QUAND L'INFORMATION FISCALE ARRIVE TROP TARD

D’après les conclusions de l’enquête « Open Budget Survey » (OBS) 2025 publiée par l’International Budget Partnership (IBP), la Tunisie a connu une détérioration de sa transparence budgétaire, n’obtenant que 11 points sur 100 à l’Indice de Transparence Budgétaire, contre 16 points en 2023 et 42 points en 2015. Ceci représente un déclin substantiel et durable des performances du pays en matière de publication des informations budgétaires et de transparence fiscale.

L’évaluation de 2025 place également la Tunisie derrière plusieurs pays Arabes, notamment la Jordanie (62 points) et le Maroc (51 points). La faible performance du pays met en évidence un écart croissant en matière de transparence budgétaire par rapport à ses pairs régionaux et souligne les lacunes persistantes concernant la disponibilité, l’accessibilité, la rapidité et l’exhaustivité des informations fiscales publiées.

Du point de vue de la gouvernance économique, cette détérioration est particulièrement préoccupante compte tenu de la fragilité des finances publiques Tunisiennes et d’un environnement macroéconomique difficile, caractérisé par des pressions sociales croissantes, des marges de manœuvre budgétaires limitées et un niveau d’endettement public élevé. Dans ce contexte, une transparence budgétaire limitée peut affaiblir la responsabilité fiscale, la crédibilité de la gestion des finances publiques et la capacité des citoyens, des marchés, des institutions de contrôle et des partenaires au développement à évaluer la politique budgétaire et l’allocation des ressources publiques.

Ces résultats placent alors le pays parmi les moins performants au monde en matière de transparence budgétaire, soulevant des inquiétudes plus générales quant à l’efficacité de la gouvernance budgétaire et à la capacité institutionnelle d’assurer une gestion transparente et responsable des finances publiques. Plus largement, le déclin continu du score de la Tunisie suggère que le renforcement de la publication des informations budgétaires, du contrôle parlementaire et public, des rapports budgétaires et de l’accès à des données financières publiques fiables devrait être considéré comme un élément central des efforts visant à restaurer la crédibilité budgétaire et à renforcer la gouvernance économique.

Curieusement, la publication de ces conclusions coïncide avec le lancement des délibérations sur le Projet d'Amendement de la Loi Organique de Finances Tunisienne au sein de la Commission des Finances et du Budget de l'Assemblée des Représentants du

Peuple (ARP). La réforme proposée vise principalement à aligner le cadre juridique budgétaire du pays sur l'architecture législative bicamérale émergente et à garantir la participation des deux chambres parlementaires à toutes les étapes du cycle budgétaire, de la préparation et l'autorisation à l'exécution et au contrôle.

Néanmoins, au-delà des ajustements institutionnels et procéduraux envisagés par le projet d'amendement, une question plus fondamentale se pose: Dans quelle mesure l'État Tunisien respecte-t-il effectivement ses obligations légales et institutionnelles existantes, indépendamment des cadres spécifiques par lesquels ces obligations sont mises en œuvre ? Cette question est assez pertinente en ce qui concerne la transparence budgétaire et la publication opportune, exhaustive et accessible des rapports budgétaires et de finances publiques.

Il ne s'agit donc pas simplement d'un problème d'harmonisation législative ou d'organisation institutionnelle, il s'agit de la mise en œuvre et de l'applicabilité des exigences de transparence budgétaire, ainsi que de la mesure dans laquelle ces exigences se traduisent par un accès public réel à l'information budgétaire. La qualité de la gouvernance budgétaire dépend en définitive non seulement de l'existence formelle de dispositions légales, mais aussi de la capacité et de la volonté de l'État de les mettre en œuvre par une transparence constante, un contrôle parlementaire effectif et des rapports publics crédibles.

D’un point de vue juridique, l’Article 8 de la loi organique de finances tunisienne de 2019 stipule que les estimations et les informations servant de base à la loi de finances doivent respecter les principes de crédibilité et de transparence. Dans ce contexte, la transparence budgétaire implique de garantir l’accès du public aux informations relatives au budget de l’État, ainsi que la publication en temps utile des rapports sur l’exécution budgétaire et sur les performances financières et économiques, dans des formats permettant au public d’accéder à ces informations et de les utiliser efficacement.

Toutefois, si cet article établit une obligation légale générale et claire de transparence, il ne prescrit pas, avec la même précision juridique, une liste exhaustive des documents budgétaires et fiscaux devant être publiés, ni n’établit systématiquement de délais de publication spécifiques pour chaque catégorie de document. Ce manque relatif de granularité réglementaire peut engendrer des pratiques administratives divergentes, des normes de publication inégales et des incohérences dans la régularité et la ponctualité des rapports budgétaires.

Le décalage qui en résulte entre la reconnaissance juridique générale de la transparence comme principe budgétaire contraignant et l'absence d'exigences de publication suffisamment détaillées soulève une importante question de mise en œuvre. En l'absence d'obligations documentaires clairement définies, de calendriers de publication et de formats de divulgation normalisés, l'efficacité de l'exigence de transparence risque de dépendre de manière disproportionnée des pratiques administratives plutôt que de normes juridiques objectives, vérifiables et exécutoires.

À cet égard, la transparence doit être perçue comme une composante essentielle de la gouvernance budgétaire, et non comme une simple exigence procédurale ou administrative. La disponibilité d'informations budgétaires fiables et suffisamment détaillées est indispensable pour permettre au Parlement, à la société civile, aux acteurs économiques, aux institutions de contrôle indépendantes et au grand public d'évaluer les choix gouvernementaux, d'apprécier les compromis budgétaires et d'examiner l'affectation et l'utilisation des ressources publiques.

En définitive, l'efficacité de la réforme budgétaire en question doit donc être évaluée non seulement en fonction de sa capacité à s'adapter à la nouvelle structure institutionnelle bicamérale, mais aussi en fonction de sa capacité à renforcer la responsabilité, à améliorer la transparence budgétaire et à enrichir la qualité et la base factuelle des débats publics sur les choix de politique économique et budgétaire.

Concernant les annexes à la Loi de Finances, ces documents ont été publiés régulièrement jusqu'en 2021. Or, en 2023, 2024 et 2025, leur publication n'est intervenue qu'après le débat et l'adoption du Projet de Loi de Finances par l'ARP. Ce décalage dans le calendrier de publication limite considérablement leur utilité pratique lors du processus budgétaire parlementaire, notamment en réduisant la capacité des acteurs non gouvernementaux (députés, experts indépendants, organisations de la société civile, ...) à examiner en temps opportun les informations budgétaires sous-jacentes et à formuler des propositions ou des amendements étayés.

La question ne se limite donc pas à la simple publication des informations budgétaires, mais concerne également la rapidité de cette publication et leur accessibilité au moment où ces informations peuvent éclairer la prise de décision. Un retard de publication réduit de fait la possibilité pour les acteurs externes d'examiner les hypothèses, les affectations et les choix politiques qui sous-tendent le budget proposé avant son adoption par le Parlement. En 2026, ces annexes sont, de surcroît, principalement

destinées à un usage interne au sein des institutions publiques et des structures administratives concernées, sans être diffusées au public selon le format de publication habituel. Cette évolution affaiblit davantage la portée concrète de la transparence budgétaire en soustrayant au domaine public des documents budgétaires essentiels et en limitant la capacité du Parlement, de la société civile, des experts et des autres parties prenantes à exercer un contrôle efficace et éclairé des finances publiques.

Du point de vue de la gouvernance des finances publiques, cette évolution illustre une distinction cruciale entre la publication formelle et la transparence effective. Les informations techniquement disponibles mais divulguées seulement après l'adoption de décisions législatives clés, ou mises à disposition principalement pour un usage interne aux institutions, ne peuvent garantir le même niveau de responsabilité que les informations complètes, opportunes, accessibles au public et disponibles avant la phase décisionnelle pertinente.

Concernant les documents d'exécution budgétaire, la publication des résultats provisoires de l'exécution du budget de l'État subissent des retards de plusieurs mois. Ces retards réduisent la pertinence et la valeur analytique de l'information budgétaire, notamment pour les acteurs qui cherchent à suivre l'évolution budgétaire, à évaluer les écarts par rapport aux projections initiales et à apprécier la mise en œuvre des politiques gouvernementales en temps réel. De plus, les rapports semestriels d'exécution budgétaire ne sont plus publiés régulièrement depuis 2025, ce qui limite davantage l'accès à une information structurée et actualisée sur l'exécution du budget approuvé. Ces lacunes dans l'information budgétaire affectent la capacité des chercheurs, des parlementaires, des organisations de la société civile et des autres acteurs des finances publiques à assurer un suivi continu et factuel de l'exécution budgétaire.

Du point de vue de la transparence budgétaire et de la gestion des finances publiques, le problème dépasse la simple publication des données d'exécution budgétaire. La rapidité de publication est essentielle à une communication budgétaire efficace: Une information publiée avec un retard important peut certes satisfaire à une obligation formelle de publication, mais elle perd néanmoins une grande partie de sa pertinence pratique pour le contrôle, la redevabilité et un débat public éclairé. Un reporting régulier et prévisible est donc essentiel pour garantir que l'exécution du budget puisse être contrôlée par rapport aux crédits approuvés et aux objectifs fiscaux tout au long de l'exercice financier, et non seulement a posteriori.

Les rapports de la Cour des Comptes sur la clôture du budget de l'État ne sont publiés qu'après des délais considérables suivant la fin de l'exercice financier concerné. La situation est principalement due aux retards dans l'adoption par le Parlement des Lois de Clôture du Budget, ce qui retarde l'achèvement et la publication des évaluations de la Cour.

Ces retards limitent considérablement l'efficacité de ces rapports en tant qu'instruments de responsabilité budgétaire et de contrôle parlementaire. Bien que les conclusions de la Cour demeurent importantes pour l'examen a posteriori de l'exécution budgétaire, leur impact sur la gouvernance budgétaire et les mesures correctives est fortement amoindri lorsqu'elles ne sont disponibles que longtemps après la clôture de l'exercice financier examiné.

Les rapports publics les plus récents disponibles concernent actuellement l'exercice financier de 2024. Ce retard de publication illustre un défi plus large dans le cadre de responsabilité budgétaire de la Tunisie: Quand l'examen institutionnel de l'exécution budgétaire intervient bien après que les décisions et dépenses budgétaires pertinentes ont eu lieu, les mécanismes de contrôle risquent de devenir principalement rétrospectifs plutôt que correctifs, limitant alors leur capacité à identifier les lacunes en temps opportun et à éclairer les décisions budgétaires ultérieures.

On observe une détérioration supplémentaire de la portée et de la qualité des données accompagnant la documentation budgétaire Tunisienne, notamment par l'abandon ou l'omission d'indicateurs fiscaux et de développement clés. L'indice de Développement Régional (IDR) en est un exemple frappant: inclus dans le Rapport sur les Investissements Régionaux annexé à la Loi de Finances pour 2023 et 2024, il a ensuite été retiré des annexes des projets de Loi de Finances pour 2025 et 2026. L'abandon de tels indicateurs représente plus qu'une simple réduction du volume d'informations divulguées, il risque aussi d'affaiblir la base analytique permettant d'évaluer les disparités régionales, la répartition territoriale des investissements publics et la cohérence entre les allocations budgétaires et les objectifs de développement régional affichés. L'absence d'indicateurs comparables d'un cycle budgétaire à l'autre limite davantage la capacité du Parlement, des chercheurs, de la société civile et des autres parties prenantes à évaluer les tendances, à identifier les déséquilibres territoriaux et à apprécier l'efficacité des dépenses publiques.

Du point de vue des finances publiques et de la gouvernance économique, la réduction progressive de la disponibilité des données budgétaires pertinentes compromet la qualité, la comparabilité et la vérifiabilité de l'information fiscale. Ceci restreint la portée des débats publics fondés sur des données probantes et affaiblit la capacité des parties prenantes à évaluer les implications économiques et distributives des choix budgétaires.

Plus largement encore, une transparence budgétaire réduite peut avoir des conséquences institutionnelles importantes. En limitant l'accès aux données nécessaires à l'évaluation de l'affectation des ressources publiques et des résultats des politiques, elle peut nuire à la qualité de l'élaboration des politiques publiques, à l'efficacité du contrôle des dépenses et à la crédibilité des décisions budgétaires, tout en contribuant potentiellement à une baisse de la confiance des citoyens dans la gestion des ressources publiques. Une transparence budgétaire efficace exige donc non seulement la publication des documents budgétaires, mais aussi la conservation d'indicateurs pertinents, suffisamment désagrégés et comparables dans le temps, permettant aux autorités publiques et aux parties prenantes externes de suivre les performances et d'évaluer l'impact distributif de la politique budgétaire.

Le renforcement de la transparence budgétaire en Tunisie ne doit pas être perçu comme un simple moyen d'améliorer le classement du pays dans les palmarès internationaux de la transparence. Il s'agit, plus fondamentalement, d'une condition préalable à une saine gouvernance budgétaire, à une reddition de comptes effective et à un véritable débat démocratique sur les choix économiques et budgétaires de l'État. Dans un contexte de marges de manœuvre budgétaires restreintes et de pressions accrues sur les finances publiques, l'accès à l’information budgétaire actualisée, exhaustive et fiable est essentiel pour garantir un contrôle efficace des ressources publiques et une évaluation pertinente des décisions de politique budgétaire.

Cela exige, en premier lieu, de renforcer le cadre juridique et réglementaire en établissant explicitement l'obligation de publier tous les documents budgétaires clés et les rapports d'exécution budgétaire dans des délais légaux clairement définis, en utilisant des formats accessibles, simplifiés et ouverts, tout en assurant l'application effective de ces exigences. La transparence doit donc être considérée non pas comme un simple principe juridique général, mais comme une obligation concrète, mesurable et exécutoire en matière de finances publiques.

En second lieu, les annexes à la Loi de Finances devraient être publiées simultanément au projet de loi lui-même, et non après son adoption par le Parlement. Dans le même temps, l'exhaustivité des rapports budgétaires annuels devrait être renforcée par la diffusion d'informations plus détaillées et systématiquement comparables sur les dépenses par programme, la structure et la composition de la dette publique, ainsi que la répartition territoriale et fonctionnelle des dépenses publiques. Il est tout aussi important de préserver la continuité et la comparabilité des principaux indicateurs budgétaires et de développement afin de permettre aux parties prenantes d'évaluer les tendances des dépenses, les résultats des politiques et l'impact distributif des choix budgétaires au fil du temps.

En définitive, l'objectif ne devrait pas se limiter à l'augmentation du volume d'informations divulguées, mais à la garantie que l'information budgétaire soit opportune, exhaustive, accessible, comparable et utilisable à des fins de contrôle et de prise de décision. Une telle approche permettrait au Parlement, aux experts indépendants, aux chercheurs et aux organisations de la société civile de jouer un rôle plus efficace dans l'examen des finances publiques, l'évaluation des choix gouvernementaux et de contribuer de manière constructive à l'élaboration et à l'ajustement de la politique économique.

En ce sens, la transparence budgétaire n'est pas une fin en soi, mais un instrument institutionnel essentiel pour améliorer la qualité de la gouvernance budgétaire et de l'élaboration des politiques publiques. Sa mise en œuvre effective renforcerait la responsabilisation, améliorerait la crédibilité de la gestion budgétaire et créerait les conditions informationnelles nécessaires à un débat plus éclairé, fondé sur des preuves et véritablement démocratique sur l'avenir économique et financier de la Tunisie.