétences constitutionnelles dont elle dispose.

Amine Bouzaïene
Doctorant en droit
fiscal

Jihen Chandoul
Head of Advocacy &
Policy research

jihen.chandoul@economie-tunisie.org

Recommandations

- Instaurer le mécanisme de débat parlementaire lors de l'élaboration du budget (art. 37 du projet de LOB), lors de l'exécution du budget (art. 60 du projet de LOB) et lors du contrôle du budget à l'occasion de la présentation du rapport de la Cour des Comptes
- Instaurer le « mécanisme de questionnaire » en amont du dépôt de la loi de finances, mécanisme réglementant la possibilité aux députés de communiquer des questionnaires écrits au gouvernement et ce, avant sa soumission à l'ARP
- Augmenter le délai d'examen de la Loi de Finances Complémentaire (de 2 semaines dans le projet de loi actuel à au moins 6 semaines)
- Consacrer l'obligation de soumettre la loi de règlement de l'année passée (N-1) avant de soumettre la loi de finances et non N-2 (art. 64 du projet de la LOB) (tout en mettant en place des dispositions transitionnelles pour remédier aux retards actuels)
- Instaurer une fréquence trimestrielle et non pas semestrielle du rapport d'exécution du budget
- Mettre en place le mécanisme d'investigation parlementaire (al. 1 de l'art. 60)
- Consacrer un pouvoir de saisine de la Cour des Comptes de la part de l'ARP
- Renforcer la transparence budgétaire à travers une amélioration de la liste des documents budgétaires à transmettre lors de la phase d'élaboration du budget que ce soit sur le plan de l'exhaustivité que du niveau d'exigence et de précision de l'information contenue dans ces documents (art. 44) :

- Présenter un rapport sur l'analyse de la situation économique, financière et sociale, et non pas uniquement la situation économique.

- Ajouter les méthodologies adoptées pour construire les hypothèses du projet de loi de finances

- Préciser que le rapport sur les dépenses fiscales et incitations financières doit se faire selon les dispositions de l'article 18 de la loi sur les avantages fiscaux.

- Définir la notion de dépense fiscale dans le projet de loi.

- Ajouter un rapport sur l'impact financier des dispositions fiscales adoptées dans l'année budgétaire qui précède celle concernée par le projet de la loi de finances, un rapport sur la situation financière des caisses de la sécurité sociale et enfin un rapport mentionnant les changements imprévus touchant les finances publiques ou l'économie nationale et nécessitant le recours à une loi de finances rectificative.

- Renforcer la transparence budgétaire lors du contrôle du budget (art. 66):

- Ajouter un rapport expliquant la différence entre les hypothèses et objectifs de la loi de finances et les résultats de son exécution

- Ajouter un rapport sur les dépenses imprévues qui sont une rubrique des dépenses relativement élevée

- Autoriser la publication de ces documents budgétaires (mentionnés à l'art. 44 ,37 et 66) sur le site internet du ministère des finances

- Inclure le budget des établissements publics et celui des caisses de sécurité sociale (CNSS et CNRPS) qui ne sont pas visibles dans le cadre de la nomenclature budgétaire actuelle

- Inclure la répartition du budget par région ou par collectivité publique locale, non visible dans le cadre actuel du fait de la « globalisation des crédits »

Introduction

Engagée dans une transition démocratique, la Tunisie doit rompre avec la prépondérance du pouvoir exécutif et la pratique faisant de l'assemblée élue, une simple chambre d'enregistrement du gouvernement, le tout sur la base des principes et de l'organisation institutionnelle prévus par la Constitution de 2014.

Le Parlement se voit aujourd'hui renforcé dans le cadre du processus de transition démocratique en cours depuis 2011 à travers un rôle prépondérant dans le contrôle gouvernemental, le processus législatif et notamment dans le cadre de l'élaboration du budget. En effet, la nouvelle constitution de 2014 rééquilibre les pouvoirs et renforce le rôle de l'Assemblée des Représentants du Peuple (ARP) dans le processus budgétaire. La nouvelle loi organique du budget aura pour objet d'organiser le processus budgétaire et de trouver les mécanismes d'application permettant aux institutions, notamment l'ARP, de jouer leur rôle dans ce processus dans le respect des principes constitutionnels de transparence, de séparation et d'équilibre des pouvoirs.

C'est dans ce cadre que le Ministère des Finances a soumis à l'Assemblée des Représentants du Peuple (l'ARP) un projet d'une Loi Organique du Budget (LOB). Ce dernier est actuellement en cours de discussion au sein de la Commission parlementaire des finances, de la planification et du développement. Le pays s'apprête à voter une loi très importante qui vise à organiser et à réglementer tout le processus budgétaire et qui permettrait, si les conditions en sont réunies, de rééquilibrer les pouvoirs en Tunisie.

Il est nécessaire de rappeler que les démocraties représentatives sont nées de cette bifurcation historique où les peuples ont rompu avec le pouvoir absolu des monarques en soumettant, à l'approbation de leurs représentants, la création et la modification des impôts, donnant lieu au principe du consentement du peuple à l'impôt. C'est sur la base de ce principe fondateur des démocraties représentatives que le pouvoir fiscal et financier a été transféré aux parlements. Ces derniers sont donc par essence souverains en matière de budget. Les parlements élus ont organisé leurs pouvoirs financiers et fiscaux sous la forme d'une autorisation annuelle des recettes et des dépenses de l'Etat sur la base de laquelle se sont articulées les règles délimitant le champ de compétences du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif et organisant le processus budgétaire en différentes phases.

Loin de connaître un quelconque essor démocratique, la Tunisie a consacré timidement le principe du consentement du peuple à l'impôt dans le cadre du pacte fondamental de 1857 et la constitution de 1861. Cette dernière soumettait les décisions beylicales relatives à la création et la modification des impôts à un simple avis du Conseil Suprême. Bien entendu, le Bey choisissait lui-même les membres de ce conseil qui ne contredisaient jamais ses décisions fiscales. Les projets de dictatures que Bourguiba et Ben Ali avaient installé n'étaient pas fondamentalement différents en la matière. Le principe du consentement du peuple à l'impôt a bien été consacré dans la constitution de 1959 mais les parlements, qui n'étaient pas représentatifs du peuple, avaient pour pratique de valider sans conteste les décisions du président et des technocrates qui formaient son gouvernement, sans user de leurs prérogatives juridiques qui étaient déjà affaiblies par le régime présidentiel organisé par la constitution de l'ancien régime.

L'enjeu de cette réforme est ainsi de mettre en place les mécanismes qui vont permettre de rééquilibrer les pouvoirs entre le pouvoir législatif et exécutif, en particulier des mécanismes de contre-pouvoirs afin de prévenir et limiter la toute-puissance notamment du pouvoir exécutif qui dans la pratique pourrait être amené à s'accaparer tous les pouvoirs et ainsi tomber dans le despotisme. Ainsi, la réforme de la LOB vise à rééquilibrer leurs rôles respectifs dans les phases clés du processus budgétaire.

Bien entendu, le rôle efficace du parlement en matière budgétaire n'est pas tributaire de la seule loi organique du budget. Le fonctionnement de l'ARP et les moyens mis à sa disposition doivent être revus afin de renforcer cette institution et lui permettre de s'atteler véritablement des compétences constitutionnelles dont elle dispose.

La question principale qui sera posée par le Policy Brief est de savoir si le processus budgétaire tel que proposé par le projet de la loi organique du budget répond à ces impératifs constitutionnels et rééquilibre véritablement les pouvoirs en renforçant le rôle du Parlement.

Dans ce sens, nous allons nous focaliser sur deux aspects importants du processus budgétaire : le contrôle parlementaire et la transparence.

I. Transparence et rôle du Parlement dans le processus budgétaire : Des dysfonctionnements importants dans le processus budgétaire actuel

Ainsi, la Loi Organique du Budget (LOB) vise à encadrer le rôle du pouvoir législatif et exécutif, en l'occurrence l'ARP et le gouvernement, dans les quatre phases clés du processus budgétaire, faisant intervenir de manière alternée le gouvernement pour la préparation du budget, puis le Parlement pour l'examen et l'adoption de la loi de finances, puis de nouveau le gouvernement pour l'exécution du budget en conformité avec l'autorisation parlementaire et enfin le Parlement pour effectuer un contrôle a posteriori de l'exécution du budget.

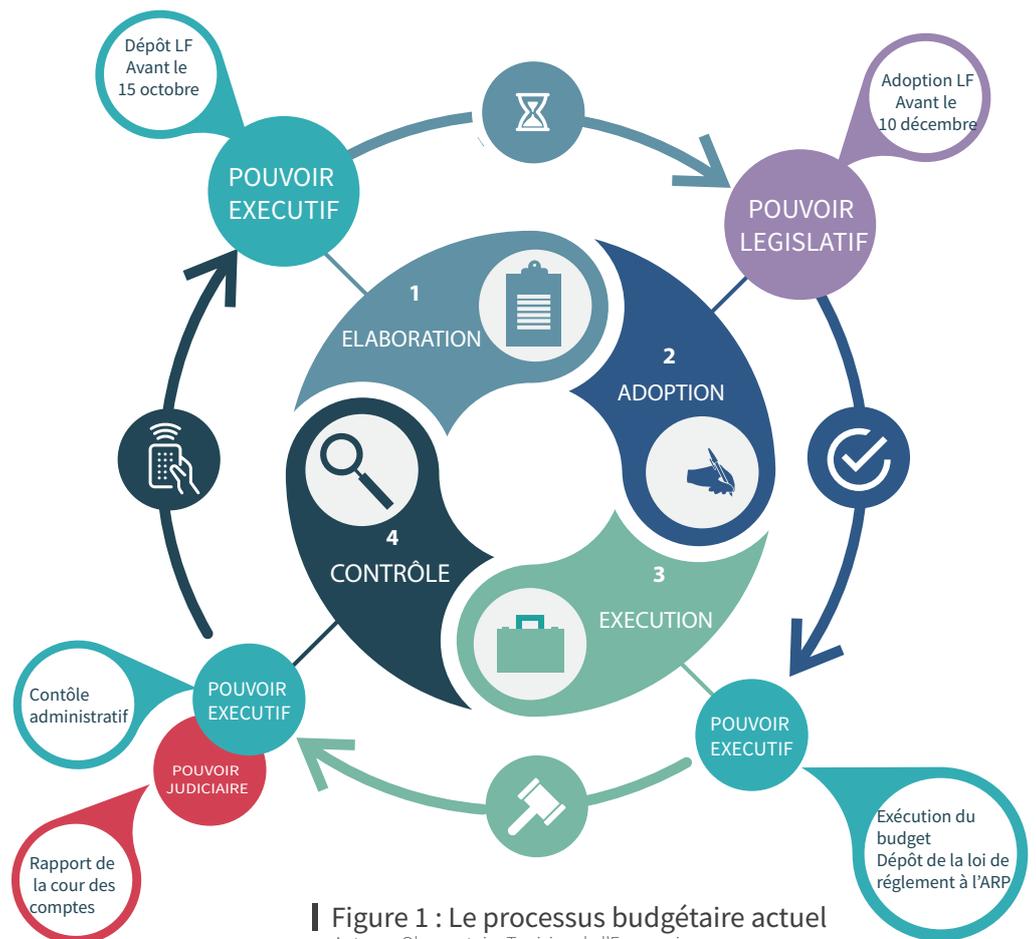


Figure 1 : Le processus budgétaire actuel

Auteur : Observatoire Tunisien de l'Economie

L'exigence de réformer la loi qui encadre ce processus conformément aux nouveaux principes de la Constitution de 2014 est d'autant plus nécessaire à l'heure actuelle où le processus budgétaire en Tunisie présente un grand nombre de défaillances au niveau tant de la transparence que du rôle du Parlement que nous avons brièvement exposées lors d'une précédente publication et rappelons les principaux extraits ci-dessous¹ :

• 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

¹ Jihane Ben Yahia, « Le système des finances publiques tunisien : Etat des lieux et introduction aux enjeux de la prochaine réforme », Observatoire Tunisien de l'Economie, 20 juillet 2015, http://www.economie-tunisie.org/sites/default/files/20150720_-_fs_-_jby_-_processus_budgetaire.pdf

que d'une partie seulement de ses actes. Sur le plan de la comptabilité publique, les mécanismes sont considérés peu propices à assurer la transparence des deniers publics. 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 d'objectifs politiques, alors qu'elles ont pour finalité de 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) présente également plusieurs défaillances qui ne permettent pas d'assurer un contrôle efficace de l'exécution du budget. Enfin, les retards conséquents dans la préparation de loi de finance de règlement, qui a pour rôle de clôturer l'exécution du budget de l'année, ne permet pas d'instaurer un véritable contrôle parlementaire des deniers publics conformément à l'article 10 de la Constitution.

• Le rôle du pouvoir législatif, l'ARP, dans le processus budgétaire

Le rôle de l'ARP est très faible par rapport à celui du pouvoir exécutif. Or l'Assemblée, et plus particulièrement la Commission des Finances, devrait être davantage associée durant la phase d'élaboration du budget à travers différents mécanismes en amont de la discussion de la loi de finances et non pas uniquement au moment de l'examen préalable au vote. De même, durant la phase d'exécution du budget, le rôle de la Commission des Finances demeure faible et cette dernière dispose de peu de documents et mécanismes afin qu'un suivi de l'exécution du budget soit assuré. Enfin, durant la phase de contrôle du budget, et c'est sans doute l'une des prérogatives les plus 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 2012), des rapports sectoriels de la Cour des Comptes (dont l'importance n'est que peu accordée) et de tous les documents nécessaires afin d'accorder ou de ne pas accorder les différentes autorisations budgétaires.

II. Insuffisances du projet de loi de la LOB : absence de véritables mécanismes pour renforcer le rôle des parlementaires dans le processus budgétaire

A. Renforcer le rôle des députés à travers le mécanisme de débat parlementaire

Tout d'abord, on constate que dans la phase du contrôle parlementaire, le projet de la LOB a manqué d'encadrer le débat parlementaire aux différentes phases du processus budgétaire qu'il prévoit, le réduisant à une simple présentation de l'exécutif à l'ARP dans certaines occasions ou l'excluant dans d'autres.

Il s'agit là de l'un des plus classiques et plus anciens mécanismes de contrôle dont dispose les parlements en matière budgétaire. Dans le droit comparé, les différentes phases du processus budgétaire sont marquées par l'obligation du gouvernement de se soumettre aux questionnements et observations du pouvoir législatif donnant lieu à des rendez-vous tant attendus par la presse et par l'opinion publique. Bien entendu, il ne s'agit pas seulement du débat parlementaire qui accompagne les discussions sur l'adoption de la loi de finances initiales ou rectificatives mais également les débats accompagnant la présentation de certains rapports et documents budgétaires tels que le débat d'orientation budgétaire ayant lieu durant la phase d'élaboration du budget ou encore le débat accompagnant le/les rapport(s) d'exécution du budget ayant lieu dans la phase du contrôle du budget.

Le débat parlementaire permet d'éclairer les députés sur les politiques budgétaires et économiques du gouvernement et sur les rapports et informations budgétaires leur permettant de jouer leur rôle de contrôle et de contre-pouvoir vis-à-vis du gouvernement. Il permet également de les associer davantage dans le processus budgétaire, le tout dans le cadre des principes de séparation et d'équilibre des pouvoirs, consacrés par la constitution tunisienne de 2014.

Les débats parlementaires peuvent aussi mobiliser l'attention de l'opinion publique contribuant in fine, à la transparence budgétaire.

Il est impératif de remédier à ces carences et ce, aux différentes phases budgétaires suivantes :

• Lors de l'élaboration du budget:

Il s'agit plus précisément de la présentation des orientations budgétaires du projet de la loi de finances telle que prévu par l'article 37 du projet de la LOB. En effet, l'alinéa 2 de cet article prévoit la présentation du gouvernement à l'ARP, avant la fin du mois de Juillet, « ... des hypothèses et des grandes orientations du budget de l'Etat pour l'année budgétaire suivante. »

La formulation actuelle de l'alinéa 2 de l'article 37 prévoit la communication écrite faite par le pouvoir exécutif au législatif des hypothèses et orientations budgétaires ou la simple présentation sans que celle-ci ne donne lieu à un débat parlementaire permettant l'interpellation, les questionnements et observations qui peuvent et doivent être faites par les députés à ce stade du processus budgétaire. En effet, un débat parlementaire permettra d'informer les députés du déroulement de l'élaboration du projet de la loi de finances et d'amorcer les discussions sur celui-ci au moment de sa soumission à l'ARP.

• Lors de l'exécution du budget

- Lors de la présentation du rapport d'exécution du budget :

L'alinéa 2 de l'article 60 du projet de la LOB prévoit que « le gouvernement présente à l'Assemblée des Représentants du Peuple, à la fin du premier semestre de chaque année budgétaire, un rapport relatif aux résultats de l'exécution du budget et de l'application des dispositions de la loi de finances ».

Malgré la fréquence semestrielle qui consiste à réduire à une seule reprise la présentation de tel rapport, (nous y reviendrons ci-dessous), il est important de souligner que le questionnement du gouvernement par le pouvoir législatif au moment de rendre compte sur les résultats de l'exécution du budget donnent lieu dans plusieurs pays à de célèbres journées. C'est le cas de la journée dite de la « viande hachée », pendant laquelle, le gouvernement hollandais se soumet à une journée de réédition des comptes sur l'exécution du budget et se livre à une véritable pression de la part du Parlement.

Le projet de la LOB a manqué, encore une fois, de préciser les modalités de la présentation d'un rapport sur les résultats de l'exécution du budget et de l'application de la loi de finances. A l'image du rapport sur l'orientation budgétaire, il est impératif de mentionner l'obligation pour le pouvoir exécutif de se soumettre à un débat parlementaire à l'occasion de sa présentation.

- Lors de la présentation du projet de loi de règlement :

La loi de règlement est une des trois types de loi de finances avec la loi de finances initiale, la loi de finances complémentaire. Elle est la loi de finances qui contrôle l'exécution du budget et arrête le montant définitif des dépenses et recettes prévues par la loi de finances. Elle permet de clore l'exercice budgétaire de l'année passée et elle doit être soumise à approbation par le Parlement dans le cadre de sa mission de contrôle du budget avant le vote du projet de loi de finances de l'année suivante. L'enjeu du projet de loi de règlement relève principalement de l'ordre du contrôle parlementaire du budget.

Le contrôle est d'autant plus important en Tunisie étant donné que les résultats de l'exécution du budget sont très souvent non conformes aux hypothèses et prévisions émises lors de la loi de finances. Un contrôle parlementaire sérieux s'impose surtout compte tenu des pratiques courantes avec la LOB actuelle où le retard s'accumule en années dans le vote de la loi de règlement. La dernière loi de règlement et d'approbation des comptes date de 2012 d'après le site de la Cour des Comptes² ce qui représente un retard conséquent et perturbe le contrôle du budget. Dans ce sens, il est également impératif de prévoir un débat parlementaire à l'occasion de la présentation du projet de la loi de règlement devant l'ARP.

- **Lors du contrôle du budget**

- **Lors de la présentation du rapport de la Cour des Comptes :**

L'importance du rapport annuel de la Cour des Comptes en Tunisie est illustrée par sa consécration dans la hiérarchie des normes. En effet, l'article 117 de la constitution tunisienne prévoit que « ... La Cour établit un rapport général annuel qu'elle transmet au Président de la République, au Président l'Assemblée des représentants du peuple, au Chef du gouvernement et au Président du Conseil supérieur de la magistrature. »

Dans ce sens, le mécanisme du débat parlementaire est une voie d'application permettant de rendre le contrôle parlementaire plus effectif vis-à-vis d'un rapport produit par un autre organe de contrôle dont le rôle est de contrôler « la bonne gestion des deniers publics conformément aux principes de la légalité, de l'efficacité et de la transparence. »³

Plus généralement, le processus budgétaire de type participatif repose sur l'idée d'un dialogue constant entre l'Exécutif et le Législatif non seulement lors de sa phase de contrôle du budget mais également dans ses autres phases. Ces mécanismes sont des contre-pouvoirs importants permettant d'assurer un équilibre des pouvoirs et réduire la prépondérance de l'Exécutif sur le législatif.

B. Renforcer le rôle des députés à travers l'amélioration des délais d'examen et des fréquences de présentation des documents budgétaires

L'effectivité et le renforcement du contrôle parlementaire est également tributaire des délais dont dispose le Parlement pour l'examen des projets de lois de finances, initiales et rectificatives. Un court délai pour l'examen de telles lois se traduit nécessairement par un contrôle défaillant étant donné le volume et les enjeux importants de ces projets. Par ailleurs, la fréquence de présentation de certains rapports et documents budgétaires par l'exécutif à l'ARP, à l'image du rapport sur l'exécution du budget, n'est pas sans conséquence sur l'efficacité du contrôle parlementaire.

- **Concernant le projet de la loi de finances initiale**

Concernant les délais pour la discussion et le vote de la loi de finances, le projet de LOB est tenu de respecter les délais prévus par la Constitution. En effet, l'article 66 de cette dernière dispose que « Le projet de loi de finances est soumis à l'Assemblée au plus tard le 15 octobre. Il est adopté au plus tard le 10 décembre. »

Le projet de la loi de finances n'a pas eu d'autres choix que de reprendre ces délais, notamment dans son article 39 où il est précisé que « Le projet de loi de finances est soumis à l'Assemblée au plus tard le 15 octobre de l'année qui précède celle de son exécution. »

Quant à l'article 45 du projet de la LOB, il reprend le délai constitutionnel du 10 Décembre pour l'adoption de la loi de finances par l'ARP.

²http://www.courdescomptes.nat.tn/Fr/publications__2018_1980_0_0_5_3_59_1_

³Article 117 de la constitution tunisienne.

Afin de permettre aux députés de jouer leur rôle efficacement dans la discussion de la loi de finances dans les délais constitutionnels susvisés, il est recommandé d'instaurer « le mécanisme de questionnaire ». Il s'agit de réglementer la possibilité aux députés de communiquer des questionnaires écrits au gouvernement afin de prendre renseignements sur le projet de la loi de finances et ce, avant sa soumission à l'ARP. Ce mécanisme est souvent assorti de délais dans le droit comparé. Le délai maximum de 10 Juillet pour l'envoi des questionnaires par les députés et celui de 10 Octobre pour la réponse du gouvernement semble raisonnable compte tenu de l'organisation du processus budgétaire telle que prévu par le projet de la LOB. Le gouvernement disposerait d'un délai de 3 mois après réception de tous les questionnaires pour communiquer ses réponses aux députés. Ce mécanisme vise à associer les députés dans la phase de l'élaboration du budget qui est la phase budgétaire où leur rôle est le plus faible en comparaison avec les autres. Il permet également aux députés une meilleure connaissance des données budgétaires, des dispositions qui se préparent dans le cadre du projet de la loi de finances. Ceci est de nature à renforcer le rôle de contrôle du budget mais également leur rôle dans la discussion du projet de la loi de finances.

- **Concernant le projet de la loi de finances rectificative:**

Si les concepteurs du projet de la LOB n'ont pas eu d'autres choix en consacrant les délais constitutionnels de 8 semaines pour la discussion du projet de la loi de finances, on ne peut pas en dire autant pour les délais consacrés à la discussion de la loi de finances rectificative ou loi de finances complémentaires. Ils proposent le délai invraisemblable de 2 semaines seulement. L'argument selon lequel la loi de finances rectificative ne donne lieu qu'à des ajustements qui ne nécessitent pas de consacrer autant de délai à la discussion parlementaire que pour celui consacré à la loi de finances initiales n'est pas toujours valide. En effet, il est devenu fréquent que la loi de finances rectificative comporte autant de dispositions financières mais également fiscales, parfois contraires à celles adoptées par la loi de finances initiales. De plus, le recours même à la loi de finances rectificative est par essence exceptionnel alors que la pratique démontre en Tunisie que le recours à celle-ci est quasi systématique, si bien que depuis 2011 les gouvernements successifs ont toujours eu recours à une loi de finances rectificative. Elle est aussi importante que la loi de finances annuelle.

Au regard du droit comparé, on constate souvent qu'il n'y a pas de distinction entre la loi de finances initiale et la loi de finances rectificative concernant les délais consacrés à la discussion parlementaire. Le projet de la LOB doit être révisé soit pour aligner les délais de discussions parlementaire à ceux de la loi de finances rectificative ou au moins le revoir à la hausse de façon à consacrer aux députés le délai suffisant leur permettant de jouer leur véritable rôle de législateurs. Le délai actuel de 15 jours réduit nécessairement et matériellement l'ARP à une simple chambre d'enregistrement du pouvoir exécutif.

- **Concernant le projet de la loi de règlement :**

Etant donné les enjeux du vote de la loi de règlement et des retards conséquents en Tunisie concernant la loi de règlement (la dernière date de 2012), Il est indispensable que les députés soient informés des résultats définitifs de l'exécution du budget (à travers l'adoption de la loi de règlement) avant de voter le budget de l'exercice budgétaire suivant. En effet, la clôture du budget de l'année précédente est un élément clef pour un suivi et contrôle effectif par le Parlement du budget de l'Etat et pour une meilleure planification de ce dernier. Ces défaillances graves expliqueraient le recours systématique à des lois de finances complémentaires.

Si nous prenons l'exemple de la Loi Organique du Budget en France, appelé la LOLF, qui par ailleurs a inspiré le ministère des finances tunisien dans l'élaboration du projet de la LOB, il est précisé dans son article 41 que « Le projet de loi de finances de l'année ne peut être mis en discussion devant une assemblée avant le vote par celle-ci, en première lecture, sur le projet de loi de règlement afférent à l'année qui précède celle de la discussion dudit projet de loi de finances. »

Par contre l'article 64 du projet de la LOB prévoit que conjointement à la soumission du projet de la loi de finances pour l'année N, le premier ministre soumet à l'ARP le projet de la loi de règlement pour l'année N-2. Visiblement le ministère des finances propose à l'ARP d'adopter la nouvelle LOB sur la base de la défaillance actuelle de retard dans le vote des lois de règlement, ce qui est un non-sens compte tenu de l'objet même de la loi de règlement.

Des dispositions transitoires peuvent être prévues dans le cadre de la nouvelle LOB afin de rattraper le retard des lois de règlements non votées jusque-là mais il faut que celle-ci prévoient l'entrée en vigueur à une date que le législateur aura à définir, de l'obligation du vote de la loi de règlement pour l'année N-1, au moins avant le vote de la loi de finances pour l'année N.

L'idéal étant bien entendu de voter la loi de règlement N-1, avant d'entamer la discussion parlementaire sur la loi de finances pour l'année N, de façon à ce que le député soit éclairé des résultats d'exécution de l'exercice budgétaire précédent avant d'entamer la discussion sur le prochain.

• Concernant le rapport d'exécution du budget

Là encore, les concepteurs choisissent les minima du contrôle parlementaire étant donné que le projet de la LOB ne prévoit la tenue de la présentation du rapport d'exécution du budget qu'une seule fois pendant l'année budgétaire, à la fin du premier semestre. Vu l'importance évoquée précédemment du rapport d'exécution du budget, il serait plus efficace pour le contrôle parlementaire de passer d'une fréquence semestrielle à une fréquence trimestrielle de façon à tenir les députés informés des résultats d'exécution du budget d'une manière plus régulière, leur permettant, in fine, un meilleur suivi du budget et donc une plus grande efficacité dans le contrôle parlementaire du processus budgétaire.

C. Renforcer le rôle des députés à travers l'instauration de mécanisme d'investigation parlementaire

• Munir l'ARP d'une mission d'investigation annuelle

L'absence d'un mécanisme permettant au législatif de procéder à une investigation relative aux finances publiques est symptomatique de la faiblesse délibérée du contrôle parlementaire dans le processus budgétaire.

En effet, l'article 60 du projet de la LOB dispose dans son alinéa 1er que « L'assemblée des représentants du peuple suit et contrôle l'exécution des lois de finances et procèdent à l'évaluation des rapports annuels de performance et de toute question relative aux finances publiques ».

Cet alinéa reprend pratiquement mot pour mot l'alinéa 1er de l'article 57 de la loi organique du Budget en France, la LOLF, qui dispose que « Les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances suivent et contrôlent l'exécution des lois de finances et procèdent à l'évaluation de toute question relative aux finances publiques... ». Le législateur français énonce d'abord l'idée générale du contrôle de l'exécution des lois de finances par le législatif et la traduit ensuite par des mécanismes permettant son application. En effet, le même alinéa 1er de l'article 57 de la LOLF dispose que « Cette mission est confiée à leur président, à leur rapporteur général ainsi que, dans leurs domaines d'attributions, à leurs rapporteurs spéciaux.

Ainsi, la Loi Organique du Budget (LOB) vise à encadrer le rôle du pouvoir législatif et exécutif, en l'occurrence l'ARP et le gouvernement, dans les quatre phases clefs du processus budgétaire, faisant intervenir de manière alternée le gouvernement pour la préparation du budget, puis le Parlement pour l'examen et l'adoption de la loi de finances, puis de nouveau le gouvernement pour l'exécution du budget en conformité avec l'autorisation parlementaire et enfin le Parlement pour effectuer un contrôle a posteriori de l'exécution du budget.

A cet effet, ils procèdent à toutes investigations sur pièces et sur place, et à toutes auditions qu'ils jugent utiles. » Toujours selon la LOLF, « Lorsqu'une mission de contrôle et d'évaluation donne lieu à des observations notifiées au Gouvernement, celui-ci y répond, par écrit, dans un délai de deux mois. »⁴

⁴Article 60 de la LOLF.

Les concepteurs du projet de la LOB choisissent donc de « s'inspirer » des dispositions de l'article 57 de la LOLF mais seulement pour consacrer l'idée générale du suivi parlementaire dans l'exécution du budget, occultant les mécanismes permettant son application concrète.

L'alinéa 2 de l'article 60 emprunte de nouveau à l'article 57 de la LOLF les dispositions de son alinéa 2. Tous les deux disposent que « Tous les renseignements et documents d'ordre financier et administratif qu'ils demandent, y compris tout rapport établi par les organismes et services chargés du contrôle de l'administration, réserve faite des sujets à caractère secret concernant la défense nationale et la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat et du respect du secret de l'instruction et du secret médical, doivent leur être fournis. »

Il en ressort clairement que ce projet organise délibérément la forte prépondérance du pouvoir exécutif dans le processus budgétaire. Il est donc impératif de corriger ce déséquilibre et de tendre vers l'application du principe constitutionnel de l'équilibre des pouvoirs. Dans ce sens il est recommandé d'abroger l'alinéa 1 de l'article 60 afin de mettre en place le mécanisme d'investigation parlementaire, c'est-à-dire, le mécanisme selon lequel, l'assemblée des représentants du peuple choisit annuellement d'investiguer sur toute question relative aux finances publiques. La commission des finances ou une composition restreinte de celle-ci semble la mieux placée pour s'atteler à cette mission. Sur la base du constat de déséquilibre des pouvoirs et de la prépondérance de l'exécutif dans le processus budgétaire, il est également recommandé de consacrer un pouvoir de saisir la Cour des Comptes de la part de l'ARP.

• Munir l'ARP d'un pouvoir de saisir la cour des comptes :

Il s'agit là encore d'instaurer un mécanisme concret du contrôle parlementaire lors de l'exécution du budget, consacré par l'alinéa 1 de l'article 60 du projet de la LOB. Il s'agit également d'appliquer une disposition constitutionnelle. En effet, l'article 117 de la constitution tunisienne dispose que la cour des comptes « ... aide les pouvoirs législatif et exécutif à contrôler l'exécution des lois de finances et la clôture du budget. » La même disposition est reprise telle quelle par l'alinéa 2 de l'article 62 de la LOB sans traduire cela par des mécanismes portant application de l'article 117 et ce particulièrement pour l'assistance de la cour des comptes à l'assemblée des représentants du peuple dans le contrôle du budget.

Dans ce sens, il est recommandé d'octroyer à l'ARP le pouvoir de saisir la Cour des Comptes. Cette dernière pourrait, dans le cadre de la mission d'investigation annuelle (évoquée ci-haut) ou hors de celle-ci, saisir la cour des comptes pour la réalisation de toute enquête relative à la gestion des deniers publics. Au regard du droit comparé, un délai de 10 mois pour communiquer les résultats de l'enquête sollicitée par l'ARP semble raisonnable. L'octroi d'un délai large à la Cour des Comptes ne doit pas exclure la nécessité de la renforcer par les ressources humaines et matérielles lui permettant de jouer efficacement son rôle dans le processus budgétaire.

II. Insuffisances du projet de LOB : la transparence budgétaire

Sans une transparence budgétaire, ni le peuple ni ses représentants ne seront en mesure de contrôler le budget de l'Etat. Le défaut de transparence rompt toute confiance du contribuable à l'Etat et rompt par conséquent tout liens de citoyenneté pouvant forger une société démocratique.

La loi Organique du Budget devrait traduire le principe constitutionnel de transparence par des mécanismes permettant sa concrétisation effective. Or le projet actuel souffre de beaucoup de défaillances à ce niveau. Définir le principe de transparence dans l'article 7 sans l'accompagner par les mécanismes permettant sa mise en œuvre, revient non pas à légiférer les normes permettant une application des dispositions constitutionnelles mais à formuler de simples déclarations de bonne intention. Ces défaillances se manifestent dans les exigences relatives aux documents budgétaires (A) mais également à l'accès à l'information budgétaire par les citoyens (B).

A. L'enjeu des documents budgétaires dans le processus budgétaire : Améliorer l'exhaustivité, la fréquence et la précision des documents

Différents documents budgétaires sont présentés et soumis à l'ARP par le pouvoir exécutif dans les quatre phases du processus budgétaire. Le contenu et la précision de ces documents conditionnent à la fois la mise en œuvre effective du contrôle parlementaire mais aussi la transparence budgétaire. A ce niveau, beaucoup de défaillances sont relevées dans les obligations relatives aux documents budgétaires.

• Lors de l'élaboration du budget

Comme expliqué précédemment, le gouvernement présente à l'ARP à la fin du mois de Juillet les grandes orientations et hypothèses du projet de la loi de finances.

Comme c'est le cas dans la plupart des pays ayant adopté la Gestion du Budget par Objectif dont la Tunisie, est présenté à cette occasion une liste des missions et programmes que le projet de la LOB a manqué de mentionner.

Par ailleurs, la présentation de ces missions et programmes a plus de sens quand elle se fait à la lumière de l'évolution de la situation financière, économique et sociale de l'exercice en cours, requise au moment de la soumission du projet de la loi de finances à l'ARP. La présentation des orientations et hypothèses du projet de la loi de finances pour l'année N est une occasion pour s'arrêter sur la situation financière, économique et sociale telle qu'elle a été analysée et présentée par le gouvernement et sur la base de laquelle ce dernier a pris les dispositions prévues par la loi de finances pour l'année N-1.

• Lors de la discussion du budget

La soumission du projet de la loi de finances à l'ARP est accompagnée d'un ensemble de rapports et de documents budgétaires que le gouvernement doit également déposer à l'ARP, mentionnés dans l'article 44 du projet de la LOB. Deux types de carences peuvent être évoquées dans l'article 44 : D'une part, le caractère peu précis des informations exigées de ces documents et d'autre part, l'absence de certains rapports et informations budgétaires malgré leur importance.

- Concernant les rapports déjà mentionnés dans l'article 44 :

- Le projet de la LOB se contente d'un rapport portant une analyse de la situation économique de l'année budgétaire en cours et de celle concernée par la loi de finances. Une analyse de la situation économique sans la conjuguer avec la situation financière et sociale est une analyse insuffisante sinon erronée tant l'enchevêtrement entre ces trois aspects est important. Il est donc nécessaire que ce rapport porte analyse de la situation économique, financière et sociale.

- Un autre rapport important mentionné par l'article 44 est relatif aux différentes hypothèses sur la base desquelles les estimations et objectifs du projet de la loi de finances ont été conçus. Très souvent, ces derniers ne sont pas conformes aux résultats de l'exécution du budget et donne au moins l'impression d'être adoptés d'une manière approximative et peu fiable. Il est donc recommandé de s'inspirer du droit comparé et de mentionner dans ce rapport, les méthodologies qui ont été adoptées pour construire ces hypothèses et par conséquent les estimations et objectifs accompagnant le projet de la loi de finances.

- Un rapport sur la répartition de l'investissement au niveau régional est joint au projet de la loi de finances selon l'article 44. Le projet de la LOB a manqué encore une fois de précision. Ce rapport ne devrait pas se limiter aux dépenses d'investissement mais à toutes les dépenses et devrait s'étendre au niveau régional et local.

- Concernant le rapport sur les dépenses fiscales et incitations financières :

Il est nécessaire de signaler que ledit rapport est déjà mentionné par l'article 18 de la loi portant refonte du dispositif des avantages fiscaux. Cette loi oblige le ministère des finances à joindre au projet de la loi de finances un rapport sur les incitations fiscales et financières. L'article 44 reprend donc ce rapport parmi les documents qui doivent accompagner la soumission du projet de la loi de finances à l'ARP sans mentionner l'article 18. Cependant, une référence à l'article 18 susmentionné est nécessaire. En effet, il suffirait de préciser que le rapport sur les dépenses fiscales et incitations financières doit se faire selon les dispositions de l'article 18. Ce dernier exige que le rapport doit porter évaluation du coût financier de ces avantages mais également leur rentabilité sur le plan socio-économique, en retenant certains paramètres à titre indicatif comme par exemple le nombre d'emplois créés par ces avantages. Il est également exigé par l'article 18 que les méthodologies de calcul et d'évaluation doivent être mentionnées par le rapport. Il est donc impératif que l'article 44 du projet de la LOB fasse un renvoi à l'article 18 de la loi portant refonte du dispositif des avantages fiscaux pour des fins d'harmonisation législative et surtout pour garantir l'application des conditions exigées par l'article 18 liées notamment au contenu de ce rapport. Il constitue une véritable avancée de la législation tunisienne en matière de contrôle et d'évaluation des dépenses fiscales.

Par ailleurs, l'article 44 introduit une notion nouvelle à la législation tunisienne qu'il convient de définir. En effet, l'article 18 de la loi portant refonte du dispositif des avantages fiscaux évoque les avantages fiscaux et non pas les dépenses fiscales. La dépense fiscale est une notion plus large qu'il est donc nécessaire de définir comme d'ailleurs c'est le cas dans les législations des pays ayant introduit le concept de dépenses fiscales.

- **Concernant les rapports qui ont été omis par l'article 44 du projet de la LOB :**
D'autres rapports importants doivent être introduit par l'article 44, il s'agit :
 - du rapport faisant état de l'impact financier des dispositions fiscales adoptées dans l'année budgétaire qui précède celle concernée par le projet de la loi de finances et de la politique fiscale adoptée à moyen terme.
 - du rapport faisant état de la situation financière des caisses de la sécurité sociale,
 - et du rapport mentionnant les changements imprévus touchant les finances publiques ou l'économie nationale et nécessitant le recours à une loi de finances rectificative.

- **Lors du contrôle du budget**

L'article 66 du projet de la LOB évoque les documents devant être joints au projet de la loi de règlement.

Deux rapports supplémentaires peuvent être introduits :

- Un rapport expliquant la différence entre les hypothèses et objectifs de la loi de finances et les résultats de son exécution,
- Un rapport sur les dépenses imprévues qui sont une rubrique des dépenses relativement élevée et qu'il est nécessaire de présenter dans le cadre du contrôle budgétaire.

B. Les documents budgétaires : Faciliter l'accès à l'information

La qualité et la précision de l'information dans les documents et rapports budgétaires sont une exigence nécessaire au renforcement de la transparence ainsi que la mise à disposition de l'opinion publique des rapports en question. La publication de ces rapports, mentionnés notamment à l'article 44, 37 et 66 du projet de la LOB, au site internet du ministère des finances participe incontestablement à l'accès aux données budgétaires par les observateurs, les médias, la société civile et à tous les citoyens. Il n'est pas nécessaire d'évoquer le droit comparé puisque la législation tunisienne consacre ce genre d'obligation. En effet, l'article 18 de la loi portant révision du dispositif des avantages fiscaux oblige le ministère des finances de publier sur son site internet le rapport susmentionné relatif à l'évaluation des incitations fiscales et financières.

Conclusion

Le projet de loi sur la Loi Organique du Budget (LOB), en cours de discussion à la Commission finances, représente une opportunité unique pour le Parlement de renforcer son rôle dans le processus budgétaire au travers de mécanismes clairs et d'une amélioration de la transparence budgétaire. Ces deux éléments sont indispensables au rééquilibrage nécessaire des pouvoirs afin de réduire la prépondérance de l'Exécutif dans les différentes phases du processus budgétaire et en particulier lors du contrôle du budget. Ces mécanismes sont indispensables pour instaurer les contre-pouvoirs nécessaires pour éviter les dérives et faire du Parlement un véritable acteur dans le contrôle du budget et non pas seulement une chambre d'enregistrement. Cette réforme est également l'occasion pour le Parlement de consacrer son autonomie administrative et financière, condition indispensable pour exercer pleinement ses pouvoirs.

Bibliographie

Ben Yahia J., « Le système des finances publiques tunisien : Etat des lieux et introduction aux enjeux de la prochaine réforme », Observatoire Tunisien de l'Economie, 20 juillet 2015

CABRI, « Transparence des finances publiques et participation en Tunisie, Etat d'avancement et priorités de réformes », octobre 2014

Loi Organique n° 42-2004 du 13 mai 2004 Portant modification et complétant la loi organique du Budget n 57-67°du 8 décembre 1967, Tunisie

Loi organique n° 691-2001 du 1 août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), France

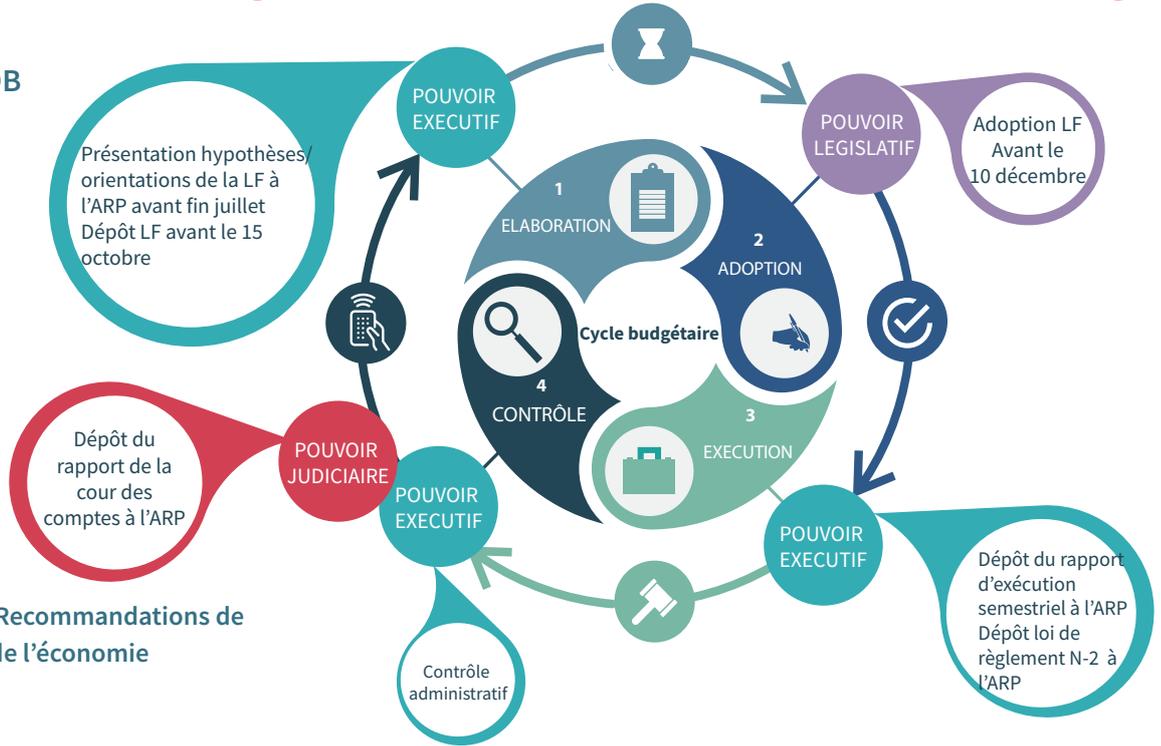
OCDE, Examen de l'OCDE sur la gouvernance publique, « Une meilleure planification pour une meilleure gouvernance budgétaire en Tunisie : le cadre des dépenses à moyen terme », 2016

Projet de loi organique n 71/2015 relatif à la loi organique du budget, Tunisie

Annexe 1:

Rôles des Pouvoirs Exécutif et législatif dans les différentes phases du processus budgétaire:

Dans le projet de LOB



Dans le projet de LOB + Recommandations de l'observatoire tunisien de l'économie

