



Améliorer la transparence de la loi de finances en Tunisie :

Défis, bonnes pratiques et recommandations pour une gestion budgétaire responsable et participative

Sofiène BEN ABID

Expert-comptable et président de l'ATGF

Skander SELLAMI

Conseiller fiscal et chef de projet à l'ATGF

Dorsaf OUALI

Avocate et membre de l'ATGF

Ce document a été réalisé dans le cadre du programme de mentorat conduit par la Fondation pour les études et recherches sur le développement international (Ferdi) au sein du projet Savoirs éco Tunisie, financé par l'Union européenne et mis en œuvre par Expertise France.

Remerciements : Les auteur.es tiennent à exprimer leur profonde gratitude à M. Richard Martinez pour son accompagnement bienveillant, son apport précieux et son expertise tout au long de l'élaboration de ce policy brief.

Contact : atgf.org@gmail.com

Introduction

Le processus d'élaboration et d'exécution de la loi de finances en Tunisie occupe une place centrale dans la gouvernance économique et la gestion des ressources publiques. Cependant, le pays a connu en 2023 une **forte régression de la transparence budgétaire**, se classant **104^e sur 125 pays** selon l'**Open Budget Index**, un recul qui traduit la faiblesse de l'accès du public à l'information financière et la fermeture du processus décisionnel. Cette situation a suscité une **prise de conscience accrue** parmi les citoyens, les entreprises et la société civile, qui appellent à une **plus grande ouverture** et à un **débat plus inclusif** autour des choix budgétaires et fiscaux, considérés comme les garants d'un véritable **contrôle démocratique**.

Depuis la transition démocratique de 2011, le processus budgétaire tunisien a gagné en importance, notamment en raison des **dispositions contestées** introduites dans certaines lois de finances, des **crises économiques successives** et de son rôle stratégique dans la définition des orientations économiques et sociales du pays. Pourtant, le **manque de transparence** et l'**insuffisance d'accès aux données budgétaires** continuent d'entraver la participation citoyenne et l'évaluation critique des politiques publiques.

Dans ce contexte, la **loi organique du budget¹ (LOB)**, à travers son article 8, définit la transparence comme l'obligation de clarifier les rôles des structures de l'État et de publier les informations relatives au budget, à son exécution et à la performance dans les délais prescrits. Néanmoins, cette conception demeure **principalement procédurale**, se limitant à une communication technique conforme aux méthodes administratives, sans garantir une véritable **accessibilité** ou **compréhensibilité** de l'information pour le public. À l'inverse, les standards internationaux établis par l'**OCDE²** et la **Banque mondiale³** mettent l'accent sur une transparence fondée sur la **clarté**, la **diffusion en temps utile** et la **responsabilisation citoyenne**, conditions essentielles d'un contrôle démocratique effectif et d'une gouvernance ouverte.

Ainsi, si la loi tunisienne pose les bases du principe de transparence, elle gagnerait à adopter une approche plus **ouverte, participative et orientée vers la responsabilisation publique**, conforme aux meilleures pratiques internationales.

Afin d'examiner ces enjeux, ce travail s'articule autour de **trois axes principaux** :

1. **La phase de conception** de la loi de finances, souvent marquée par une faible participation citoyenne et un manque de concertation préalable ;
2. **L'examen parlementaire**, où persistent des obstacles limitant la qualité du débat et le contrôle effectif du budget ;
3. **La mise en œuvre et le suivi**, dont les mécanismes restent insuffisamment transparents pour garantir une réelle redevabilité budgétaire.

¹ Loi n° 2019-15 du 13 février 2019 portant Loi Organique du Budget.

² OCDE, "Budget Transparency and Accountability", 2014, p. 7.

Lien : <https://www.oecd.org/gov/budgeting/Budget-Transparency-and-Accountability.pdf>

³ Banque mondiale, "Public Financial Management and Budget Transparency", 2017.

Lien : <https://www.worldbank.org/en/topic/governance/brief/public-financial-management>

Une phase de conception de la loi de finances fermée, sans contrôle ni participation effective

Une préparation centralisée et peu transparente

En Tunisie, la préparation des lois de finances demeure fortement centralisée entre les mains du ministère des Finances, via le Comité général de l'administration du budget de l'État. Le processus débute par une circulaire annuelle du chef du gouvernement, fixant les orientations budgétaires et fiscales. Toutefois, cette circulaire est élaborée sans consultation publique ni débat parlementaire préalable, limitant considérablement l'ouverture du processus. Une fois publiée, elle s'impose à tous les ministères, restreignant encore les marges de concertation et d'initiative dès la phase préparatoire.

Le Conseil national de la fiscalité : un dialogue limité et formel

Le Conseil national de la fiscalité, créé par l'article 4 du Code des droits et procédures fiscaux, devait constituer un espace de concertation. En pratique, il reste marginalisé et dominé par une composition administrative définie par le ministre des Finances. Les représentants de la société civile — consommateurs, retraités, jeunes entrepreneurs ou ménages modestes — en sont exclus, ce qui limite la diversité des points de vue. Ses réunions se réduisent à une présentation orale du projet de loi de finances, sans documents préalables ni analyses techniques, empêchant tout débat ou contribution réelle. Le Conseil fonctionne ainsi de manière purement formelle, sans influence sur le contenu du texte budgétaire.

Un processus contraire aux bonnes pratiques internationales

Cette fermeture du processus budgétaire s'écarte des recommandations de l'OCDE, qui préconise des consultations publiques en amont pour associer les citoyens et renforcer la légitimité des décisions fiscales. Dans les pays membres, cette approche participative favorise la transparence, la confiance institutionnelle et l'adhésion aux politiques budgétaires, des dimensions encore absentes du modèle tunisien.

Des mesures fiscales controversées et non évaluées

En l'absence de débat démocratique et d'évaluation d'impact, plusieurs mesures fiscales ont été adoptées sans concertation :

- La hausse des taux de l'impôt sur les sociétés et des contributions conjoncturelles, déstabilisant les entreprises ;
- L'alourdissement de l'impôt sur le revenu dans un contexte inflationniste, accentuant la pression sur les classes moyennes ;
- L'extension de la TVA à certains médicaments et produits de base, pesant sur les ménages à faibles revenus.

Légitimité des ressources budgétaires mise en question et échec du contrôle parlementaire

Sous-exécution budgétaire : indicateur d'un contrôle parlementaire limité

Dans un système démocratique, la légitimité des montants budgétisés repose sur la nécessité réelle et la justification des dépenses publiques. Selon l'article 8 de la loi organique du budget, "le principe de

sincérité exige de ne pas sous-estimer ou surestimer les prévisions des charges et des recettes prévues par la loi de finances, et de faire apparaître les éléments des actifs financiers et du patrimoine de l'État". Ainsi, le Parlement, en tant qu'organe chargé de voter la loi de finances, devrait autoriser la mobilisation des ressources budgétaires uniquement dans la limite des dépenses réellement nécessaires et justifiées par l'intérêt général.

Pourtant, les travaux récents de la Cour des comptes, notamment sur la clôture du budget 2022, révèlent une sous-exécution budgétaire récurrente, avec des ressources mobilisées qui ne sont pas entièrement consommées par les dépenses prévues. Cette situation met en lumière un dysfonctionnement du contrôle parlementaire, dont l'une des missions principales est précisément de garantir la légitimité de l'impôt en supervisant son usage effectif.

Ces constats soulèvent une question majeure sur la justification de la pression fiscale exercée sur les contribuables tunisiens. En effet, lorsque les crédits budgétaires votés ne sont pas intégralement utilisés, la légitimité des efforts de recouvrement, parfois perçus comme excessifs ou conflictuels, peut être remise en cause. La récurrence des excédents budgétaires en fin d'exercice invite donc à une réévaluation du processus d'élaboration et de suivi budgétaire, et à examiner l'adéquation entre la charge fiscale imposée à la population et la capacité réelle de l'État à transformer ces ressources en politiques publiques concrètes et efficaces.

Un contrôle parlementaire limité par le temps et les moyens

- **Un rôle théorique central mais un exercice contraint**

Le projet de loi de finances, élaboré par le gouvernement, est transmis à l'Assemblée des représentants du peuple pour examen. Cette étape, bien que cruciale, est fortement contrainte par les délais constitutionnels : selon l'article 78 de la Constitution de 2022, le projet doit être déposé avant le 15 octobre et adopté avant le 10 décembre. De plus, le budget doit également être examiné par le Conseil national des régions et des districts, ce qui peut alourdir le calendrier législatif et limiter la profondeur du débat parlementaire en cas de désaccord entre les deux chambres. Ces contraintes montrent que le cadre formel ne suffit pas à garantir un contrôle parlementaire efficace.

- **Des structures parlementaires insuffisamment dotées**

La Commission des finances de l'ARP, chargée de l'examen technique du projet, souffre de moyens humains et matériels limités. Les députés disposent de peu d'expertise technique et juridique, ne bénéficient pas d'un appui indépendant, et manquent d'évaluations d'impact ou de données budgétaires détaillées et fiables. Ces lacunes freinent l'analyse critique et la capacité du Parlement à proposer des alternatives cohérentes aux choix du gouvernement, accentuant ainsi le déséquilibre entre les acteurs de l'examen budgétaire.

- **Un déficit d'information et de transparence budgétaire**

Le manque de données budgétaires précises va à l'encontre des standards du FMI, qui recommandent des projections macroéconomiques crédibles et régulièrement mises à jour. En Tunisie, la documentation budgétaire demeure incomplète : par exemple, l'annexe relative aux fonds du Trésor ne couvre qu'une dizaine de fonds sur plus de 300 existants, empêchant une vision claire et exhaustive des ressources publiques. Ce déficit d'information limite la capacité du Parlement à exercer un contrôle rigoureux et à orienter le débat sur des bases solides.

- **Une absence d'évaluations ex ante des impacts sociaux et économiques**

Contrairement aux bonnes pratiques internationales (Banque mondiale, OCDE), la Tunisie ne réalise pas d'évaluations ex ante pour anticiper les effets sociaux, sectoriels ou régionaux des dispositions proposées par les lois de finances. Ces analyses, basées sur des modèles de micro-simulation et des consultations ciblées, sont essentielles pour mesurer les impacts redistributifs et orienter les politiques publiques vers plus d'équité et d'efficacité. L'absence de ces évaluations contribue à un débat parlementaire limité et moins éclairé.

- **Un débat parlementaire appauvri**

Faute d'informations complètes et d'outils d'analyse performants, le débat parlementaire se limite souvent à des échanges généraux ou sectoriels, sans vision d'ensemble. Ce déficit de réflexion stratégique affaiblit la transparence, la qualité du contrôle parlementaire et la cohérence de la politique budgétaire et fiscale nationale, confirmant que la légitimité des ressources budgétaires reste aujourd'hui fortement compromise.

La mise en œuvre déficiente : entre opacité, absence de suivi et inapplication des mesures

Une fois promulguée, la loi de finances entre en vigueur le 1er janvier suivant. Son exécution mobilise plusieurs acteurs institutionnels — administration fiscale, douanes, ministères sectoriels, direction du budget — tandis que la **Cour des comptes** assure le contrôle et l'évaluation a posteriori.

Cependant, cette phase d'exécution demeure confrontée à plusieurs **défis majeurs** :

- **Une opacité persistante** : ni les citoyens ni les entreprises ne disposent d'outils fiables pour suivre l'application concrète des mesures fiscales ou la répartition des dépenses. La plateforme ouverte mise en place dans le cadre du **Partenariat pour un gouvernement ouvert (PGO)** n'a plus été actualisée depuis 2017⁴, révélant déjà une **sous-utilisation récurrente des fonds du Trésor**, comme l'a souligné l'Association tunisienne pour la gouvernance fiscale.
- **Une participation citoyenne limitée** : en l'absence de dispositifs tels que le **budget citoyen**, les **audits participatifs** ou les **plateformes de suivi**, le contrôle par la société civile reste marginal, malgré les dispositions du **décret-loi n°2011-88** reconnaissant ce droit.
- **Un écart entre les textes et leur mise en œuvre** : plusieurs mesures votées sont appliquées partiellement ou différées, sans justification publique, comme celles relatives à la **facture électronique**, aux **caisses enregistreuses** ou à la **fiscalité des véhicules électriques**.

Ces constats s'écarterent des **normes internationales**. L'OCDE et le FMI recommandent de renforcer la **redevabilité et la transparence** en publiant des données d'exécution détaillées, en suivant les écarts entre prévisions et réalisations, et en favorisant le contrôle citoyen. L'**International Budget Partnership (IBP)** encourage également la mise en place d'**audits participatifs** et de **portails ouverts** permettant un suivi en temps réel.

L'absence de ces pratiques en Tunisie entretient la **défiance du public** envers les institutions et réduit la portée effective des lois de finances adoptées.

⁴ <https://www.mizaniatouna.gov.tn/>

Recommandations

Afin de remédier aux défaillances constatées dans la préparation et l'exécution de la loi de finances, et de renforcer la légitimité de l'action fiscale de l'État, plusieurs **recommandations prioritaires** s'imposent. Elles visent à améliorer la rigueur de la planification budgétaire, le contrôle parlementaire et la confiance citoyenne dans la gestion des ressources publiques.

- **Redéfinir le principe de transparence** (article 8 de la LOB) pour y inclure explicitement la participation citoyenne, l'accessibilité de l'information et la responsabilisation des autorités.
- **Renforcer l'accessibilité et la diffusion de l'information**, à travers des versions simplifiées et vulgarisées des rapports budgétaires (en open data), appuyées par des infographies, vidéos explicatives et publications sur des canaux accessibles (sites officiels, réseaux sociaux, médias).
- **Garantir la publication en temps utile** des documents budgétaires, en fixant des délais légaux (ex. : 30 jours après la clôture budgétaire).
- **Encourager la participation citoyenne** par l'organisation de consultations publiques, la création d'une plateforme participative et la possibilité pour les citoyens de proposer des observations ou signaler des anomalies.
- **Renforcer la rigueur de la budgétisation**, en associant des experts indépendants ou la Cour des comptes dès la préparation des budgets.
- **Consolider le rôle du Parlement**, en créant une commission permanente de suivi de l'exécution budgétaire, dotée de moyens d'expertise et d'accès élargi aux données.
- **Lier la pression fiscale aux résultats concrets**, via la publication régulière de bilans comparatifs entre recettes collectées, services rendus et investissements réalisés.
- **Accroître la transparence sur la sous-exécution budgétaire**, en rendant obligatoire un rapport annuel expliquant les écarts entre prévisions et réalisations, en identifiant les responsables et en intégrant les constats de la Cour des comptes dans le débat budgétaire.
- **Institutionnaliser un débat parlementaire préalable à la circulaire budgétaire**, afin que les députés discutent en amont des orientations macroéconomiques et des priorités fiscales.
- **Réformer le Conseil national de la fiscalité**, en intégrant des représentants de la société civile, en diffusant les documents préparatoires avant les réunions et en publiant ses avis motivés pour encourager le débat public.
- **Rendre obligatoires les études d'impact** pour toute mesure fiscale et créer une **cellule indépendante d'évaluation fiscale** (inspirée du CBO américain ou du modèle canadien), rattachée au Parlement ou à la Cour des comptes.
- **Garantir aux parlementaires un accès complet et actualisé aux données budgétaires**, via un portail sécurisé regroupant toutes les informations financières (fonds du Trésor, dettes, dépenses fiscales, etc.).
- **Réactiver le portail national de données budgétaires ouvertes**, avec mise à jour continue et accès libre pour le public.
- **Instaurer une obligation de publication des rapports d'écarts** entre prévisions et exécution, imposée à chaque ministère, accompagnée d'explications sur les retards et ajustements réalisés.

- **Renforcer le rôle de la Cour des comptes**, en lui confiant la publication semestrielle de rapports de suivi de l'exécution budgétaire et en instaurant une audition publique obligatoire au Parlement, ouverte à la société civile.

Conclusion : Pour un pilotage budgétaire plus démocratique, transparent et responsable

Le processus tunisien de préparation, d'examen et d'exécution de la loi de finances reste marqué par une forte centralisation, une transparence limitée et une participation citoyenne encore marginale. Si quelques efforts de concertation ont été entrepris, notamment sur certaines mesures fiscales, ils demeurent ponctuels, non systématisés et insuffisamment institutionnalisés.

Or, pour que la loi de finances devienne un véritable levier de gouvernance économique et démocratique, il est impératif de rompre avec cette logique technocratique fermée et d'ouvrir le processus à un pilotage plus inclusif, fondé sur l'expertise, la redevabilité et la confiance publique. Cela passe par quatre priorités essentielles :

- **Instaurer une véritable culture de transparence budgétaire**, fondée sur la publication régulière, lisible et accessible de données financières complètes ;
- Renforcer la **participation citoyenne** en élargissant les instances de concertation aux acteurs de la société civile et en développant des dispositifs comme les budgets citoyens, les audits participatifs ou les plateformes de suivi ouvertes ;
- **Institutionnaliser l'évaluation d'impact**, en amont de toute réforme fiscale ou budgétaire, pour en anticiper les effets économiques et sociaux ;
- **Garantir un accès libre, compréhensible et actualisé à l'information financière publique**, condition indispensable à un débat démocratique éclairé.

À l'heure où la Tunisie fait face à des défis budgétaires, sociaux et économiques majeurs, repenser en profondeur la gouvernance de la loi de finances n'est plus un luxe, mais une nécessité démocratique et stratégique.

PRÉSENTATION DE LA STRUCTURE

L'association tunisienne pour la gouvernance fiscale (ATGF) est une association à but non lucratif de droit tunisien, créée en 2019 par des professionnel.les et des praticien.nes en contact permanent avec les acteurs économiques, l'administration fiscale et les particuliers. Ils et elles interviennent fréquemment sur les questions fiscales, juridiques et économiques.

L'ATGF a pour objectif principal de renforcer la gouvernance fiscale en Tunisie à travers la consolidation d'un débat équilibré et responsable entre toutes les parties prenantes de la thématique fiscale.

Selon l'ATGF, la gouvernance fiscale est un élément clé dans l'édification d'un État de droit auquel tous.les les citoyen.nes feront confiance et qui soit capable d'amorcer un développement économique et social durable. Un État juste où la répartition de la charge fiscale serait effective et équitable. En Tunisie, la question de la justice fiscale a toujours été soulevée mais le débat reste encore sans aboutissement. Cette situation stationnaire trouve son explication dans la faible participation au débat fiscal lui-même due à une méconnaissance de la question fiscale eu égard à l'absence d'informations et la difficulté de l'accès à l'information fiscale en général.

PRÉSENTATION DU PROJET SAVOIRS ÉCO

Depuis le 1^{er} février 2023, Expertise France met en œuvre le projet « Savoirs Éco en Tunisie » sur un financement de l'Union européenne de 4,5 M d'euros pour une durée de 3 ans. L'objectif du projet est d'appuyer le débat public sur les enjeux économiques en Tunisie à travers un renforcement des Structures Productrices de Savoirs Économiques (SPSE) : i) les structures publiques d'analyse économique et d'aide à la décision ; ii) les laboratoires de recherche en économie ; et iii) les think-tanks issus de la société civile.

Le projet intervient sous la forme d'appuis techniques et financiers déclinés autour de trois composantes : renforcement des capacités des SPSE ; accompagnement à la production d'études/policy briefs par les SPSE ; appui à la diffusion, vulgarisation et expérimentation des recommandations d'études/policy briefs. Pour accompagner la mise en œuvre des activités, Expertise France travaille avec quatre partenaires de mise en œuvre : la Fondation pour les études et recherches sur le développement international (Ferdi) ; le Global Development Network (GDN) ; France Stratégie et l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE).