



Un guide du budget tunisien



INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP
Open Budgets. Transform Lives.



PRÉFACE

Un Guide pour le budget tunisien a pour objectif d'aider les groupes de la société civile en Tunisie à jouer un rôle plus important dans le développement et la mise en œuvre du budget du gouvernement.

En Tunisie, la gouvernance a connu des changements remarquables au cours de ces dernières années. En effet, pendant la rédaction de ce guide, les citoyens viennent de voter aux élections qui ont été largement reconnues comme crédibles et équitables. Alors que les voix des citoyens ont de plus en plus d'influence quant à façon dont le pays est gouverné, il est de plus en plus important de savoir comment l'argent public est recueilli et dépensé. La compréhension du budget du gouvernement fait partie intégrante de ces connaissances.

Le budget d'un gouvernement est considéré par la plupart des gens comme un document lourd, technique, et quelque peu mystérieux. C'est exactement ce qu'il peut être. Mais dans le même temps, un budget est beaucoup plus que cela. Le budget est le principal outil de la politique économique du gouvernement, un outil qui a des impacts concrets très importants sur la vie des gens. Il peut jouer un rôle crucial pour amplifier ou modérer les préoccupations et les défis que doivent relever les citoyens pour trouver un emploi décentement rémunéré ; consulter un médecin compétent lorsqu'ils sont malades ; assurer que leurs enfants reçoivent une bonne éducation ; ou boire en toute sécurité l'eau potable qui arrive jusqu'à la maison. Que les citoyens comprennent le budget ou non, au quotidien - et dans de nombreuses façons - ils éprouvent les effets des priorités politiques et économiques qui ont défini le budget et qui façonnent la façon dont le gouvernement perçoit et dépense l'argent public.

Tandis que les individus comprennent de manière générale que le budget a des conséquences sur leur vie, la majorité d'entre eux trouveraient difficile, voire impossible, de lire le document lui-même. De même, ils ne sauraient pas comment surveiller sa mise en œuvre ni même influencer son contenu. C'est à ce stade que les groupes de la société civile entrent en jeu. Les groupes de la société civile jouent un rôle crucial dans l'identification et la compréhension des problèmes critiques auxquels est confrontée la société, en apportant cette compréhension au grand public, et en mobilisant et en prônant le changement pour améliorer la qualité de vie de la population. Les groupes de la société civile peuvent jouer ce rôle très important en Tunisie concernant le budget du gouvernement.

Un Guide du budget tunisien est conçu pour fournir une description simple et précise du processus d'élaboration et de mise en œuvre du budget. Il présente également un résumé de ce qu'un lecteur verra dans le budget (son contenu). Il a été rédigé par le responsable de programme Akram Al-Turk de l'IBP et édité par Ann Blyberg.

Nous espérons que ce guide vous aidera à mobiliser les groupes de la société civile et les communautés afin qu'ils soient plus actifs en influençant le contenu et le processus du budget, le tout dans le but d'améliorer la qualité de vie de tous les Tunisiens.

Nous espérons que vous trouverez le Guide du budget tunisien informatif, accessible et utile. Comme toujours, nous serions heureux de recevoir vos commentaires, réflexions et suggestions.

Warren Krafchik

Novembre 2014

PRÉFACE	i
CHAPITRE 1 : Pourquoi faut-il s'intéresser au budget ?	1
CHAPITRE 2 : Loi de finances et processus budgétaire en Tunisie	4
Le Cadre juridique	4
Les quatre étapes du processus budgétaire	6
Formulation	7
Discussion et approbation	10
Exécution	13
Audit et Contrôle	17
CHAPITRE 3 : D'où provient l'argent du gouvernement ?	21
Les raisons justifiant l'examen des recettes	21
Classification des recettes	22
Analyse des recettes	24
Recettes fiscales	24
Impôts directs	24
Impôts indirects	26
Impôts directs vs. Impôts indirects	28
Recettes non fiscales	29
Prêts nationaux et étrangers	31
Prêts nationaux	31
Prêts étrangers	32
Recettes totales	32
CHAPITRE 4 : Où va l'argent ?	35
Classification du budget en Tunisie	36
Que sont les classifications du budget ?	36
Comment les dépenses sont-elles classées en Tunisie ?	37



Examen attentif du budget à travers les dépenses de fonctionnement et les dépenses en capital	39
Dépenses de fonctionnement	39
Dépenses en capital	40
Articles, paragraphes, sousparagraphes et codes des gouvernorats	43
Les Articles	43
Paragraphes, sous-paragraphes et codes des gouvernorats	44
Analyse des chiffres des allocations et des dépenses	45
CHAPITRE 5 : Développements récents	54
Budgets axés sur les résultats	55
Budgets ministériels	57
Autres initiatives du gouvernement pour accroître la transparence, la responsabilisation et la participation	58
Meilleur accès à l'information	58
Amélioration de la transparence des documents budgétaires clés	59
Coopération avec la société civile	60
Annexe I : Comment trouver les informations pertinentes en Tunisie	61
Annexe II : Glossaire	62
Annexe III : Articles constitutionnels se rapportant au processus budgétaire	65
Annexe IV: Codes des articles et des gouvernorats utilisés dans les documents budgétaires	66
Annexe V: Ressources de l'International Budget Partnership (IBP)	68


ENCADRES, FIGURES ET TABLEAUX

Encadré 1.1 Connaissez-vous droits	2
Encadré 1.2 : Pourquoi le budget est important	3
Encadré 2.1 Extraits de l'Article 66 de la Constitution tunisienne de 2014	5
Encadré 2.2 : Meilleures pratiques	6
Encadré 2.3 : Qu'est-ce qu'un « Chapitre » ?	7
Encadré 2.4 : Dépenses de fonctionnement vs. dépenses en capital	8
Encadré 2.5 : Manque d'informations détaillées au cours des premières étapes de la formulation du budget	9
Encadré 2.6 : Les enjeux de l'étape de discussion et d'approbation	12
Encadré 2.7 : Manque d'informations détaillées dans les documents budgétaires	15
Encadré 2.8 : Les lacunes de l'étape d'audit	19
Encadré 3.1 : Une dette publique élevée est-elle nocive ?	31
Encadré 4.1 : Utilisation de la classification fonctionnelle et de la performance budgétaire en Tunisie	38
Encadré 4.2 : Les différentes catégories de dépenses en capital	46
Figure 2.1 : Le Cycle budgétaire	6
Figure 2.2: Formulation of the Budget	9
Figure 2.3: Discussion et approbation du budget (Étape 2)	12
Figure 2.4: Exécution du budget (Étape 3)	16
Figure 2.5: Audit et contrôle (Étape 4)	19
Figure 3.1 : Répartition des recettes en tant que part du revenu total, 2014	24
Figure 3.2 : Impôts directs, 2010-2014	25
Figure 3.3: Total des impôts indirects, 2010-2014	27
Figure 3.4: Recettes fiscales totales, 2010 à 2014 en millions de TND	28
Figure 3.5: Emprunts totaux 2010 – 2014 en millions de TND	33



Un guide du budget tunisien

Figure 3.6: Recettes totales par type, 2010 – 2014	33
Figure 4.1: Dépenses totales par section en 2014 (en milliers de TND)	48
Figure 4.2: Dépenses de fonctionnement par Partie (en milliers de TND)	48
Figure 3.4 : Recettes fiscales totales, 2010 à 2014 (en millions de TND)	48
Figure 4.4: Interventions publiques entre 2010 et 2014 (en millions de TND)	51
Figure 5.1: Programmes et sous-programmes du ministère de la Santé	56
Figure 5.2: Accessibilité du public aux documents budgétaires clés	59
Tableau 3.1 : Parties et catégories des recettes de l'État	22
Tableau 3.2 : Parties reclassées	23
Tableau 3.3 : Estimations des recettes en 2014 (en millions de TND)	24
Tableau 3.4 : Taux d'imposition des revenus des particuliers	25
Tableau 3.5 : Recettes non fiscales, 2010 - 2014	30
Tableau 4.1 : Classification administrative	37
Tableau 4.2 : Classifications économiques	38
Tableau 4.3 : Dépenses de fonctionnement – Parties et descriptions	39
Tableau 4.4 : Allocations budgétaires du Titre I en 2014 (en milliers de TND)	41
Tableau 4.5 : Dépenses en capital – Parties et descriptions	41
Tableau 4.6 : Allocations budgétaires du Titre II en 2014 (en milliers de TND)	42
Tableau 4.7 : Exemples d'Articles de codes	44
Tableau 4.8 : Tableau budgétaire du budget du ministère de la Santé	45
Tableau 4.9 : Tableau budgétaire du ministère de la Santé	46
Tableau 4.10 : Répartitions des dépenses, 2010 – 2014	49
Tableau 4.11 : Allocations et dépenses budgétaires par chapitre en tant que part des dépenses totales, 2010-2014	53
Tableau 5.1 : Exemples d'objectifs et d'indicateurs utilisés par le ministère de l'Éducation	56



Un guide du budget tunisien



CHAPITRE 1

Pourquoi faut-il s'intéresser au budget ?

La Tunisie est à un tournant de son histoire. Après des décennies au cours desquelles le gouvernement a pris des décisions sans consulter les citoyens ou sans rendre compte de ses actions, la population tunisienne a décidé qu'elle était prête pour le changement. Les objectifs de la révolution de janvier 2011 n'ont pas encore été pleinement atteints, mais la révolution a créé des moyens de participation citoyenne qui devraient répondre au besoin d'une plus grande transparence et responsabilisation du gouvernement.

Une société démocratique est aussi forte que l'engagement de ses citoyens. Pour que cet engagement soit constructif et efficace, les citoyens doivent connaître les « règles du jeu ». En effet, si les citoyens et les organisations de la société civile (OSC) veulent jouer un rôle dans les décisions entourant le budget de leur gouvernement, et ce faisant, avoir un impact sur la vie des gens, ils doivent connaître les « règles du jeu » du budget. C'est exactement ce que tente d'expliquer ce guide : Apporter aux lecteurs une compréhension de base de la signification d'un budget et des documents budgétaires, des personnes impliquées

dans l'élaboration et la mise en œuvre d'un budget, et où et comment la société civile peut jouer un rôle.

Un budget d'État, que ce soit au niveau national, régional ou local, est bien plus qu'une accumulation de chiffres. Les documents budgétaires donnent un aperçu des politiques et des priorités du gouvernement. Ils peuvent nous permettre de voir si, par exemple, en période de chômage élevé, le gouvernement donne la priorité à ce problème et, si oui, comment il le fait. Nous pouvons être informés sur les montants que le gouvernement dépense sur la défense nationale, l'éducation, la santé, etc., et à partir de ces chiffres, tirer des conclusions sur les priorités du gouvernement. Le budget nous aide à comprendre les compromis que le gouvernement fait pendant qu'il tente de faire face aux contraintes budgétaires, en particulier en période de stagnation ou de récession économique. Quels sont les domaines les moins financés ? Quels sont les domaines les plus financés ? D'où proviennent les fonds utilisés par le gouvernement et à quoi sont destinés ces fonds ? Le compromis est-il justifié ? Les citoyens estiment-ils que les décisions budgétaires prises par le gouvernement sont appropriées ?

Le budget indique à la population d'un pays non seulement quelles sont les priorités actuelles du gouvernement, mais ce que ce dernier



Un guide du budget tunisien

entend faire pour assurer son bien-être futur. Dans une société démocratique, ces priorités actuelles et futures doivent refléter les priorités de la population. En réalité, le gouvernement ne dispose pas de son propre argent. Il ne fait que dépenser l'argent qui appartient au public. C'est pourquoi, les dépenses publiques doivent correspondre aux aspirations de la population. Bien sûr, « la population », qu'il s'agisse d'une municipalité, d'un État ou d'un pays, n'est

jamais monolithique. Différentes personnes auront différentes aspirations et différentes priorités. Bien que ces différences soient inévitablement sources de débats, de conflits politiques et de compromis parfois douloureux, le point clé est que le gouvernement ne doit pas collecter et dépenser les fonds pour son propre bénéfice. Il doit en revanche déployer tous les efforts pour répondre aux multiples aspirations et besoins des citoyens.

Encadré 1.1 Connaissez-vos droits

Le concept selon lequel les citoyens représentent les sources ultimes du pouvoir, y compris en matière budgétaire, n'est bien sûr ni nouveau ni étranger. En réalité, l'Article 3 de la nouvelle Constitution tunisienne, ratifiée en 2014, stipule que :

Le peuple est le détenteur de la souveraineté, source des pouvoirs qu'il exerce à travers ses représentants élus ou par voie de référendum.

Cet article signifie que le gouvernement doit toujours répondre aux citoyens, et la population doit et peut avoir son mot à dire dans les processus décisionnels.

Au niveau individuel, les décisions budgétaires affectent tous les Tunisiens de différentes façons. Elles ont un effet direct sur la qualité des soins de santé que la majorité des citoyens reçoit, sur la façon dont les enfants sont éduqués, sur la sécurité des communautés dans tout le pays, pour ne citer que quelques exemples. Toutefois, les décisions budgétaires affectent également la population de manière indirecte. Bien que ces effets indirects peuvent ne pas sembler importants dans la vie quotidienne, de nombreuses décisions budgétaires du gouvernement – comme par exemple la manière dont le gouvernement décide d'imposer les sociétés ou combien il investit dans l'extraction des ressources naturelles – ont des conséquences significatives à court et à long termes sur la société et les individus.

Les décisions budgétaires vous affectent également parce que les services publics doivent être payés par le biais d'impôts et de charges versés par la population, de revenus provenant des ressources naturelles qui appartiennent autrement à tout le monde ou via les paiements effectués par le gouvernement sur des fonds empruntés. Nous nous pencherons sur la répartition des revenus du gouvernement tunisien plus loin dans ce guide.

Ce Guide du budget tunisien est principalement destiné aux groupes de la société civile qui visent à améliorer la responsabilité du gouvernement vis-à-vis de la population. Il fournit les informations dont vous avez besoin pour commencer à participer au budget tunisien. Vous pouvez le suivre et l'analyser afin de mieux répondre aux problèmes critiques sur lesquels vous travaillez. Ce guide peut également être utile aux membres du Parlement et aux médias.



Encadré 1.2 : Pourquoi le budget est important

- Près de deux millions d'élèves sont scolarisés dans les écoles publiques en Tunisie.
- Plus de 130 000 enseignants sont employés dans ces écoles publiques.
- Plus de 230 000 familles à faible revenu reçoivent une aide financière du gouvernement chaque mois.
- Plus de 2300 médecins généralistes et 27 000 membres du personnel médical travaillent dans des établissements de santé publique
- Le gouvernement détient environ 2 300 établissements de santé publique dans le pays.

Tous ces services et tous les salaires de ces prestataires de services, sont payés avec le budget du gouvernement ! *

* Ces statistiques peuvent être consultées à l'adresse : Statistiques de l'Éducation, 2012-2013, Ministère de l'Éducation (http://www.education.gov.tn/article_education/statistiques/stat_education2013_ar.pdf); Budget 2014 du Ministère des Affaires sociales (http://www.finances.gov.tn/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=712&view=finish&cid=552&catid=1&lang=fr) ; et les Indicateurs de santé, Ministère de la Santé (<http://www.santetunisie.ms.tn/>, consulté le 5 août 2014).

CHAPITRE 2

Loi de finances et processus budgétaire en Tunisie

Sachant qu'il est important d'avoir une bonne compréhension des chiffres du budget et de ce qu'ils signifient, il est tout aussi important de comprendre le fonctionnement du processus budgétaire, qui sont les personnes impliquées et quels documents doivent être rendus publics. Une bonne compréhension du processus, des acteurs et des documents clés vous permettra de déterminer si le gouvernement fait ce qu'il est censé faire - et quand et comment vous pouvez participer.

Ce chapitre commence par une discussion sur les lois qui régissent le processus budgétaire en Tunisie. Puis, il se poursuit en détaillant le processus lui-même. La dernière discussion comprendra des informations sur qui est responsable de faire quoi au cours des différentes étapes du processus budgétaire, et décrira les documents essentiels dans un processus budgétaire qui est à la fois bien conçu et bien mis en œuvre.

Le Cadre juridique

Un cadre juridique exhaustif est une partie importante d'un système budgétaire efficace. Un cadre juridique a pour objectif :

- De clarifier les rôles et les responsabilités des principaux acteurs impliqués dans le processus budgétaire.
- De mettre en place des règles et des règlements clairs concernant le processus et la gestion des recettes et des dépenses. De mettre en place des lignes directrices relatives à l'échéance de certaines actions et de définir les documents qui doivent être produits et publiés.
- De mettre en place un système de contrôle afin d'assurer que le pouvoir législatif et l'institution supérieure de contrôle jouent leurs rôles cruciaux dans la surveillance et les mesures correctives de l'exécutif vis-à-vis du budget.¹

Le cadre juridique comprend généralement des dispositions de la constitution d'un pays avec une loi (ou des lois) qui sont spécifiquement conçues pour définir les règles et les règlements du processus de prise de décisions budgétaires.

La Constitution tunisienne nouvellement ratifiée fournit quelques détails sur le processus budgétaire, en se concentrant principalement sur le stade de l'approbation. L'Article 66 de

¹ Voir le Guide pour le travail budgétaire à l'attention des ONG <http://internationalbudget.org/publications/a-guide-to-budget-work-for-ngos/>



la Constitution prévoit le plus de détails sur le budget, dont les dispositions les plus importantes sont énoncées dans l'Encadré 2.1.

Encadré 2.1 Extraits de l'Article 66 de la Constitution tunisienne de 2014*

La loi autorise les ressources et les dépenses de l'État conformément aux dispositions prévues par la loi organique du budget.

L'Assemblée des représentants du peuple adopte les projets de lois de finances et la clôture du budget conformément aux dispositions prévues par la loi organique du budget.

Le projet de loi de finances est présenté à l'Assemblée au plus tard le 15 octobre et adopté au plus tard le 10 décembre...

...Si le projet de loi de finances n'a pas été adopté le 31 décembre, il peut être exécuté, en ce qui concerne les dépenses, par tranches trimestrielles renouvelables et ce, par décret présidentiel. Les recettes quant à elles sont perçues conformément aux dispositions des lois en vigueur.

* Pour le texte intégral de l'Article 66 et des autres articles de la Constitution relatifs aux questions budgétaires, consulter Annexe III and other constitutional articles relevant for budget matters, see Annex III.

Vous aurez remarqué que deux des paragraphes de l'Article 66 se réfèrent à la loi organique du budget (LOB) du pays, qui est la partie la plus importante de la législation tunisienne relative aux questions budgétaires. Sachant que la loi de 2004 (qui a modifié les lois budgétaires organiques antérieures de 1967 et de 1996) décrit en détail les procédures et les règlements du processus budgétaire, les militants budgétaires

de la société civile doivent se familiariser avec son contenu. Au moment de la rédaction de ce guide, le gouvernement rédigeait une nouvelle loi organique du budget. Bien que cela signifie que certaines des dispositions mentionnées dans ce guide sont susceptibles d'être obsolètes au cours des prochaines années, il est probable que de nombreuses dispositions ne changeront pas de manière significative. Espérons que les révisions l'amélioreront.²

La Loi organique du budget est divisée en trois sections principales :

- Titre I : Dispositions générales ;
- Titre II : Préparation, examen et vote du projet de loi de finances ; et
- Titre III : Exécution et règlement du budget de l'État.

Nous nous pencherons de plus près sur les Titres II et III (qui englobent les Articles 23 à 49) dans la section suivante. Les dispositions les plus importantes du Titre I stipulent que :

- La loi de finances annuelle (ou le budget de l'État) prévoit et autorise, pour chaque année, l'ensemble des charges et des ressources de l'État dans le cadre des objectifs des plans de développement et compte tenu de l'équilibre économique et financier défini par le budget économique.
- L'année budgétaire commence le 1^{er} janvier et se termine le 31 décembre de la même année.
- Les crédits d'engagement - qui sont ventilés par dépenses courantes, dépenses en capital et dépenses des fonds du Trésor - doivent être regroupés par chapitre à la disposition de chaque chef d'administration (qui, dans la plupart des cas, est un ministre).

² Les révisions passées ont entraîné des améliorations. Par exemple, dans la loi initiale de 1967, il était difficile d'obtenir une image complète du budget de l'État, mais les révisions apportées aux lois organiques du budget de 1996 et de 2004 ont clarifié les choses. Ces révisions exigeaient que certaines institutions administratives publiques et que les « Fonds spéciaux du Trésor » soient inclus dans le budget de l'État, ce qui a rendu le budget à la fois plus exhaustif (par exemple, en tenant compte de la comptabilité de toutes les institutions publiques) et plus facile à comprendre.

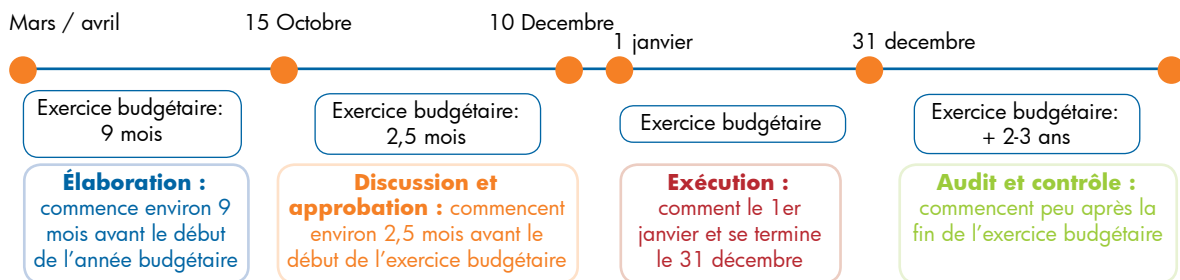
Les quatre étapes du processus budgétaire

Le fait de bien comprendre le processus budgétaire vous permet de penser de manière stratégique à la façon dont vous pouvez avoir un effet sur le budget. Cette section fournit une description détaillée du processus budgétaire en Tunisie. Elle présente les actions qui devraient être prises, les personnes responsables de ces actions, les documents produits et mis à la disposition du public, et les documents qui doivent être rendus publics, mais qui ne le sont pas. En s'appuyant sur les expériences des activistes budgétaires

dans le monde, cette section comprend également quelques suggestions sur la façon de participer à chaque étape du processus budgétaire.

Avant de nous plonger dans les détails, examinons préalablement le cycle budgétaire dans son ensemble. Il convient de retenir que l'exercice budgétaire commence le 1er janvier et se termine le 31 décembre en Tunisie. Le cycle budgétaire est composé de quatre étapes : la formulation ; les débats et l'approbation ; l'exécution ; et l'audit et le contrôle. Chaque étape est illustrée dans les figures suivantes, et suivie d'une explication détaillée de chaque figure.

Figure 2.1 : Le Cycle budgétaire



Encadré 2.2 : Meilleures pratiques

Lorsque nous aborderons le processus budgétaire tout au long de ce chapitre, nous mentionnerons souvent que certaines mesures doivent être prises par le gouvernement ou que des types spécifiques de documents doivent être rendus publics. Ces recommandations sont basées sur les « meilleures pratiques internationales », qui sont un ensemble de principes et de critères qui ont été élaborés par des organisations internationales pour assurer que les systèmes de finances publiques sont transparents et adaptés au public. Les recommandations les plus utilisées sont : *Le Code de bonnes pratiques sur la transparence des finances publiques* du Fonds monétaire international ; *la Transparence budgétaire - Les meilleures pratiques* de l'Organisation de coopération et de développement économiques ; *la Déclaration de Lima des directives sur les principes du contrôle* de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle ; *le Manuel de gestion des dépenses publiques* de la Banque mondiale ; et *le Cadre d'évaluation des dépenses publiques et de la responsabilité financière* des Dépenses publiques et la responsabilité financière.

En s'appuyant sur les critères énoncés dans ces lignes directrices, l'International Budget Partnership (IBP), à travers son Enquête sur le budget ouvert, évalue la publication, le contenu et la rapidité de la diffusion des informations budgétaires clés dans plus de 100 pays à travers le monde. L'Enquête évalue également le fonctionnement du corps législatif d'un pays donné et son institution supérieure de contrôle en tant que mécanismes de contrôle budgétaire, ainsi que la mesure dans laquelle le public peut participer au processus budgétaire.*

* Pour plus d'informations sur l'Enquête sur le budget ouvert de l'IBP, veuillez consulter <http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/>



Formulation

La formulation du budget est l'étape de préparation du budget pour l'année à venir par la branche exécutive du gouvernement. À ce stade, l'exécutif développe ses hypothèses macroéconomiques, y compris les estimations de la croissance économique, les déficits budgétaires et les niveaux d'inflation - et détermine quels seront ses objectifs pour le budget. La dette publique devra-t-elle être maintenue à un certain niveau, faudra-t-il augmenter ou réduire les impôts ou dépenser plus sur un secteur particulier, etc. ?

Afin de prendre ces décisions, le ministère des Finances, l'acteur le plus important de l'ensemble du processus budgétaire, devra prendre en compte un certain nombre d'éléments. Tout d'abord, avec l'aide de la Banque centrale, il devra estimer le montant des recettes attendues par le gouvernement au cours de l'exercice budgétaire à venir. Ensemble, ils feront les estimations des niveaux de croissance économique et des prix des différents produits qui affectent généralement l'économie, y compris les produits alimentaires de base, le pétrole et les autres ressources naturelles. Ils évalueront le taux probable de retour sur investissements, la balance commerciale du pays, ainsi que d'autres indicateurs économiques.

Les décisions budgétaires du ministère des Finances, conformément à l'Article 1 de la Loi organique du budget, doivent correspondre aux objectifs du plan de développement du pays. Celui-ci doit couvrir une période de cinq ans et définir des politiques, des programmes et des projets basés sur les besoins sectoriels et régionaux. Différents organismes et ministères sont chargés de préparer les parties du plan. Le ministère du Développement et de la Coopération internationales coordonne le processus et prépare le plan final.

Encadré 2.3 : Qu'est-ce qu'un « Chapitre » ?

Bon nombre des informations budgétaires sont divisées en Chapitres dans le budget tunisien. La majorité des Chapitres du budget (chapitres 4 à 27) correspond à un ministère particulier, et chaque ministère dispose d'un numéro unique de Chapitre. Les Chapitres 1, 2 et 3 concernent le corps législatif, la présidence, et le bureau du Premier ministre, respectivement. Les Chapitres 28 et 29 concernent les dépenses non ventilées et imprévues et la dette publique, respectivement. Pour consulter la liste complète des Chapitres budgétaires, voir l'Annexe IV.

L'étape de la formulation du budget en Tunisie commence officiellement lorsque le bureau du Premier ministre envoie une circulaire budgétaire, ou une lettre de cadrage, aux responsables administratifs des Chapitres et à toutes les autres entités publiques, leur demandant de développer leurs estimations de dépenses annuelles.³ La circulaire budgétaire, qui a été rendue publique en 2013 et 2014, fournit aux ministères les lignes directrices et les recommandations, et énonce les priorités du gouvernement ainsi qu'un calendrier du processus.⁴ Chaque Chapitre examine ensuite les demandes de crédits formulées par ses sous-unités et les consolide avant d'envoyer la demande de budget du Chapitre au ministère des Finances. Conformément à l'Article 23 de la Loi organique du budget, ces prévisions de dépenses doivent être présentées au ministère des Finances avant la fin du mois de mai de chaque année.

De la fin du mois de mai jusqu'à la mi-juillet, le ministère des Finances et les représentants des différents chapitres discutent et négocient

3 Lorsque nous nous référons aux Chapitres dans le processus budgétaire, nous excluons généralement les Chapitres 28 et 29, car ce sont les seuls Chapitres qui ne sont pas des unités administratives.

4 La circulaire budgétaire 2014 a été publiée au cours de la première quinzaine du mois d'avril 2013 ; et la circulaire budgétaire 2015 a été publiée à la fin du mois d'avril 2014.



Encadré 2.4 : Dépenses de fonctionnement vs. dépenses en capital

Conformément à l'Article 24 de la Loi organique du budget, les crédits sont basés sur 1) les besoins de fonctionnement prévisibles des différents services et départements ; et 2) selon l'état de réalisation des projets et programmes de développement.

Les premiers, connus sous le nom de dépenses de fonctionnement (également appelées dépenses récurrentes) comprennent les salaires des employés du secteur public et les coûts associés à l'exploitation et à l'entretien des ministères, des départements et des autres services publics. Dans le document du budget, les dépenses de fonctionnement constituent l'essentiel du Titre I (qui comprend également les intérêts payés sur la dette publique).

Les seconds, appelés dépenses en capital, représentent les coûts associés aux programmes et aux projets de développement, tels que la construction d'une nouvelle route, la mise en œuvre d'un programme de vaccination ou l'agrandissement d'une école. Les dépenses en capital représentent la majeure partie du Titre II, qui comprend également le remboursement du principal sur la dette publique.

les programmes et les demandes de dépenses spécifiques. En cas de désaccords, le ministre des Finances, voire le Premier ministre, peuvent intervenir pour arbitrer une solution.

Sur la base des propositions des chapitres et des ministères, les résultats des négociations, et les revenus estimés, le ministère des Finances met au point un projet de loi de finances (appelé Projet de budget de l'exécutif selon les normes internationales). Ce projet est ensuite discuté et voté par le Cabinet. Conformément à la circulaire budgétaire 2014, ce processus doit être clos avant la première semaine du mois d'octobre. Le Président soumet ensuite la proposition au Parlement au plus tard le 15 octobre.⁵ Cela signifie que le pouvoir exécutif dispose d'un délai d'environ quatre mois à compter de la présentation du budget à la fin du mois de mai pour soumettre au Parlement le projet de loi de finances au début du mois d'octobre.

La plupart des négociations budgétaires entre le ministère des Finances et les autres ministères se produisent à huis clos. Il est donc crucial de tenter d'influencer les fonctionnaires des ministères sectoriels avant le mois de mai de chaque année, lorsqu'ils décident des programmes qui seront financés ou non au cours de l'année à venir. En revanche, il est important de tenter d'influencer le ministère des Finances avant la fin du mois de mai, lorsqu'il commence l'intégration de tous les budgets des Chapitres individuels. Pendant l'étape de formulation du budget, le plaidoyer peut être basé sur les recherches ou les actions de sensibilisation d'une organisation ou sur des documents et des rapports que le gouvernement a lui-même produits. Une excellente illustration de ce point concerne les rapports d'audit du gouvernement, que nous examinerons plus en détail ci-dessous. Les rapports d'audit contiennent souvent des recommandations que les militants peuvent utiliser pour renforcer leur propre plaidoyer.

⁵ Il convient de noter que la date limite de soumission établie par la loi organique du budget est fixée au 25 octobre et que la date limite indiquée à l'Article 66 de la nouvelle Constitution est fixée au 15 Octobre. Cette dernière remplace la date limite de la Loi organique du budget.

Encadré 2.5 : Manque d'informations détaillées au cours des premières étapes de la formulation du budget

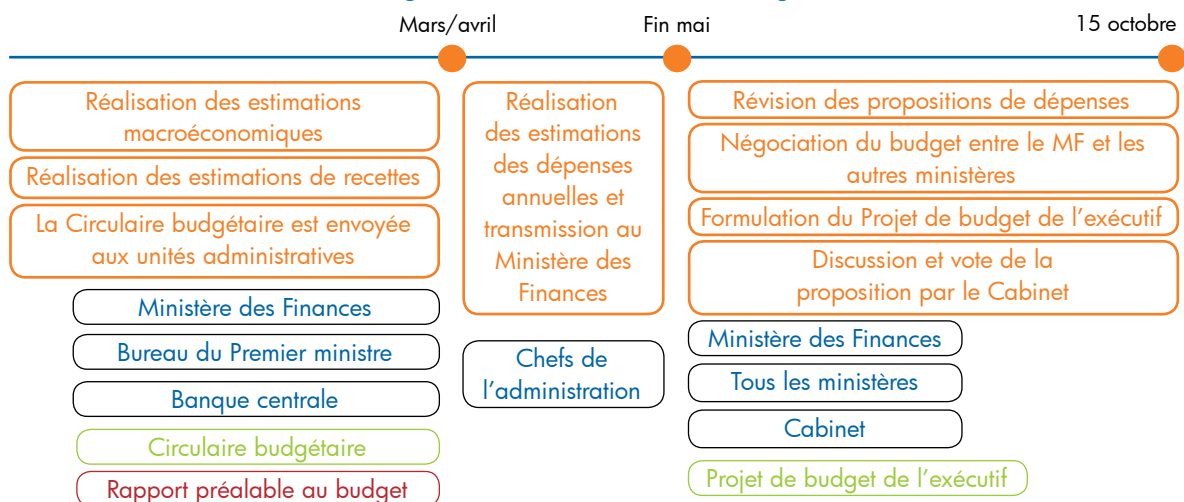
Tandis que les circulaires budgétaires publiées en 2013 et 2014 comprennent quelques paragraphes sur les priorités du gouvernement, elles expliquent peu ces priorités. Pour cette raison, cette circulaire budgétaire n'est pas identique à un Rapport préalable au budget (RPB), qui est considéré comme un document budgétaire essentiel selon les meilleures pratiques internationales. Un RPB doit exposer clairement les hypothèses macroéconomiques du gouvernement pour l'exercice budgétaire à venir, articuler la stratégie budgétaire du gouvernement sur le moyen terme, contenir des informations détaillées sur les priorités sectorielles et souligner toute nouvelle initiative politique.

Les informations contenues dans un RPB peuvent donner à la société civile l'occasion d'examiner et de commenter non seulement les hypothèses macroéconomiques du gouvernement, mais également ses priorités en fonction de ces hypothèses. Les compromis que le gouvernement peut décider de faire peuvent être très appropriés, mais en l'absence d'informations détaillées, il est difficile pour la société civile de le savoir avec précision.

Le gouvernement tunisien publie un Cadre de dépenses à moyen terme, qui fournit des informations pertinentes. Malheureusement, ce document n'est pas mis à jour chaque année et a été publié pour la dernière fois au mois de septembre 2012. Il est difficile de savoir, à partir des informations disponibles, si le gouvernement estime que les hypothèses macroéconomiques, les priorités politiques et les projections budgétaires sont toujours d'actualité.

Les militants de la société civile doivent encourager le gouvernement à produire un Rapport préalable au budget complet qui décrirait les grands objectifs politiques et budgétaires du gouvernement pour l'exercice à venir. Dans le même temps, ils doivent tenter de connaître les besoins des communautés avec lesquelles ils travaillent. Ce type d'information peut être utile au cours des discussions avec les ministères, les départements et les autres organismes publics lorsque les estimations du ministère des Finances sont en cours de préparation.

Figure 2.2: Formulation of the Budget





La Figure 2.2 résume les points discutés ci-dessus. Les cases jaunes décrivent les actions du gouvernement et les cases bleues décrivent les personnes chargées de prendre les actions particulières. Les cases vertes sont les documents produits par le gouvernement à différents moments du processus de formulation, tandis que les cases rouges indiquent les documents que le gouvernement devrait produire selon les meilleures pratiques internationales, mais qu'il ne produit pas.

Discussion et approbation

À ce stade du cycle budgétaire, la branche législative du gouvernement examine, discute et modifie le budget (le projet de loi de finances) proposé par le corps exécutif. Suite à cette période de discussion et de révision, la branche législative vote pour adopter la proposition (modifiée) de l'exécutif en tant que loi.

Comme cela a déjà été indiqué, l'Article 66 de la Constitution stipule que le Président doit soumettre le projet de loi de finances à l'Assemblée législative au plus tard le 15 octobre. Il indique également que l'assemblée législative doit ratifier la loi de finances au plus tard le 10 décembre. Cela laisse à l'assemblée législative environ deux mois pour réviser, modifier et voter la loi. Tandis que deux mois peuvent sembler suffisants en termes de temps, les meilleures pratiques internationales sont favorables à un délai de trois mois ou plus pour cette étape du cycle budgétaire, afin de permettre à l'Assemblée législative de jouer un rôle significatif.

Afin de permettre à l'Assemblée législative de procéder à un examen approfondi du projet de budget, elle doit avoir accès à la fois au projet de loi de finances et également aux pièces justificatives importantes qui justifient les décisions de l'exécutif. L'Article 25 de la Loi organique du budget stipule que sont joints au projet de loi de finances :

- Un rapport sur la façon dont le budget proposé correspond à la situation économique et financière du pays. Sachant que le ministère des Finances a établi des estimations macroéconomiques pour l'année à venir et connaît la situation financière du pays, ce rapport doit préciser comment le budget annuel proposé est susceptible d'affecter et d'être affecté par ces considérations économiques et financières.
- Des notes explicatives relatives aux dépenses de chaque Chapitre.
- Tout autre document jugé utile pour l'examen du projet de loi de finances, qui peut inclure des rapports de la Banque centrale, des rapports sur les plans de développement, la mise en place de la fiscalité, etc.

Le pouvoir des législateurs de modifier le projet de loi de finances est une question importante. Tant la nouvelle Constitution que la Loi organique du budget mentionnent cette question. L'Article 63 de la Constitution stipule que « les propositions d'amendements présentées par les députés ne sont pas recevables si leur adoption porte atteinte à l'équilibre financier de l'État tel qu'établi par les lois de finances ». L'Article 30 de la Loi organique du budget est plus spécifique et stipule que des amendements à un projet de loi de finances ne peuvent être présentés, s'ils ne tendent à supprimer ou à réduire une dépense, à créer ou à augmenter une recette. Toute proposition de dépenses nouvelles doit être assortie d'une proposition de recettes correspondantes ou d'une proposition d'économie, d'un montant égal, sur l'ensemble des dépenses.

Même si cela peut sembler restrictif, la pratique est assez courante dans le monde, sachant que ce moyen permet de contenir les dépenses excessives. Même si les législateurs sont soumis à cette restriction, il demeure essentiel qu'ils jouent



Un guide du budget tunisien

un rôle plus actif dans l'examen et la modification du budget qu'ils ne le faisaient avant la révolution, période pendant laquelle le budget était adopté sans aucun contrôle. La participation et le contrôle du corps législatif sont essentiels pour assurer la responsabilité du gouvernement.

Une fois que le budget a été révisé et que les modifications ont été apportées, il est temps pour le législateur de voter la loi. La Constitution considère que la loi de finances est une loi ordinaire (plutôt qu'une loi organique). Cela signifie qu'elle peut être ratifiée par la majorité des députés présents. Le projet de loi n'est pas voté en un seul vote, mais plutôt par des votes multiples, tel que décrit dans la Loi organique du budget.⁶

Une fois que le projet de loi de finances rectificatif a été approuvé par la Chambre des députés, le Président peut soit le ratifier ou le renvoyer à la Chambre pour un autre examen.⁷ Ceci doit être fait dans les trois jours. Lorsque ces trois jours se sont écoulés sans l'approbation de la Chambre des députés ou sans la réponse à l'exécutif, la Constitution autorise le Président, le premier ministre, ou 30 membres de la Chambre des députés à contester la constitutionnalité des dispositions du projet de loi. Lorsque cela se produit, la Cour constitutionnelle doit ensuite rendre une décision dans les cinq jours, puis, soit la Chambre des députés doit réviser le projet en conséquence, ou le Président doit ratifier le projet de loi. Tout cela doit être fait au plus tard le 31 décembre. Si le projet de loi n'est pas ratifié avant la date limite, les dépenses seront attribuées par décret présidentiel par tranches de trois mois et les recettes seront collectées selon les lois en vigueur.

Quels sont les moyens d'action de la société civile pendant l'étape de discussion et d'approbation

avec les documents qui sont en cours de publication ?

Projet de Loi de finances

Il s'agit de la proposition principale de l'exécutif de la façon dont il prévoit d'augmenter les recettes et d'allouer les dépenses, il donne un excellent aperçu de ce que sont les priorités budgétaires du gouvernement. Si vous pensez que ces priorités ne reflètent pas les besoins des communautés avec lesquelles vous travaillez, l'étape de discussion et d'approbation est un bon moment pour soulever des questions et essayer d'influencer le législateur pour apporter les changements nécessaires (ou voter contre certaines dispositions).

Pour être efficaces, les efforts de plaidoyer doivent être fondés sur une analyse diligente et solide. Malgré les délais très courts entre la publication du projet de loi de finances et le vote de la Chambre des députés, il est néanmoins important que les analystes et militants produisent des rapports ou documents analytiques courts qui examinent de façon critique les différents aspects du budget. Par exemple, les estimations de recettes, les dotations par ministère, ou les effets potentiels sur un secteur ou un segment particulier de la population. Ces types de rapports sont non seulement utiles pour le grand public mais également pour les législateurs, qui sont rarement des experts budgétaires et qui peuvent recourir à certains membres du personnel capables de les aider à leur expliquer le budget.

Budget des citoyens

Un Budget des citoyens est un résumé court et non technique du budget. Le ministère tunisien des Finances a publié un budget des citoyens pour la première fois en 2014. Cette initiative a été une étape positive dans le sens d'une plus grande transparence budgétaire.

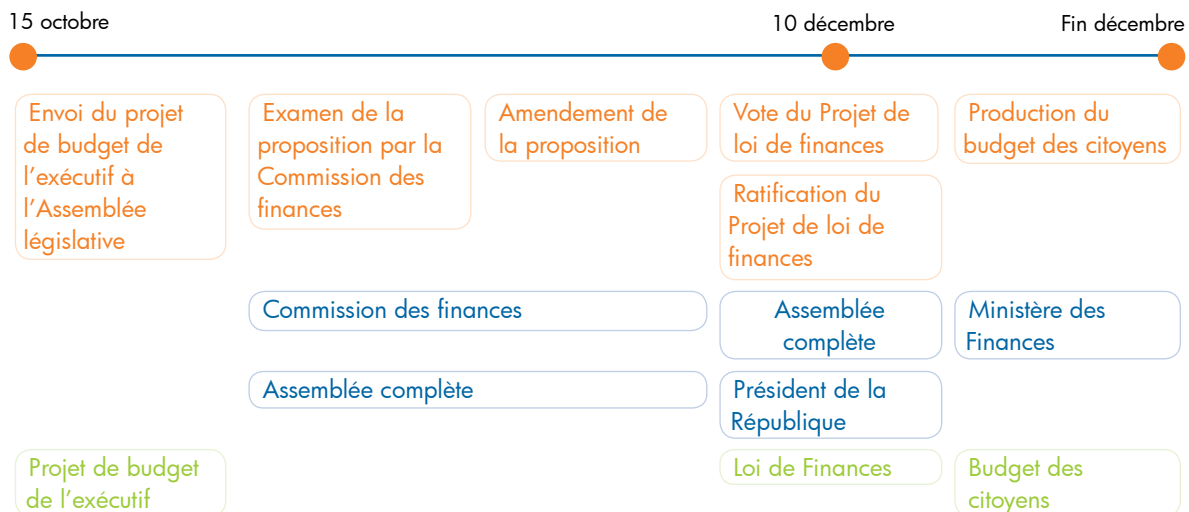
6 Les députés votent sur les points suivants : Les dépenses allouées par Section et par Chapitre (voir le Chapitre III ci-dessous pour plus de détails sur les Sections) ; les recettes prévues par Titre ; les recettes pour chaque fonds spécial du Trésor ; pour toutes les institutions publiques, le total des recettes et des dépenses proposées par Chapitre ; chaque disposition du projet de loi de finances ; vote final sur l'ensemble du projet de loi de finances..

7 L'Article 66 de la Constitution ne précise pas si le Président est tenu de motiver sa décision de le renvoyer à la Chambre des députés.

Pour être utile aux citoyens et aux militants de la société civile, un Budget des citoyens doit être publié en même temps que le projet de loi de finances. Cela permet à un plus grand nombre de personnes d'acquiescer une bonne compréhension de ce qui est proposé par le gouvernement pour l'exercice à venir. Un Budget des citoyens

accessible et bien articulé qui est publié au début de l'étape de discussion et d'approbation est également une excellente ressource pour les journalistes, qui jouent potentiellement un rôle très important pour susciter l'intérêt du public dans les questions budgétaires.

Figure 2.3: Discussion et approbation du budget (Étape 2)



Encadré 2.6 : Les enjeux de l'étape de discussion et d'approbation

Dans le passé, le projet de loi de finances en Tunisie n'était pas été soumis à l'Assemblée législative en temps opportun. Alors que la situation s'est améliorée au cours des deux dernières années, le gouvernement n'a toujours pas réussi à soumettre le projet à la date limite du 15 octobre. Au cours de l'exercice 2013, le projet de loi de finances a été présenté le 26 novembre 2012 ; et pour l'exercice 2014 le 4 novembre 2013. Ceux-ci ont été mis à la disposition du public sur le site web du ministère des Finances.

L'Assemblée législative n'avait également pas reçu les documents budgétaires en temps opportun. Alors que la Loi organique du budget stipule que ces documents doivent être soumis avec le projet de loi, cela n'a pas été le cas dans la pratique. Cette situation a entravé le rôle de l'Assemblée législative à s'acquiescer convenablement de ses responsabilités pendant le processus budgétaire. Il est bien connu que le pouvoir législatif a joué un rôle minime dans le processus budgétaire avant la révolution de 2011. S'il doit jouer un rôle plus important à l'avenir, il doit recevoir ces documents d'appui en temps opportun.



À quoi ressemble de processus de révision de l'Assemblée législative en Tunisie ? Sachant que les nouvelles procédures parlementaires n'entreront pas en vigueur avant la convocation de la nouvelle Assemblée législative après les récentes élections du mois d'octobre 2014, il est actuellement difficile de répondre à cette question. En attendant, nous pouvons utiliser des parties de la nouvelle Constitution et les pratiques de la législature au cours de la période de transition pour reconstituer l'image suivante : les Commissions permanentes de l'Assemblée législative (il y en avait huit pendant la période de transition) examinent les parties du projet de loi de finances relevant de leurs domaines d'activité et émettent des commentaires ou demandent des éclaircissements aux ministres du gouvernement. Ces commentaires et ces questions sont recueillis dans les rapports, qui sont ensuite utilisés pour encadrer les discussions en assemblée plénière.

Alors que toutes les Commissions examinent le projet de loi et peuvent faire des commentaires, dans la pratique, la Commission des finances, de la planification et du développement est celle qui supervise les questions liées aux affaires financières, au budget et aux plans de développement du pays. Elle est donc susceptible d'influencer les discussions budgétaires. Une fois que la nouvelle Assemblée législative siègera, il sera important pour les militants de la société civile de comprendre pleinement les procédures législatives afin de mieux savoir comment et quand ils peuvent influencer les décisions qui seront prises.

Exécution

L'étape d'exécution (ou de réalisation) du budget commence le 1er janvier, le premier jour de l'exercice budgétaire.

La phase d'exécution commence lorsque la branche exécutive du gouvernement aux niveaux national, étatique et municipal, met en œuvre le budget qui a été adopté par l'Assemblée législative. Autrement dit, cela signifie que les responsables administratifs collectent les recettes et dépensent les fonds tel que cela est décrit dans la loi de finances approuvée.

L'exécution du budget commence par l'ouverture des crédits qui autorisent les différents responsables administratifs à dépenser les fonds qui leur sont alloués par la loi de finances. Selon la Loi organique du budget, les allocations pour le titre I (dépenses de fonctionnement), le Titre II (dépenses d'investissement), et les fonds spéciaux du Trésor sont réparties par le ministre des Finances par un décret qui ne peut pas modifier les crédits votés.⁸ Les allocations consacrées aux institutions publiques sont réparties par le

ministère compétent.

Une fois que cette répartition a été réalisée, les crédits sont sous l'autorité des « ordonnateurs », qui sont les ministres et les directeurs des établissements publics à caractère administratif dans le cadre du budget de l'État. (Au niveau de l'État, l'ordonnateur est le président du conseil régional ; au niveau municipal, le président du conseil municipal). Dans certains cas, les ordonnateurs délèguent une partie de leurs responsabilités à d'autres fonctionnaires. Dans de tels cas, ces fonctionnaires sont ceux qui autorisent les dépenses et assurent qu'elles restent bien dans les limites des crédits.

En plus de cette brève description du processus d'ouverture des crédits, il est important de retenir quelques points importants :

- La personne qui prend la décision d'effectuer les dépenses (l'ordonnateur) est différente de la personne effectuant le paiement (l'agent comptable public). Le fait que deux personnes soient responsables des dépenses peut représenter une garantie supplémentaire contre tout détournement de fonds publics.

⁸ Les Fonds du Trésor sont généralement réservés aux fonds nationaux importants, tels qu'un fonds pour l'emploi ou un fonds de solidarité sociale. Pour consulter la liste complète de ces fonds, voir le tableau B de la loi de finances.



Un guide du budget tunisien

- Les crédits octroyés dans le cadre des dépenses de fonctionnement sont versés en une seule fois au début de l'année, tandis que les crédits octroyés pour les dépenses en capital sont versés par tranches en fonction de l'avancement d'un projet.
- Les crédits sont souvent modifiés durant l'exercice par l'intermédiaire de « transferts ». En Tunisie, la Loi organique du budget prévoit des lignes directrices sur la façon dont les fonds sont autorisés à être réaffectés. Dans la pratique, ces lignes directrices de réaffectation ont souvent été peu claires et difficiles à comprendre. Examinons ce que dit la Loi organique du budget : Les fonds peuvent être réaffectés d'un ministère à l'autre par décret exécutif, aussi longtemps que cela ne modifie pas la nature de la dépense ou l'ensemble des crédits de l'article
 - Des transferts de crédits, d'un chapitre à un autre peuvent être opérés par décret, à condition qu'ils ne modifient pas la nature de la dépense et la répartition des crédits par article.⁹
 - Des fonds peuvent être transférés au sein de chaque ministère. Un maximum de 2 pour cent des fonds alloués à une Partie peut être transféré vers une autre Partie. Ces transferts sont possibles dans la Section 1 (dépenses de fonctionnement) ou dans la Section 3 (dépenses en capital). L'exception à cela est que les réaffectations ne peuvent pas être faites dans la Partie 1 (rémunérations publiques).¹⁰
 - L'Article 36 stipule que ces transferts sont autorisés par décret exécutif. Cela signifie que ces modifications ne sont soumises à aucun contrôle législatif.¹¹

Pendant la phase d'exécution, toutes les transactions financières (toutes les recettes et

toutes les dépenses) sont enregistrées. Le fait que le gouvernement enregistre et recueille ces informations en temps opportun et de manière exhaustive affecte la quantité d'informations utiles qui sera mise à la disposition des militants et des citoyens pour effectuer une bonne évaluation de la mesure dans laquelle le gouvernement respecte les plans qu'il a fixés.

De bons systèmes d'information et des bureaucrates capables sont essentiels pour une gouvernance responsable. Dans certains cas, cependant, le gouvernement peut détenir des informations sans pour autant les rendre publiques. Par exemple, lorsque les informations sont susceptibles de montrer comment le gouvernement n'a été ni efficace ni efficient dans ses dépenses. Il est important de connaître les raisons pour lesquelles les informations ne sont pas publiées pour façonner vos arguments et vos stratégies de plaidoyer. Le gouvernement doit-il investir dans de meilleures technologies et des méthodes plus efficaces de collecte de données ? Ou le gouvernement doit-il être plus transparent avec les informations qu'il produit ? En Tunisie, le problème est probablement une combinaison de ces deux facteurs. De nombreux analystes estiment que la Tunisie possède des pratiques de finances publiques saines, mais pourrait facilement rendre publics davantage de documents budgétaires.

Même dans les meilleurs systèmes de finances publiques, la mise en œuvre n'adhère jamais complètement à ce qui a été approuvé dans la phase de promulgation. En se penchant sur les différences entre ce qui était initialement alloué et ce qui a été effectivement dépensé, il est possible d'identifier les problèmes tels que la sous utilisation des fonds, les inefficacités ou la corruption flagrante, même parmi les responsables gouvernementaux. Le fait de

⁹ Il s'agit là d'une des nombreuses déclarations ambiguës dans cette partie de la loi organique du budget. Elle ne précise pas la « nature » des moyens de dépenses.

¹⁰ Les Sections et les Parties seront expliquées dans les Chapitres 2 et 3. Pour consulter la liste des Sections et des Parties, voir les Tableaux 1 et 7

¹¹ Ces modifications en cours d'année peuvent être consultées dans le Journal officiel. Le décret 2013-3180 le plus récent date du mois de juillet 2013.



Un guide du budget tunisien

comprendre la façon dont le budget est exécuté n'est pas seulement important pour obliger les responsables publics à rendre compte de leurs actions, mais également pour comprendre l'impact direct du budget sur les citoyens. Les centres de santé qui étaient censés être construits sont-ils achevés ? Les enseignants sont-ils payés à temps ? Le ministère de la Santé a-t-il administré le nombre de vaccins qu'il avait prévu dans son budget annuel ?

De quelle manière les analystes et les activistes de la société civile peuvent-ils acquérir une meilleure compréhension des problèmes potentiels pendant la phase d'exécution ? Les lignes directrices sur les bonnes pratiques internationales recommandent aux gouvernements de publier soit des rapports mensuels soit des rapports trimestriels qui fournissent des chiffres réels sur ce qui a été effectivement dépensé, collecté, emprunté, etc. Ces rapports doivent être publiés avec les chiffres prévus qui ont été énoncés dans le budget initialement adopté, la loi de finance.

Mis à part l'examen des rapports d'exécution du gouvernement, la société civile peut jouer un rôle dans cette étape du processus budgétaire de nombreuses autres façons. Plus important encore, les groupes de la société civile peuvent constamment surveiller ce que fait le gouvernement tout au long de l'exercice budgétaire. Le gouvernement dépense-t-il réellement les montants qu'il avait prévu de dépenser au début de l'année ? La société civile peut surveiller les activités du gouvernement afin de déterminer si les projets sont mis en œuvre et si le gouvernement se procure les biens et les services appropriés. Les membres de la société civile peuvent travailler avec les communautés pour voir si les enseignants et les professionnels de la santé sont payés et si les écoles et les hôpitaux achètent les fournitures nécessaires. Les gouvernements doivent souvent payer pour les services ou les biens des entités non gouvernementales (par exemple, les entreprises privées) pour effectuer certaines tâches. Sachant que l'acquisition de ces biens et de ces services

Encadré 2.7 : Manque d'informations détaillées dans les documents budgétaires

Depuis la révolution, le gouvernement tunisien fait preuve de plus de transparence. Cependant, il ne publie toujours pas de nombreuses informations budgétaires importantes auxquelles le public a droit.

Pendant la phase d'exécution, le ministère des Finances publie des rapports mensuels en ligne qui fournissent les chiffres de mise en œuvre. Même si ces documents peuvent être utiles, ils ont deux lacunes importantes. Premièrement, ils sont souvent publiés deux à trois mois après la fin du mois concerné. Par exemple, le rapport du mois de décembre 2013 a été publié au mois de mars 2014. Deuxièmement, les informations fournies dans ces rapports mensuels ne comportent pas beaucoup de détails. La plupart des informations, en particulier sur les dépenses, sont agrégées. Vous pouvez voir, par exemple, combien le gouvernement, dans son ensemble, consacre aux dépenses de fonctionnement, aux dépenses en capital et aux paiements des intérêts, mais ces informations ne sont pas ventilées par ministère ou par programme. Il est inutile de dire que cela limite considérablement les efforts pour identifier les problèmes de mise en œuvre. Pour les organisations de la société civile, en particulier celles qui travaillent sur l'analyse sectorielle (par exemple, l'analyse du budget du ministère de la Santé pour déterminer si un

hôpital en particulier a reçu son allocation complète en temps opportun), ce manque de données ventilées pose de nombreux défis.

Conformément aux meilleures pratiques internationales, le corps exécutif doit également publier un rapport d'exécution pour les six premiers mois de l'exercice budgétaire. Ce rapport est généralement appelé la Revue de milieu d'année. Il est destiné à la fois à analyser la mise en œuvre du budget pour le premier semestre de l'année, déterminer s'il est sur la bonne voie, et aussi fournir des éléments d'appréciation pour savoir si les tendances économiques ont affecté la mise en œuvre par le gouvernement de son budget, pouvant nécessiter quelques ajustements. Ce document n'est pas publié par le gouvernement tunisien.

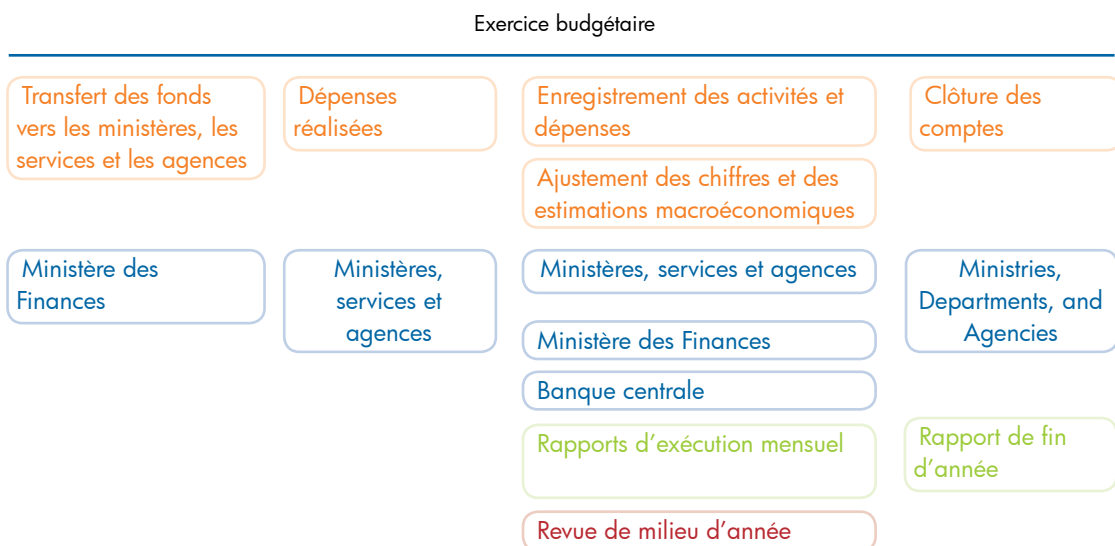
est généralement un élément essentiel de la phase d'exécution, le contrôle des transactions entre le gouvernement et les prestataires de services est essentiel. Ces transactions sont-elles effectuées de manière équitable ? Les services sont-ils fournis de manière efficiente ? ¹²

Alors qu'il est souvent difficile de trouver des informations pendant la phase d'exécution, de nombreux groupes de la société civile dans

le monde utilisent les lois sur la liberté de l'information pour obtenir ces données. Nous examinerons de plus près l'accès à l'information en Tunisie dans le Chapitre 4 de ce guide.

La Figure 2.4 illustre les actions qui doivent être entreprises au cours de la phase d'exécution, les responsables de la réalisation des actions, et les documents budgétaires qui doivent être produits à ce stade.

Figure 2.4: Exécution du budget (Étape 3)



¹² Pour une discussion plus détaillée sur l'approvisionnement et les moyens de suivre l'exécution du budget, voir le document de l'IBP, Our Money, Our Responsibility <http://internationalbudget.org/publications/our-money-our-responsibility-a-citizens-guide-to-monitoring-government-expenditures/>



Audit et Contrôle

L'étape finale du processus budgétaire est destinée à évaluer la façon dont le gouvernement a dépensé le budget. Les ministères, les départements et les organismes publics ont-ils dépensé plus ou moins que ce qui était fixé dans la loi de finances ? Les décaissements (par exemple, du ministère des Finances vers les autres ministères, ou d'un ministère à ses agences) ont-ils été effectués en temps opportun ? La société civile peut potentiellement obtenir des réponses à ces questions et à d'autres questions grâce à l'étape d'audit et de contrôle du cycle budgétaire.

En règle générale, les gouvernements emploient des auditeurs internes et externes. Un audit interne se réfère à un ensemble d'activités menées au sein d'une agence, d'un département ou d'un ministère qui tente d'assurer que les dépenses sont efficaces, efficaces et conformes à la réglementation et aux lois en vigueur. Un « audit externe », d'autre part, fait référence au travail qui est réalisé par des organismes ou des institutions indépendantes afin d'examiner et de contrôler les activités financières et de gestion de l'exécutif.

L'acteur le plus important au cours de la phase d'audit est l'Institution supérieure de contrôle (ISC), qui, selon la Banque mondiale, « fournit le plus haut niveau d'audit externe des organismes gouvernementaux dans un pays. » Cette institution doit être indépendante, examiner régulièrement les mesures fiscales et administratives du gouvernement et produire des rapports en temps opportun aux organes administratifs qu'il vérifie ainsi qu'à l'Assemblée législative et au public. Ces rapports peuvent fournir des indications précieuses sur des questions telles que la mauvaise gestion des fonds, la sous utilisation des services sociaux vitaux, les irrégularités dans

les processus de passation des marchés, et la corruption potentielle par des agents publics.

L'ISC en Tunisie est appelée la Cour des comptes, qui est un organe judiciaire dotée de nombreuses fonctions d'audit. Elle examine les comptes budgétaires des gouvernements nationaux et infranationaux, ainsi que ceux des institutions publiques et des entreprises publiques. Elle détient le pouvoir d'évaluer la gestion de ces organismes, et, à travers ses institutions affiliées, peut prononcer des sanctions pour mauvaise gestion à l'encontre des bureaucrates.

L'Article 117 de la nouvelle Constitution mentionne ces responsabilités. Il stipule également que la Cour des comptes doit préparer et soumettre un rapport annuel à l'Assemblée législative, entre autres, et doit mettre son rapport à la disposition du public.

La phase d'audit en Tunisie commence lorsque les ordonnateurs et les agents comptables de chacun des ministères et départements soumettent leurs comptes définitifs au ministère des Finances et à la Cour des comptes. Le ministère des Finances commence alors à travailler sur deux documents : un Rapport de fin d'année et un projet de Loi de règlement du budget. La Loi organique du budget prévoit que la Loi de règlement du budget doit indiquer les prévisions initiales de la loi de finances concernant les recettes et les dépenses ainsi que les montants définitifs des recettes perçues et des dépenses autorisées au cours de l'exercice budgétaire. Ces projections, modifications et montants définitifs doivent être présentés par Chapitre (c'est-à-dire, par ministère), par Partie et par Article.¹³ Ce projet de document est ensuite soumis et voté par le corps législatif.

Pendant ce temps, la Cour des comptes commence à travailler sur son rapport annuel. Ce

¹³ Les Parties et les Articles seront expliqués plus en détail dans les Chapitres III et IV.



Un guide du budget tunisien

projet de Loi de règlement du budget que le ministère des Finances soumet à l'Assemblée législative. À l'identique de cette loi, le rapport de la Cour de l'auditeur doit présenter des informations qui montrent les projections initiales avec les dépenses réelles (pour les recettes et les dépenses), ventilées par Chapitre (c'est-à-dire, par ministère) et d'autres catégories (par exemple, les salaires publics, les investissements directs, etc.).

En d'autres termes, la Cour des comptes produit deux rapports par année : son rapport annuel, un document qui fournit des détails sur des programmes particuliers, des institutions et des gouvernements locaux, et le rapport qu'il prépare qui examine l'exécution du budget national.

La surveillance effectuée par ces auditeurs externes est un mécanisme essentiel grâce auquel les fonctionnaires et les bureaucrates sont tenus responsables de leurs décisions financières et de gestion. Pourtant, le processus d'audit n'est pas seulement un moyen d'évaluer l'efficacité actuelle du gouvernement ; il contribue également à veiller à ce que les erreurs du passé ne se répètent pas. Ce contrôle est essentiel pour assurer que le gouvernement améliore en permanence son utilisation des ressources publiques.

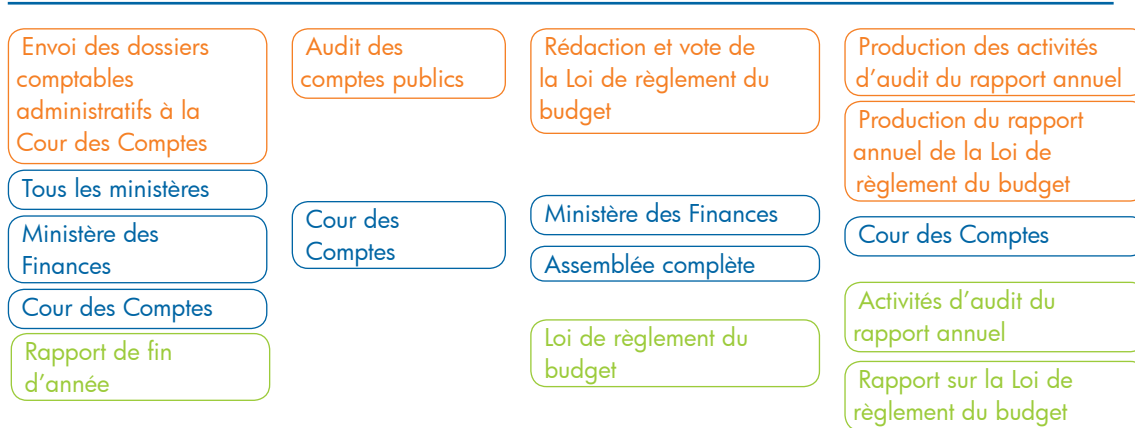
C'est à ce stade que les groupes de la société civile peuvent jouer un rôle important. La Cour des comptes formule des recommandations concrètes dans son rapport annuel, et les organisations de la société civile peuvent surveiller la mise en œuvre par le gouvernement de ces recommandations. En outre, les législateurs n'ont souvent pas le temps d'examiner les données révélées dans les rapports d'audit ou n'agissent pas suite aux recommandations émises. Cela peut être vrai en particulier lorsque les législateurs sont inexpérimentés et ont très peu de soutien de la part du personnel de recherche. Les organisations de la société civile peuvent contribuer à simplifier et à expliquer les rapports d'audit aux législateurs et à leur personnel, et elles peuvent inciter les législateurs à adopter des lois qui intègrent les aspects des recommandations de l'auditeur.

« L'audit social », une stratégie que certaines organisations ont utilisée, est un processus participatif dans lequel les organisations et les communautés évaluent l'utilisation des fonds publics et la qualité des services gouvernementaux. Les citoyens procèdent effectivement à un « audit » des programmes et des politiques gouvernementales qui ont un impact direct sur eux. Sur la base de leurs conclusions, ils peuvent faire des recommandations crédibles au gouvernement sur la façon dont il peut améliorer son utilisation de l'argent public et de ses services.¹⁴

14 Pour consulter des exemples de la façon dont les audits sociaux ont été utilisés, voir les documents "Social Audits in Kenya: Budget Transparency and Accountability" (<http://internationalbudget.org/publications/social-audits-in-kenya-budget-transparency-and-accountability/>) et "Social Justice Coalition Pushes for Access to Sanitation in Informal Settlements in South Africa" (<http://internationalbudget.org/publications/sjcpushes-for-access-to-sanitation-in-informal-settlements-in-south-africa/>).

Figure 2.5: Audit et contrôle (Étape 4)

Exercice budgétaire + 2-3 ans



Encadré 2.8 : Les lacunes de l'étape d'audit

Les lignes directrices sur les meilleures pratiques internationales stipulent qu'il n'est pas suffisant de rendre publics les documents budgétaires, mais que ceux-ci doivent également être publiés en temps opportun et fournir des informations complètes.

Bien que les documents d'audit soient désormais rendus publics par le gouvernement tunisien, ils sont publiés avec un retard considérable. Le tableau suivant indique les dates de publication des rapports de fin d'année et des rapports d'audit les plus récents.

Document	Produit par :	Fin de l'exercice budgétaire	Date de publication
Loi de règlement du budget	Ministère des Finances	Décembre 2009	15 janvier 2013
Rapport sur la Loi de règlement du budget	Cour des Comptes	Décembre 2011	Mai 2014
28e Rapport annuel des activités d'audit	Cour des Comptes	Décembre 2012	Mai 2014

Lorsque de tels retards se produisent pour rendre publics les rapports de fin d'année et les rapports d'audit, les acteurs de la société civile et les législateurs (et même les responsables de l'exécutif) ne peuvent pas recommander de réformes administratives ou de modifications budgétaires et politiques en temps opportun. Par exemple, le rapport le plus récent de la Cour des comptes sur la Loi de règlement du budget de 2011, qui fournit des informations importantes sur l'exécution du budget (et, indirectement, sa formulation), a été publié trop tard pour être utilisé par les acteurs de la société civile ou les responsables publics et contribuer à façonner la formulation du budget, même pour les exercices 2013 et 2014.



Un guide du budget tunisien

La publication du Rapport de fin d'année du ministère des Finances a également été considérablement retardée. Tout aussi important, le rapport est semblable aux rapports mensuels que le ministère publie en ce que les informations présentées sont agrégées et ne fournissent pas les données ventilées par ministère ou par programme.

La combinaison de documents publiés tardivement et sans informations complètes rend difficile de tenir les fonctionnaires responsables de leurs actes et pour les parties intéressées de faire les changements budgétaires et politiques nécessaires qui pourraient avoir un effet significatif sur la vie des citoyens. Les acteurs de la société civile doivent inciter le ministère des Finances et la Cour des comptes à publier des documents plus complets en temps opportun.



CHAPITRE 3

D'où provient l'argent du gouvernement ?

Pour que les gouvernements s'acquittent de leurs obligations, notamment assurer la prestation des services essentiels à la population et assurer l'ordre public et la sécurité, ils doivent recueillir des fonds. La plupart des revenus d'un gouvernement, dans la plupart des pays, proviennent de taxes prélevées sur les particuliers et les entreprises. Cela est vrai en Tunisie, ce qui signifie que, pour l'essentiel, ce sont les citoyens et les entreprises tunisiens qui fournissent la majorité des revenus du gouvernement et, par conséquent, financent la plupart de ses activités de la Tunisie. Cependant, il arrive souvent que le gouvernement ne parvienne pas à générer suffisamment de revenus par le prélèvement de taxes, de frais, etc. pour financer tout ce qu'il veut et tout ce dont il a besoin. Dans de tels cas, il doit emprunter - soit auprès de ses propres citoyens, d'autres pays ou d'organisations multilatérales - pour combler la différence. C'est ce que fait également le gouvernement tunisien

Ce chapitre traite d'un éventail de questions liées aux recettes publiques et comprend les sections suivantes :

- Les raisons justifiant l'examen des recettes - Cette section se penche sur les raisons qui expliquent l'importance pour les analystes et militants de la société civile d'examiner la façon dont le gouvernement collecte l'argent.
- La classification des recettes - Cette section explique comment les recettes sont classées dans la loi de finances, et les raisons de la classification.
- L'analyse des recettes - Cette section (la plus longue de ce chapitre) s'appuie sur les documents rendus publics par le gouvernement pour fournir une analyse de base concernant la provenance des fonds du gouvernement tunisien. Cette section comprend trois parties, qui traitent, à leur tour, des recettes fiscales, des recettes non fiscales et des prêts nationaux et étrangers.

Les raisons justifiant l'examen des recettes

De nombreuses organisations de la société civile se concentrent sur la façon dont l'argent public est alloué et dépensé plutôt que sur la façon dont l'argent public est collecté. Cependant, il est tout aussi important de savoir d'où provient l'argent du gouvernement pour au moins trois raisons :



- 1) Une grande partie des recettes provient des taxes et des frais collectés à partir des revenus des particuliers, des bénéfices des entreprises, et de la vente de biens et de services. Par conséquent, la décision consistant à dire qui doit payer combien d'impôts affecte directement le montant détenu par les citoyens.
- 2) Le gouvernement peut affirmer qu'il n'a pas les ressources nécessaires pour fournir des services essentiels à chaque citoyen. En effet, la structure fiscale peut entraîner une base de revenus qui reste insuffisante pour payer les biens et les services souhaités. L'analyse du système fiscal vous donnera quelques indices quant à savoir si le gouvernement a les ressources nécessaires pour répondre aux besoins des citoyens et, si non, les raisons pour lesquelles il ne peut pas les satisfaire.
- 3) Lorsque le gouvernement a besoin d'emprunter pour atteindre ses objectifs de revenus, il est essentiel de connaître tant le montant emprunté par le gouvernement que les conditions des prêts. Quel est l'objectif du prêt et à quelle fin sera-t-il utilisé ? Le prêteur impose-t-il des exigences restrictives sur le

gouvernement ? Quels seront les effets à long terme de l'endettement ? La charge du remboursement du prêt pèsera-t-elle sur les générations futures et représentera-t-elle un risque pour les services publics ? Le fait de comprendre les recettes vous aidera à répondre à ces types de questions.

Classification des recettes

D'où provient l'argent du gouvernement tunisien ? Pour le savoir, la meilleure source d'information est le budget annuel (la loi de finances et non pas la loi organique) ainsi que les Rapports d'exécution que le ministère des Finances produit chaque mois et chaque année. La loi de finances fournit des données détaillées sur les montants que le gouvernement prévoit de recouvrir au cours du prochain exercice budgétaire et comment il prévoit de collecter ce montant. Les rapports d'exécution indiquent les montants que le gouvernement a réussi à collecter.

La Loi organique du budget prévoit la manière dont les recettes et les dépenses doivent être fixées dans la loi de finances annuelle. Le tableau 3.1 indique la répartition des recettes de l'État.¹⁵

Tableau 3.1 : Parties et catégories des recettes de l'État

Titre	Ressources du Titre I		Ressources du Titre II			Fonds du Trésor					
Parties	1 Recettes fiscales réelles	2. Recettes non fiscales réelles	3. Recettes exceptionnelles	4. Recettes issues des prêts		5. Fonds du Trésor					
Catégories	1. Impôts directs	2. Impôts indirects	3. Recettes financières réelles	4. Recettes réelles des biens de l'Etat	5. Remboursement du principal des prêts	6. Autres recettes exceptionnelles	7. Prêts nationaux	8. Prêts étrangers	9. Prêts étrangers affectés	10. Recettes fiscales affectées aux prêts étrangers	11. Recettes non fiscales affectées aux fonds du Trésor

15 Articles 6-9 de la Loi organique du budget.



Un guide du budget tunisien

Avant d'entrer dans plus de détails, examinons les principaux secteurs des recettes du gouvernement, telles qu'elles sont présentées dans la deuxième ligne (Parties) du Tableau 3.1 :

- La Partie 1 (recettes fiscales actuelles) représente tous les revenus que l'État s'attend à recevoir des impôts, y compris ceux qui sont prélevés sur les revenus des particuliers, les bénéficiaires des entreprises et les biens et les services. Les recettes fiscales constituent la plus grande partie des revenus du gouvernement (voir la Figure 3.1).
- La Partie 2 (recettes non fiscales réelles) représente généralement les revenus que le gouvernement s'attend à recevoir des bénéficiaires des entreprises publiques, des ventes de biens de l'État, des revenus issus des ressources naturelles, de la privatisation des entreprises publiques, etc.
- La Partie 3 (recettes exceptionnelles) représente l'estimation de ce que le gouvernement pourra recevoir de façon inattendue. Cela comprend également les remboursements sur l'argent qu'il a prêté.
- La Partie 4 (Revenus sur prêts) représente les recettes attendues provenant des emprunts.

Ces recettes comprennent à la fois les prêts étrangers et les prêts nationaux au gouvernement.

- La Partie 5 (fonds du Trésor) représente les recettes qui sont généralement mises de côté pour les grands programmes nationaux. Elles proviennent aussi bien des recettes fiscales que des recettes non fiscales. Des exemples de la Loi de finances 2014 comprennent le Fonds national pour l'emploi, le Fonds national de solidarité sociale, et le Fonds pour la protection des zones touristiques.¹⁶

Lorsque vous commencerez à travailler avec des documents budgétaires, vous remarquerez que les informations sont souvent présentées de différentes façons, ce qui peut rendre la compréhension du budget difficile. Dans de tels cas, vous devez examiner plusieurs sources ou consulter directement les responsables gouvernementaux pour bien comprendre ce que vous voyez.

Le Tableau 3.2 montre comment ces informations sont présentées dans le Budget des citoyens du gouvernement.

Tableau 3.2 : Parties reclassées

Recettes fiscales	Recettes non fiscales	Prêts nationaux	Prêts étrangers
1. Impôts directs	3. Recettes financières réelles	7. Prêts nationaux	8. Prêts étrangers
2. Impôts indirects	4. Recettes réelles des biens de l'État		9. Prêts étrangers attribués
10. Recettes fiscales affectées au Fonds du Trésor	5. Remboursement du principal du prêt		
	6. Autres recettes exceptionnelles		
	11. Recettes non fiscales affectées au Fonds du Trésor		

¹⁶ Voir le Tableau B de la Loi de finances 2014 pour consulter la liste complète des Fonds du Trésor.

Analyse des recettes

Examinons désormais les recettes figurant dans la Loi de finances 2014, suivant le format utilisé dans le Budget des citoyens.

Tableau 3.3 : Estimations des recettes en 2014 (en millions de TND)

Type de recettes	Montant
Recettes fiscales	17 897
Recettes non fiscales	2390
Prêts nationaux	2 500
Prêts étrangers	5 338
Total	28 125

La plus grande part (64 pour cent) provient des impôts ; la deuxième plus grande part provient des prêts étrangers (19 pour cent). Les sections suivantes fournissent plus de détails sur chacune de ces quatre sources de revenus.

Recettes fiscales

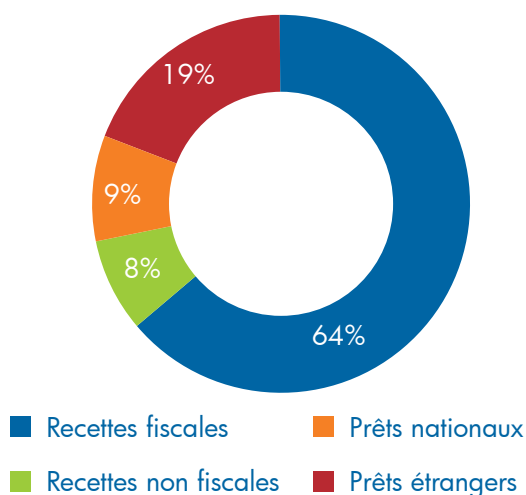
Les recettes fiscales sont divisées en impôts directs et en impôts indirects.

Impôts directs

Les impôts directs sont prélevés sur les revenus des particuliers et les bénéfices des sociétés, et versés directement au gouvernement. En Tunisie, les impôts directs sont ventilés en deux grandes catégories :

La Figure 3.1 utilise les mêmes données que le Tableau 3.3 pour fournir une image claire de l'importance relative des différentes formes de revenus.

Figure 3.1 : Répartition des recettes en tant que part du revenu total, 2014



1. Les impôts sur le revenu que les particuliers versent au gouvernement sur les revenus qu'ils reçoivent.
2. L'impôt sur les sociétés que les entreprises versent au gouvernement sur les bénéfices qu'elles réalisent. En Tunisie, certains documents que vous trouverez sur l'impôt des sociétés les ventilent davantage en impôts des sociétés pétrolières et en impôts provenant d'autres types de sociétés.

Le taux d'imposition des particuliers est progressif. Cela signifie qu'une personne gagnant un revenu plus élevé paie un pourcentage plus élevé de ce revenu en impôts. Le Tableau 3.4 présente les taux d'imposition des particuliers en Tunisie.



Un guide du budget tunisien

Tableau 3.4 : Taux d'imposition des revenus des particuliers

Montant du revenu (en TND)	Taux d'imposition
0 à 1 500	0%
1 501 à 5000	15%
5 001 à 10 000	20%
10 001 à 20 000	25%
20 001 à 50 000	30%
50 001 et plus	35%

Les tableaux des taux d'imposition peuvent être sources de confusion. Par exemple, le Tableau 3.4 semble indiquer que toute personne qui gagne entre 1501 et 5000 TND par an paie 15 pour cent de son revenu total en impôt. Cependant, cela n'est pas le cas. Au lieu de cela, un individu dont le revenu annuel est 7000 TND paiera zéro pour cent sur les salaires situés entre 0 et 1500 TND ; plus 15 pour cent sur les salaires situés entre 1501 et 5000 TND ; plus 20 pour cent sur les salaires situés entre 5001 et 7000 TND. Par conséquent, la personne devra payer :

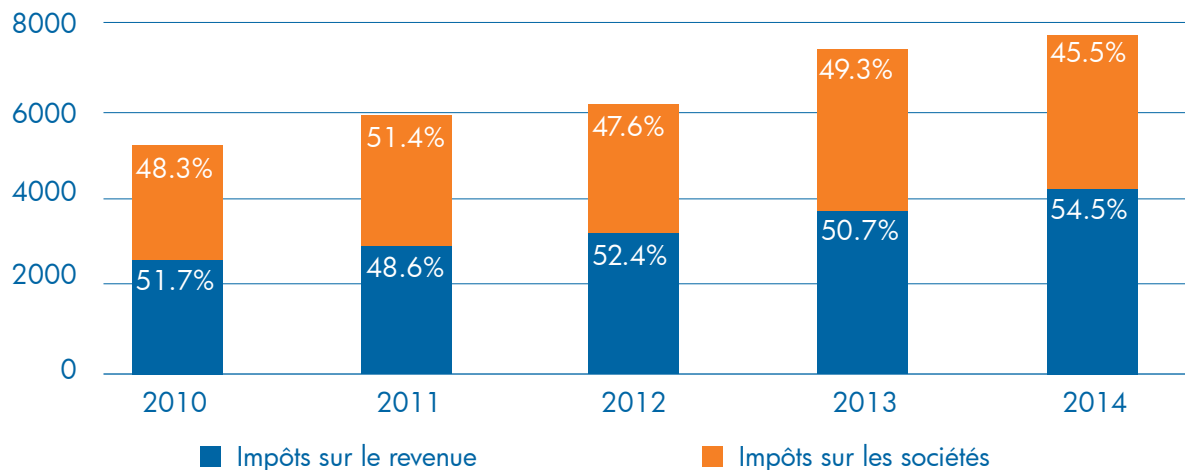
$$((1,500 - 0) * 0) + ((5,000 - 1,501) * 0.15) + ((7,000 - 5,001) * 0.20) = 924.65 \text{ TND}$$

Le montant de l'impôt payé (924,65 TND sur un revenu annuel de 7000 TND) signifie que le taux d'imposition effectif de cette personne est de 13,2 pour cent, plutôt que les 20 pour cent que le tableau indique à première vue.

La majorité des sociétés basées en Tunisie sont soumises à un taux d'imposition sur les sociétés de 30 pour cent. Certains types d'activités économiques, telles que la pêche et l'agriculture, sont soumis à un taux de 10 pour cent. Alors que d'autres types d'activités économiques, telles que celles réalisées par les entreprises d'investissement et les compagnies d'assurance, les recouvreurs de la dette et les opérateurs des télécommunications, sont soumises à un taux d'imposition de 35 pour cent.¹⁷

Combien de recettes fiscales proviennent des particuliers et combien proviennent des sociétés ? La Figure 3.2, qui est basée sur les informations publiées dans les rapports d'exécution du ministère des Finances, présente une ventilation.

Figure 3.2 : Impôts directs, 2010-2014



Source: Rapport d'exécution du ministère des Finances, décembre 2013 ; les estimations de l'année 2013 proviennent de la Loi complémentaire de finances ; les estimations 2014 proviennent de la Loi de finances 2014.

17 Pour consulter la liste complète, voir l'Article 49 du Code des impôts, consultable sur le site <http://www.impots.finances.gov.tn/documentation/documentation.htm>



Ainsi que les chiffres le montrent, les recettes fiscales dans leur ensemble ont augmenté chaque année depuis 2010. Pourtant, la part des recettes provenant des sociétés a diminué de 48,3 pour cent en 2010 à 45,5 pour cent en 2014. Bien que ces chiffres ne permettent pas d'avoir une image complète des recettes fiscales, ils soulèvent des questions importantes sur la fiscalité en Tunisie. Notamment le fait de savoir si les entreprises contribuent suffisamment aux caisses de l'État ou si les citoyens assument une charge trop lourde.

Impôts indirects

Un impôt indirect est celui qu'un individu ou une société paie au final, mais qui est prélevé par un intermédiaire qui transmet les recettes fiscales au gouvernement. À l'échelle internationale, les types les plus fréquents d'impôts indirects sont les taxes de vente, les taxes à valeur ajoutée (TVA), les taxes d'accise et les taxes douanières. En Tunisie, les impôts indirects les plus fréquents sont la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) ; la taxe d'accise et les taxes douanières.

La taxe à valeur ajoutée (TVA) est prélevée sur la plupart des activités économiques en Tunisie. La loi stipule que la TVA est appliquée aux entreprises à caractère industriel ou artisanal, ainsi qu'aux entreprises qui fournissent un service professionnel ou commercial. Les biens et services sur lesquels la TVA est prélevée sont :

- Une TVA à 6 pour cent est appliquée aux services de la plupart des professionnels de la santé, aux entrées dans les musées, aux produits artisanaux locaux et à certains aliments en conserve tels que la harissa et les sardines.
- Une TVA à 12 pour cent est appliquée aux services de technologie de l'information, à l'hébergement en hôtel et à la restauration,

aux excursions et aux circuits des agences de voyage et aux services fournis par les architectes, les ingénieurs et les avocats.

- Une TVA à 18 pour cent est prélevée sur les opérations commerciales qui ne sont pas soumises à l'un des taux ci-dessus.

Comme vous avez pu le constater, les raisons pour lesquelles un taux de TVA est appliqué à une certaine activité et pas à une ne sont pas toujours visibles. Il est également important de noter que cette liste de biens et services a été modifiée à de nombreuses reprises au cours des années, et que de nombreux biens et services sont exonérés de TVA.¹⁸

Une taxe d'accise est un impôt indirect prélevé sur la production et la vente de certains types de marchandises. Des exemples de produits qui sont imposés sous forme d'accise comprennent : le tabac, l'alcool, les produits pétroliers et les véhicules automobiles.

Une taxe d'accise est différente d'une TVA de plusieurs manières. Premièrement, elle est généralement appliquée à une gamme beaucoup plus étroite de produits et, historiquement dans le monde, ces produits ont souvent été ceux que le gouvernement dissuade les citoyens de consommer (par exemple, l'alcool et le tabac) Aujourd'hui, certains gouvernements prélèvent une taxe d'accise sur les produits qui peuvent nuire à l'environnement, tels que les voitures.

Deuxièmement, une taxe d'accise est généralement perçue par unité de production ou de consommation plutôt que comme un pourcentage de la valeur ; à savoir que le consommateur paie un montant fixe par litre d'essence, par litre d'alcool ou par paquet de cigarettes. En Tunisie, par exemple, la

¹⁸ Il convient de noter que les Articles 31-33 de la Loi de finances a apporté quelques modifications au code de la TVA. Un des changements consiste à exonérer de la TVA la production, la diffusion, et la projection de spectacles culturels. Pour consulter la liste complète des exonérations et des taux d'imposition des activités non exonérées, voir le code de la TVA à l'adresse http://documentations.finances.gov.tn:90/dgeff/cadre_principal_documentation.php?root=TVA%20et%20DC



Un guide du budget tunisien

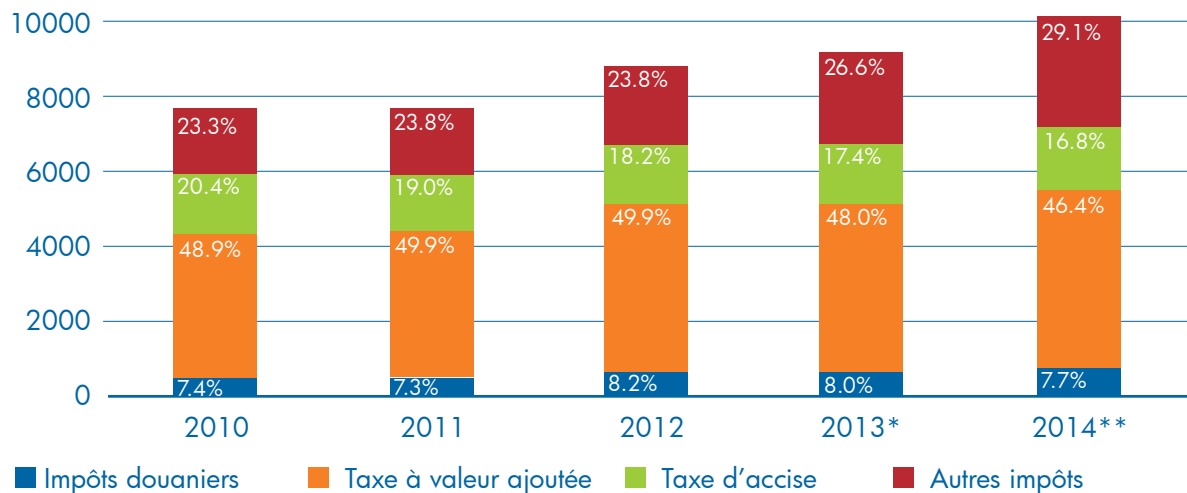
taxe d'accise sur une bouteille de bière d'une contenance inférieure ou égale à 0,32 litres est de 0,43 TND (un montant fixe, pas un pourcentage), et la taxe sur une bouteille de vin (non pétillant) d'une contenance inférieure ou égale à ,375 litres est de 0,45 TND.¹⁹

Une taxe douanière est une taxe qui est prélevée sur l'importation ou l'exportation de marchandises à l'intérieur et l'extérieur de la Tunisie et qui est réglementée par le Bureau des douanes, qui est basé au ministère des Finances.²⁰ Il est important de noter que les produits importés sont

généralement soumis à une taxe douanière au moment de l'importation, puis à une TVA ou une taxe d'accise lorsqu'ils sont vendus.

Un rapport d'exécution publié par le ministère des Finances révèle la part de chacun de ces impôts comme proportion de l'ensemble des impôts indirects. La Figure 3.3 montre que les recettes provenant des impôts indirects augmentent régulièrement depuis 2010 et que la TVA constitue la plus grande part des impôts indirects en Tunisie.

Figure 3.3: Total des impôts indirects, 2010-2014



Source : Rapport d'exécution du ministère des Finances, décembre 2013. * Les estimations de l'année 2013 proviennent de la Loi complémentaire des finances. ** Les estimations de l'année 2014 proviennent de la Loi complémentaire des finances

Ce chiffre soulève deux questions qui nécessitent plus de recherches pour répondre. Premièrement, bien qu'une augmentation du montant des impôts indirects prélevés soit observée, les rapports d'exécution du gouvernement ne prennent pas en compte l'inflation. En effet, la plupart des documents gouvernementaux ne fournissent que des chiffres budgétaires actuels plutôt que les chiffres corrigés de l'inflation. Cependant, nous savons que l'inflation s'est produite : un dinar

en 2014 n'achète pas autant de biens ou de services qu'achetait un dinar en 2010. Lorsque l'on compare les chiffres du budget d'une année à l'autre, il est important d'ajuster les chiffres de l'inflation pour être en mesure de comparer le pouvoir d'achat du dinar au cours des différentes années. Cela nous aide à comprendre la quantité de biens et services que le budget du gouvernement peut acheter au cours des années différentes.²¹

19 Voir http://documentations.finances.gov.tn:90/dgelf/cadre_principal_documentation.php?root=TVA%20et%20DC

20 Voir <http://www.douane.gov.tn>

21 La façon la plus simple de tenir compte de l'inflation est d'utiliser l'indice des prix à la consommation (IPC), qui est publié régulièrement par la Banque Centrale de Tunisie (<http://www.bct.gov.tn/>). Pour en savoir plus sur l'inflation et la façon de l'utiliser dans l'analyse du budget, voir le Guide de l'inflation de l'IBP (<http://openbudgetsgame.org/inflationguide/>).



Un guide du budget tunisien

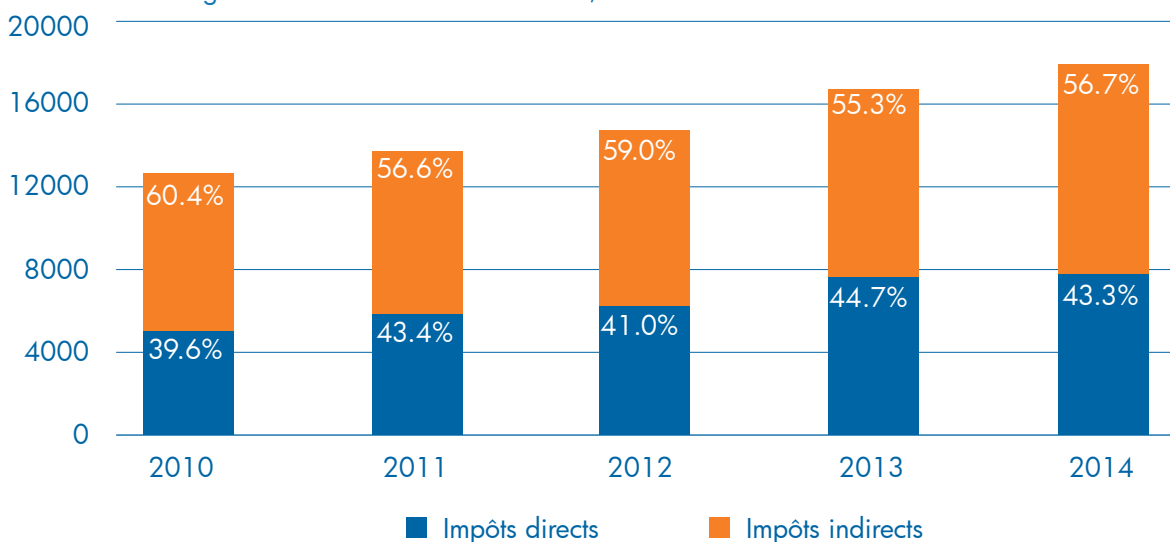
Deuxièmement, quels sont les « autres impôts » qui sont présentés dans la Figure 3.3 ? La figure montre que le plus gros contributeur à l'augmentation des impôts indirects est l'augmentation des autres impôts. Toutefois, le rapport d'exécution ne précise pas la nature de ces impôts. En examinant d'autres documents gouvernementaux, il semble que ces impôts peuvent inclure les taxes foncières, les taxes

d'assurance et les taxes locales. Cela reste toutefois quelque peu flou.

Impôts directs vs. Impôts indirects

Maintenant que nous avons examiné la composition des impôts directs et des impôts indirects, passons à la part relative de chacun. La Figure 3.4 montre combien chacun représente une part des recettes fiscales totales.

Figure 3.4: Recettes fiscales totales, 2010 à 2014 en millions de TND



Source : Rapport d'exécution du ministère des Finances, décembre 2013 ; les estimations de l'année 2013 proviennent de la Loi complémentaire de finances ; les estimations 2014 proviennent de la Loi de finances 2014.

Ainsi que le laissent penser la Figure 3.2 et la Figure 3.3, les recettes fiscales totales en Tunisie n'ont pas cessé d'augmenter. La Figure 3.4 montre que les impôts indirects représentent une part plus importante des recettes fiscales que les impôts directs, mais leur part semble être à la baisse. Le gouvernement prévoit que leur part devrait être de 56,7 pour cent en 2014, en baisse par rapport aux 60,4 pour cent en 2010.

Quelles sont les implications de ces résultats ? Nous ne devons pas oublier que les chiffres pour 2013 et 2014 ne sont que des estimations.

Les augmentations des recettes fiscales peuvent s'avérer moins importantes que ce qui était prévu par le gouvernement.²² Le gouvernement s'attendait peut-être à une augmentation des contributions fiscales directes sachant qu'il prévoyait la baisse du chômage (de ce fait, davantage de particuliers paieraient l'impôt sur le revenu). En réalité, selon la Banque mondiale, le chômage en Tunisie a diminué de 16,7 pour cent en 2012 à 15,3 pour cent en 2013.²³ Les résultats pourraient également nous inciter à nous demander si le gouvernement s'appuie excessivement sur les impôts indirects. Cela

22 Comme nous l'avons vu au Chapitre 2, le gouvernement ne publie pas toujours les informations en temps opportun, notamment lorsqu'elles sont liées à l'exécution du budget. C'est la raison pour laquelle les chiffres définitifs des dépenses de l'année 2013 n'étaient pas disponibles au moment de la rédaction de ce guide.



Un guide du budget tunisien

indiquerait que les personnes ayant des revenus faibles et moyens portent une charge fiscale plus importante que celles qui ont des revenus élevés. Pourquoi ? Rappelez-vous qu'une partie considérable des impôts indirects proviennent de la TVA et des taxes d'accise, qui sont tous deux perçus sur les marchandises et services. Ces taxes ne sont pas progressives : tous les consommateurs paient la même taxe sur un bien ou un service spécifique, et donc, ces taxes ont un impact plus important sur ceux qui ont moins d'argent à dépenser. Par exemple, une TVA à 6 pour cent sur des services médicaux peut ne pas représenter beaucoup pour une personne gagnant un salaire élevé, mais elle peut-être élevée pour une personne dont la rémunération est faible. Pour cette raison, les impôts indirects sont considérés comme plus régressifs que la majorité des impôts sur le revenu, pour lesquels vous payez selon ce que vous gagnez. Bien que la Figure 3.4 ne montre pas en soi que les personnes à revenus faibles et moyens sont frappées de façon disproportionnée par la fiscalité, elle soulève des questions qui méritent un examen plus approfondi.

Recettes non fiscales

Les recettes non fiscales incluent les revenus de la propriété de l'État, les recettes exceptionnelles et le recouvrement du capital des prêts. Celles-ci peuvent varier considérablement d'une année à l'autre. Il est souvent difficile de connaître avec exactitude ce que sera la composition des recettes non fiscales pour une année donnée, en particulier lorsque les informations fournies décrivent les recettes en des termes vagues. Par exemple, la Loi de finances 2014 indique simplement, dans la catégorie 3 (Revenus financiers réels), que le gouvernement estime des recettes de 532 millions de TND en provenance des « transferts des entreprises publiques et des revenus du Trésor, » sans donner plus de détails.²⁴

Lorsque les principaux documents budgétaires ne sont pas clairs, il peut être nécessaire de recueillir des informations provenant d'autres sources. Dans ce cas, nous devons examiner le Budget des citoyens pour mieux comprendre ce que signifient les « transferts des entreprises publiques et les revenus du Trésor ». Dans le Budget des citoyens, la plupart de ces transferts (500 millions TND) sont appelés « revenus des entreprises », qui sont les produits d'exploitation des entreprises détenues ou contrôlées par l'État. En 2014, le gouvernement estime que 90 pour cent de ces revenus dits des entreprises proviendront de trois sources : la Banque Centrale de Tunisie ; Tunisie Telecom et la Société des phosphates de Gafsa.²⁵

En plus des « transferts » ou des « revenus d'entreprise », les recettes non fiscales comprennent les recettes suivantes :

- Les revenus confisqués : Il s'agit des revenus issus de la vente des actifs de la famille Ben Ali, qui consistait d'actifs provenant de presque tous les secteurs économiques, y compris la banque, l'aviation, la construction, l'automobile et les télécommunications.
- Autres revenus issus des biens de l'État : Cette catégorie peut englober la vente de l'une des propriétés de l'État, qui comprend en Tunisie des bâtiments, des épaves et des vieux meubles.
- Recettes pétrolières : La Tunisie n'a pas perçu de recettes issues des revenus pétroliers depuis 2012.
- Redevances sur le gaz : Dans le cadre du pipeline transméditerranéen, l'État tunisien reçoit des redevances pour le transport du gaz de l'Algérie vers l'Italie.
- Privatisation : Bien qu'aucune recette ne soit attendue de la privatisation en 2014, l'État

23 Voir <http://www.worldbank.org/en/country/tunisia/overview>

24 La loi de finances 2014 est consultable à cette adresse <http://www.finances.gov.tn/>

25 Budget des citoyens 2014 (http://www.finances.gov.tn/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=712&view=finish&cid=673&catid=1&lang=fr)

a généré des revenus au cours des dernières années issus de la vente de tout ou partie de ses parts dans les entreprises qu'il contrôlait ou dans lesquelles il avait un intérêt. Depuis 2012, le gouvernement a généré des recettes de la vente de ses parts dans Tunisiانا, Ennakl, la Banque de Tunisie et City Cars (Kia Motors), entre autres.²⁶

paiements et des contributions à la caisse de sécurité sociale. En théorie, ces fonds ne doivent être utilisés que pour fournir un filet de sécurité aux personnes qui en ont besoin.²⁷

Le Tableau 3.5 fournit une ventilation des recettes non fiscales depuis 2010. C'est une façon classique de présenter les informations budgétaires dans les rapports d'exécution.

- Fonds de sécurité sociale ! Il s'agit des revenus que le gouvernement perçoit à partir des

Tableau 3.5 : Recettes non fiscales, 2010 - 2014

	2010	2011	2012	LFC 2013	Prévisionnel 2013	LF 2014
Recettes pétrolières	125,9	132,4	0	0	0	0
Redevances liées au gazoduc	289,5	277,3	210,5	119	109,7	130
Revenus des entreprises	796	1 566,5	757,5	1072	1 070,7	500
Subventions	54,1	207,4	632,8	263,9	221,4	214
Recettes de privatisation	0	339,8	1105	1 070,4	1 070,6	0
Reçus des emprunts remboursés	319	280	183,3	120,5	147	100
Autres recettes non fiscales	540,1	319,8	734,7	1 299,2	1 006,8	1446
Total	2 124,6	3 123,2	3 623,8	3 945	3 626,2	2 390
Inclus dans les « Autres recettes non fiscales »						
Revenus confisqués			194	823	479	1000
Liquidités confisquées			41	45	45	-

Source : Rapport d'exécution du ministère des Finances, décembre 2013.

Remarques : la LFC 2013 est la loi de finances complémentaire de l'année 2013 ; la colonne du prévisionnel 2013 représente les recettes qui doivent être collectées en 2013, selon les estimations de la fin du mois de novembre ; LF 2014 est la Loi de finances 2014

Selon le Tableau 3.5, un certain nombre de questions peuvent nécessiter davantage de recherche :

- Pourquoi les redevances du gazoduc ont diminué de façon significative entre 2010 et 2014 ? Pourquoi le gouvernement ne prend-il pas en compte les revenus pétroliers ?
- Les recettes de privatisation étaient significatives en 2012 et 2013, mais le gouvernement ne prévoit aucun revenu en 2014. Pourquoi ?
- Les estimations du ministère pour les recettes non fiscales en 2013 (colonne du prévisionnel 2013) sont toutes relativement proches de ce qui a été estimé dans la Loi complémentaire de finances 2013 (colonne LFC 2013). Pourtant, dans le contenu d'une ligne « revenus confisqués », les deux estimations diffèrent considérablement. Le gouvernement avait prévu à l'origine, à la fin de l'année 2012, de collecter 823 millions de TND en revenus confisqués, mais à la fin de l'année 2013, il prévoyait de percevoir 479 millions de TND. Comment s'explique cette différence ?

²⁶ Voir par exemple le document « 2013 Investment Climate Statement - Tunisia », publié par le Département d'Etat Américain : <http://www.state.gov/e/eb/rls/othr/ics/2013/204750.htm>

²⁷ Rapports d'exécution du ministère des Finances http://www.finances.gov.tn/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=581&view=viewcategory&catid=8&lang=fr



Un guide du budget tunisien

Ensemble, les recettes fiscales ainsi que des recettes non fiscales sont souvent appelées « ressources propres » en Tunisie. Comme nous l'avons constaté à la Figure 3.1, l'ensemble de ces ressources représentent environ 72 pour cent des recettes totales attendues en 2014. Voyons maintenant d'où les 28 pour cent restants doivent provenir.

Prêts nationaux et étrangers

Lorsqu'un gouvernement prévoit de dépenser plus d'argent qu'il n'apportera de ses propres

ressources, il sera souvent amené à emprunter de l'argent pour compenser la différence. Comme nous l'avons vu dans la Figure 1.1, le gouvernement tunisien s'appuiera sur les emprunts (nationaux et étrangers) pour plus d'un quart de ses revenus en 2014. Au cours des cinq dernières années, ce chiffre a augmenté régulièrement, passant de 17 pour cent en 2010 à un montant estimé à 28 pour cent en 2014. Cette augmentation est considérable et s'explique probablement par le fait que l'économie tunisienne a été durement frappée après la révolution de 2011.

Encadré 3.1 : Une dette publique élevée est-elle nocive ?

Il arrive souvent que lorsque l'économie dans son ensemble souffre, que les « ressources propres » du gouvernement diminuent, principalement parce que les individus et les sociétés contribueront moins à l'impôt en raison de la hausse du chômage, de l'instabilité des emplois et d'une diminution des bénéficiaires. Lorsque les « ressources propres » diminuent en raison d'une conjoncture économique difficile, les gouvernements empruntent plus qu'ils ne le feraient normalement. Alors que les gouvernements ne peuvent pas rembourser ces prêts rapidement, ils commencent à acquérir de la dette publique. Cette dette doit être remboursée à un moment donné. La dette publique peut entraver l'action des futurs gouvernements, en limitant leur capacité de payer les services essentiels et les salaires des employés du secteur public.

Cependant, il est aujourd'hui largement reconnu que les gouvernements ne doivent pas simplement réduire les dépenses pendant les périodes économiques difficiles, sachant que cela risque d'aggraver davantage l'économie. Par conséquent, ils doivent emprunter. En particulier, pendant les périodes économiques difficiles, les populations les plus vulnérables ont souvent besoin de plus d'aide et les nouveaux chômeurs peuvent avoir besoin de l'aide du gouvernement en attendant la relance de l'économie. Si le gouvernement ne peut pas fournir un certain niveau de sécurité, les conséquences négatives sur les moyens d'existence des plus vulnérables et sur l'économie dans son ensemble pourraient être ressenties non seulement pendant quelques années, mais pendant des générations. En outre, lorsque l'économie se rétablit, la part des « ressources propres » du gouvernement devrait augmenter, permettant au gouvernement de rembourser l'argent qu'il a emprunté plus rapidement.

Ainsi, de quelle manière le gouvernement tunisien emprunte-t-il de l'argent ? Pour comprendre cela, il est préférable de diviser l'emprunt en deux catégories : les prêts nationaux et les prêts étrangers.

Prêts nationaux

Un gouvernement peut souvent emprunter auprès de différentes sources dans le pays. Il le fait généralement en vendant des obligations et des autres actifs financiers à des personnes qui prêtent effectivement de l'argent au gouvernement



en échange d'un paiement avec des intérêts futurs. Le gouvernement tunisien vend différents types d'obligations (à la fois à ses ressortissants et aux étrangers), en publiant les différents types d'obligations disponibles, le calendrier de remboursement et les taux d'intérêts de chaque type d'obligation. Le gouvernement publie des bons du Trésor et des obligations du Trésor à court terme (52 semaines) et à long terme, généralement de 4 ans à 15 ans.²⁸ Le gouvernement émettra parfois des « obligations nationales », dans le but exprès d'obtenir l'aide des citoyens et des investisseurs pour soutenir le budget de l'État. Par exemple, au printemps 2014, le gouvernement a publié trois types d'obligations pour lever 500 millions de TND afin de contribuer à financer certaines parties du budget.²⁹ Les rapports d'exécution du ministère des Finances produisent des informations globales sur le montant emprunté par le gouvernement par ces types de prêts.³⁰

Prêts étrangers

Les gouvernements peuvent également emprunter auprès d'autres pays ou auprès d'institutions multilatérales telles que la Banque mondiale et le Fonds monétaire international. Dans les documents budgétaires accessibles au public produits par le ministère des Finances, le gouvernement tunisien ne divulgue pas les détails les montants empruntés par chaque prêteur au gouvernement. Certaines de ces informations sont disponibles auprès de bureaux de presse, mais peuvent ne pas être fiables ou d'actualité. Dans tous les cas, une information utile, trouvée dans les rapports d'exécution du ministère des Finances est de savoir comment les prêts étrangers ont été utilisés. Il s'agit notamment de :

- L'appui budgétaire : Ce type de prêt n'est pas affecté à un projet particulier, mais est octroyé au gouvernement pour soutenir ses dépenses publiques. Le gouvernement, dans la plupart

des cas, utilise ces fonds à sa discrétion et gère les fonds conformément à ses procédures budgétaires normales.

- Prêts étrangers basés sur les projets : Ce type de prêt est destiné à des usages très spécifiques. En Tunisie, ces prêts sont utilisés pour les dépenses en capital. En 2014, 79 pour cent des prêts étrangers basés sur des projets seront dépensés par deux ministères : le ministère de l'Agriculture ; et le ministère de l'Infrastructure et de l'Environnement.
- Prêts étrangers réaffectés aux institutions publiques : Un faible pourcentage des prêts étrangers en Tunisie sont réaffectés pour soutenir les activités des institutions publiques administratives, telles que les hôpitaux publics.

L'importance relative de ces différents types de prêts au cours des dernières années est présentée dans la Figure 3.5.

Recettes totales

Maintenant que nous avons examiné les différentes façons dont le gouvernement obtient son argent, revenons en arrière et tentons de voir la situation dans son ensemble.

La Figure 3.6 montre une répartition quelque peu différente des recettes en Tunisie par rapport à ce que nous avons vu dans le Tableau 3.3 et la Figure 1.1 et nous fournit quelques données historiques.

Comme nous l'avons vu dans ce chapitre, les revenus en Tunisie ont augmenté de façon constante (sans tenir compte de l'inflation). C'est ce que confirme la Figure 3.6. Cependant, cette figure montre également que les emprunts (prêts étrangers et nationaux plus dépôts du

28 Voir http://www.bct.gov.tn/bct/siteprod/stat_index.jsp

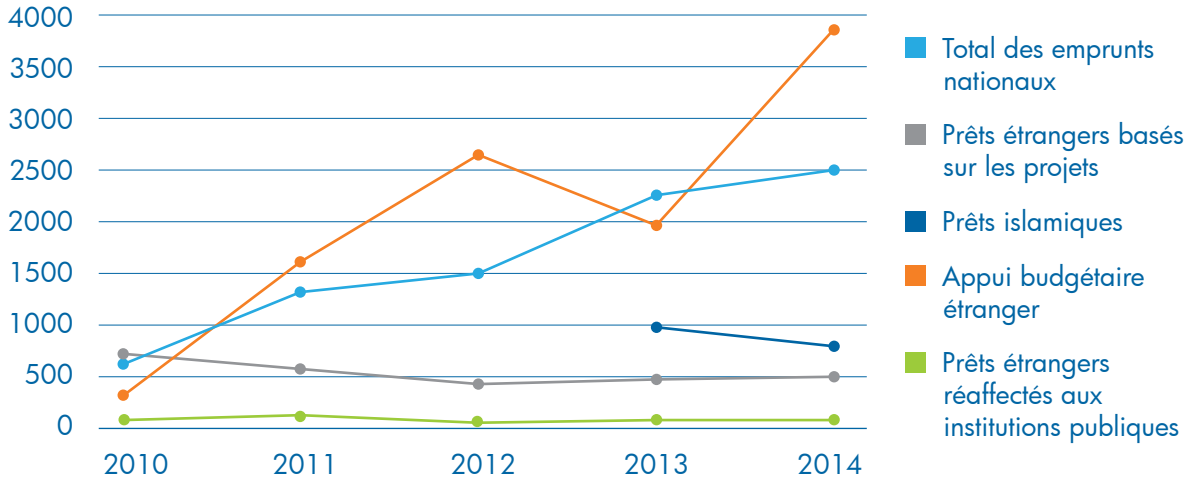
29 Voir http://www.huffpostmaghreb.com/2014/05/12/tunisie-emprunt-obligataire-nationale-n_5309978.html

30 Rapports d'exécution du ministère des Finances (http://www.finances.gov.tn/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=581&view=viewcategory&catid=8&lang=fr)



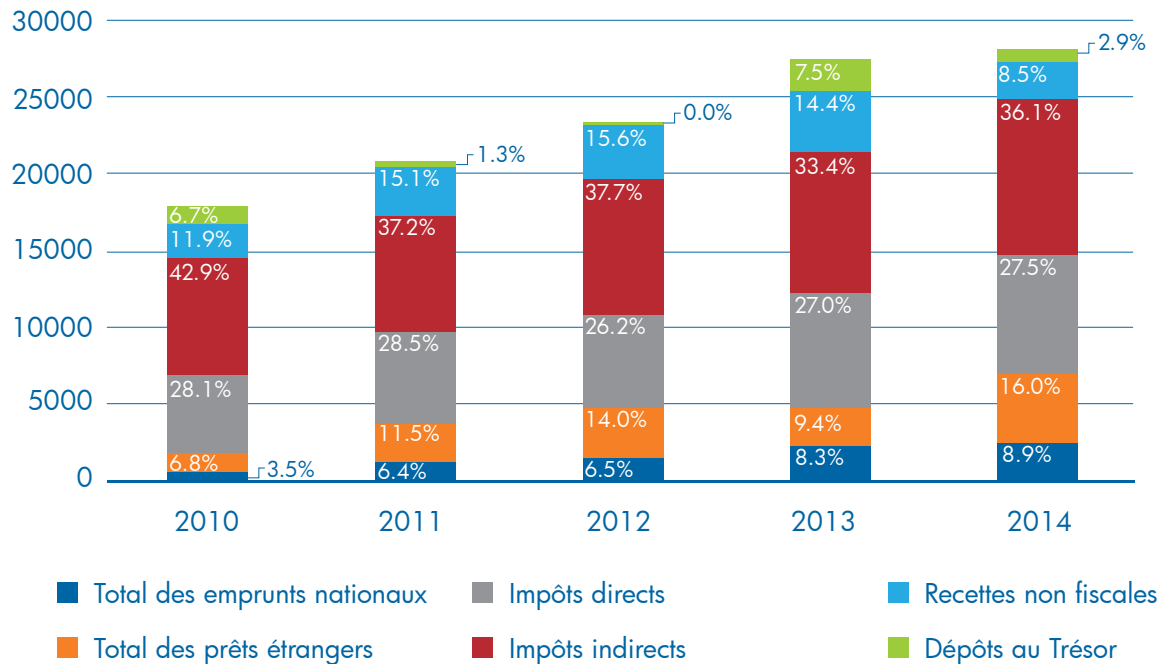
Un guide du budget tunisien

Figure 3.5: Emprunts totaux 2010 – 2014 en millions de TND



Source : Rapport d'exécution du ministère des Finances, décembre 2013 ; les estimations de l'année 2013 proviennent de la Loi complémentaire de finances ; les estimations 2014 proviennent de la Loi de finances 2014.

Figure 3.6: Recettes totales par type, 2010 – 2014



Source : Rapport d'exécution du ministère des Finances, décembre 2013 ; les estimations de l'année 2013 proviennent de la Loi complémentaire de finances ; les estimations 2014 proviennent de la Loi de finances 2014.



Un guide du budget tunisien

Trésor) en pourcentage des recettes totales ont considérablement augmenté, passant de 17 pour cent en 2010 à 27,8 pour cent en 2014.

Comme le montre l'Encadré 3.1, les emprunts et l'accumulation de la dette ne sont pas nécessairement une mauvaise chose, surtout lorsqu'un pays connaît une crise économique et / ou politique. Pour déterminer si l'augmentation des emprunts est justifiée, il est important de se poser deux questions.

La première, une diminution des « ressources propres », qui comprend les impôts directs et indirects et les recettes non fiscales a-t-elle été observée ? Bien que les figures précédentes indiquent que les recettes provenant des impôts indirects ont augmenté, elles montrent également les recettes provenant des impôts directs ont

stagné, en particulier entre 2011 et 2012. Nous avons également constaté que le gouvernement prévoit une baisse des recettes non fiscales, en raison d'une baisse des revenus provenant du pétrole, des redevances sur le gaz et des revenus provenant des entreprises publiques. Si la diminution des « ressources propres » peut raisonnablement être expliquée, l'augmentation des emprunts peut être justifiée.³¹

La deuxième question à considérer est comment le gouvernement prévoit-il de dépenser ses ressources ? Les priorités de dépenses du gouvernement sont-elles justifiées aux yeux du public ? Le gouvernement dépense-t-il ces fonds de manière efficace et efficiente ? Si non, des emprunts supplémentaires pourraient être financièrement irresponsables.

31 Comme indiqué précédemment, il est également important d'examiner les conditions des prêts. Quelles sont les conditions des prêts octroyés et acceptés par le gouvernement et quelles sont les conséquences sur les remboursements futurs ?



CHAPITRE 4

Où va l'argent ?

Maintenant que nous savons d'où provient l'argent du gouvernement, penchons-nous sur la manière dont il est dépensé. Tous les gouvernements ont des ressources limitées. C'est pourquoi les décisions qu'ils prennent sur la façon d'allouer ces ressources nous en apprennent beaucoup sur leurs priorités.

Comme cela a été mentionné dans le Chapitre 1, les décisions sur ce que le gouvernement dépensera au cours d'un exercice donné seront finalisées par le ministère des Finances. Cela devrait se produire au plus tard au mois de mai ou sept mois avant la nouvelle année fiscale en janvier. En raison de l'intervalle entre les mois de mai et janvier, et parce que les situations évoluent inévitablement, même si le gouvernement peut prévoir avec exactitude les dépenses au mois de mai, des changements se produiront entre ce que le gouvernement avait prévu de dépenser et ce qu'il dépensera réellement au cours du prochain exercice. C'est la raison pour laquelle il est essentiel d'examiner à la fois ce que le gouvernement a prévu de dépenser, à savoir les allocations, et ce qu'il a réellement dépensé, à savoir les dépenses.

En cas d'écarts importants entre une allocation et les dépenses connexes, une analyse budgétaire devra être effectuée pour comprendre les raisons de ces différences. Les militants de la société civile du monde entier ont réalisé ce type d'analyse et ont découvert de nombreux problèmes, y compris la mauvaise gestion des fonds, les dépenses inutiles, et la corruption qui affectent directement la vie des gens.

Ce chapitre comprend les sections suivantes :

- Les classifications du budget en Tunisie - Cette section fournit une introduction aux formats ou aux « classifications » budgétaires, donne des exemples sur la façon dont les informations budgétaires sont présentées ou « classées » en Tunisie, et explique les raisons de cette présentation.
- Un examen attentif du budget au moyen des dépenses de fonctionnement et des dépenses en capital - Cette section traite de la différence entre les dépenses de fonctionnement et les dépenses en capital, les types de dépenses qui entrent dans les deux catégories, et comment chacune est présentée dans les tableaux budgétaires en Tunisie.
- Les Articles, les Paragraphes, les Sous-paragraphes et les Codes des gouvernorats - Cette section explique les catégories utilisées dans le budget tunisien. L'examen des tableaux dans les documents budgétaires peut être relativement fastidieux en raison de la nature technique des informations. Le



fait de bien comprendre la façon dont les informations sont classées peut rendre la tâche un peu plus facile.

- Une analyse de certains chiffres sur les dépenses - En s'appuyant sur des informations relatives à la catégorisation que nous examinerons dans les trois premières sections de ce chapitre, cette section utilise les documents budgétaires accessibles au public pour fournir des informations de base sur les dépenses du gouvernement tunisien. Ce chapitre explique la présentation des données relatives aux dépenses dans les documents gouvernementaux, et ce que ces informations nous apprennent.

Classification du budget en Tunisie

Que sont les classifications du budget ?

Les informations budgétaires sont élaborées et présentées dans un certain nombre de formats différents dans les documents gouvernementaux. Pour vous aider à trouver les informations que vous recherchez, vous devez avoir une compréhension de ces formats ou de ces « classifications ». Ces données vous permettront également de renforcer votre raisonnement auprès des responsables gouvernementaux si vous décidez de plaider en faveur d'une meilleure information plus détaillée, car vous saurez ce que contient le budget et ce qu'il ne contient pas. Enfin, la compréhension de ces classifications et l'utilisation de la terminologie connexe vous permettront d'être crédible lorsque vous discuterez du budget avec les responsables gouvernementaux. Cela vous permettra de renforcer vos efforts de plaidoyer.

Il existe trois types de classifications :

- 1) Une classification administrative indique quelle institution gouvernementale (département, ministère ou organisme) sera responsable de la dépense des fonds.
- 2) Une classification économique fournit des informations sur la nature d'une recette, d'une allocation ou d'une dépense et les organise en catégories économiques distinctes : La Loi de finances présente les recettes par classification économique—impôts directs, prêts nationaux, etc. Nous nous pencherons ci-dessous sur ce que la Loi organique du budget recommande sur la classification des allocations.
- 3) Une classification fonctionnelle indique le but ou l'objectif programmatique d'une allocation spécifique. Les classifications fonctionnelles les plus communes sont la santé, l'éducation et la défense nationale. Cette classification est importante parce que même si la classification administrative vous permet de savoir qui dépense les fonds et que la classification économique vous indique comment l'argent sera dépensé, aucune ne révèle pourquoi l'argent est dépensé. Ceci est l'objectif de la classification fonctionnelle. Cette classification est également utile parce que différents organismes administratifs peuvent dépenser des fonds pour des tâches particulières. Par exemple, l'on attend du ministère de la santé qu'il dépense des fonds sur la santé publique, mais le ministère des Affaires sociales met en œuvre également des programmes consacrés à la santé. Si les informations budgétaires n'étaient pas présentées selon les classifications administratives et économiques, il serait difficile de savoir combien le gouvernement dépense pour la santé ou pour les autres fonctions importantes.



Un guide du budget tunisien

Il est important de comprendre la distinction entre ces différentes classifications. Pourtant, la majorité des informations contenues dans le budget tunisien sont présentées dans un format qui combine deux ou plusieurs de ces classifications.

Comment les dépenses sont-elles classées en Tunisie ?

Le classement des informations budgétaires en Tunisie dépend du cadre juridique que nous avons examiné en détail dans le Chapitre 1 de ce guide. Les Articles 3 à 12 de la Loi organique du budget 2004 sont particulièrement pertinents. La Loi organique du budget prévoit que les dépenses dans la Loi de finances (le budget annuel de

l'État) doivent être divisées en « chapitres ». La majorité des chapitres en Tunisie correspondent à un ministère particulier.³² Cela signifie que la Loi de finances doit, selon la Loi organique du budget, présenter les informations selon une classification administrative.

Concernant certains types de dépenses, la Loi de finances nous indique également le montant dépensé à l'intérieur de chaque chapitre par les ministères, les bureaux et les institutions publiques.³³ Le tableau 4.1 présente une table de classification administrative simplifiée (plus simple que dans la Loi de finances).

Tableau 4.1 : Classification administrative

Unité administrative	Montant (en TND)
Chapitre 11 – Ministère du développement et de la coopération internationale	200 000 000
Institut national des statistiques	30 000 000
Chapitre 13 – Ministère de l'Agriculture	500 000 000
Agence de promotion des investissements agricoles	1 500 000

Il convient de noter que chaque ministère en Tunisie possède un numéro de chapitre unique. D'autres unités administratives, comme les instituts, les agences et les bureaux, n'en possèdent pas. Il convient également d'ajouter que les tableaux de classification administrative à eux seuls fournissent très peu d'informations. En examinant la vue d'ensemble, il peut être intéressant de comparer un chapitre avec un autre. Mais, si nous ignorons à quoi sont consacrées des dépenses des chapitres, nous n'en saurons pas plus sur cette perspective plus large.

C'est ici que la classification économique est utile. La Loi organique du budget précise que les dépenses doivent être divisées, non seulement

par chapitre, mais également par titre, par section et par partie. Cette répartition fournit des informations très utiles sur les dépenses de chaque Chapitre.³⁴ Le Tableau 4.2 est un résumé des éléments qui composent la classification économique en Tunisie.

Une façon logique de présenter les informations budgétaires serait de combiner la classification administrative et la classification économique, parce que ce format combiné permettrait d'indiquer qui dépense l'argent et pourquoi. Dans la section suivante, nous expliquerons à quoi ressemble la combinaison des deux classifications dans les documents budgétaires tunisiens.

32 Les Chapitres 4 à 27 sont les ministères. Les Chapitres 1 à 3 sont l'Assemblée législative, la Présidence et le Bureau du Premier ministre, respectivement. Les Chapitres 28 et 29 représentent les dépenses inattendues non réparties et la dette publique, respectivement. Pour consulter la liste complète des Chapitres, consulter l'Annexe IV.

33 Les dépenses par ces entités administratives sont présentées plus en détail dans les budgets ministériels, qui sont désormais disponibles sur le site web du ministère des Finances (<http://www.finances.gov.tn/>)

34 La Loi organique du budget prévoit également les dépenses doivent être réparties en articles, paragraphes et sous-paragraphes au sein de chaque partie

Tableau 4.2 : Classifications économiques

Titres	Sections	Parties
Titre I	1. Dépenses de gestion	1. Rémunérations publiques
		2. Coûts des services
		3. Interventions publiques
		4. Dépenses courantes imprévues
	2. Intérêts de la dette publique	5. Intérêts de la dette publique
Titre II	3. Dépenses de développement	6. Investissements directs
		7. Financement public
		8. Dépenses en capital imprévues
		9. Dépenses en capital payées à partir des prêts étrangers affectés
	4. Remboursement du principal de la dette publique	10. Remboursement du capital de la dette publique
	5. Dépenses des Fonds du Trésor	11. Dépenses des fonds spéciaux du Trésor
	12. Dépenses des fonds de participation	

Encadré 4.1 : Utilisation de la classification fonctionnelle et de la performance budgétaire en Tunisie

S'il paraît logique et préférable que le gouvernement octroie l'ensemble des dépenses de santé au Ministère de la Santé, les fonctions gouvernementales sont rarement aussi simples – que ce soit en Tunisie ou ailleurs. Une partie des dépenses de santé du gouvernement tunisien, par exemple, est assurée par le Ministère de l'agriculture pour accroître l'accès des populations à l'eau potable et au Ministère des affaires féminines et familiales pour améliorer la situation des femmes et des personnes âgées vivant dans les zones rurales. Il en est de même pour d'autres catégories fonctionnelles telles que l'éducation, la sécurité publique, etc. Malheureusement, les informations budgétaires en Tunisie ne sont pas présentées selon une classification fonctionnelle. Cela signifie que pour connaître le montant total que le gouvernement dépense sur la santé ou l'éducation, il faudra consacrer du temps à la collecte d'informations provenant de différentes sources.

Le gouvernement tunisien a commencé à utiliser ce qui est appelé un budget de performance. Cette initiative vise à évaluer l'impact des dépenses budgétaires sur les indicateurs de performance définis. Neuf ministères ont commencé à appliquer ce type de budgétisation (voir le Chapitre 4 pour plus d'informations). Chaque ministère a divisé ses activités en quatre programmes généraux. Au sein de chaque programme, le ministère établit des objectifs et des indicateurs précis pour mesurer les progrès du programme dans un futur proche. Un des grands changements issus de cette réforme, hormis l'introduction d'objectifs et d'indicateurs, est qu'il est désormais possible de savoir combien d'argent le gouvernement consacre à la fois par unité administrative et par programme. Cependant, cette initiative présente deux lacunes importantes. Premièrement, les programmes sont relativement largement définis et les informations budgétaires correspondantes sont agrégées, il est donc difficile de connaître le montant dépensé et l'objectif des dépenses. Deuxièmement, aucune information n'est disponible sur le montant consacré à chacun des objectifs et des indicateurs. Ces deux insuffisances rendent difficile d'évaluer l'impact des dépenses.



Examen attentif du budget à travers les dépenses de fonctionnement et les dépenses en capital

Pour rappel, la Loi organique du budget stipule que les informations budgétaires contenues dans la Loi de finances doivent montrer qui (Chapitre) dépensera des fonds et à quelles fins (titre, section et partie). Voyons comment cela fonctionne dans la pratique, en nous penchant sur les dépenses de fonctionnement et les dépenses en capital.

Dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement représentent ce que le gouvernement dépense sur les opérations au jour le jour. Comme pour les organisations et les entreprises, le gouvernement doit payer les salaires de ses employés (fonctionnaires) et de payer ses autres factures (par exemple, électricité, eau, etc.). Examinons à nouveau la partie des dépenses de fonctionnement du Tableau 4.2, mais cette fois, nous ajouterons une courte description de ces dépenses.³⁵

Tableau 4.3 : Dépenses de fonctionnement – Parties et descriptions

Section		1. Dépenses de gestion			
Partie	1. Rémunération publique	2. Coûts des services	3. Interventions publiques	4. Dépenses de fonctionnement imprévues	
Description	Rémunération des fonctionnaires gouvernementaux, des fonctionnaires permanents et non permanents, et subventions aux établissements publics destinés à la rémunération publique	Dépenses en biens et services nécessaires au fonctionnement des agences gouvernementales, coûts d'entretien des travaux publics et subventions aux institutions publiques pour ces mêmes dépenses	Dépenses liées aux transferts, aux interventions directes ou indirectes de l'État, aux contributions aux organisations internationales, et aux subventions aux institutions publiques pour ces mêmes dépenses	Allocations nécessaires pour couvrir les besoins non identifiés ou répartis pendant la phase de préparation du processus budgétaire	

Source : Loi de finances 2014

La Partie 1 (rémunération publique) et la Partie 2 (frais de service) sont les dépenses effectuées pour rémunérer les représentants du gouvernement et pour l'achat des biens et des services nécessaires à l'exploitation et la maintenance, respectivement.

La Partie 3 (interventions publiques) est un peu plus compliquée parce que ces interventions

publiques prennent différentes formes. Une grande part de la Partie 3 comprend des subventions pour les produits de base, les transports et le carburant. Ces subventions sont exécutées comme des transferts du ministère des Finances vers d'autres ministères qui, à leur tour, sont en charge de faire ces paiements (directement aux prestataires et non pas aux particuliers). Les subventions aux carburants, par

³⁵ Ces descriptions peuvent être consultées dans un décret signé au mois de mars 1999 (décret 99-529).



exemple, qui représenteront 60 pour cent des subventions en 2014, sont gérées par le ministère de l'Industrie ; les subventions pour les transports sont payées par le ministère des Transports.

Dans la Partie 3, l'on peut trouver un autre type de transfert effectué par un ministère de tutelle vers une autre institution publique ou entité gouvernementale, normalement sous l'égide fonctionnelle ou le secteur du ministère de tutelle. L'exemple le plus frappant peut être observé au ministère de l'Intérieur, qui gère et transfère des fonds aux municipalités dans le pays. Un troisième type de transfert dans la partie 3 est celui dans lequel un ministère de tutelle effectue un transfert directement aux citoyens. Ce type de dépenses constitue la partie la plus importante du budget du ministère des Affaires sociales.

La Partie 4 est le montant estimé par le gouvernement pour couvrir les dépenses de fonctionnement imprévues.

Examinons désormais la manière dont les dépenses de fonctionnement sont classées dans la Loi de finances. Le Tableau 4.4 est une partie du tableau C dans la Loi de finances 2014 (les Chapitres 5 à 26, qui sont tous des ministères, ont été omis à des fins de simplification). Les informations contenues dans le tableau concernent le Titre I, les dépenses de fonctionnement et les intérêts sur la dette publique.

Pouvez-vous voir comment ce tableau abrégé combine une classification administrative (qui dépensera les fonds) et une classification économique (à quelles fins) ?

Il convient que les dépenses de fonctionnement imprévues (Partie 4) ne sont pas ventilées par ministère (ou Chapitre), mais sont regroupées en une somme unique l'ensemble du gouvernement.

Dépenses en capital

Les gouvernements doivent non seulement dépenser de l'argent pour leur fonctionnement au quotidien, mais également investir dans l'avenir du pays. Ces investissements, qu'il s'agisse de dépenses relatives à un modeste projet de technologie de l'information ou de la construction d'un hôpital de recherche, sont appelés les dépenses en capital. Dans l'idéal, ces dépenses s'ajustent aux politiques et aux programmes ciblés par le gouvernement dans son plan quinquennal de développement économique et social.³⁶ Tandis que les grands projets d'infrastructure sont souvent les formes les plus visibles de dépenses en capital, de nombreuses autres dépenses présentent des avantages pour l'avenir. Il est important de noter que la mise en œuvre au jour le jour des politiques et des programmes sera financée par les dépenses de fonctionnement, même si ces politiques et ces programmes ont été initiés avec les fonds pour les dépenses en capital.³⁷

Bien que les dépenses en capital soient comptabilisées comme une dépense ponctuelle dans les documents budgétaires, elles contribuent souvent à des politiques, des programmes et des projets à long terme. Nous nous pencherons sur ce thème plus loin dans l'encadré 4.2, mais voici quelques exemples de dépenses en capital. Le Tableau 4.5 est la section des dépenses en capital du Tableau 4.4 avec de courtes descriptions ajoutées (telles qu'elles ont été présentées dans le tableau des dépenses de fonctionnement).³⁸

En Tunisie, les deux parties qui composent la majorité des dépenses en capital sont les investissements directs (Partie 6) et le financement public (Partie 7). La principale différence entre ces deux parties est que les investissements directs sont dépensés par les ministères de tutelle et les institutions publiques, comme les hôpitaux,

36 Le ministère du Développement et de la Coopération internationale publie également des stratégies de développement pour chaque gouvernorat dans le pays. Voir <http://www.mdc.gov.tn/index.php/2012-05-05-09-36-04/strategies-du-developpement>

37 Pour consulter la liste complète des types de dépenses en capital que le gouvernement prévoit de réaliser par Chapitre en 2014, voir le tableau B du décret 2013-5196.

38 Ces descriptions peuvent être consultées dans un décret signé au mois de mars 1999 (décret 99-529)

Tableau 4.4 : Allocations budgétaires du Titre I en 2014 (en milliers de TND)

Section	Chapters	Title 1						
		Section 1: Current Expenditures					Section 2	
		Part 1: Public Compensation	Part 2: Service Costs	Part 3: Public Interventions	Part 4: Unforeseen Current Expenditures	Total of Section 1	Part 5: Interest on Public Debt	Total of Title 1
1	National Constituent Assembly	22,186	2,025	1,023	-	25,234	-	25,234
2	Presidency of the Republic	53,797	18,866	5,593	-	78,256	-	78,256
3	Head of Government	92,490	10,159	18,030	-	120,679	-	120,679
4	Ministry of Interior	1,445,576	207,350	379,458	-	2,032,384	-	2,032,384
27	Ministry of Professional Training and Employment	219,106	33,955	1,214	-	254,275	-	254,275
28	Unforeseen, Non-partitioned Expenditures	-	-	-	296,186	296,186	-	296,186
29	Public Debt	-	-	-	-	-	1,475,000	1,475,000
	TOTAL	10,554,866	1,050,830	5,660,818	296,186	17,562,700	1,475,000	19,037,700

Source: 2014 Finance Law

Tableau 4.5 : Dépenses en capital – Parties et descriptions

Section	3. Capital Expenditures			
Part	6. Direct Investments	7. Public Funding	8. Unforeseen Capital Expenditures	9. Development Expenditures Paid from Assigned Foreign Loans
Description	Development projects and programs carried out by the State or public institutions	Allocations to non-administrative public institutions and public enterprises for investments, interventions, capital holdings, repayment of debts, and financial balancing. This Part also includes allocations to municipalities for investments and interventions	Allocations to cover needs not identified or apportioned during the preparation phase of the budget process	Expenditures for programs, projects, or investments paid for by assigned foreign loans and repaid by the State. The types of programs, projects, and investments are the same as those found in Parts 6 and 7


 Un guide du budget tunisien

sur des projets et des programmes spécifiques. Il peut s'agir de l'agrandissement d'une école, de la rénovation d'un hôpital ou d'un programme de vaccination. Le financement public (Partie 7), d'autre part, est transféré aux institutions publiques non-administratives (par exemple, l'Agence nationale de conservation de l'énergie, l'Office national des industries de l'Artisanat, l'Office national du tourisme, etc.) et les entreprises publiques (par exemple, les Chemins de fer tunisiens, la Banque nationale du logement, etc.). Certains de ces fonds peuvent être consacrés à des investissements, mais ils peuvent également être utilisés pour le remboursement des dettes ou l'équilibre financier.

La Partie 8, identique à la Partie 4 quant aux dépenses de fonctionnement, prévoit les dépenses en capital imprévues pour l'exercice budgétaire à venir. La Partie 9 comprend les dépenses en capital qui sont financées par des prêts étrangers. Contrairement aux prêts étrangers consacrés à l'appui budgétaire général, les dépenses de la Partie 9 sont affectées à des programmes ou des projets de développement spécifiques.³⁹

Le Tableau 4.6 s'appuie sur le même Tableau C de la Loi de finances que nous avons vu dans la section des dépenses de fonctionnement. Les Chapitres 5-26 ont à nouveau été omis.

Tableau 4.6 : Allocations budgétaires du Titre II en 2014 (en milliers de TND)

Section	Chapitres	Titre II						
		Section 3 : Dépenses en capital					Section 4	Total of Titre II
		Partie 6 : Investissements directs	Partie 7 : Financement public	Partie 8 : Dépenses en capital imprévues	Partie 9 : Dépenses de développement payées à partir des prêts étrangers affectés	Total de la Section 3	Partie 10 : Remboursement du principal de la dette publique	
1	Assemblée nationale constituante	780	-	-	-	780	-	780
2	Présidence de la République	4 059	827	-	-	4 886	-	4 886
3	Chef du Gouvernement	4 545	3 765	-	18 000	26 310	-	26 310
4	Ministère de l'Intérieur	79 440	58 800	-	-	138 240	-	138 240
27	Ministère de la Formation professionnelle et de l'Emploi	2 760	13 130	-	200	16 090	-	16 090
28	Dépenses imprévues non réparties	-	-	416 242	-	416 242	-	416 242
29	Dettes publiques	-	-	-	-	-	3 200 000	3 200 000
	TOTAL	2 021 145	1 870 678	416 242	526 435	4 834 500	3 200 000	8 034 500

Source: 2014 Finance Law

³⁹ Il convient de noter que le total des allocations de la Partie 9 (vers tous les chapitres) sera toujours égal au montant trouvé dans la catégorie 9 du tableau des recettes de la Loi de finances (voir le Tableau 1 dans le Chapitre II ci-dessus).



Ce que nous avons observé dans le Tableau 4.4 s'applique ici majoritairement. Voici un bref résumé :

- Les dépenses du Titre II comprennent toutes les dépenses en capital plus des dépenses de la Partie 10 (remboursement du principal sur la dette publique).
- Les dépenses en capital imprévues (Partie 8) sont regroupées en une somme globale pour l'ensemble du gouvernement et ne sont pas ventilées par chapitre.
- Les chapitres 28 et 29 sont les seuls chapitres qui ne correspondent pas à un organisme public spécifique (à savoir, les 24 ministères, le corps législatif, la présidence, et le bureau du Premier ministre).
 - Le Chapitre 28 (dépenses imprévues non réparties) représente la somme de deux parties : la Partie 4 (dépenses de fonctionnement imprévues), que nous avons mentionnées dans le Tableau 4.4, et la Partie 8 (dépenses en capital imprévues) que nous avons abordées dans le Tableau 4.6.⁴⁰
 - Le Chapitre 29 (la dette publique) est également une somme des deux parties - la Partie 5 (intérêts sur la dette publique) et la Partie 10 (principal sur la dette publique).

Après avoir examiné brièvement la répartition des dépenses des Titres I et II, il reste une grande catégorie de dépenses : les fonds du Trésor. Comme nous l'avons mentionné ci-dessus, les fonds du Trésor sont généralement réservés pour les fonds nationaux importants, comme par exemple un fonds pour l'emploi ou un fonds de solidarité sociale. Les allocations des fonds du Trésor sont effectuées par chapitre, mais très peu d'informations sont disponibles sur la façon dont ces fonds sont dépensés par les ministères.⁴¹ Même les budgets ministériels, qui contiennent de nombreux chiffres budgétaires ventilés, donnent très peu d'informations sur les fonds du Trésor.

Articles, paragraphes, sous-paragraphes et codes des gouvernorats

Les catégories que nous avons examinées dans les tableaux ci-dessus (Titres, Sections et Parties) décrivent grossièrement les fonds dépensés par le gouvernement. Nous pouvons constater, par exemple, combien chaque ministère dépense en matière de rémunération publique ou comparer les dépenses d'investissement direct entre les ministères. Toutefois, ce niveau d'information n'est pas très utile pour comprendre ce que nous souhaitons savoir, par exemple, les dépenses à l'intérieur d'un ministère. C'est la raison pour laquelle nous devons nous pencher plus en détail les niveaux suivants de désagrégation utilisés par le système budgétaire tunisien : les articles, les paragraphes et les sous-paragraphes.

Les Articles

Les Articles sont le premier niveau de désagrégation en vertu des Parties. Comme nous l'avons vu, les Sections et les Parties portent un numéro particulier en fonction du type de dépense. Par exemple, la Partie 6 concerne les investissements directs. Les articles portent également un numéro ou un code particulier qui se rapporte à un type spécifique de dépenses.

Les codes des Articles sont composés de cinq chiffres. Les deux premiers chiffres se réfèrent à la partie dont l'article relève, et les trois derniers chiffres se rapportent à un type particulier de dépenses. Voici quelques exemples de codes d'articles pour illustrer ce point.

Tous les Chapitres (ou ministères) utilisent les mêmes codes d'articles. Par exemple, l'Article 06.601 (souvent écrit 06601) sera toujours une dépense relative à l'acquisition des terres, qu'elle soit effectuée par le Chapitre 4 (ministère

40 L'allocation de ces fonds au cours de l'année est publiée dans le Journal officiel. Le décret 2013-3180 le plus récent date du mois de juillet 2013.

41 Pour consulter la liste complète de ces fonds, voir le tableau B de la loi de finances.

Tableau 4.7 : Exemples d'Articles de codes

Part 1: Public Compensation	Part 3: Public Interventions	Part 6: Direct Investments	Part 7: Public Funding
01.100 : Rémunération des fonctionnaires	03.302 : Interventions dans le secteur social	06.601 : Acquisitions de terres	07.800 : Investissements dans l'administration générale
01.101 : Rémunération du personnel permanent	03.304 : Interventions dans le secteur scientifique	06.621 : Recherche scientifique dans le secteur social	07.801 : Investissements dans le secteur de l'agriculture et de la pêche
01.102 : Rémunération du personnel non permanent	03.306 : Transferts dans le secteur économique	06.728 : Centres culturels	07.810 : Interventions dans le secteur économique
01.136 : Rémunération publique par programme	03.307 : Contributions en faveur des organisations internationales	06.748 : Entretien et rénovation des établissements de santé	07.821 : Contributions de l'État
	03.336 : Interventions publiques par programme	06.761 : Construction et agrandissement des écoles primaires	07.823 : Bilan financier

Source : Décret 99-529 (du 8 mars 1999) et Décret 2012-3407 (du 31 décembre 2012). Décret 2012-3407, parties modifiées du Décret 99-529. Ce Décret a ajouté de nouveaux codes d'articles pour les Parties 1, 2 et 3 (toutes les dépenses de fonctionnement) qui doivent être utilisés dans les ministères qui formulent un budget basé sur la performance.

de l'Intérieur), par le Chapitre 10 (ministère des Finances) ou par tout autre chapitre dans le gouvernement.

Ce type de codage des articles permet de savoir combien le gouvernement dans son ensemble dépense pour l'entretien et la rénovation, par exemple, des établissements de santé (06.748), pour les contributions aux organisations internationales (03.307). Il suffit d'additionner toutes les dépenses qui utilisent ces articles particuliers pour trouver ces informations. En réalité, dans le décret qui suit toujours l'adoption de la Loi de finances à la fin du mois de décembre, le ministère des Finances publie deux tableaux qui présentent les dépenses par article.

Paragraphes, sous-paragraphes et codes des gouvernorats

Les articles fournissent des informations précieuses, mais pour comprendre un budget, l'accès à des informations plus détaillées est nécessaire. Ces informations détaillées peuvent être trouvées dans certains tableaux de la Loi de finances, par exemple le Tableau D fournit des détails sur les dépenses en capital, et celles des budgets ministériels, qui fournissent les informations les plus désagrégées. Dans ces budgets ministériels, qui sont désormais publiés sur le site web du ministère des Finances, ces informations sont disponibles parce que les articles sont subdivisés en paragraphes et en sous-paragraphes.



Un guide du budget tunisien

Les informations fournies par les codes des paragraphes et des sous-paragraphes peuvent être difficiles à comprendre, car leur utilisation ne fait pas l'objet d'un modèle logique. Même si les codes des articles sont utilisés systématiquement pour désigner certains types de dépenses, les codes utilisés pour désigner des paragraphes et des alinéas sont souvent utilisés pour différents types de dépenses.

Cette situation confuse a commencé à changer, ce qui a coïncidé avec l'avènement de la budgétisation axée sur la performance. Dans le budget du ministère de la Santé, par exemple, qui a commencé à mettre en œuvre la budgétisation basée sur la performance, les codes des alinéas sont utilisés (dans la catégorie dépenses de fonctionnement) pour indiquer le type d'institut public qui dépense les fonds. Par

exemple, le code 09 est utilisé pour désigner les instituts de santé, le code 08 pour désigner les instituts de formation et le code 05 pour désigner les établissements d'enseignement supérieur.

Malgré la confusion des codes, les paragraphes et les alinéas peuvent fournir des détails importants. Par exemple, ils donnent souvent des informations sur la manière dont des hôpitaux ou des écoles spécifiques dépensent pour améliorer la rémunération, l'entretien ou les immobilisations.

Malheureusement, contrairement aux codes des articles, les codes des paragraphes et des alinéas ne sont pas résumés dans un seul et même endroit. Le Tableau 4.8 présente un exemple de certaines informations tirées d'un tableau d'un budget ministériel qui fournit des détails au niveau des alinéas.

Tableau 4.8 : Tableau budgétaire du budget du ministère de la Santé

Article	Alinéa	Description	Estimation 2013	Estimation 2014
01137*	063	Hôpital de Tebourba	100 000	128 000
01137	064	Hôpital Ettadhamen	70 000	88 000
01137	071	Hôpital El Alia	50 000	63 000

* L'Article 01137 correspond aux « Subventions aux institutions publique pour la rémunération des fonctionnaires, par programme ».
Remarque : Tous les chiffres sont exprimés en TND

Un autre type de code, le code des gouvernorats, est utilisé dans les budgets ministériels, mais uniquement pour les dépenses en capital. Ce code permet à de nombreux investissements directs (Partie 6) réalisés par le gouvernement d'être classés par le gouvernorat qui reçoit l'investissement dans le pays. Ce code peut être particulièrement utile pour vérifier si les investissements de certains gouvernorats (tels que la construction d'hôpitaux, l'agrandissement des écoles, etc.) sont mieux financés par le gouvernement que d'autres.⁴² A titre d'exemple, dans l'extrait suivant tiré du budget du Ministère

de la santé, les codes d'état sont utilisés. Pour consulter la liste des codes des gouvernorats, veuillez consulter l'Annexe IV.

Analyse des chiffres des allocations et des dépenses

Maintenant que nous avons une bonne compréhension de la classification des dépenses et de ses implications, examinons la manière dont le gouvernement dépense son argent (ou comment il prévoit de dépenser son argent).

⁴² Le code de l'Etat est moins utile pour comprendre certains budgets ministériels (tels que ceux du ministère des Finances ou du ministère de la Défense), parce que bon nombre de leurs dépenses en capital ont une portée nationale. Même si ces dépenses nationales auront probablement des effets variables sur chaque gouvernorat dans le pays, elles apparaîtront sous le code « 00 » (portée nationale) dans la colonne « Code du gouvernorat ». De nombreux postes sont classés dans la catégorie « 00 », ce qui crée des défis dans l'analyse des allocations et les dépenses par l'Etat.

Tableau 4.9 : Tableau budgétaire du ministère de la Santé

Article	Paragraphe	Code du gouvernorat	Description	Estimation 2013	Estimation 2014
06747*	0028	81	Construction d'un centre de soins de santé primaires à Bouchma, Gabès	150	100
06747	0229	13	Construction d'un centre de soins de santé intermédiaires à Mohammedia	200	100
06747	0353	22	Transformation d'un centre de soins de santé de base à Zriba en centre de soins de santé intermédiaires	200	50

* Article 06747 corresponds to "Construction, expansion, and planning of local and basic health facilities"
Note: All figures in thousands of TND

Encadré 4.2 : Les différentes catégories de dépenses en capital

Les dépenses en capital peuvent être quelque peu déroutantes dans les documents budgétaires tunisiens, parce qu'elles sont classées en trois catégories différentes. Cette catégorisation est différente de la catégorisation utilisant les codes examinés ci-dessus. Conformément à l'Article 13 de la Loi organique du budget, il existe trois catégories de dépenses en capital.

- 1) Les crédits de programme : Les crédits de programme déterminent les programmes ou projets que l'État peut lancer au cours d'une année et en fixent le coût global. Les crédits de programme doivent permettre d'engager les dépenses relatives à l'exécution intégrale d'un projet ou d'une partie cohérente d'un projet de nature à être mise en service sans adjonction.
 - 2) Les crédits d'engagement : Les crédits d'engagement sont mis à la disposition d'un ordonnateur pour lui permettre d'engager les dépenses nécessaires à l'exécution des investissements prévus par la loi de finances.
 - 3) Les crédits de paiement : Les crédits de paiement sont destinés à l'ordonnancement des sommes mises à la charge de l'État dans le cadre des crédits d'engagement correspondants.
- Les budgets des ministères précisent quelles dépenses en capital sont consacrées aux projets en cours et celles qui sont consacrées aux nouveaux projets, ce qui illustre plus clairement les domaines dans lesquels le ministère investit. Par ailleurs, parce que les budgets ministériels donnent les intitulés et les emplacements de nombreux projets en capital, il est possible d'utiliser les données budgétaires avec ce que vous savez des besoins de certains segments de la population (par exemple, une localité ou État particulier) pour vérifier si le gouvernement dépense bien l'argent là où il le doit.

Les tableaux des dépenses annuelles en capital dans les budgets ministériels montrent clairement les chiffres du budget pour ces trois catégories. Bien que ces trois montants puissent parfois être

identiques, dans la pratique, ils sont souvent différents. C'est pourquoi il sera très utile de connaître les différences lors de l'analyse des dépenses en capital.



Un guide du budget tunisien

Cela peut sembler contraire à la logique, mais il arrive souvent que les crédits de paiement global d'un ministère pour l'exercice budgétaire soient en réalité plus élevés que l'ensemble des crédits d'engagement. Cela s'explique par le fait que certains projets en cours ont été engagés au cours des années précédentes.

Sachant qu'il faut un certain temps pour obtenir les chiffres des dépenses réelles, par rapport à ce qui a été alloué au cours d'un exercice donné, certaines comparaisons devront être effectuées entre les dépenses antérieures et les allocations ou les estimations actuelles. À la mi-2014, nous ne disposons toujours pas des chiffres définitifs des dépenses de l'année 2013. Pour l'analyse historique effectuée ci-dessous, nous avons utilisé les allocations pour 2013 et pour 2014. Ce type de comparaison est acceptable, tant que vos conclusions sont clairement présentées et indiquent les chiffres des dépenses réelles et les chiffres des dépenses estimées (allocations) - et pourquoi vous avez utilisé ces derniers.

Lors de l'analyse des allocations et des dépenses, vous devrez utiliser différentes sources, sachant que parfois différentes les différentes sources présentes leurs informations différemment. Par exemple, les lois de finances n'ont pas de données historiques, donc si vous voulez faire des comparaisons de toutes les dépenses du gouvernement au fil du temps, vous devez soit utiliser les rapports d'exécution pour voir ce qui a été réellement dépenses au cours des années précédentes ou comparer les différentes lois de finances pour voir combien le gouvernement prévoyait de dépenser chaque année au cours des mêmes années.

Le gouvernement tunisien ne fournit que les grandes classifications économiques dans ses rapports d'exécution (voir le Tableau 4.2). Cela signifie que vous ne pourrez comparer les dépenses historique uniquement par partie et non pas par chapitre. Maintenant que les budgets ministériels sont publiés, cependant, il est possible d'effectuer une analyse des dépenses historiques des chapitres spécifiques (par exemple, les ministères).⁴³

Dans le reste de cette section, nous présentons des tableaux et des figures provenant des lois de finances et des rapports d'exécution du gouvernement e pour montrer comment les informations disponibles dans ces documents permettent d'avoir une idée des dépenses du gouvernement. Sachant que les informations budgétaires au niveau national sont classées par section, par partie et par chapitre (voir les Tableaux 4.2 à 4.6), les informations présentées dans les tableaux et les figures de ce guide le sont également.

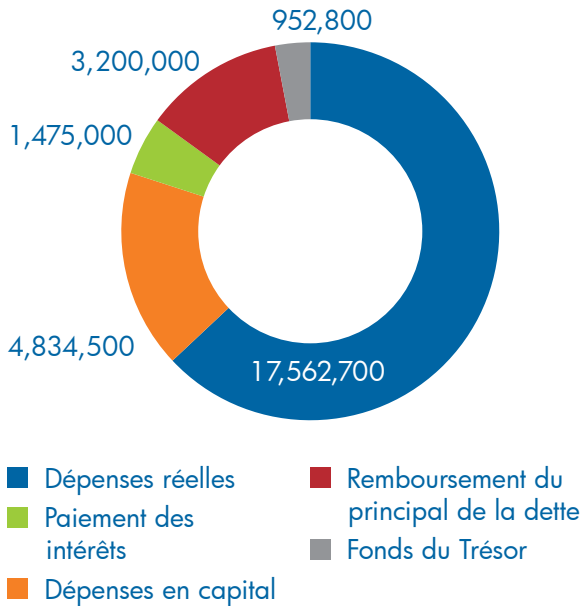
Cette analyse est loin d'être exhaustive. Certaines personnes pensent qu'une analyse budgétaire est comparable à la résolution d'un mystère : Il est utile d'avoir une vue d'ensemble, puis de creuser un peu plus pour trouver des indices. Dans le cas du budget tunisien, nous pouvons commencer par examiner la façon dont le gouvernement prévoit de répartir ses deniers entre les cinq sections (voir le Tableau 4.2).⁴⁴ Puis, nous répartissons les allocations totales du gouvernement entre les cinq sections (voir la Figure 4.3).

La Figure 4.1 montre que la somme des dépenses de fonctionnement et des dépenses en capital représente environ 80 pour cent des dépenses du

43 Le Rapport de la Cour des comptes sur la loi de règlement du budget fournit quelques données historiques sur tous les chapitres dans un emplacement (pour ne pas chercher ces informations dans l'ensemble des différents budgets ministériels). Cependant, le rapport de la Cour a deux limites majeures : 1) Comme indiqué dans l'Encadré 9 du Chapitre I, le dernier rapport, publié à la mi-2014, porte sur l'exercice 2011 - soit un retard important, et 2) Les informations présentées par chapitre dans le rapport ne portent que sur les exercices 2010 et 2011, ce qui limite l'étendue de l'analyse historique qui peut être effectuée.

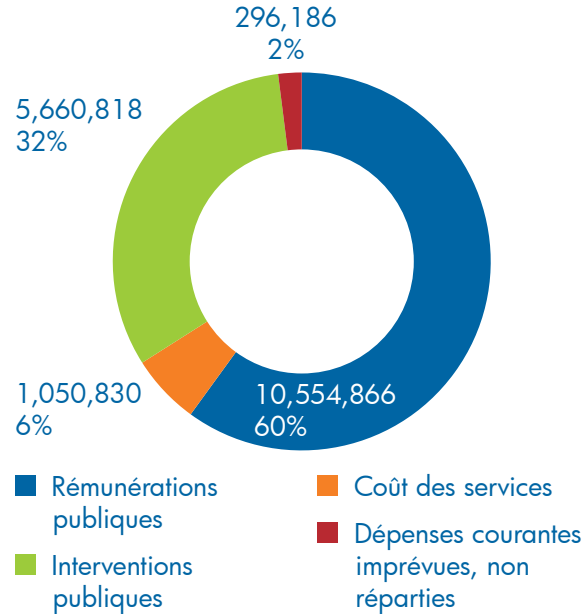
44 Nous aurions pu commencer par créer un graphique circulaire de la ligne « Titres » du Tableau 7, mais étant donné que ces catégories ne sont pas aussi intéressantes ou utiles que des sections, nous avons préféré commencer par les sections.

Figure 4.1 : Dépenses totales par section en 2014 (en milliers de TND)



Source: 2014 Finance Law

Figure 4.2 : Dépenses de fonctionnement par Partie (en milliers de TND)



Source: 2014 Finance Law

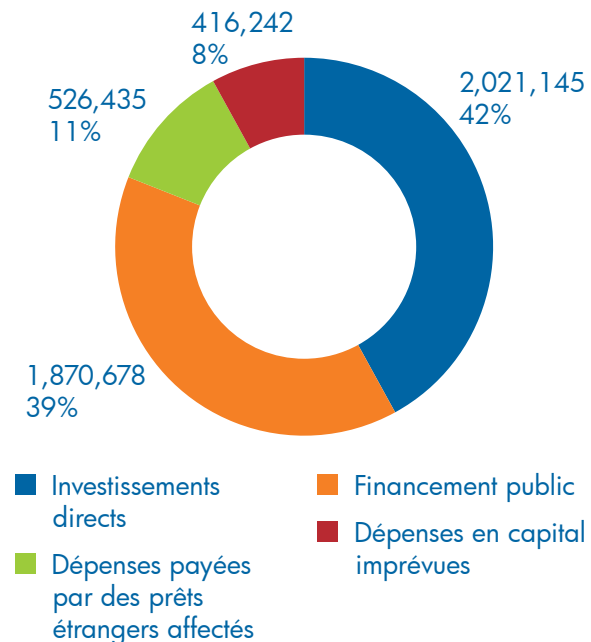
gouvernement, et que les paiements de la dette publique (tant le paiement des intérêts que le remboursement du principal) en représentent 17 pour cent.

Sachant que les dépenses de fonctionnement et les dépenses en capital représentent une grande partie du budget, et que le système de classification du gouvernement divise ces catégories plus en détail, nous pouvons examiner comment ces deux sections sont divisées. La Figure 4.2 montre le total des dépenses de fonctionnement, divisées en quatre parties (1 à 4).

Nous pouvons constater que la majorité des dépenses de fonctionnement est consacrée à la rémunération publique (Partie 1), suivie par les interventions publiques (Partie 3).

Nous pouvons maintenant déterminer combien le gouvernement prévoit de dépenser sur une Partie particulière comme une part de son budget total. Prenons par exemple la rémunération publique.

Figure 3.4 : Recettes fiscales totales, 2010 à 2014 (en millions de TND)



Source: 2014 Finance Law



Un guide du budget tunisien

Elle représente 60 pour cent des dépenses de fonctionnement, soit 63 pour cent du budget total. Cela signifie que les rémunérations publiques représenteront environ 38 pour cent du budget total du gouvernement ($[0,60 * 0,63] * 100$).

Examinons désormais la répartition de la deuxième section la plus importante, les dépenses en capital. La Figure 4.3 divise les dépenses en capital dans les quatre parties (6 à 9) présentées dans le Tableau 4.5.

La plus grande partie des dépenses en capital sera consacrée aux investissements directs (Partie 6), suivie par le financement public (Partie 7). En utilisant la même formule que ci-dessus pour

déterminer la part d'une partie du budget total, nous devons calculer combien le gouvernement tunisien dépense pour les investissements directs en pourcentage du budget total. Les dépenses directes représentent 42 pour cent des dépenses en capital, soit 17 pour cent du budget total du gouvernement. Cela signifie que la part du budget total consacrée aux investissements directs s'élèvera à environ 7 pour cent ($[0,42 * 0,17] * 100$).

La Figure 4.5 fournit une vue d'ensemble de ce que le gouvernement prévoit de dépenser en 2014. Toutefois, ces informations pourraient être plus utiles si nous avions un point de référence permettant d'effectuer des comparaisons. Le Tableau 4.10 présente une ventilation des

Tableau 4.10: Répartitions des dépenses, 2010 – 2014

	2010	2011	2012	2013*	2014**
Rémunérations publiques	37,9%	37,0%	37,2%	35,6%	37,5%
Coûts des services	4,7%	4,3%	4,2%	3,6%	3,7%
Interventions publiques	13,3%	18,9%	21,5%	25,7%	20,8%
Dépenses de fonctionnement imprévues	0,0%	0,0%	0,0%	0,6%	1,1%
Dépenses de fonctionnement en tant que part du revenu total	55,9%	60,3%	62,9%	65,5%	63,1%
Investissements directs	8,0%	7,0%	7,1%	6,7%	7,2%
Financement public	7,7%	8,4%	8,3%	6,4%	6,7%
Dépenses en capital payées à partir des prêts étrangers affectés	4,2%	2,9%	2,0%	1,7%	1,9%
Fonds du Trésor consacrés aux dépenses en capital	4,2%	4,5%	3,1%	2,6%	2,7%
Dépenses en capital imprévues	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	1,5%
Dépenses en capital en tant que part du revenu total	24,1%	22,8%	20,5%	17,5%	19,9%
Paiements des intérêts	6,4%	5,7%	5,4%	5,2%	5,2%
Remboursement du principal	13,8%	11,6%	12,3%	10,9%	11,4%
Emprunts	-0,2%	-0,4%	-1,1%	0,9%	0,4%
Autres dépenses en tant que part du revenu total	20,0%	17,0%	16,6%	17,0%	17,0%
Total des dépenses	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Source : Rapport d'exécution du ministère des Finances, décembre 2013
Notes : * Allocations de la Loi complémentaire de finances 2013 ; ** Allocations de la Loi complémentaire de finances 2014



Un guide du budget tunisien

dépenses publiques au cours de plusieurs années. Ces compilations peuvent être utiles, par exemple, pour voir les domaines dans lesquels le gouvernement fait des ajustements importants (ou petits) dans ses dépenses. Ces informations ne sont pas disponibles dans la Loi de finances, mais nous pouvons les trouver dans les rapports d'exécution du ministère des Finances.

Le Tableau 4.10 combine les dépenses réelles pour les exercices 2010 à 2012, et les allocations pour les exercices 2013 à 2014. Ceci est assez fréquent dans les tableaux budgétaires, car le calcul des chiffres précis sur les dépenses réelles prend beaucoup de temps au gouvernement. Comme cela a déjà été mentionné, la présentation des informations de cette manière est acceptable tant que les dépenses réelles et estimées sont clairement indiquées. Que pouvons-nous déterminer de ce tableau ?

- La part du budget consacré aux dépenses de fonctionnement a augmenté au cours des cinq dernières années, tandis que la part consacrée aux dépenses en capital a diminué.
- Les dépenses consacrées aux rémunérations publiques et aux coûts des services ont été stables ou on légèrement diminué, tandis que les dépenses consacrées aux interventions publiques a augmenté de manière significative.
- L'augmentation des dépenses de fonctionnement correspond à une diminution de la part des dépenses consacrées aux investissements directs, au financement public, et aux dépenses liées au remboursement de la dette publique. Cela semble indiquer que le gouvernement a décidé que les interventions publiques (subventions, transferts aux entités publiques et transferts directs aux citoyens) doivent avoir la priorité sur les dépenses en capital (investissements dans l'avenir).

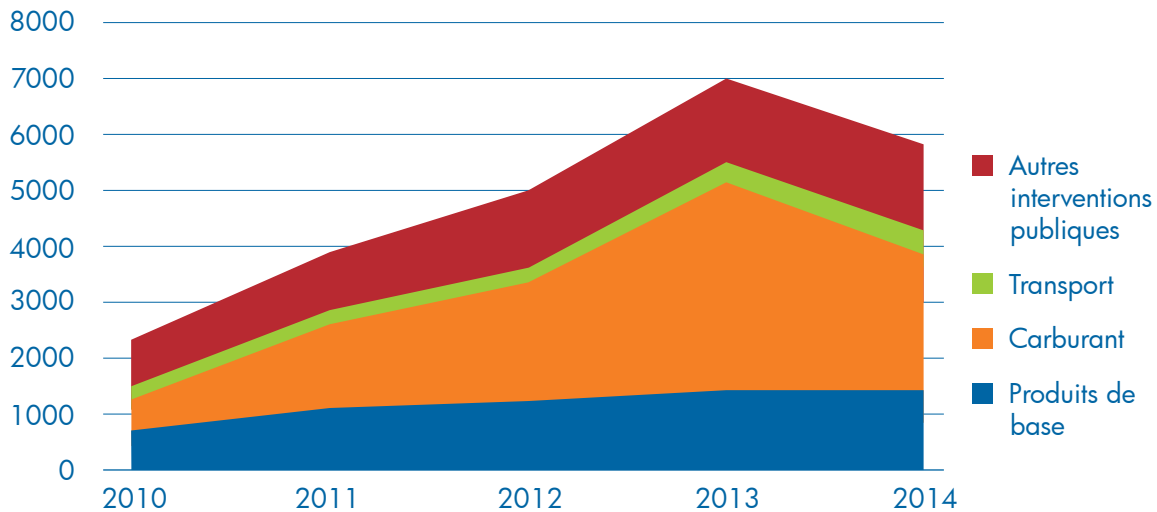
- Une partie des dépenses en capital dans ce tableau provient des « fonds du Trésor pour les dépenses en capital, » une catégorie qui ne figure pas dans les tableaux de la Loi de finances. L'inclusion de cette catégorie, qui nous donne le montant des fonds du Trésor réservés aux dépenses en capital, entraîne un écart entre les dépenses totales en capital figurant au Tableau C de la loi de finances et le tableau des dépenses figurant dans les rapports d'exécution. Il ne s'agit pas d'une erreur, mais plutôt de deux façons différentes de présenter les informations. Dans la Loi de finances, l'ensemble des fonds du Trésor sont regroupés.

- Même si cet écart peut être source de confusion, il nous donne quelques nouvelles informations utiles. Nous pouvons maintenant calculer le montant des fonds du Trésor (total de 952,8 millions de TND) réservés aux dépenses en capital (765,5 millions de TND). La réponse est la division du second chiffre par le premier : 0,80 ou 80 pour cent.⁴⁵

Nous pouvons voir dans le Tableau 4.10, qu'il ya eu une augmentation considérable des dépenses sur les interventions publiques au cours des dernières années, il serait donc intéressant de voir ce qui a conduit à l'augmentation. Les interventions publiques prennent différentes formes : Certains transferts sont dépensés par les ministères pour payer les fournisseurs, notamment pour les subventions sur les produits de base, les transports et le carburant ; d'autres transferts sont effectués à des entités gouvernementales, en particulier les municipalités ; et une moindre partie est transférée du gouvernement directement aux particuliers dans le cadre du filet de sécurité sociale. La Figure 4.4 présente la taille relative de ces transferts sur la base des informations trouvées dans les rapports d'exécution du gouvernement.

45 Le montant total des dépenses des Fonds du Trésor est disponible dans le Tableau C de la Loi de finances.

Figure 4.4: Interventions publiques entre 2010 et 2014 (en millions de TND)



Source : Rapport d'exécution du ministère des Finances, décembre 2013. Remarque : Les chiffres pour 2013 proviennent de la loi complémentaire de finances 2013 ; et les chiffres des 2014 de la Loi de finances 2014

La Figure 4.4 donne un meilleur aperçu des dépenses liées aux interventions publiques depuis 2010. Alors qu'en 2010, les subventions pour les produits de base, le carburant et le transport constituaient la majorité de toutes les interventions publiques, depuis 2011 les subventions représentent une partie importante du total des dépenses des interventions publiques. En outre, les interventions publiques dans leur ensemble ont vu une augmentation régulière entre 2010 et 2013. Pourtant, ce type de dépenses devrait diminuer en 2014, principalement en raison d'une baisse anticipée (à partir de 2013) dans les subventions aux carburants.

Que constatons-nous sur les trois types de subventions ? Premièrement, les subventions consacrées aux transports ont toujours représenté la part la plus faible et cela n'a pas beaucoup changé depuis 2010. Deuxièmement, en 2010 les subventions aux carburants et aux produits de base étaient relativement identiques, pourtant, le montant consacré aux subventions aux carburants a considérablement augmenté au cours des quatre dernières années.

Une courte analyse de ce type montre pourquoi il est souvent utile de commencer par une vision large pour regarder plus en détail. La Figure 4.4 suggère que suite à la révolution de 2011, le gouvernement a décidé d'octroyer plus de subventions. Sachant que l'économie était en difficulté et que nombreux sont ceux qui souffraient, cette décision était probablement justifiée.

Ensemble, le Tableau 4.10 et la Figure 4.4 soulèvent des questions qui nécessitent une analyse plus approfondie, notamment :

- Pourquoi le gouvernement a-t-il décidé de dépenser plus sur les subventions liées au carburant que sur les autres types de subventions (par exemple, les produits de base) ?
- Les investissements directs (Partie 6) et le financement public (Partie 7) ont tous deux diminué en proportion du budget. Quels types de projets et programmes d'investissement ont été supprimés ou mis en attente ?



Un guide du budget tunisien

- Les dépenses sur les salaires en proportion du total des dépenses ont été constantes. Le nombre d'employés du secteur public est-il identique ? Si oui, cela signifie-t-il que les salaires ont stagné et n'ont pas été ajustés à l'inflation ? Combien de personnes le gouvernement emploie-t-il, dans son ensemble et par le chapitre ?

Comme cela a été mentionné ci-dessus, les rapports d'exécution du gouvernement n'ont jamais été suffisamment complets pour nous donner des données par chapitre. Ainsi, pour comparer les dépenses réelles avec les allocations, ou pour avoir d'autres informations telles que le nombre d'employés au sein d'un ministère ou d'un service, il est nécessaire d'examiner les budgets ministériels publiés récemment. Le ministère des Finances a commencé à les publier en 2013, ce que nous examinerons dans le Chapitre 5 de ce guide.

Jusqu'à présent, les informations que nous avons examinées sur les allocations et les dépenses nous donnent un aperçu de la façon dont le gouvernement dépense son argent, sur la base d'une classification économique. Par exemple, le montant que le gouvernement

dépense pour rémunérer les employés du secteur public par rapport à ce qu'il dépense pour les investissements directs ; ou comment les dépenses en capital ont changé dans leur ensemble au cours des cinq dernières années.

Pourtant, il peut être plus intéressant de savoir comment le gouvernement dépense son argent sur un secteur particulier (par exemple, la santé, la sécurité, l'éducation) et comment les dépenses dans les secteurs ont changé au fil du temps. Pour le déterminer, nous devons examiner les tableaux budgétaires qui nous donnent une classification administrative. Nous avons déjà vu que la Loi de finances, qui présente les informations sur la répartition du budget par chapitre, utilise les classifications administratives qui peuvent être utiles, mais seulement pour un exercice financier. Pour une perspective à plus long terme des dépenses par chapitre, nous devons nous appuyer sur des informations provenant d'autres sources telles que le rapport de la Cour des comptes ou la Loi de règlement du budget. En utilisant les informations produites dans le rapport d'audit et les lois de finances, le Tableau 4.11 présente cinq années de dépenses réelles et estimées par chapitre.



Un guide du budget tunisien

Tableau 4.11 : Allocations et dépenses budgétaires par chapitre en tant que part des dépenses totales, 2010-2014

Chapitre	2010	2011	2012	2013	2014
Ministère de l'Intérieur	6,1%	6,5%	7,5%	8%	8,1%
Ministère des droits de l'Homme et de la justice transitionnelle			0,03%	0,02%	0,02%
Ministère de la Défense	4,2%	4,3%	4,1%	4,6%	5,5%
Ministère du développement régional et de la Planification			2,8%	1,7%	1,7%
Ministère de l'Agriculture	4,5%	4,5%	4,7%	4,3%	3,7%
Ministère de l'Industrie	4,9%	5,1%	8,4%	11,1%	10,7%
Ministère du Commerce et de l'Artisanat	4,5%	4,1%	5,3%	5,4%	5,4%
Ministère des Travaux publics	4,1%	5,2%	5,1%	5,1%	4,6%
Ministère du Transport	3,1%	2,3%	2,2%	1,6%	2,1%
Ministère de la Femme et de la Famille	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%
Ministère de la Jeunesse et des Sports	1,5%	1,6%	1,6%	1,7%	1,6%
Ministère de la Santé	5,6%	5,8%	5,0%	5,4%	5,4%
Ministère des Affaires sociales	13,8%	11,6%	12,3%	10,9%	11,4%
Ministère de l'Education	2,1%	1,9%	2,5%	2,9%	2,8%
Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche scientifique	16,4%	15,7%	13,0%	13,1%	13,1%
Ministère de l'Emploi et de la Formation professionnelle	6,1%	6,1%	4,9%	5%	5%
Ministère de l'Emploi et de la Formation professionnelle	0,3%	1,3%	3,2%	3,2%	2,4%
Dettes publiques	20,0%	18,4%	16,2%	15,8%	16,7%
Autre	16,4%	16,6%	13,2%	10,8%	10,9%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Sources : lois de finances, 2010-2014

CHAPITRE 5

Développements récents

Un plaidoyer efficace autour du budget du gouvernement exige des militants de la société civile qu'ils soient informés des réformes du secteur public. Ces réformes peuvent avoir de multiples effets. Plus important encore, elles peuvent avoir un effet direct sur les politiques publiques et par conséquent sur la vie de la population. Elles peuvent également influencer l'accessibilité et la qualité de l'information budgétaire. Ce chapitre présente quelques informations sur les récentes réformes du secteur public qui sont pertinentes pour les analystes et militants de la société civile qui s'intéressent aux budgets publics.

Il contient les parties suivantes :

- Budget axé sur les résultats Les budgets axés sur la performance sont des budgets qui sont présentés dans un format qui cherche à associer le budget étroitement aux politiques et aux plans du gouvernement, et qui veille à ce que son impact soit évalué régulièrement. Cette section présente une courte introduction à cet effort de réforme, un calendrier des étapes et un exemple sur la façon dont l'information est désormais présentée dans ce format au niveau ministériel.
- Publication des budgets ministériels. L'accès à l'information est bien évidemment au cœur des capacités de la société civile à surveiller et à analyser le budget du gouvernement. Cette section fournit une liste des types d'informations qui sont désormais disponibles dans les budgets ministériels.
- Les autres initiatives du gouvernement pour accroître la transparence, la responsabilisation et la participation - La dernière partie du chapitre se penche sur les autres initiatives de réforme du gouvernement, y compris les autres améliorations de l'accès à l'information, notamment la publication de davantage de documents budgétaires et les efforts déployés par le gouvernement pour travailler avec la société civile.



Budgets axés sur les résultats

Au cours des dernières années, le gouvernement tunisien a commencé à mettre en œuvre la budgétisation axée sur la performance. Cet effort de réforme des finances publiques vise à associer le budget (sa formulation, son exécution et son audit) aux objectifs et aux indicateurs spécifiques de performance. L'objectif de la réforme est d'assurer que la budgétisation (et la gouvernance en général) reflète plus fidèlement les coûts réels des programmes et des politiques ciblés par le gouvernement, et que, à travers les repères et les indicateurs énoncés dans le budget, l'impact du budget sur le public sera plus facilement mesurable et visible.

En 2003, une unité chargée de la budgétisation axée sur la performance a été créée par le Ministère des Finances.⁴⁶ En 2004, la Loi organique du budget, nouvellement révisée, comprenait un article (Article 11) qui a contribué à définir le contexte juridique pour la mise en œuvre de l'unité de la budgétisation axée sur la performance. L'Article 11 stipule que les crédits de programme doivent atteindre « des objectifs déterminés et des résultats pouvant être évalués » et que ces programmes doivent concourir à concrétiser une « stratégie d'intérêt national. »⁴⁸

En 2008, les ministères de la Santé, de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur, de l'Agriculture, et de l'Emploi ont été sélectionnés pour piloter la mise en œuvre de la budgétisation axée sur la performance. Il a été demandé à ces ministères de formuler leurs budgets comme ils l'avaient toujours fait et de mettre également en place un budget axé sur la performance. Pour ce faire, les ministères devaient restructurer leurs budgets de façon à indiquer le montant dépensé en fonction de chaque programme. Ils devaient également élaborer un cadre de performance,

qui préciserait les stratégies et les objectifs de chaque ministère et de chaque programme, et établirait des indicateurs pour évaluer l'impact de ces stratégies et objectifs. En 2013, ces cinq ministères ont publié des budgets axés sur la performance pour la première fois.

En 2014, les ministères de l'équipement et de l'environnement, de l'Industrie, des Finances, et du Transport ont également publié des budgets axés sur la performance. Le nombre de ministères qui avaient mis en place un budget axé sur la performance s'élevait à neuf - représentant environ les deux tiers du budget, à l'exclusion du remboursement de la dette publique. Tous les ministères sont tenus de mettre en place des budgets axés sur la performance, même si les délais de réalisation ne sont pas précisés.

Ces réformes ont le potentiel de fournir des informations très utiles sur les budgets gouvernementaux. Premièrement, grâce à l'articulation des programmes généraux au sein de chaque ministère, il sera plus facile d'examiner la manière dont chaque ministère répartit son travail. Deuxièmement, sachant que les ministères doivent désormais formuler leurs stratégies de programme, il devrait être plus facile d'évaluer la cohérence des travaux d'un ministère. Les stratégies utilisées sont-elles en train de changer ? Si oui, pourquoi ? Ses sous-programmes et ses projets correspondent-ils aux stratégies du programme ?

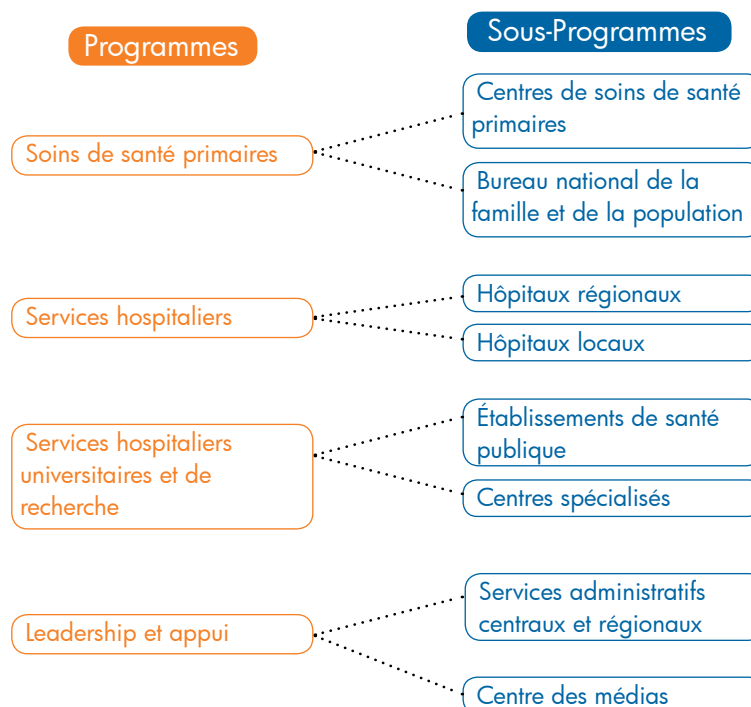
La budgétisation axée sur la performance présente des avantages spécifiques pour les chercheurs et les défenseurs du budget. Plus particulièrement, les budgets axés sur la performance comprennent des objectifs et des indicateurs de performance précis au sein de chaque programme. Ces objectifs et indicateurs peuvent être surveillés régulièrement

46 See <http://www.gbo.tn>

47 Full text of the OBL can be found at http://www.cnudst.mrt.tn/index26e1.html?ort_fr

48 For copies of all ministerial budgets, see http://www.finances.gov.tn/index.php?option=com_jdownloads&view=viewcategory&catid=1&Itemid=712&lang=fr

Figure 5.1 : Programmes et sous-programmes du ministère de la Santé



Source : Le budget du ministère de la Santé est consultable à cette adresse http://www.cnudst.mrt.tn/index26e1.html?jort_fr

Tableau 5.1 : Exemples d'objectifs et d'indicateurs utilisés par le ministère de l'Éducation

Programme	Objectif	Indicateur	2012	Estimation 2013	Estimation 2014
n° 1.1 : Enseignement primaire	n° 2 : Améliorer les résultats internes dans les écoles primaires	n° 2.2 : Proportion d'élèves qui acquièrent au moins une maîtrise moyenne de l'Arabe	68,75	79,02	79
n° 1 : Enseignement primaire	n° 2 : Améliorer les résultats internes dans les écoles primaires	n° 2.3 : Proportion d'élèves qui acquièrent au moins une maîtrise moyenne du Français	46,59	52.43	53
n° 2 : Enseignement préparatoire et secondaire.	n° 1 : Réduction des disparités entre les gouvernorats	n° 1.1 : Différence entre les taux les plus élevés et les plus faibles (pourcentages) de réussite au baccalauréat entre les gouvernorats	33,11	30,59	28

Source : Le budget du ministère de l'Éducation est consultable à cette adresse http://www.cnudst.mrt.tn/index26e1.html?jort_fr



Un guide du budget tunisien

pour évaluer si le programme atteint ses objectifs. En outre, l'information budgétaire étant répartie par programme, il est désormais possible de faire des comparaisons entre les classifications économiques et les classifications des programmes. Par exemple, en quoi les rémunérations publiques se comparent-elles avec les investissements directs ; ou comment les soins de santé primaires se comparent-ils avec les services hospitaliers au sein du ministère de la santé ?

Prenons un exemple pour illustrer ce que la société civile peut apprendre grâce aux budgets basés axés sur la performance. La Figure 5-1 présente l'ensemble des programmes et des sous-programmes du ministère de la Santé. Le Tableau 5.1 présente quelques exemples d'objectifs et d'indicateurs utilisés par le ministère de l'Éducation dans son budget axé sur la performance.⁴⁹

Budgets ministériels

Tandis que les budgets axés sur la performance fournissent des renseignements très précieux, il est également important d'examiner les budgets ministériels qui utilisent les classifications administratives et économiques traditionnelles. Ceux-ci contiennent également une mine d'informations. Les dépenses prévues dans les budgets ministériels contiennent beaucoup plus d'informations que la Loi de finances. Avant 2013, le gouvernement ne mettait pas ses budgets ministériels à la disposition du public. Grâce à la pression de la société civile, le gouvernement a commencé à publier ces budgets sur le ministère du site web du ministère des Finances.⁵⁰

Les informations utiles qu'il est possible de trouver dans les budgets ministériels sont :

- Les articles, les paragraphes et les sous-paragraphes - Bon nombre des tableaux dans les budgets ministériels utilisent ces trois codes, qui peuvent fournir des détails importants sur les dépenses. Pour ceux qui travaillent sur les questions au niveau local, il est intéressant de noter que les codes des sous-paragraphes sont parfois utilisés pour indiquer la destination des fonds, soit vers une école particulière ou un hôpital par exemple, ou un projet ou un programme spécifique.
- Les unités administratives – Les budgets ministériels fournissent des données sur les unités administratives au sein des ministères. Il est possible de trouver les budgets des services, des bureaux, des instituts, etc. spécifiques. Il est utile de disposer de ces informations pour effectuer des analyses portant sur des questions particulières (par exemple, la gestion de l'eau ou la santé maternelle) qui sont de la responsabilité d'une unité administrative spécifique.
- Les données historiques - La loi de finances annuelle ne fournit pratiquement aucune information sur les allocations ou les dépenses des années précédentes. Ce type d'informations peut néanmoins être trouvé dans les budgets ministériels. La majorité des budgets ministériels fournissent trois années de données - le plus généralement sous la forme de totaux des dépenses de fonctionnement et de dépenses en capital, mais également des informations plus désagrégées (par exemple, provenant des articles et des paragraphes). Ce type d'information peut être utilisé pour voir si un ministère (ou une autre unité administrative) a dépensé plus ou moins que ce qu'il avait dépensé les années précédentes dans le même domaine.

49 Pour obtenir des exemplaires de tous les budgets ministériels, consulter le site http://www.finances.gov.tn/index.php?option=com_jdownloads&view=viewcategory&catid=1&Itemid=712&lang=fr.

50 Voir <http://goingnext.com/opendata/2012/06/20/les-vrais-salaires-des-ministres-tunisiens-ou-comment-expliquer-un-trou-de-86-dans-le-budget-de-letat/>



- Les codes des gouvernorats- l'inégalité régionale est une question importante en Tunisie. La plupart des informations publiées ne précise pas la région, le gouvernorat ou la localité de destination d'une dépense. Pourtant, certaines données le font. Par exemple, les tableaux budgétaires des budgets ministériels pour les dépenses en capital contiennent un code qui précise le gouvernorat concerné par la dépense.⁵¹ Ce type d'information peut être utilisé pour identifier les différences de dépenses entre les gouvernorats.
- Les informations non-budgétaires – Ces informations peuvent contribuer à effectuer l'analyse budgétaire. Par exemple, la comparaison des dépenses entre les ministères ou les gouvernorats ne sera pas très informative en l'absence de données sur les services fournis, le nombre d'employés nécessaires pour fournir ces services, le nombre de personnes qui bénéficient de ces services, etc. Certaines de ces informations se trouvent au centre national des statistiques, l'Institut national de la statistique.⁵² Certaines informations peuvent également être trouvées dans les budgets ministériels. Certains ministères, par exemple, fournissent des informations sur la quantité de personnel qu'ils emploient, le nombre de bénéficiaires qui reçoivent une aide financière directe, le nombre d'institutions publiques (hôpitaux) qui font partie du ministère. Ce type d'information est essentiel pour comprendre la signification des dépenses spécifiques.

Autres initiatives du gouvernement pour accroître la transparence, la responsabilisation et la participation

La mise en œuvre de la budgétisation axée sur la performance et la publication des budgets ministériels permettent plus que jamais à la société civile de s'engager en faveur du processus budgétaire en Tunisie. Pourtant, même si les efforts du gouvernement sont louables, ils nécessitent une surveillance continue de la société civile. La société civile assure que le gouvernement respecte les engagements déjà pris, utilise les informations disponibles, tout en exigeant des améliorations aussi bien des budgets axés sur la performance que des documents publiés par les ministères.

Trois autres initiatives gouvernementales en faveur de réformes ont un immense potentiel pour améliorer la gouvernance et la vie des Tunisiens. Chacune d'entre elle nécessitera l'engagement total de la société civile pour assurer leur réalisation effective : Offrir un meilleur accès à l'information ; accroître la transparence des documents budgétaires clés ; et développer une meilleure coopération avec la société civile.

Meilleur accès à l'information

Au mois de mai 2011, le gouvernement de transition de la Tunisie a adopté un décret sur la liberté de l'information. Le Décret 41 a donné au public le droit d'accès aux documents administratifs des institutions gouvernementales. Il s'agissait d'une avancée majeure dans le pays, d'autant que les informations étaient jalousement gardées et filtrées avant la révolution. L'application du Décret 41 n'a pas été facile. L'un des obstacles était la terminologie ambiguë du décret. Il existait un doute sur les documents

51 De nombreux postes de dépenses en capital utilisent le code 00, qui ne correspond à aucun gouvernorat. Pour consulter la liste des codes utilisés pour chacun des 24 gouvernorats tunisiens, voir l'Annexe IV.

52 Voir <http://www.ins.nat.tn/>



qui pouvaient être consultés et ceux qui étaient interdits d'accès. Les critiques se sont également plaintes qu'aucun organisme indépendant ne supervisait le décret et qu'il n'existait aucune directive claire pour sa mise en œuvre par les entités et les responsables gouvernementaux.

Ces lacunes ont produit deux évolutions positives. Premièrement, les organisations de la société civile ont fait pression pour avoir un accès plus clair aux lois sur l'information. Elles ont également tenté de rendre le Décret 41 plus accessible au public. Par exemple, les organisations de la société civile ont lancé le site www.marsoum41.org pour faciliter les demandes d'informations adressées au gouvernement par les citoyens.⁵³

Deuxièmement, parce que le décret manque de clarté, et parce que les décrets n'ont pas la même légitimité que les lois adoptées, le gouvernement a commencé la rédaction d'une loi relative à l'accès à l'information. Depuis 2013, il a organisé au moins deux consultations publiques sur l'initiative. Même si l'efficacité de la nouvelle loi est incertaine, la volonté du gouvernement d'améliorer le décret et l'engagement de la société civile sur ces questions indiquent que l'accès à l'information en Tunisie ne pourra que s'améliorer dans un avenir proche.

Amélioration de la transparence des documents budgétaires clés

La mesure dans laquelle le gouvernement rend accessibles au public les documents budgétaires est la principale mesure de la transparence du processus budgétaire d'un pays. Dans le Chapitre 1, nous avons vu que le gouvernement tunisien publiait un certain nombre de documents tout au long de l'exercice budgétaire. L'Enquête sur le budget ouvert de l'IBP est un outil qui évalue la transparence budgétaire. Basée sur les normes et pratiques internationales, l'enquête examine

si les gouvernements publient les huit documents budgétaires clés en temps opportun et de manière exhaustive. La Figure 5.2 montre les progrès (ou l'absence de progrès) entre 2011 et 2014 pour rendre ces documents accessibles au public. (Le Chapitre 1 se penche en détail sur ces huit documents budgétaires clés).

Figure 5.2: Accessibilité du public aux documents budgétaires clés

Document budgétaire	2011	2014
Rapport préalable au budget	Red	Red
Projet de budget de l'exécutif	Orange	Green
Budget approuvé	Green	Green
Budget des citoyens	Red	Green
Rapports en cours d'année	Green	Green
Revue de milieu d'année	Red	Red
Rapport de fin d'année	Green	Green
Rapports d'audit	Green	Red

Remarques : Le vert indique que le document est rendu public. Le jaune indique que le document est produit mais qu'il n'est pas rendu public. Le rouge indique que le document n'est pas produit ou n'est rendu public qu'après la date prévue.

Source : L'analyse pour 2011 est basée sur l'Enquête sur le budget ouvert 2012 ; l'analyse pour 2014 est basée sur la disponibilité des documents sur les sites gouvernementaux.

La figure ci-dessus montre qu'en matière de transparence budgétaire, le gouvernement tunisien a apporté deux améliorations et a fait un pas en arrière. Le Projet de budget de l'exécutif et un Budget des citoyens sont tous deux mis à la disposition du public. Malheureusement, le gouvernement a cessé de rendre public le rapport d'audit. Bien qu'un rapport d'audit ait été publié en 2014, il ne peut pas être considéré comme « mis à la disposition du public » en raison du décalage important entre la fin de la période de reporting et la date de publication. Comme nous

53 Voir <http://www.marsoum41.org>.



l'avons vu dans l'Encadré 2.8, le rapport d'audit (appelé en Tunisie que le Rapport sur la Loi de règlement du budget) a été publié environ deux ans et demi après la fin de l'exercice budgétaire, dépassant la limite de deux ans préconisée dans le cadre des meilleures pratiques internationales. Pourtant, dans l'ensemble, le gouvernement semble avoir opté pour plus de transparence en publiant le Projet de budget de l'exécutif et le Budget des citoyens.

Coopération avec la société civile

La publication par le gouvernement tunisien du Projet de budget de l'exécutif à la fin de 2013 a été l'une des initiatives qui a permis à la Tunisie d'être éligible à l'Open Government Partnership (OGP – Partenariat pour un gouvernement transparent). L'OGP est une initiative internationale multi-parties prenantes visant à améliorer la gouvernance en améliorant la transparence, la responsabilisation et la participation du public. Le fait d'appartenir à l'OGP oblige les gouvernements à travailler avec la société civile pour élaborer des plans de deux ans visant à relever les défis liés à « 1) l'amélioration des services publics ; 2) l'augmentation de l'intégrité publique ; 3) la gestion efficace des ressources publiques ; 4) la sécurité accrue des communautés ; et 5)

l'amélioration de la responsabilité des entreprises. »⁵⁴ Les engagements du gouvernement tunisien pour améliorer la gouvernance seront, bien sûr, fondés en partie sur les demandes des organisations de la société civile tunisienne. Au mois de septembre 2014, la Tunisie a publié le premier plan d'action de l'OGP.⁵⁵

Avant le début du processus de l'OGP, le gouvernement tunisien avait déjà commencé à s'engager avec la société civile sur les questions de transparence et de responsabilité, en particulier, en matière de budgets. Au mois de mars 2013, sous la pression de la société civile, le ministère des Finances a créé une commission conjointe société civile-gouvernement sur la transparence et la responsabilisation budgétaires. La commission, qui comprenait plus de dix représentants de la société civile, s'est réuni de nombreuses fois. L'un des principaux thèmes débattu par la commission était la production et la publication d'un Budget des citoyens. Les représentants de la société civile ont émis des commentaires sur le document, qui ont été incorporés dans la version finale publiée. Voici un exemple concret de la façon dont l'engagement de la société civile et du public peut accroître la transparence budgétaire et améliorer la gouvernance.

54 Voir <http://www.opengovpartnership.org/how-it-works/action-plans>.

55 Voir <http://www.opengovpartnership.org/country/tunisia/action-plan>

Annexe I: Comment trouver les informations pertinentes en Tunisie

Ministère des Finances	Projets de loi de finances, rapports d'exécution, budgets ministériels, budgets municipaux, budget des citoyens	http://www.finances.gov.tn/
Unité sur les Budgets axés sur les résultats	Budgets axés sur la performance des ministères, documentation sur la réforme, les normes de nomenclature de la budgétisation axée sur la performance	http://www.gbo.tn/
Cour des Comptes	Rapports d'audit	http://www.courdescomptes.nat.tn/
Banque centrale	Indicateurs macroéconomiques, indices des prix à la consommation, informations sur les prêts nationaux	http://www.bct.gov.tn/
Administration fiscale	Législation fiscale	http://www.impots.finances.gov.tn/
Ministère du développement et de la coopération internationale	Budgets économiques et plans de développement nationaux, régionaux et étatiques	http://www.mdci.gov.tn/
Journal officiel de la République Tunisienne	Archives de toutes les lois, y compris les lois de finances précédentes, la loi de finance organique (y compris les amendements) et les décrets en vigueur	http://www.cnudst.nrt.tn/index26e1.html?jort_fr
Institut national des statistiques	Indicateurs démographiques et socio-économiques	http://www.ins.nat.tn/

Annexe II: Glossaire

Allocation	Une somme d'argent destinée à un usage particulier
Ouverture de crédit	Un pouvoir accordé aux chefs administratifs pour dépenser les fonds qui leur sont alloués par la loi de finances annuelle. Les crédits sont sous l'autorité des ordonnateurs, qui sont les ministres et les chefs des établissements publics à caractère administratif pour le budget de l'État. Les ouvertures de crédits donnent généralement le pouvoir de dépenser les fonds pour un exercice financier, mais certaines portent sur plusieurs années.
Audit	L'inspection des comptes publics d'un gouvernement, selon la conformité juridique et financière des pratiques de gestion des finances publiques du gouvernement ou sa performance. Un audit interne se réfère à un ensemble d'activités menées au sein d'une agence, d'un département ou d'un ministère qui tente d'assurer que les dépenses sont efficaces, efficaces et conformes à la réglementation et aux lois en vigueur. Un audit externe, d'autre part, fait référence au travail qui est réalisé par des organismes ou des institutions indépendantes afin d'examiner et de contrôler les activités financières et de gestion de l'exécutif.
Cycle budgétaire	La période durant laquelle le budget d'un pays est formulé, approuvé, exécuté, et vérifié. Le cycle budgétaire complet dure généralement entre trois et quatre ans.
Dépenses en capital	Fonds dépensés pour l'acquisition d'un actif à long terme, le montant total des dépenses sur ces actifs serait divisé sur plusieurs années. En Tunisie, les dépenses en capital représentent les coûts associés aux programmes et aux projets de développement, tels que la construction d'une nouvelle route, la mise en œuvre d'un programme de vaccination ou l'agrandissement d'une école.
Chapitre	La désignation utilisée pour les unités administratives dans le budget de l'État de la Tunisie. Presque tous les chapitres sont les ministères ou les autres bureaux du gouvernement (par exemple, le bureau du Premier ministre). Les deux seuls chapitres qui ne sont pas des entités administratives sont les Chapitres 28 et 29, qui sont des dépenses imprévues non-réparties et la dette publique, respectivement.
Indice des prix à la consommation (IPC)	Une mesure, souvent publiée par la Banque centrale, qui reflète le prix d'un panier représentatif de biens et services de consommation. Il est également utilisé pour évaluer l'impact de l'inflation sur le consommateur moyen.



Un guide du budget tunisien

Dépenses de fonctionnement (ou récurrentes)	Fonds associés aux opérations quotidiennes du gouvernement. Ces dépenses comprennent les salaires des fonctionnaires, leurs prestations sociales, les coûts associés à la gestion et à l'entretien des ministères, des services et autres bureaux publics, et les biens et les services consommés directement, tels que les subventions.
Dette	L'encours que le gouvernement doit à des prêteurs privés à un moment donné dans le temps. Les gouvernements empruntent lorsque le budget est déficitaire et tente de réduire l'encours de la dette en cas d'excédent. La dette, représente donc le total des déficits annuels, déduction faite des excédents annuels, au fil des ans.
Classification	The classification of expenditures and revenues that provides information on the nature of a receipt, allocation, or expenditure and arranges them into significant economic categories (salaries, transfers, Impôts directs, etc.).
économique	Il s'agit de la classification des dépenses et des recettes qui fournit des informations sur la nature d'une recette, d'une allocation, d'une dépense, et les organise en catégories économiques importantes (salaires, transferts, impôts directs, etc.)
Dépenses	Fonds dépensés par une entité gouvernementale Les dépenses sont effectuées pour satisfaire une obligation du gouvernement, soit engagée au cours des exercices précédents ou dans l'année en cours.
Exercice budgétaire	Une période de 12 mois consécutifs pendant laquelle un gouvernement exerce ses activités budgétaires (recouvrement des recettes et exécution du budget) en fonction de ce qui a été convenu et approuvé dans le budget pour l'année en question. En Tunisie, l'année budgétaire s'étend du 1er janvier au 31 décembre.
Subventions	Fonds décaissés par le gouvernement national directement en faveur des niveaux inférieurs de l'administration, des entreprises, des organisations à but non lucratif, ou des individus. Certaines subventions sont accordées à des fins spécifiques, tandis que d'autres subventions peuvent être utilisées à toutes les fins que le bénéficiaire juge importantes. Il peut également s'agir des paiements effectués au gouvernement national, dont le remboursement n'est pas nécessaire.
Produit intérieur brut (PIB)	La valeur totale des biens et des services finaux produits dans un pays au cours d'une année civile. La croissance économique est mesurée par la variation du PIB d'année en année.
Inflation	Une augmentation du niveau des prix des biens et des services sur une période donnée. La façon la plus courante de tenir compte de l'inflation est d'utiliser l'indice des prix à la consommation publié par la banque centrale.
Valeur nominale	Tout tarif ou toute valeur exprimée en termes monétaires (à savoir, en unités d'une monnaie) à un moment donné. Les documents budgétaires ne présentent généralement que les valeurs nominales, qui ne sont pas ajustées pour l'inflation.



Un guide du budget tunisien

Loi organique du budget	La loi de finances publiques qui, dans de nombreux pays, représente le principal cadre juridique pour toutes les questions budgétaires dans un pays.
Ressources propres	Les recettes que le gouvernement apporte et desquelles sont exclus les prêts nationaux et étrangers. En règle générale, l'essentiel des ressources propres d'un pays provient des recettes fiscales, mais comprend également les recettes provenant des ressources naturelles et les subventions, entre autres.
Budget axé sur les résultats	Un processus budgétaire visant à associer étroitement la formulation et la mise en œuvre aux politiques et aux plans du gouvernement, et qui veille à ce que son impact soit évalué régulièrement.
Valeur réelle	Une mesure du pouvoir d'achat qui tient compte de l'inflation (ou la variation des prix au fil du temps).
Fonds du Trésor	Il s'agit des fonds qui proviennent à la fois des recettes fiscales et des recettes non fiscales et sont généralement réservés aux fonds nationaux importants, tels qu'un fonds pour l'emploi ou un fonds de solidarité sociale.
Institution supérieure de contrôle	L'auditeur le plus important dans le processus budgétaire d'un pays parce qu'il fournit le plus haut niveau d'audit externe des entités gouvernementales. En Tunisie, cet organisme est la Cour des comptes, une juridiction financière qui examine les comptes budgétaires des gouvernements nationaux et infranationaux, ainsi que les institutions publiques et les entreprises publiques.
Virement	Le processus qui consiste à transférer une dépense d'un poste budgétaire à un autre au cours de l'année budgétaire. En règle générale, le cadre budgétaire juridique d'un pays doit spécifier les procédures nécessaires pour se réapproprier fonds.

Annexe III: Articles constitutionnels se rapportant au processus budgétaire⁵⁶

Numéro de l'article	Thème
Trois	Souveraineté du peuple
Dix	Imposition
Trente-deux	Accès à l'information
Soixante-trois	Amendements
Soixante-six	Procédures budgétaires
Cent dix-sept	Cour des Comptes
Cent trente-neuf	Pouvoir local démocratique

55 La traduction en anglais de la constitution est fournie par la Fondation Jasmine. Elle peut être consultée à cette adresse : http://www.jasmine-foundation.org/doc/unofficial_english_translation_of_tunisian_constitution_final_ed.pdf.

Annexe IV: Codes des articles et des gouvernorats utilisés dans les documents budgétaires

Exemples de codes d'articles utilisés dans les documents budgétaires		
Numéro de la Partie	Numéro de l'article	Type de dépenses
01	01.101	Rémunération publique du personnel permanent
01	01.136	Rémunération publique par programme
02	02.201	Dépenses de fonctionnement des services publics
02	02.236	Dépenses en coûts de services par programme
03	03.300	Transferts
03	03.302	Interventions publiques dans le secteur social
03	03.307	Contributions pour les organisations internationales
06	06.601	Acquisitions de terres
06	06.603	Bâtiments administratifs
06	06.604	Matériel administratif
06	06.605	Programmes de technologie de l'information
07	07.810	Financement public dans le secteur économique
07	07.811	Financement public dans le secteur social



Un guide du budget tunisien

Tous les codes des Gouvernorats utilisés dans les documents budgétaires	
Tunis	11
Ariana	12
Ben Arous	13
Manouba	14
Nabeul	21
Zaghouan	22
Bizerte	23
Beja	31
Jendouba	32
Le Kef	33
Siliana	34
Kairouan	41
Kasserine	42
Sidi Bouzid	43
Sousse	51
Monastir	52
Mahdia	53
Sfax	61
Gafsa	71
Tozeur	72
Kebili	73
Gabes	81
Medenine	82
Tataouine	83

Annexe V: Ressources de l'International Budget Partnership (IBP)

Toutes les publications de l'IBP	http://internationalbudget.org/library/publications/
Un Guide pour le travail budgétaire à l'attention des ONG	http://internationalbudget.org/publications/a-guide-to-budget-work-for-ngos/
Enquête sur le budget ouvert de l'IBP	http://internationalbudget.org/what-we-do/openbudget-survey/
Explorateur interactif de l'Enquête sur le budget ouvert	http://survey.internationalbudget.org/
Mobilisation communautaire pour le plaidoyer budgétaire	http://internationalbudget.org/publications/grassroots-mobilization-for-budget-advocacy/
Audits sociaux comme outils de suivi budgétaire	http://internationalbudget.org/publications/social-audits-as-a-budget-monitoring-tool/
Un Guide à l'attention des citoyens pour comprendre et utiliser l'inflation	http://openbudgetsgame.org/inflationguide/

International Budget Partnership (IBP)

The International Budget Partnership collaborates with civil society around the world to use budget analysis and advocacy as a tool to improve effective governance and reduce poverty.

info@internationalbudget.org

www.internationalbudget.org

Further Reading

Guide to Budget Work for NGOs

<http://internationalbudget.org/publications/a-guide-to-budget-work-for-ngos/>

Grassroots Mobilization for Budget Advocacy

<http://internationalbudget.org/publications/grassroots-mobilization-for-budget-advocacy/>

Social Audits as a Budget Monitoring Tool

<http://internationalbudget.org/publications/social-audits-as-a-budget-monitoring-tool/>



INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP
Open Budgets. Transform Lives.