



## **CONCOURS D'ENTREE AU CYCLE SUPERIEUR**

*Supports destinés à la préparation de l'épreuve écrite de  
spécialité par les titulaires du diplôme national  
d'ingénieur*

***DROIT***

***Axe 3 : Finances publiques***

*Module préparé  
par Mme CHIKHAOUI Leïla  
Maître de Conférences en Droit Public*

[l.chikhaoui@hexabyte.tn](mailto:l.chikhaoui@hexabyte.tn)

**Septembre 2007**

# SOMMAIRE

---

<b>3.1. LES PRINCIPES GENERAUX DU DROIT BUDGETAIRE.....</b>	<b>4</b>
<b>Introduction .....</b>	<b>4</b>
<b>CHAPITRE I : LE PRINCIPE DE L'ANNUALITE BUDGETAIRE.....</b>	<b>8</b>
Section I : Identification du principe de l'annualité budgétaire .....	8
Section II : Mise en œuvre du principe de l'annualité budgétaire .....	12
<b>CHAPITRE II : LE PRINCIPE DE L'UNITE BUDGETAIRE.....</b>	<b>29</b>
Section I : Identification du principe de l'unité budgétaire.....	30
Section II : Mise en œuvre du principe de l'unité budgétaire .....	34
<b>CHAPITRE III : LE PRINCIPE DE L'UNIVERSALITE BUDGETAIRE .....</b>	<b>57</b>
Section I : Identification du principe de l'universalité budgétaire .....	57
Section II : Mise en œuvre du principe de l'universalité budgétaire .....	61
<b>CHAPITRE IV : LE PRINCIPE DE LA SPECIALITE BUDGETAIRE .....</b>	<b>63</b>
Section I : Identification du principe de la spécialité budgétaire .....	64
Section II : Mise en œuvre du principe du principe de la spécialité budgétaire .....	76
<b>CHAPITRE V : LE PRINCIPE DE L'EQUILIBRE BUDGETAIRE.....</b>	<b>86</b>
Section I : Identification du principe de l'équilibre budgétaire .....	86
Section II : Mise en œuvre du principe de l'équilibre budgétaire .....	91
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>105</b>
<b>3.2. LA LOI DE FINANCES ET LE BUDGET DE L'ETAT.....</b>	<b>106</b>
<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>106</b>
<b>CHAPITRE I : LA LOI DE FINANCES.....</b>	<b>106</b>
Section I : Loi de finances et budget de l'Etat .....	107
Section II : Les différents types de lois de finances .....	111
<b>CHAPITRE II : LE BUDGET .....</b>	<b>119</b>
Section I : Les fondements du budget .....	119
Section II : La structure du budget de l'Etat .....	122
<b>3.3. L'ELABORATION ET LE VOTE DE LA LOI DE FINANCES ET DU BUDGET .....</b>	<b>126</b>
<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>126</b>
<b>CHAPITRE I - LA PREPARATION DU PROJET DE LOI DE FINANCES ET DE BUDGET .....</b>	<b>127</b>
Section I - Fixation des objectifs de la politique budgétaire .....	129
Section II : Tractations budgétaires.....	138
Section III : Etablissement de la loi de finances et du budget de l'Etat.....	140
<b>CHAPITRE II : LE VOTE DE LA LOI DE FINANCES ET DU BUDGET .....</b>	<b>141</b>
Section I : L'examen des projets de lois de finances .....	142
Section II : L'exercice du droit d'amendement .....	144
Section III : Le vote de la loi de finances et du budget .....	148
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>157</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE : .....</b>	<b>158</b>



### 3.1. LES PRINCIPES GENERAUX DU DROIT BUDGETAIRE

#### Introduction

Le présent module a pour objet de présenter les principes généraux du droit budgétaire qui commandent l'élaboration et la présentation du budget de l'Etat, à savoir :

- le principe de l'annualité, qui limite à une année (limitation temporelle) l'autorisation de perception des ressources et de réalisation des dépenses ;
- le principe de l'unité, qui consiste à présenter dans un document unique l'ensemble des recettes et des dépenses ;
- le principe de l'universalité, qui vise à inscrire pour leur montant global et sans aucune compensation entre elles, ni affectation des unes aux autres, l'ensemble des recettes et l'ensemble des dépenses de l'Etat;
- le principe de la spécialité, qui se traduit par un vote détaillé et séparé des recettes et des dépenses, afin de faciliter le contrôle parlementaire en le fractionnant ;
- et le principe de l'équilibre, qui signifie que les charges et les ressources publiques doivent être équivalentes (sur un plan macro-économique).

L'origine historique de ces principes est liée à l'un des fondements les plus importants du droit financier public, à savoir le principe du consentement du peuple à l'impôt, proclamé pour la 1<sup>ère</sup> fois en 1215 en Grande-Bretagne dans un document appelé «*Magna Carta*» (ou «*Grande Charte*»), puis en France en 1789 au sein de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen ; et inscrit à l'article 34 de la Constitution tunisienne du 1<sup>er</sup> juin 1959.

En fait, le principe du consentement du peuple à l'impôt, qui se manifeste notamment à travers la compétence reconnue par la Constitution au législateur - en tant que représentant du peuple - de voter les textes relatifs «à l'assiette, aux taux et aux procédures de recouvrement des impôts» (art. 34, al. 7) ; constitue lui-même l'une des manifestations concrètes d'un autre principe fondamental, à savoir : le principe de la sécurité des deniers publics, qui ne sera pas évoqué dans le cadre du présent module, sauf à titre de référence.

Il suffit de dire de manière simple que le principe de la sécurité des deniers publics tient surtout à l'idée d'une nécessaire honnêteté dans toutes les opérations liées aux deniers publics, qui doivent s'effectuer dans le respect des règles établies à cet effet par le droit budgétaire, le droit fiscal et la comptabilité publique, dans toute la mesure où ces deniers proviennent en majeure partie des sommes obligatoirement prélevées sur les contribuables.

En réalité, tous les principes budgétaires sont une conséquence de ce premier principe et ont pour objet d'organiser le meilleur usage possible des deniers publics – surtout en termes de légalité, mais de plus en plus en termes d'opportunité et de rentabilité – ainsi qu'une *bonne gouvernance financière*.

Depuis leur consécration dans les textes de droit positif ; ils n'ont pas cessé d'orienter les étapes de l'élaboration, du vote et de l'exécution du budget et de la loi de finances.

Certains de ces principes ont pour fondement la Constitution elle-même (notamment l'annualité et la légalité) mais la plupart d'entre eux sont inscrits dans la loi Organique du Budget (LOB), texte lui-même prévu par l'article 36, al.2 de la Constitution, selon lequel :

*«La loi autorise les recettes et les dépenses de l'Etat dans les conditions prévues par la loi organique du budget».*

### **Bref Rappel Historique**

En Tunisie, l'apparition des finances publiques date de la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle environ car elle a été introduite en même temps que le Protectorat.

En effet, avant cette date, aucun budget régulier n'était établi, et les fonds provenant de la collecte des impôts étaient utilisés sur le champ pour répondre à des besoins ponctuels et à des dépenses somptuaires.

En outre, le but de certains notables dirigeants n'était pas de percevoir des recettes en vue de couvrir des dépenses d'intérêt général, mais de s'enrichir à travers les caisses de l'Etat.

D'ailleurs, la fuite du trésorier de la régence avec le produit de l'ensemble des recettes fiscales d'une année entière (*Mustapha Khaznadar*), illustre le désordre qui régnait à ce moment-là dans les finances de l'Etat tunisien.

Certaines tentatives de rationalisation des finances de l'Etat ont toutefois été entreprises avant le Protectorat, notamment par le ministre réformateur *Khereddine*, en vue d'assainir et d'améliorer la situation, mais sans grand succès.

Par exemple la 1<sup>ère</sup> constitution tunisienne, datant de 1861, avait prévu que les dépenses et les recettes seraient soumises à l'approbation du Conseil Suprême, introduisant timidement le principe du consentement à l'impôt, en ces termes : «*L'augmentation et la diminution des impôts font partie des affaires qui ne peuvent être décidées qu'après avoir été proposées au Conseil Suprême, discutées par lui, examinées si elles sont conformes aux lois, avantageuses pour le pays et les habitants, et approuvées par la majorité de ses membres*». Ce document prévoyait aussi que le gouvernement devait préparer annuellement un budget. Cependant, la vie de cette Constitution a été trop courte pour donner des résultats, car son application a été suspendue en 1864, suite au soulèvement de Ali Ben Ghadahem, provoqué par un doublement de la Mejbja [impôt de capitation, càd sur les individus] de 36 à 72 piastres.

En outre, les recettes fiscales ne suffisaient plus à financer les dépenses des dirigeants qui se sont mis à gaspiller l'argent provenant des impôts, à détourner des fonds, puis à emprunter sur le marché international afin de combler les trous des caisses de l'Etat, qui se confondaient avec la caisse privée du Bey.

Dans un contexte international d'expansion coloniale européenne, le recours excessif par le Bey à l'emprunt externe, a conduit à la banqueroute de l'Etat tunisien et à la perte de son autonomie interne. Cela a conduit à la mise sous tutelle des finances tunisiennes, puis à l'ingérence politique des puissances étrangères (créancières), et finalement à la mise en place du Protectorat français.

Dès les premières années du Protectorat, les autorités françaises ont progressivement introduit leurs règles et principes budgétaires, notamment à travers les décrets beylicaux du 12 mars 1883 et du 19 décembre 1883, qui ont organisé le régime d'établissement et de règlement du budget.

En outre, le décret beylical du 12 mai 1906 portant règlement de la comptabilité publique, a repris le contenu des deux textes précédents, puis a harmonisé leurs dispositions avec celles de la loi française du 22 avril 1905, qui avait prévu la soumission du budget tunisien au contrôle de la cour des comptes française. En fait, pendant le Protectorat, les finances publiques tunisiennes sont assainies et les dettes antérieures remboursées.

De ce fait, les autorités tunisiennes indépendantes ont hérité d'une situation financière relativement saine, ainsi que d'une administration publique, et d'un corps de règles budgétaires, fiscales et comptables calquées sur le modèle français.

Ces règles ont été maintenues et même consolidées, non seulement à travers l'adoption de la Constitution du 1<sup>er</sup> juin 1959 qui contient une série de principes financiers de base, mais encore avec la promulgation :

- D'une part de la première loi organique du budget (LOB) n° 60-1 du 12 mars 1960, remplacée par la seconde et toujours actuelle LOB, n° 67-53 du 8 décembre 1967, telle que modifiée ultérieurement à diverses reprises - et notamment de manière substantielle par les lois organiques n° 96-103 du 25 novembre 1996 et n° 2004-42 du 13 mai 2004 - qui détermine les règles d'élaboration, de présentation et d'exécution du budget de l'Etat <sup>1</sup> ;
- et d'autre part de la loi n° 73-81 du 31 décembre 1973 portant code de la comptabilité publique (CCP), lui aussi modifié plusieurs fois, notamment par les lois de finances successives, ainsi que par diverses lois particulières, telles que la loi n° 96-86 du 6.11.1996 amendant 30 articles ; la loi n° 99-29 du 5 avril 1999 introduisant une préférence nationale provisoire en matière de marchés publics ; ou encore la loi n° 2003-43 du 9 juin 2003, harmonisant les dispositions du CCP avec la nouvelle réglementation sur les marchés publics adoptée quelques mois auparavant par le décret n° 2002-3158 du 17 décembre 2002 (JORT n° 103 du 20 décembre 2002, p 3036 à 3056) <sup>2</sup>.

Les principes budgétaires figurant dans ces textes – et plus particulièrement dans la LOB - sont détaillés dans les développements qui suivent.

---

<sup>1</sup> La loi organique n° 96-103 du 25.11.1996 a modifié la LOB de 1967 dans le sens d'une tentative de simplification globale de la présentation du document budgétaire de l'Etat (JORT n° 96, 29.11.1996, p 2391), tandis que la loi organique n° 2004-42 du 13 mai 2004, a abrogé et remplacé 19 articles, supprimé le chapitre relatif aux budgets annexes (chap. II du Titre I comportant les articles 17, 18 et 19) ainsi que l'article 28 relatif aux services votés, renommé le Titre II et ses deux chapitres, reclassé les chapitres 3, 4 et 5 du Titre I, ainsi que 33 articles de la LOB en fonction des modifications apportées, transformant de manière fondamentale non seulement la lettre mais l'esprit même du texte (JORT n° 40 du 18 mai 2004 ; p 1292 à 1295).

<sup>2</sup> Etant précisé que ce texte, qui est paru au (JORT n° 103 du 20 décembre 2002, p 3036 à 3056) a été complété par le décret n° 2003-1638 du 4 août 2003 (JORT n° 63 du 8 août 2003, p. 2429 à 2433) ainsi que par le décret n° 2004-2551 du 2 novembre 2004 (JORT n° 90 du 9 novembre 2004, p 3227) et par le décret n° 2006-2167 du 10 août 2006 (JORT n° 65 du 15 août 2006, p 2110) (JORT n° 43 du 17 juin 2003, p 1976).

## **CHAPITRE I : LE PRINCIPE DE L'ANNUALITE BUDGETAIRE**

Le principe de l'annualité signifie que l'autorisation de percevoir les ressources et de réaliser les dépenses, donnée par la loi de finances, n'est valable que pour une année.

L'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 67-53 du 8.12.1967 portant LOB dispose que :

*«La loi de finances prévoit et autorise pour chaque année l'ensemble des charges et des ressources de l'Etat».*

Et l'article 2 du même texte ajoute que :

*«L'année budgétaire commence le 1<sup>er</sup> janvier et se termine le 31 décembre».*

Cette limitation temporelle est classique en droit budgétaire, et on la retrouve dans la plupart des législations contemporaines.

Il convient de présenter brièvement ce principe en indiquant l'ensemble des raisons qui le justifient (Section I) ; avant de passer à l'analyse de sa mise en œuvre (Section II)

### **Section I : Identification du principe de l'annualité budgétaire**

Le principe de l'annualité veut dire que les autorisations contenues dans la loi de finances - aussi bien au niveau des recettes que des dépenses - sont valables pour une année, mais seulement pour une année (fondement et limite).

En effet, passé ce délai, et si aucune nouvelle loi de finances n'est adoptée, l'Etat ne peut ni percevoir des recettes, ni engager de nouvelles dépenses.

C'est d'ailleurs pour cette raison que le budget doit être voté avant le début de chaque année budgétaire, qu'il n'est valable que pour une année, et qu'il doit être exécuté au cours de cette même année.

Dans certains pays, cependant, l'autorisation budgétaire a parfois été donnée pour une période plus longue qu'une année, mais il s'agit de cas exceptionnels, qui n'ont pas duré<sup>3</sup>..

En effet, dans la plupart des Etats, l'année budgétaire coïncide avec l'année civile, mais il existe certaines exceptions : ainsi, en Grande-Bretagne, l'année budgétaire débute le 1<sup>er</sup> avril, aux Etats-Unis, elle commence le 1<sup>er</sup> octobre, tandis qu'en Suède elle était fixée au 1<sup>er</sup> juillet jusqu'à l'exercice 1996.

Dans la plupart des autres Etats, le point de départ de l'année budgétaire est fixé au 1<sup>er</sup> janvier, et son échéance au 31 décembre, comme c'est le cas en Tunisie.

La règle de l'annualité a été choisie pour des motifs politiques liés à l'évolution historique des démocraties occidentales (§1) ; et elle s'est maintenue à la fois pour des raisons techniques de commodité du contrôle parlementaire (§2), et des arguments économiques relatifs à la coïncidence entre le cycle économique des activités privées et le cycle budgétaire (§3).

### **§ 1 : Justification politique**

La règle de l'annualité budgétaire est considérée comme bien adaptée au contrôle politique exercé par le pouvoir législatif sur l'exécutif dans toute la mesure où le cadre annuel est à la fois suffisamment court pour permettre un contrôle précis, et suffisamment long pour ne pas paralyser l'action gouvernementale.

Ceci signifie que chaque année, les représentants du peuple vont contrôler, évaluer et discuter les prévisions budgétaires du gouvernement en matière de recettes et de dépenses ; avec la possibilité éventuelle de peser sur la prise de décision finale.

---

<sup>3</sup> Par exemple, la loi fondamentale allemande (article 110, et article 12 du règlement fédéral budgétaire du 19 août 1969) autorisait l'établissement du «*plan budgétaire*» pour une période de 2 ans, mais «*séparément par année*», ce qui impliquait l'élaboration distincte d'un budget pour chaque exercice, et par conséquent simplement l'approbation par une même loi de deux budgets annuels consécutifs. En Uruguay, la constitution de 1952 prévoyait des budgets quadriennaux en vue de faire correspondre la période budgétaire avec la durée des mandats parlementaire et présidentiel, mais ceci fut ensuite abandonné car, d'une part, une période aussi longue ne permettait pas des prévisions suffisamment exactes, tant au niveau des recettes que des dépenses ; et d'autre part, une autorisation donnée pour une période aussi longue au gouvernement ne permettait pas un contrôle politique efficace.

D'ailleurs, à l'origine, l'annualité a été choisie pour des raisons politiques, car l'efficacité du contrôle parlementaire sur la gestion financière du gouvernement ne pouvait être réelle qu'à la condition que les autorisations de recettes et de dépenses ne soient pas données pour une période trop longue.

En Tunisie, cette règle a été prévue pour la 1<sup>ère</sup> fois dans la constitution de 1861, mais n'a connu une application effective que sous le Protectorat.

Des raisons techniques s'ajoutent également aux motifs politiques justifiant le choix de la règle de l'annualité.

## **§ 2 : Justification technique**

La règle de l'annualité budgétaire s'est maintenue et perfectionnée pour des raisons de technique financière, car il n'est pas possible de faire des prévisions exactes sur une période beaucoup plus longue (ou à l'inverse trop courte).

En effet, si le budget était établi pour une période supérieure à une année, cela rendrait les prévisions de recettes et de dépenses plus vagues et moins précises.

Il est en effet difficile de prévoir ce que l'Etat va percevoir comme recettes ou réaliser comme dépenses 2 ou 3 ans à l'avance.

De plus, l'évolution de la situation économique est parfois si rapide qu'un budget établi pour une période supérieure à une année aurait toutes les chances d'être rectifié en cours d'exécution.

D'ailleurs, même en cours d'année budgétaire, il arrive que les prévisions inscrites dans la loi de finances initiale, soient révisées en cours d'année par une ou plusieurs lois de finances rectificatives ou complémentaires.

On peut alors se demander pourquoi ne pas établir un budget tous les semestres, voire tous les trimestres, afin de tenir compte de l'évolution rapide de la conjoncture économique ?

Mais il faut savoir que la préparation d'un budget est un travail long et minutieux, qui fait intervenir tous les ministères, donnant lieu à des réunions fréquentes, des discussions au sein de chaque département, puis entre les représentants de chaque ministère et le ministre des finances ou le premier ministre en cas de conflit.

Ensuite, le projet de budget est soumis à l'organe législatif, qui effectue des rapports au sein de commissions spécialisées, pose des questions au gouvernement, et discute l'ensemble du projet avant le vote proprement dit.

Si l'on devait établir un budget tous les semestres ou tous les trimestres, on aurait certes des prévisions plus précises, mais cela risquerait de paralyser à la fois le gouvernement (chargé de la préparation du projet) et le parlement (chargé de l'examen et du vote du projet de budget).

C'est pourquoi le cadre annuel du budget apparaît approprié, convenable et juste, car il combine l'efficacité technique à la régularité du contrôle politique.

Des arguments d'ordre économique le justifient également.

### **§ 3 : Justification économique**

La période d'une année permet de faire correspondre le cycle du budget de l'Etat avec le circuit des activités économiques.

Par exemple, pour ce qui est de l'agriculture, il y a en principe une récolte par an.

Sur le plan commercial, les entreprises établissent leur bilan comptable une fois par an, c'est à dire leurs résultats et leurs revenus.

Or, ce bilan des activités privées a une influence sur le budget. En effet, c'est du résultat des revenus privés que dépendront les recettes fiscales de l'Etat au titre de l'impôt sur les revenus des personnes physiques et de l'impôt sur les sociétés.

C'est pourquoi il est important de faire coïncider le cycle du budget de l'Etat avec le cycle économique des activités privées, car cela permet d'établir une prévision et une évaluation plus précise des recettes.

Cet ensemble de raisons justifie donc le maintien de la règle de l'annualité budgétaire.

Toutefois, il existe un certain nombre de limites à l'application stricte de ce principe, ce qui a conduit à certaines adaptations contemporaines de la règle, notamment au niveau de sa mise en œuvre.

## **Section II : Mise en œuvre du principe de l'annualité budgétaire**

Dans la pratique, la mise en œuvre du principe de l'annualité budgétaire se manifeste par un ensemble de conséquences logiques. Ainsi, l'annualité budgétaire signifie tout d'abord qu'il doit y avoir, chaque année, un vote parlementaire autorisant le gouvernement à percevoir les recettes et à réaliser les dépenses prévues (§1).

Par ailleurs, l'annualité budgétaire signifie aussi que l'autorisation parlementaire en matière de recettes et de dépenses est en principe valable pour une seule année (§2).

Enfin, l'exécution du budget doit s'effectuer, en principe, dans le cadre d'une année. (§3).

Ce sont ces trois conséquences pratiques de la règle de l'annualité budgétaire qu'il va s'agir d'analyser, et nous verrons qu'elles comportent toutes une série d'aménagements et d'assouplissements, destinées à en adapter la rigueur aux besoins des finances publiques contemporaines <sup>4</sup>.

### **§ 1 : Le vote annuel du budget**

Conformément au principe de l'annualité, il est nécessaire que le Législatif renouvelle chaque année son autorisation au gouvernement, en ce qui concerne la perception des recettes et la réalisation des dépenses.

Cette autorisation prend impérativement la forme d'une loi, en vertu de l'article 36, alinéa 2, de la Constitution, selon lequel :

*«La loi autorise les recettes et les dépenses de l'Etat dans les conditions prévues par la LOB»*

---

<sup>4</sup> En effet, une annualité budgétaire trop stricte a été considérée comme ne permettant pas une action publique réellement efficace de nos jours, non seulement en Tunisie, mais dans bien d'autres Etats. Par exemple au Maroc, sans remise en cause du cadre budgétaire annuel, une nouvelle approche budgétaire a été mise en place, impliquant la pluri-annualité (3 ans) du Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) en tant que un cadre de programmation indicatif ayant pour vocation de donner un meilleur éclairage sur le budget afin de faciliter la programmation et les arbitrages budgétaires lors de la préparation de la Loi de Finances.

Parmi ces conditions figure notamment l'annualité budgétaire, c'est-à-dire le renouvellement annuel de l'autorisation législative ; à défaut, le gouvernement se trouverait bloqué au matin du 1<sup>er</sup> janvier.

Pour éviter une telle situation (souvent purement théorique), la plupart des législations prévoient des solutions de remplacement, afin d'assurer la continuité de l'Etat.

En effet, prévoyant une telle attitude, qui ne s'est pourtant jamais réalisée dans la pratique, la Constitution autorise le Président de la République - en cas d'absence de vote du Législatif au 31 décembre - à mettre en œuvre le budget par décret, par tranches trimestrielles.

L'autorisation présidentielle est envisagée par trimestre, dans l'espoir que le Législatif se prononce quand même dans l'intervalle, et que le principe du consentement du peuple à l'impôt soit respecté.

Dans certains cas exceptionnels, le budget de l'Etat peut ainsi se passer du vote des députés et devenir exécutoire par décret, par tranches trimestrielles.

Cette possibilité était déjà prévue par l'article 28 alinéa 9 (ancien) de la Constitution du 1<sup>er</sup> juin 1959, qui disposait que :

*"Le budget doit être voté au plus tard le 31 décembre. Si passé ce délai, la chambre des députés ne s'est pas prononcée, les dispositions des projets de loi de finances peuvent être mises en vigueur par décret, par tranches trimestrielles renouvelables".*

Une telle éventualité a pour objectif d'assurer la continuité de l'Etat et du fonctionnement des services publics en cas d'inertie et de blocage volontaire des élus, mais elle n'a, pour l'instant, jamais été appliquée.

De manière plus précise, le délai dans la limite duquel doit intervenir le vote de la loi de finances est réglé par la 2<sup>ème</sup> phrase de l'alinéa 10 de l'article 28 (nouveau) de la Constitution, et par l'alinéa 11 du même article, selon lesquels :

*[La Chambre des Députés et la Chambre des Conseillers adoptent les projets de lois de finances et de règlement du budget, dans les conditions prévues par la loi organique du budget.] Si à la date du 31 décembre, la chambre des conseillers n'adopte pas les projets de lois de finances, tandis que la Chambre des Députés les a adoptés, ils sont soumis au Président de la République pour promulgation.*

*Le budget doit être adopté au plus tard le 31 décembre. Si passé ce délai, les deux Chambres ne se sont pas prononcées, les dispositions des projets de lois de finances peuvent être mises en œuvre par décret, par tranches trimestrielles renouvelables».*

Il s'agissait en effet de tirer les conséquences du bicaméralisme de l'organe législatif introduit à la suite de la révision de la constitution par le référendum du 26 mai 2002, tel qu'entériné par la loi constitutionnelle n° 51-2002 du 1<sup>er</sup> juin 2002.

## **§ 2 : Le cadre annuel des autorisations de recettes et de dépenses**

La loi de finances est un acte d'autorisation, mais il s'agit d'une autorisation limitée dans le temps, puisque sa validité ne dépasse pas le cadre annuel.

Cela signifie en principe que les autorisations sont données pour une seule année, et que si l'administration n'encaisse pas les recettes et ne réalise pas les dépenses autorisées par le Législatif à la fin de l'année, ces autorisations se trouvent annulées, conformément à l'article 45 de la LOB.

Or, si la mise en œuvre de la règle apparaît relativement simple, son application s'avère un peu plus délicate et plusieurs problèmes apparaissent :

En effet, la validité seulement annuelle de la perception des recettes et de la réalisation des dépenses se heurte à un autre principe tout aussi fondamental, celui de la continuité des services publics ; et il convient de savoir comment il est possible de résoudre cette équation (A).

Par ailleurs, la validité seulement annuelle de l'autorisation parlementaire est particulièrement problématique en matière de dépenses de développement pour lesquelles il a fallu aménager l'annualité afin de l'adapter à la nature spécifique de ces dépenses (B).

### ***A - Annualité et continuité des services publics***

Exécuter un budget signifie encaisser des recettes et réaliser des dépenses. Or, en matière de deniers publics, ces opérations d'apparence simple sont parfois longues parce que de nombreuses précautions entourent leur manipulation, retardant ainsi l'accomplissement des différentes opérations dans le temps.

En effet, la perception des recettes et la réalisation des dépenses passent par une série de phases avant d'être accomplies (on parle de circuit de la recette publique et de circuit de la dépenses publique) et sont matériellement exécutées par deux catégories différentes d'agents publics financiers : les ordonnateurs et les comptables publics qui obéissent à un principe de séparation organique et fonctionnel, motivé par le souci de la sécurité des deniers publics.

Ces deux catégories d'agents publics interviennent dans les différentes étapes des opérations de recettes et de dépenses, qui sont chacune au nombre de quatre.

En effet, avant d'entrer dans les caisses du Trésor :

- (1) les recettes doivent d'abord être établies [établissement ou constatation de la créance] ;
- (2) ensuite liquidées [c'est à dire calculées : liquidation de l'impôt] ;
- (3) puis mises en recouvrement [l'ordre de recouvrement est donné par l'ordonnateur] ;
- (4) et enfin encaissées [l'encaissement est de la compétence du comptable public].

Quant aux dépenses, elles doivent être successivement (1) engagées, (2) liquidées, (3) ordonnancées par l'ordonnateur, puis payées par le comptable public (4).

Il y a par conséquent 4 phases pour chaque cas, et si parfois ces phases sont rapides (certains impôts dont la constatation, la liquidation, l'ordonnancement et le paiement interviennent en même temps, comme par ex les droits de douane) dans d'autres cas, elles peuvent être assez lentes (paiement dans les 90 jours, vérification du service fait, etc.).

Il peut donc arriver que, dans le cadre de l'activité administrative courante, cette lenteur perturbe le fonctionnement des services de l'Etat : ainsi, par exemple, un service peut engager une dépense au cours de l'année budgétaire, mais à cause de la lenteur du circuit de la dépense publique, celle-ci n'est réellement payée que l'année suivante.

Normalement, si l'on respectait strictement le principe de l'annualité budgétaire, cette dépense devrait être annulée.

Mais une telle sévérité, une telle rigueur, mettent en danger l'application d'un autre principe fondamental de l'action publique, celui de la continuité de l'Etat, et plus précisément celui de la continuité des services publics - selon lequel les services publics doivent fonctionner sans interruption et de façon continue - avec lequel il se met en contradiction évidente.

Par exemple, un dispensaire doit continuer à fournir le même service médical d'une année sur l'autre sans aucune interruption ; et il doit pour cela pouvoir disposer de fournitures de première nécessité toute l'année. Or, il peut se trouver en fin d'année dans l'obligation de commander des médicaments qui ne seront livrés et payés qu'au début de l'année suivante : Dans ce cas, la dépense sera réalisée sur deux années et non sur une seule comme l'exige le principe de l'annualité.

La question qui se pose alors est de savoir à quel budget rattacher une telle dépense :

- à celui de l'année au cours de laquelle la commande a été lancée ?
- ou à celui au cours de laquelle la commande a été effectivement payée ?

La réponse à cette question varie selon les différents systèmes d'exécution du budget et des solutions pratiques sont trouvées, afin de réaliser un compromis entre le respect du principe de l'annualité budgétaire et la nécessité de poursuivre continuellement l'action de l'Etat (voir le paragraphe suivant : l'exécution annuelle du budget).

Le problème de la conciliation entre le principe de l'annualité budgétaire et la nécessaire continuité de l'action publique se pose également au niveau des dépenses de développement.

### ***B – Annualité et dépenses de développement***

Les dépenses de développement sont, contrairement aux dépenses de gestion des dépenses qui ne présentent pas un caractère de régularité et de répétition, et qui sont réalisées une fois de temps en temps, dans le cadre de la mise en œuvre d'un projet ou d'un programme.

Il s'agit donc de dépenses d'investissement qu'il est difficile d'enfermer de manière stricte dans le cadre de l'annualité budgétaire.

C'est la raison pour laquelle la LOB distingue parmi les dépenses de développement autorisées par la loi de finances trois catégories différentes, dont deux [les crédits de paiement et les crédits de programme] respectent entièrement la règle de l'annualité, tandis que la troisième catégorie [les crédits d'engagement] est pluriannuelle.

Il s'agit des catégories suivantes prévues par l'article 13 de la LOB, qui opère au niveau des dépenses de développement une distinction entre :

- les crédits de paiement (1°) qui représentent l'unique catégorie de crédits sortant effectivement des caisses de l'Etat au cours de l'année budgétaire où ils sont prévus;
- les crédits d'engagement (2°); et (les crédits) de programme (3°), qui ne sortent pas physiquement des caisses de l'Etat, mais donnent une vision globale des dépenses de développement.

L'existence de ces 3 catégories de crédits au niveau des dépenses de développement illustre en fait un aménagement de la règle de l'annualité, justifié par la nécessité d'une programmation échelonnée (et par conséquent pluriannuelle) des dépenses de développement ainsi que par l'exigence d'une bonne articulation entre le Plan de développement économique et social (en général quinquennal) et le budget qui devient ainsi un instrument de réalisation des objectifs précédemment planifiés .

### **1°/ - Les crédits de paiement**

Les CP correspondent aux sommes qui sortent effectivement des caisses de l'Etat au cours d'un exercice budgétaire, au titre d'une dépense de développement globale fixée dans le cadre d'une autre catégorie de crédits, à savoir les crédits d'engagement, qui constituent eux-mêmes la concrétisation d'un ou de plusieurs projets d'investissement dont le financement a été auparavant autorisé grâce au vote d'un ou de plusieurs crédits de programme inscrits dans la LF de l'année ou dans une loi de finances précédente (antérieure).

Ainsi, selon l'article 13 de la LOB, les crédits de paiement :

*"sont destinés à l'ordonnancement des sommes mises à la charge de l'Etat dans le cadre des crédits d'engagement correspondants"*

Dans certains cas (ex : construction d'une école), il convient de préciser qu'il peut y avoir une adéquation parfaite entre les 3 types de crédits de développement, par exemple lorsque le lancement d'un programme de 100 millions de dinars est autorisé pour l'année X au titre des crédits de programme, que le montant des crédits d'engagement au titre de cette même année et pour ce même programme est de 100 MD, et que le plafond des crédits de paiement toujours au titre de la même année X et pour le même programme, est de 100 MD.

En fait, l'annualité s'applique de manière stricte aux crédits de paiement en matière de dépenses de développement, ce qui signifie qu'en cas de non utilisation à la clôture de l'exercice, les crédits de paiement obéissent à la règle de l'annulation, avec la possibilité de donner lieu à une nouvelle ouverture de crédits au titre de l'année suivante (article 14 LOB).

En réalité, les crédits sans emploi ne disparaissent pas, mais (dans le cadre du projet de LRB) sont transférés au compte permanent des découverts du Trésor (après déduction des sommes restées disponibles sur les ressources à affectation spéciale) conformément à l'article 45 de la LOB relatif au contenu du projet de LRB qui a pour objet de constater le montant définitif des encaissements de recettes et des ordonnancements de recettes effectués au cours d'une même gestion.

En revanche, les CE échappent à l'application stricte de l'annualité,

## **2°/ - Les crédits d'engagement**

Les crédits d'engagement représentent des sommes qui permettent d'engager l'Etat à concurrence des montants autorisés, mais sans sortir réellement des caisses de l'Etat au cours de l'année budgétaire au cours de laquelle ils sont prévus.

En effet, les crédits d'engagement représentent, selon l'article 13 de la LOB :

*«les sommes mises à la disposition d'un ordonnateur pour lui permettre d'engager les dépenses nécessaires à l'exécution des investissements prévus par la LF»*

Il n'y a pas de paiement effectif en matière de CE, car ces sommes ne sortent pas physiquement des caisses de l'Etat, et il s'agit simplement d'une possibilité pour l'Etat de s'engager à payer ces sommes au cours de l'année budgétaire X.

En fait, les CP prévus au titre d'une année X peuvent très bien être équivalents aux CE inscrits dans le même budget et cela signifie alors que l'ensemble des CE sera épuisé au cours de l'année X.

Cependant, de manière générale, les montants inscrits au titre des CE d'une année X sont souvent supérieurs aux montants prévus au titre des CP, ce qui signifie que seule une partie des CE sera payée au cours de la même année sous forme de CP, le reliquat (le reste) demeurant dû au titre des années X+1, X+2 et suivantes, jusqu'à ce que toutes les sommes soient payées.

En effet, les CE sont une catégorie particulière de dépenses de développement qui présentent des spécificités importantes :

- d'une part, ils sont valables sans limitation de durée, puisqu'ils sont reportables d'année en année jusqu'à épuisement ; ce qui constitue un aménagement, voire une remise en cause pure et simple de la règle de l'annualité budgétaire [d'où une limitation des pouvoirs budgétaires de l'organe législatif en ce qui concerne la prévision et l'exécution budgétaire du fait du report automatique de certaines sommes sans discussion possible à partir du moment où un projet est mis à exécution (mais cette remise en cause est justifiée par des arguments d'ordre technique et économique d'articulation Plan-Budget, et de plus le contrôle politique s'effectue a priori au moment du choix initial du projet, et donc de la programmation au niveau du Plan puis au niveau du budget dans le cadre des crédits de programme)];
- et d'autre part, ils constituent la base ou le fondement des 2 autres catégories de crédits qui existent en matière de dépenses de développement c'est-à-dire les CP comme nous l'avons vu plus haut qui représentent le paiement effectif au cours d'un exercice budgétaire d'une partie des crédits d'engagement ; mais aussi les crédits de programme qui correspondent aux montants prévus pour la réalisation de l'ensemble d'un projet, lancé au cours d'une année X et nécessitant pour sa réalisation la prévision de crédits sous forme de CE sur les années X, X+1, X+2, etc. Ce sont les CE qui confèrent une effectivité réelle aux crédits de programme, car ces derniers n'ont pas d'effectivité propre et ne pourraient pas se concrétiser autrement

Les CE sont donc une catégorie de crédits qui échappent entièrement à la règle de l'annualité, ce qui les rapproche d'une technique du droit budgétaire français, celle des autorisations de programme, qui s'appelaient d'ailleurs à l'origine crédits d'engagement.

Les crédits d'engagement tunisiens empruntent en effet aux autorisations de programme françaises 2 caractéristiques essentielles : la pluriannualité et l'effectivité, caractéristiques qui font notamment défaut aux crédits de programme.

### **3°/ - Les crédits de programme**

Les crédits de programmes sont des sommes globales prévues pour la réalisation d'un projet déterminé lancé au cours d'une année budgétaire.

Ils ne sont pas effectifs par eux-mêmes et ne correspondent pas à une sortie d'argent des caisses de l'Etat, ni même à un engagement de l'Etat.

Ils ont besoin des CE puis des CP pour se concrétiser.

Du fait de leur insertion dans la LF, les crédits de programme se trouvent soumis à la règle de l'annualité.

En effet, l'article 13 de la LOB dispose que les crédits de programme déterminent :

- *"les programmes ou projets que l'Etat peut lancer au cours d'une année et en fixent le coût global" ;*
- *par ailleurs, les crédits de programme ne peuvent engager l'Etat "que dans les limites des crédits d'engagement ouverts par la LF" ;*
- *enfin, 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".*

En fait, cette obligation de cohérence est parfois difficile à respecter, voire détournée de son objectif lorsqu'un programme est artificiellement découpé en tranches annuelles pour pouvoir justifier l'attribution de crédits.

Or, un tel découpage est relativement inutile, puisque grâce à l'existence des CE, ainsi que des CP, il est possible de prévoir des sommes différentes au titre de chaque catégorie, et que l'on peut ainsi aboutir à une programmation pluriannuelle justifiée d'un point de vue aussi bien technique qu'économique.

Les crédits de programme présentent en fait la double particularité de constituer des dotations budgétaires dont la pluriannualité et l'effectivité dépendent de l'ouverture par la LF d'une autre catégorie de crédits, celle des crédits d'engagement, unique catégorie de crédits pluriannuels prévue par la LOB. En effet, la pluriannualité instituée par la LOB en matière de dépenses de développement ne se situe pas au niveau des crédits de programme qui, conformément à l'article 13, ont trait aux "*programmes ou projets que l'Etat peut lancer au cours d'une année*", ce qui signifie en principe et sauf disposition contraire de la LOB prévoyant un report automatique des crédits de programme, que les projets n'ayant pas fait l'objet d'un lancement en cours d'année doivent, pour bénéficier d'un report sur une nouvelle année, faire l'objet d'un nouveau vote ; mais elle (la pluriannualité) se situe uniquement au niveau des CE chargés de mettre à exécution lesdits programmes.

C'est pourquoi la valeur juridique des crédits de programmes a fait l'objet de débats quant à l'intérêt de son maintien.

En fait, après avoir dénié toute valeur juridique aux crédits de programme, ou les avoir considérés comme des actes "*sui generis*", la doctrine tunisienne s'accorde aujourd'hui pour leur reconnaître une fonction juridique d'un type particulier, celle d'intégrer dans l'ordonnancement juridique une fraction du plan par l'intermédiaire d'une "*décision législative financièrement spécifique*".

En effet, en revenant aux dispositions de l'article 13 de la LOB, une série d'éléments militent en faveur de la force juridique particulière des crédits de programme, dans la mesure où :

- d'une part, le Législatif ne peut pas voter directement les crédits d'engagement afférents à un programme donné sans avoir au préalable voté les crédits de programme y relatifs ; ce qui résulte expressément de la formulation de l'article 13 selon laquelle les crédits de programme constituent l'une des 3 catégories des dépenses en capital ; c'est à dire que la décision de lancer un programme (éventuellement pluriannuel) ne peut être prise qu'en la forme d'un "*crédit de programme*" qui seul justifie le vote des crédits d'engagement ultérieurs ;
- d'autre part, le Législatif ne peut pas voter un crédit de programme sans le faire suivre d'effet budgétaire, dans la mesure où ce crédit de programme doit justement permettre d'engager les dépenses y afférentes, conformément à l'article 13 de la LOB ; ce qui implique même, en cas de besoin, la réévaluation à la hausse (ou à la baisse) du programme initial.

De ce fait, le crédit de programme n'apparaît plus comme une simple déclaration d'intention, mais devient "*une véritable décision exécutoire du Parlement*" qui consiste à faire passer la prévision pluriannuelle indicative du Plan à la prévision impérative du budget dont le Législatif assure lui-même l'effectivité à travers le vote des crédits d'engagement correspondants, qui constitue en tout état de cause une obligation, à partir du moment où un crédit de programme a été préalablement voté, et quelles que soient les réévaluations éventuelles dont il peut faire l'objet.

Cette interprétation permet de considérer les crédits de programme comme une sorte d'adaptation de la notion de services votés aux dépenses en capital, dans la mesure où le vote par le Législatif d'un crédit de programme ouvre au profit du gouvernement le droit de se faire voter les crédits d'engagement correspondants, tout comme le vote par le Législatif des services votés en matière de dépenses de gestion (ou de fonctionnement), ouvre au profit du gouvernement un droit de reconduction de ces crédits au titre de l'année suivante.

La temporalité budgétaire, qui est ainsi variable au niveau de la prévision, l'est également à celui de l'exécution du budget.

### **§ 3 : L'exécution annuelle du budget**

Les crédits mis à la disposition du gouvernement par la LF doivent normalement être gérés dans le temps conformément à la règle de l'annualité, qui est valable non seulement pour ce qui est de la prévision budgétaire, mais également en ce qui concerne l'exécution du budget d'un point de vue comptable. Ainsi, conformément au principe de l'annualité, le budget doit en principe être exécuté au cours de l'année civile, mais cette exécution est souvent aménagée de manière à tenir compte de certaines exigences d'ordre pratique, et notamment de la nécessité de combiner l'annualité budgétaire avec le principe de la continuité des services publics.

Il existe sur le plan vue théorique deux systèmes permettant de rattacher l'exécution du budget à l'année civile (système de l'exercice ou de la gestion) ; mais le droit budgétaire positif adopte un système intermédiaire, dit de «*gestion aménagée*» qui tente de cumuler les avantages des deux systèmes en évitant leurs inconvénients ; toujours en s'insérant dans le cadre annuel <sup>5</sup>.

En effet, comme en France, le système de la gestion a été adopté avec certains assouplissements et aménagements qui permettent de tenir compte de ses défauts pour en améliorer l'application contemporaine.

Ainsi, l'article 44 de la LOB (anc. 43) dispose que :

*«L'exécution des opérations financières de l'Etat ... (des budgets annexes, des établissements publics dotés d'un budget rattaché pour ordre au budget général et des fonds du trésor) ... s'effectue dans le cadre du système de la gestion.»*

Dans le même sens, l'article 3 du code de la comptabilité publique apporte des explications quant au fonctionnement du système de la gestion, puisqu'il précise que :

---

<sup>5</sup> Le système de l'exercice consiste à rattacher les opérations de recettes et de dépenses à la LF qui les a initialement prévues et autorisées, et ce, quelle que soit la date de leur recouvrement ou de leur décaissement effectif. Toutefois, en dépit de sa simplicité et de son caractère cohérent, ce système n'est plus appliqué car il présente le grave défaut d'empêcher une reddition rapide des comptes. En revanche, le système de la gestion (aussi appelé système «*de caisse*») est un système d'imputation des opérations financières de l'Etat dans lequel on considère comme recettes et dépenses d'une année les recettes réellement encaissées par un comptable public et les dépenses effectivement payées, c'est à dire celles dont les ordonnances ou les mandats ont été visés par les comptables assignataires au cours de cette année sans considération de la date d'origine des créances et des dettes. En effet, dans le cadre du système de la gestion, le critère de rattachement des opérations de recettes et de dépenses, est - contrairement au système de l'exercice - constitué par la date de l'encaissement ou du décaissement effectif, indépendamment de l'acte ayant donné naissance à la créance ou à la dette. A la différence du système de l'exercice, quand survient le dernier jour de l'année, aucune opération ne peut plus être imputée à ladite année. Le système de la gestion ne permet pas d'avoir une vue d'ensemble de l'exécution d'un budget par rapport à l'autorisation initialement donnée par le Législatif, puisqu'il faut parfois lire plusieurs budgets pour suivre le déroulement d'une seule opération. Le défaut de ce système réside dans le fait que les ordonnateurs risquent de différer le règlement de certaines dépenses pour qu'elles s'imputent sur le budget ultérieur afin de dissimuler un déficit, ce qui nécessite généralement la mise en place d'une période complémentaire.

*«Les opérations financières de l'Etat ... (des établissements publics, des collectivités publiques locales et organismes assimilés) ... sont exécutées dans le cadre du système de la gestion. Sont seules considérées comme appartenant à la gestion et au budget correspondant, les recettes encaissées et les dépenses ordonnancées dans les douze (12) mois de l'année budgétaire ....»*

L'article 89 du CCP confirme ce choix, puisqu'il précise que :

*«Les engagements de dépenses s'imputent sur les crédits du budget de l'année en cours .... et que ... l'exécution des dépenses courantes doit se faire au plus tard le 31 décembre de la même année»*

Enfin, l'article 92 du CCP prévoit que :

*«Les engagements dont l'exécution prévue pour le 31 décembre au plus tard n'a pu intervenir à cette date, ou dont l'ordonnancement n'a pu être effectué avant la clôture de la gestion, sont annulés. Les dépenses correspondantes peuvent faire l'objet d'un nouvel engagement sur les crédits ouverts pour les mêmes services au budget de l'année suivante.»*

D'après toutes ces dispositions, il résulte que le système applicable est celui de la gestion, qui signifie que :

- les opérations financières de l'Etat doivent être réalisées entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 31 décembre ;
- les crédits non utilisés sont annulés le 31 décembre. ;
- les dépenses déjà engagées mais non achevées au 31 décembre, ne peuvent pas être réalisées et sont annulées (à charge du vote de nouveaux crédits pour l'année suivante).

En réalité, ce système n'est pas appliqué dans toute sa rigueur, et les textes eux-mêmes [c'est à dire ceux-là mêmes qui consacrent le système de la gestion] prévoient des adaptations et des aménagements

En matière d'adaptation du système de la gestion aux nécessités de l'action administrative au quotidien, l'assouplissement est nettement plus marqué en ce qui concerne les dépenses de développement encore qualifiées de dépenses d'investissement ou en capital - ou encore pour certaines dépenses spéciales - que pour ce qui est des dépenses courantes, dites de fonctionnement ou de gestion.

Cependant, même pour cette catégorie de dépenses ordinaires, des assouplissements existent.

Ainsi, en ce qui concerne les dépenses de gestion l'article 3 alinéa 3 du CCP, prévoit que :

*«L'ordonnancement ou le mandatement des dépenses se rapportant aux droits constatés au cours d'une gestion, peut avoir lieu jusqu'au 20 janvier de l'année suivante. Les ordonnances ou mandats émis durant cette période complémentaire, sont pris en compte au titre de cette même gestion».*

De ce fait, des opérations de dépenses peuvent être réglées jusqu'au 20 janvier de l'année suivante, tout en étant matériellement rattachées à la gestion précédente, à condition cependant qu'il s'agisse de "*l'ordonnancement ou ... mandatement des dépenses se rapportant aux droits constatés*" au cours de cette gestion précédente.

Cela signifie que le législateur donne un délai supplémentaire à l'administration pour que des opérations puissent être terminées.

De cette manière, l'année budgétaire se trouve rallongée de 20 jours pour certaines dépenses, et les opérations engagées avant le 31 décembre [ou plus précisément avant le 15 décembre, voir Infra] mais réalisées jusqu'au 20 janvier de l'année suivante, sont rattachés à la gestion de l'année précédente.

Le principe de l'annualité est ainsi respecté, car, jusqu'à cette date du 20 janvier, on estime qu'il s'agit toujours du prolongement de l'année budgétaire précédente ; et d'un autre côté, l'administration n'est pas gênée dans son fonctionnement, puisqu'elle dispose de 20 jours supplémentaires pour régulariser ses opérations financières.

En contrepartie de cet assouplissement, cependant, le législateur exige que les ordonnateurs cessent d'engager des dépenses nouvelles à compter du 15 décembre.

C'est en effet ce qui ressort de la lecture de l'article 90, alinéa 1<sup>er</sup> du CCP, qui dispose que :

*«Sauf le cas de nécessités dûment justifiées, la période d'engagement des dépenses courantes est close le 15 décembre».*

Un autre aménagement est également accordé aux administrateurs en matière de dépenses courantes, mais cette fois-ci non pas par rattachement au budget de l'année précédente, mais par anticipation sur le budget de l'année suivante.

En effet, l'article 91 du CCP dispose que :

*«A partir du 1<sup>er</sup> novembre de chaque année, et dans la limite du quart des crédits alloués au titre de l'année en cours, des engagements de dépenses courantes autres que les dépenses de personnel, peuvent être pris au titre du budget de l'année suivante. Ces engagements stipulent que l'exécution du service ne pourra intervenir avant le 1<sup>er</sup> janvier suivant.»*

Ceci veut dire que les ordonnateurs peuvent engager des dépenses courantes sur la base du budget de l'année suivante, à partir du 1<sup>er</sup> novembre de chaque année, à la triple condition :

- qu'il ne s'agisse pas de dépenses de personnel ;
- que les montants engagés ne dépassent pas 25% des crédits qui leur sont accordés au titre de l'année en cours,
- et que l'exécution du service [c'est à dire le paiement effectif de ces dépenses] n'intervienne qu'à partir du 1<sup>er</sup> janvier de l'année suivante.

De cette manière, le législateur permet à l'administration de ne pas se trouver en panne de crédits, et donc d'assurer de manière optimale la continuité des services publics.

Mais en même temps, le principe de l'annualité se trouve respecté quand même, au prix de quelques petits étirements.

Ainsi, si l'on combine la lecture des articles 3 alinéa 3 et 91 du CCP, il est possible d'en conclure qu'ils ont pour conséquence d'étendre - pour les dépenses de gestion - le cadre annuel de 12 mois à 14 mois et 20 jours en tout, soit du 1<sup>er</sup> novembre de l'année précédente au 20 janvier de l'année suivante [avec les précisions qui s'imposent].

Jusqu'au 15 décembre de l'année N = possibilité d'engager les dépenses courantes de toute nature au titre de l'année N.

Du 1<sup>er</sup> au 20 janvier de l'année N+1 = paiement des dépenses courantes de toute nature engagées au titre de l'année N avant le 15 décembre.

Du 1<sup>er</sup> novembre au 31 décembre de l'année N = possibilité d'engager des dépenses courantes - sauf les dépenses de personnel - au titre de l'année N+1, dans la limite de 25% des crédits alloués au cours de l'année N.

A partir du 1<sup>er</sup> janvier et tout au long de l'année N+1 = paiement des dépenses engagées entre le 1<sup>er</sup> novembre et le 31 décembre de l'année N en matière de dépenses courantes - sauf les dépenses de personnel - et dans le cadre du quart des crédits alloués au titre de l'année N.

**TABLEAU : Résumé du système de la gestion aménagée**

Engagement des dépenses courantes de toute nature au titre de l'année N.	Engagement des dépenses courantes autres que de personnel au titre de l'année N+1 dans la limite de 25% des crédits alloués au titre de l'année N.	Paiement des dépenses courantes de toute nature engagées au cours de l'année N au titre de l'année N avant le 15 décembre.	Paiement des dépenses courantes autres que de personnel engagées au cours de l'année N au titre de l'année N+1 dans la limite de 25% des crédits alloués au titre de l'année N.
Jusqu'au 15 décembre de l'année N.	Du 1 <sup>er</sup> novembre au 31 décembre de l'année N.	Du 1 <sup>er</sup> au 20 janvier de l'année N+1.	A partir du 1 <sup>er</sup> janvier de l'année N.

Toutefois, il ne s'agit pas d'une remise en cause ou d'une violation de la règle de l'annualité, car on raisonne toujours dans un cadre annuel.

Les véritables exceptions concernent l'exécution des opérations financières dans le cadre d'une période supérieure à une année.

Ainsi, les dépenses des fonds du trésor (FC + FST) sont reportables d'année en année, même si elles n'ont pas été réalisées au 31 décembre de l'année où elles ont été autorisées, alors que les dépenses de gestion doivent être annulées si elles n'ont pas été engagées au plus tard au 15 décembre, quitte à être de nouveau autorisées par la suite.

Enfin l'article 92, alinéa 3 du CCP rappelle l'aménagement important en ce qui concerne les dépenses en capital (actuelles dépenses de développement), pour lesquels "*les engagements restent valables jusqu'à épuisement*", confirmant ainsi la nature pluriannuelle des crédits d'engagement.

Ainsi, au niveau pratique, l'annualité apparaît globalement respectée, mais connaît également un ensemble d'aménagements et d'adaptations destinés à la rendre capable de répondre aux besoins de l'action administrative quotidienne, ce qui lui confère une certaine *élasticité*.

La même logique commande la mise en œuvre des autres principes budgétaires.

En résumé, le principe de l'annualité permet d'assurer un contrôle régulier des recettes et des dépenses de l'Etat, et c'est la raison pour laquelle il se maintient au fil du temps, avec des aménagements permettant de l'adapter à certaines exigences contemporaines.

Cependant, la régularité du contrôle politique quant à l'usage des deniers publics, ne suffit pas à elle seule à assurer la sécurité de ces deniers. En effet, il convient encore que ce contrôle soit efficace, et il faut pour cela que les députés aient la possibilité de comprendre réellement le budget qui est soumis à leur examen afin de donner une autorisation fondée et justifiée.

C'est pourquoi les prévisions de recettes et de dépenses de l'Etat doivent être présentées de la manière la plus claire possible, afin que les députés puissent comprendre dans le détail et la globalité les recettes et les dépenses qui vont être réalisées. Le principe de l'unité budgétaire a justement pour but de garantir un établissement et une présentation claire des prévisions de recettes et de dépenses de l'Etat.

## CHAPITRE II : LE PRINCIPE DE L'UNITE BUDGETAIRE

Le principe de l'unité budgétaire découle du principe de l'unité de l'Etat et se prolonge sur le plan comptable par le principe de l'unité de la trésorerie publique ou unité de caisse.

Sur le plan budgétaire, la règle de l'unité signifie que l'autorisation de percevoir les recettes et de réaliser les dépenses, doit être donnée au gouvernement par le Parlement dans un document unique, regroupant l'ensemble des charges et des ressources de l'Etat.

Le principe de l'unité est consacré par l'article 1<sup>er</sup> de la loi organique n° 67-53 du 8 décembre 1967 portant LOB, selon lequel :

*«La loi de finances prévoit et autorise l'ensemble des charges et des ressources de l'Etat».*

Il se manifeste concrètement par une exigence fondamentale, qui est de faire figurer dans un document budgétaire unique la totalité des charges et des ressources de l'Etat afin de faciliter sa lecture, et par conséquent simplifier le contrôle parlementaire.

C'est par ailleurs un principe qui a une double signification formelle et matérielle.

Sur le plan formel, la règle de l'unité signifie que toutes les charges et les ressources de l'Etat doivent figurer dans un document unique. Sur le plan matériel, la règle de l'unité implique que la loi contenant le budget de l'Etat, à savoir la loi de finances ne contienne pas des dispositions autres que celles relatives aux flux financiers de l'Etat, et que l'ensemble de ces flux figure dans la loi de finances annuelle, ce qui suppose l'absence de "*cavaliers budgétaires*"<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> La pratique de la cavalerie budgétaire consiste à glisser dans la loi de finances annuelle certaines dispositions qui n'ont rien à voir avec l'équilibre économique et financier des comptes de l'Etat en profitant du battage médiatique qui entoure le vote de ce texte particulier, car elles ont ainsi davantage de chances d'être acceptées et de ne pas susciter de réactions négatives de la part des citoyens auxquelles elles s'adressent. Par exemple, en Tunisie, pendant longtemps, des articles relatifs aux rapports entre locataires et propriétaires, et notamment au maintien des locataires dans les lieux, figuraient souvent dans la loi de finances annuelles. Mais cette pratique a quasiment disparu, surtout depuis la révision de la LOB de 1967 par la loi organique du 25 novembre 1996, qui a modifié l'article 29 relatif au contenu obligatoire des lois de finances et de ce qu'elles peuvent (et a contrario, ce qu'elles ne peuvent pas) contenir. A ce propos, la révision de la LOB par la loi organique n° 2004-42 du 13 mai 2004 n'a pas apporté de modification substantielle à l'article 29 ; sauf en ce qui concerne sa numérotation qui change - il devient l'article 26 - car son contenu ne s'étoffe que d'un seul alinéa 4 (nouveau) relatif à la création / suppression des nouveaux «*fonds spéciaux*» - réservée au législateur financier - en plus de la création / suppression des fonds spéciaux du trésor qui était déjà de sa compétence auparavant.

Les deux significations - formelle et matérielle - du principe de l'unité budgétaire se complètent, même si l'aspect formel semble parfois l'emporter, car il est apparemment plus simple à saisir ; et il va d'abord s'agir de s'intéresser à la signification et à la justification du principe de l'unité budgétaire (Section I) puis de se pencher sur sa mise en œuvre (Section II).

### **Section I : Identification du principe de l'unité budgétaire**

La règle de l'unité budgétaire permet de donner une vue d'ensemble immédiate de la situation financière globale de l'Etat, ce qui présente un grand avantage de simplicité. Elle se manifeste par deux exigences fondamentales :

- d'une part l'intégration de l'ensemble de toutes les prévisions de recettes et de dépenses dans le document présenté au contrôle parlementaire, qui correspond à l'exigence de la totalité (§1) ;
- et d'autre part l'intégration de toutes les recettes et de toutes les dépenses dans un document unique, qui constitue l'exigence du document unique (§2).

Des raisons diverses permettent de justifier ces deux exigences (§3).

#### **§ 1 : Intégration dans le budget de la totalité des prévisions budgétaires**

D'après la règle de l'unité, le budget doit contenir la totalité des dépenses et la totalité des recettes que le gouvernement prévoit de réaliser au cours d'une année. Ceci veut dire que le gouvernement ne peut pas recouvrer une recette, ni engager une dépense, si elles ne figurent pas dans le document budgétaire. C'est d'ailleurs pourquoi on trouve normalement dans le budget toutes les recettes et toutes les dépenses, même les plus minimes.

Cette exigence de totalité - liée à l'unité - qui oblige le gouvernement à faire apparaître dans le budget toutes les recettes et toutes les dépenses, peut sembler sévère, mais elle obéit à la logique de la sécurité des deniers publics.

En effet, la loi de finances étant un acte de prévision et d'autorisation, il est important qu'aucune ressource ni aucune charge envisagées par le gouvernement, n'échappent au contrôle politique de l'organe législatif, puisque ce contrôle exprime le consentement du peuple à l'impôt, et par conséquent l'accord des citoyens en ce qui concerne les recettes qui seront prélevées auprès d'eux au cours de l'année, ainsi que l'usage qui en sera fait.

La règle de l'unité permet ainsi d'assurer la transparence financière, en évitant l'existence de ressources ou de dépenses occultes.

La règle de l'unité budgétaire concerne les recettes et dépenses de l'Etat personne publique, qui doivent en principe figurer en totalité dans un document budgétaire unique.

## **§ 2 : Intégration des prévisions budgétaires dans un document unique**

La règle du document unique est simple : il convient que toutes les recettes et toutes les dépenses apparaissent dans un seul document.

Cette exigence de document unique se retrouve dans l'article 1<sup>er</sup> de la loi organique du budget ainsi que dans l'article 28 de la constitution, qui évoque le budget de l'Etat au singulier.

Il faut cependant savoir que de nos jours, la multiplicité des missions publiques, et la technicité des opérations financières, rendent difficile de regrouper tous les comptes de l'Etat dans un document unique.

L'exigence du document unique n'a donc plus une signification absolue, mais demeure toujours un idéal vers lequel tend la présentation budgétaire.

C'est d'ailleurs dans ce sens qu'a été adoptée en Tunisie la réforme de la loi organique n° 67-53 du 8 décembre 1967 portant Loi Organique du Budget par la loi organique n° 96-103 du 25 novembre 1996.

En effet, la loi du 25 novembre 1996 a intégré au compte du budget "*général*" de l'Etat (càd celui des administrations publiques non individualisées, étant précisé que l'expression "*général*" n'est plus utilisée actuellement) deux séries d'opérations qui faisaient auparavant l'objet d'une présentation distincte : les opérations en capital sur emprunts extérieurs affectés et les opérations des fonds spéciaux du trésor ; réduisant désormais à 3 au lieu de 5 le nombre des comptes budgétaires figurant dans la LF, c'est à dire :

- les comptes de l'Etat personne publique, accompagnés des comptes des fonds du trésor<sup>7</sup>;
- les comptes des éventuels budgets annexes qui ont subsisté jusqu'en 1998 dans le document budgétaire et jusqu'en 2004 dans la LOB ,
- et enfin les comptes des établissements publics dont les budgets sont rattachés pour ordre à celui de l'Etat.

En fait, si cette règle de l'unité budgétaire se maintient et se perpétue avec autant de force, c'est parce qu'elle se justifie par un ensemble de raisons, et présente de nombreux avantages qu'il convient d'examiner.

### **§ 3 : Justification du principe de l'unité budgétaire**

La justification de l'unité budgétaire en tant que règle technique est d'ordre politique : elle tend à assurer l'effectivité du contrôle parlementaire sur les opérations financières que le gouvernement va réaliser.

En effet, le principe de l'unité budgétaire est censé permettre à l'organe législatif de s'assurer de la situation exacte des finances publiques par la comparaison de l'ensemble des opérations de recettes et de dépenses présentées dans un document budgétaire unique.

Ainsi, les principaux avantages du principe de l'unité budgétaire sont les suivants :

---

<sup>7</sup> Auparavant déjà les fonds spéciaux du trésor (FST) faisaient l'objet d'une présentation individualisée ; mais depuis 2004, les FST font partie - avec les fonds de concours (FC) - de la catégorie appelée "*fonds du trésor*" réglementée par les articles 9 (nouveau) - qui conserve la même numérotation - et 22 à 24 nouveaux de la LOB - désormais articles 19 à 21 - alors qu'ils dérogent par principe aux règles qui président à l'élaboration et à l'exécution du budget de l'Etat, à travers l'affectation des ressources et le report illimité des crédits qu'ils permettent (sauf dispositions contraires de la LF ou de la LRB). De plus, les comptes des FST sont toujours présentés dans un tableau séparé du reste du document budgétaire. Par ailleurs, les opérations des FC ne sont généralement pas prévues à l'avance, dans la mesure où, au moment du vote de la LF et de l'approbation du budget il n'existe pas encore d'état prévisionnel les concernant. En revanche, ils apparaissent toujours d'un point de vue rétrospectif, dans le cadre des LRB.

- il permet en premier lieu de voir facilement si le budget est en équilibre. En effet, grâce à la présentation de toutes les recettes et de toutes les dépenses dans un document unique, il n'est pas nécessaire d'examiner des documents multiples pour procéder à une telle vérification, et il suffit de comparer le total des recettes et le total des dépenses inscrites dans un seul document. Il est vrai que de nos jours, la vérification de l'équilibre est plutôt formelle, car ce qui compte, c'est l'équilibre macro-économique global et pas uniquement l'équivalence entre les recettes et les dépenses publiques [théorie de Keynes] ; mais la règle de l'unité a toujours pour objectif de faciliter le contrôle parlementaire.
- En second lieu, la règle de l'unité permet d'éviter ou de réduire l'existence de comptes hors-budget, qui, souvent, ne sont pas publiés, et qui parfois échappent à l'autorisation du Parlement, comme c'était le cas pendant longtemps en France des comptes spéciaux du Trésor.
- En troisième lieu, la règle de l'unité budgétaire évite des économies apparentes par simple jeu d'écritures et transfert de dépenses du budget de l'Etat au budget d'une ou de plusieurs autres personnes juridiques par le biais d'opérations de débudgétisation ; et donne ainsi plus de clarté et de sincérité aux documents budgétaires. La règle de l'unité budgétaire tend par conséquent à combattre les équilibres artificiels réalisés par la technique de la débudgétisation.
- En quatrième lieu, la règle de l'unité budgétaire met en valeur le volume des dépenses de l'Etat, ce qui est important lorsqu'on veut les comparer par rapport au montant du PIB (produit intérieur brut) ou par rapport aux dépenses publiques des Etats étrangers, ce qui facilite les recherches financières et les comparaisons internationales.
- Enfin, la règle de l'unité budgétaire permet à l'autorité législative d'apprécier l'utilité et l'urgence relatives des différentes dépenses, et d'effectuer ainsi de manière rationnelle les choix en la matière.

Ce sont donc toutes ces raisons réunies qui justifient le maintien de la règle de l'unité budgétaire, mais sa mise en œuvre concrète n'est pas toujours évidente

En effet, malgré ses multiples avantages, la règle de l'unité budgétaire a parfois du mal à s'imposer dans les situations de crise économique ou de difficultés socio-politiques.

Ainsi, on a pu constater dans la pratique que l'application du principe de l'unité budgétaire était souvent plus simple dans les périodes de calme et de prospérité, que dans les périodes de crise économique ou de difficultés politiques.

En effet, dans les périodes de croissance économique et de paix - comme par exemple au milieu du XIX<sup>ème</sup> siècle, qui a constitué l'époque du grand boom économique occidental - il est relativement aisé d'obtenir des ressources suffisantes pour couvrir les charges de l'Etat, et de faire figurer dans un document unique l'ensemble de ces comptes de manière équilibrée. Mais dès qu'un trouble surgit en cours d'année, de type politique (ex : une guerre) économique (ex : inflation, mauvaise récolte, catastrophes naturelles de type incendies ou inondations, flambée du prix de l'énergie, etc.) ou social (grèves, chômage) les prévisions établies à l'origine pour une année ne correspondent plus à la situation nouvelle. Pour y faire face, il est alors nécessaire d'élaborer un ou plusieurs budgets supplémentaires, qui sont certes soumis à l'approbation du Législatif, mais de manière fractionnée et non plus dans un document unique, ce qui porte atteinte à la règle de l'unité budgétaire.

C'est d'ailleurs pour y faire face qu'a été institué à l'intérieur du budget le chapitre des dépenses imprévues, destiné à les couvrir lorsqu'elles se présentent.

La règle de l'unité demeure cependant toujours un idéal vers lequel tend la pratique financière des Etats, dans le cadre de l'enjeu fondamental des finances publiques, à savoir le principe de la sécurité des deniers publics, afin de ne pas faire échapper au contrôle de l'organe législatif une partie des opérations financières de l'Etat.

Les nécessités de l'action publique moderne ont toutefois conduit à son aménagement, dans le cadre de la mise en œuvre actuelle de ce principe.

## **Section II : Mise en œuvre du principe de l'unité budgétaire**

Dans la pratique, la mise en œuvre de l'unité budgétaire signifie le regroupement de la majeure partie des comptes de l'Etat (et quelquefois d'autres personnes publiques<sup>8</sup>) dans un document unique.

---

<sup>8</sup> Par exemple, au XIX<sup>ème</sup> siècle en France, entre 1862 et 1892, les recettes et les dépenses des collectivités décentralisées étaient intégrées dans les budgets annuels et soumises au vote des assemblées parlementaires. En Tunisie, les établissements publics à caractère administratif (EPA) ont un budget rattaché pour ordre (BRPO) à celui de l'Etat.

Toutefois, une telle présentation budgétaire constitue davantage un idéal vers lequel il faut tendre qu'une règle absolue, et ce qu'il faut surtout retenir, c'est que le principe de l'unité budgétaire interdit sur le plan formel (présentation et structure du budget) aux personnes publiques une trop grande dispersion de leurs comptes, tout en s'accommodant, dans le cadre du même document budgétaire (et notamment dans le cadre du budget de l'Etat), d'une multiplicité de tableaux et autres documents chiffrés.

Par ailleurs, en ce qui concerne le contenu du budget c'est à dire son aspect matériel, il est rare que l'ensemble des actes relatifs à la gestion financière de l'Etat au cours d'une année, figure dans un document unique.

En effet, le principe de l'unité budgétaire - au sens strict - avait un sens à une époque où la vie financière de l'Etat se déployait dans des proportions modestes. Il a ensuite subi de sérieuses altérations, notamment avec les multiples opérations de débudgétisations faisant sortir du budget de l'Etat la plupart des opérations financières des entreprises publiques et sa portée est désormais relative : il signifie que le budget de l'Etat doit englober toutes les activités financières que l'Etat ne choisit pas d'effectuer par le biais de gestions autonome

On constate donc dans les faits un aménagement de l'unité formelle au niveau de la présentation des comptes de l'Etat (§1), ainsi qu'une adaptation de l'unité matérielle en ce qui concerne le contenu du budget qui s'accompagne d'une pluralité d'actes budgétaires autres que la loi de finances initiale (§2).

En outre, l'unité budgétaire ne signifie pas non plus que tous les flux financiers publics figurent dans le document soumis annuellement au contrôle politique du Législatif, car de nombreux comptes appartenant pourtant à des personnes publiques en tant que démembrements de l'Etat, ne figurent pas dans le budget, ce qui illustre la multiplicité des flux financiers publics et la remise en cause de l'exigence de totalité (§3).

### **§ 1 : La structure pluraliste du budget de l'Etat**

La structure désigne la manière dont les différentes parties d'un ensemble sont disposées entre elles et sont solidaires, ne prenant un sens que par rapport à l'ensemble qu'elles composent.

Dans cette perspective, la structure actuelle du budget de l'Etat représente un effort vers une telle vision d'ensemble, surtout depuis la réforme de la LOB de 1967 par la loi organique du 25 novembre 1996.

De ce fait, la mise en œuvre de l'unité budgétaire implique toujours le regroupement de la plupart des comptes de l'Etat dans un document unique, mais également l'aménagement de cette unité formelle à travers certaines techniques permettant de concilier sur le plan formel les exigences de l'unité au sens strict avec les besoins des finances publiques modernes.

C'est ainsi que le budget de l'Etat a pu comporter à un moment donné cinq parties différentes, avant de prendre à partir de 1996 une forme tripartite contenant, à côté des comptes de l'Etat, ceux des services de l'Etat gérés en régie et dotés dans ce but d'un budget annexe dont les comptes étaient individualisés, ainsi que ceux des établissements publics dont le budget était rattaché pour ordre à celui de l'Etat<sup>9</sup>.

Toutefois, la catégorie des budgets annexes a physiquement disparu dès la loi de finances pour 1999 qui a supprimé le dernier budget annexe, et la loi organique n° 2004-42 du 13 mai 2004 modifiant la LOB du 8 décembre 1967 a confirmé cette disparition en abrogeant les articles les concernant au sein de la LOB, ainsi que toute référence qui y était faite.

Par conséquent, on se retrouve avec une présentation budgétaire bipartite retraçant d'une part l'ensemble des comptes de l'Etat (A) et d'autre part les comptes des établissements publics dont le budget est rattaché pour ordre à celui de l'Etat (B).

### ***A) - Les comptes de l'Etat***

Le budget de l'Etat comporte obligatoirement les comptes de l'Etat personne publique.

Or, ces comptes de l'Etat personne publique se composent de plusieurs éléments : en effet, les comptes de l'Etat ne se limitent pas aux comptes des différents ministères non dotés d'une personnalité juridique distincte de celle de l'Etat, et qui représentent le budget de l'Etat proprement dit (encore parfois appelé Budget Général de l'Etat) ; mais comportent également des comptes dans lesquels sont retracées certaines opérations particulières réalisées par les services non individualisés de l'Etat, à l'aide de ressources affectées.

---

<sup>9</sup> Auparavant c'était une présentation en 5 parties : budget général, budgets annexes, BRPO, FST, et opérations en capital sur emprunts extérieurs affectés.

C'est le cas des opérations inscrites dans la rubrique des Fonds du Trésor (fonds de concours ou FC et fonds spéciaux du trésor ou FST), des opérations prévues au titre des fonds spéciaux (nouvelle catégorie apparue en 2004) ; et des opérations en capital sur emprunts extérieurs affectés.

Ces opérations sont retracées dans des tableaux séparés, mais toujours dans le cadre du document soumis annuellement au vote des députés, parce qu'il s'agit d'opérations réalisées par l'Etat lui-même.

Il s'agit par conséquent d'examiner en détail les fonds du trésor (1°), les fonds spéciaux (2°), et les opérations en capital sur emprunts extérieurs affectés (3°).

### ***1°) - Les Fonds du Trésor***

Les FT sont une catégorie budgétaire régie par les articles 19 à 21 de la LOB du 8 décembre 1967 (anciens articles 22 à 24) qui regroupe les fonds spéciaux du trésor ou FST (a) et les fonds de concours ou FC (b).

#### *a) - Les Fonds Spéciaux du Trésor (FST)*

L'intégration des FST dans les comptes de l'Etat date de 1996, car ils figuraient auparavant dans le document budgétaire global, mais en marge des opérations financières des ministères en tant qu'administrations non individualisées.

En effet, les FST constituent une exception à la plupart des principes budgétaires, puisque contrairement au principe de non affectation des recettes aux dépenses - l'un des deux éléments du principe d'universalité - ils permettent l'affectation de recettes particulières à certaines dépenses spécifiques ; et contrairement au principe de l'annualité, les crédits non consommés au terme de l'année budgétaire par les FST ne sont pas annulés et sont reportables de manière illimitée «*sauf disposition contraire de la LF ou de la LRB*», conformément à l'article 21, § 3 de la LOB (anc. art. 24).

La possibilité de remettre en cause le report des crédits des FST est logique dans le cadre d'un contrôle parlementaire a priori. En revanche, la possibilité de remettre en cause le report des crédits des FST par la LRB a été rajoutée en 2004, et semble moins pertinente, dans la mesure où elle implique une sorte de «*validation*» a posteriori de modifications apportés au cours d'un exercice budgétaire déjà achevé.

Par ailleurs, contrairement à la règle générale qui prévaut pour les crédits alloués aux départements ministériels et qui présentent, sauf exception, un caractère limitatif [conformément au principe de spécialité] ceux des FST - au même titre que ceux des EP dont les budgets sont rattachés pour ordre à celui de l'Etat - peuvent être majorés en cours d'année par simple arrêté ministériel, mais uniquement (comme pour les EP dont les budgets sont rattachés pour ordre à celui de l'Etat) dans la limite de l'excédent de recettes éventuellement enregistré.

Même si ce procédé remet en cause la plupart des principes budgétaires, ceci est conforme à la nature de ces fonds, justement prévus dans le but d'affecter des ressources précises à un objectif particulier ; et il est donc logique de réserver ces fonds à la réalisation de cet objectif particulier en cas d'excédent enregistré en fin de période.

Désormais, les FST ont été intégrés dans les comptes de l'Etat peut-être parce que chaque FST est géré par un ministre, mais continuent à figurer dans des tableaux séparés, ce qui facilite quand même la lecture des tableaux les concernant.

Les FST sont créés et supprimés par la LF annuelle, c'est à dire que le nombre et la nature des fonds qui figurent chaque année dans les tableaux budgétaires, peuvent varier au gré de la conjoncture et des priorités publiques.

#### *b ) - les fonds de concours*

Les fonds de concours constituent "*des sommes versées par des personnes morales ou physiques (tunisiennes ou étrangères) pour contribuer (avec l'Etat) au financement de certaines dépenses d'intérêt public*".

Ils sont créés et supprimés par simple arrêté du ministre des finances et la loi de finances comporte en ce qui les concerne une autorisation globale, qui est ensuite régularisée au niveau de la LRB.

Préalablement à la révision de la LOB en 2004, cette régularisation qui avait lieu dans la pratique, n'était cependant pas légalisée puisque l'article 46 (ancien) de la LOB relatif aux opérations détaillées dans le cadre du projet de loi de règlement du budget de l'Etat n'y faisait pas une référence explicite.

En revanche, la nouvelle formulation de l'article 47 de la LOB (anc. art. 46) comporte deux paragraphes supplémentaires qui imposent d'une part la présentation des opérations de recettes et de dépenses des fonds de concours, et d'autre part la présentation des réalisations en recettes et dépenses des nouveaux «*fonds spéciaux*» institués en 2004 ; dans le cadre des tableaux développant les opérations réalisées grâce au budget et accompagnant le projet de loi de règlement du budget de l'Etat.

En fait, existe de nombreuses similitudes entre la technique des FC et celle des FST, car les deux procédés permettent une affectation de ressources à certaines opérations précises, sans limitation de durée.

Mais il y a aussi de grandes différences entre les deux catégories de fonds du trésor.

La plus importante de ces différences consiste en la création et la suppression des FST par la LF de l'année, tandis que les FC sont ouverts et supprimés par arrêté du ministre des finances conformément à l'article 19 de la LOB (anc. art. 22).

De ce fait, le véritable contrôle sur ces comptes a lieu a posteriori, c'est-à-dire au moment du vote de la loi de règlement du budget de l'Etat.

Par ailleurs, les FST sont en général financés par des ressources à caractère obligatoire, tandis que les FC font surtout appel aux dons provenant du public ou de l'étranger, et leur création dépend donc de la bonne volonté des donateurs <sup>10</sup>.

A côté de la formule des FT en ses deux éléments (FST + FC) qui a été maintenue avec peu de modifications (notamment possibilité de remise en cause du report illimité des crédits non seulement par la LF annuelle mais encore par la LRB) ; une nouvelle technique budgétaire d'affectation de recettes spécifiques à des dépenses particulières a été mise en place en 2004, à savoir la formule des «*fonds spéciaux*» prévus au nouvel article 22 de la LOB.

---

<sup>10</sup> Par exemple, il existe un fonds de concours pour les bâtiments civils au sein du ministère de l'équipement, qui permet de faire participer la population à la construction d'un bâtiment civil (ex : une école).

## 2 • ) - *Les fonds spéciaux (FS)*

La modification apportée à la LOB du 8 décembre 1967 par la loi organique n° 2004-42 du 13 mai 2004 a supprimé les budgets annexes du droit budgétaire tunisien, mais a ajouté une nouvelle catégorie appelée «*fonds spéciaux*» figurant dans le cadre d'un article 22 (anc. art. 24 bis) à l'intérieur d'un chapitre IV.

L'article 16 (nouveau) - qui conserve la même numérotation en 2004 - y fait également référence, puisque tout en posant le principe de l'universalité - non compensation entre les recettes et les dépenses, et non affectation des recettes aux dépenses - il autorise une exception à cette règle aussi bien au titre des fonds du trésor précédemment examinés en leurs deux modalités (FC + FST) que des nouveaux «*fonds spéciaux*».

A l'instar des FST (et contrairement aux FC) il s'agit de fonds créés et supprimés par la loi de finances annuelle, conformément à l'article 22 (anc. art. 24 bis) et au nouvel alinéa 4 de l'article 26 de la LOB (anc. art. 29) qui fait référence à la création des fonds spéciaux du trésor (FST) et des «*fonds spéciaux*», ainsi qu'à leur modification ou à leur suppression, parmi les dispositions figurant obligatoirement dans le projet de loi de finances.

Dans le même ordre d'idées, l'article 46 de la LOB (anc. art. 47) impose la présentation des «*réalisations des FS au niveau des recettes et des dépenses*» parmi les opérations soumises au vote des députés dans le cadre du projet de loi de règlement du budget de l'Etat.

Concrètement, il s'agit selon le nouvel article 22 de la LOB (art. 24 bis ancien) de fonds qui peuvent être créés par la loi de finances annuelle pour «*financer des interventions dans certains secteurs*» ; et qui peuvent être gérés «*par des établissements ou autres organismes moyennant des conventions signées avec le ministre des finances*».

En ce qui concerne leur financement, les FS peuvent bénéficier de subventions provenant du budget de l'Etat, mais également d'autres montants «*qui peuvent être recouverts*» (*lire recouverts*) ou encore de «*montants qui leur seront affectés*».

Enfin, les montants inscrits au titre des fonds spéciaux servent à la mise en oeuvre d'opérations d'intérêt général réalisées «*selon des programmes établis conformément à la législation et à la réglementation en vigueur*».

### *3 °) - Les opérations en capital sur emprunts extérieurs affectés*

Les opérations en capital sur emprunts extérieurs affectés représentent, comme leur nom l'indique, des opérations réalisées par l'Etat à l'aide de ressources provenant d'emprunts externes, affectées à des projets bien précis, dans le cadre d'une aide conditionnelle.

Avant 1990, ces opérations ne figuraient pas du tout dans le budget de l'Etat, et c'est une révision de la LOB de 1967 par la loi organique n° 89-112 du 26 décembre 1989, qui les a introduites dans le document budgétaire global, mais en marge des comptes de l'Etat.

Leur intégration à ces comptes résulte de la révision de la LOB de 1967 par la loi organique du 25 novembre 1996.

Elles représentent une exception à la règle de non-affectation.

Ces ressources tirées de l'emprunt extérieur sont en effet affectées à un objectif précis.

Depuis l'indépendance, la Tunisie a fait appel à l'emprunt extérieur pour financer son développement économique ; et la politique des bailleurs de fonds depuis la fin des années 1970 s'est orientée vers le financement de projets précis plutôt que vers le financement indifférencié et global du développement.

L'affectation des emprunts - même si elle est en apparence contradiction avec l'orthodoxie financière classique - constitue à ce niveau un point positif, car elle rassure en même temps les créanciers qui sont certains que leurs fonds ne vont pas servir à n'importe quel objectif, et les députés qui vont savoir à quoi cet argent va servir, ce qui évite les risques de gaspillage.

Concrètement, la répartition des crédits d'engagement correspondant à des ressources issues d'emprunts extérieurs destinés à une affectation précise s'effectue - suite à leur vote par la loi de finances annuelle - par un décret de répartition qui en détermine la destination exacte conformément aux dispositions précédentes de la loi de finances.

Il faut d'ailleurs préciser que les députés sont amenés à avoir connaissance des crédits provenant d'emprunts externes à deux moments différents :

- une première fois au moment du vote des lois de ratification des conventions internationales relatives à ces crédits ;
- et une seconde fois dans le cadre de l'examen du budget et de la loi de finances.

On peut estimer à ce propos que l'intégration des opérations en capital sur emprunts extérieurs affectés dans le document budgétaire, représente un progrès dans le sens de la transparence et de la sécurité des deniers publics.

### ***B ) - Les Budgets Rattachés pour Ordre au budget de l'Etat***

Une philosophie particulière commande la technique budgétaire du rattachement pour ordre qui s'applique à certains établissements publics dont les budgets sont présentés au contrôle politique annuel du Législatif en même temps que les comptes de l'Etat, en dépit de l'écran de la personnalité morale de droit public.

En fait, la technique du budget rattaché pour ordre est assez spécifique, mais va globalement dans le sens de l'unité budgétaire, grâce au rattachement d'une série de comptes publics autres que ceux de l'Etat lui-même au document soumis au contrôle politique annuel du Législatif <sup>11</sup>.

Le rattachement pour ordre du budget des EP au budget de l'Etat, est consacré par les articles 17 et 18 (anc. art. 20 et 21) de la LOB de 1967.

Avant 1996, le rattachement pour ordre concernait uniquement les EP qualifiés EPA, alors qu'à présent il concerne en principe tous les EP, sauf dispositions précises contraires <sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Trois exceptions existent cependant, dans la mesure où 3 instances constitutionnelles qui ne sont pas dotées d'une personnalité morale distincte de celle de l'Etat, ont un BRPO, à savoir le Conseil Economique et Social (art. 70 Const.), le Conseil d'Etat (qui se compose du Tribunal Administratif et de la Cour des Comptes ; art. 69 Const.) et le Conseil Constitutionnel (art. 72-75 Const.) ; ce qui facilite la lecture de leurs comptes tout en les individualisant, mais ne correspond pas tout à fait à la technique budgétaire du rattachement pour ordre. En effet, chacune de ces instances est une émanation directe de l'Etat lui-même ; par conséquent leurs budgets devraient figurer au même titre que les budgets des différents ministères, comme des chapitres du budget de l'Etat lui-même.

<sup>12</sup> En effet, la réforme de la loi organique du budget - n° 67-53 - du 8 décembre 1967 par la loi organique n° 96-103 du 25 novembre 1996, en modifiant les articles 20 et 21 relatifs aux budgets des établissements publics, a simplifié la terminologie juridique en précisant que : "*Les budgets des établissements publics sont rattachés pour ordre au budget de l'Etat*" ; alors que dans l'ancien texte, c'est le terme «*établissement public à caractère administratif*» qui était utilisé. De plus, à la même période, la loi n° 96-86 du 6 novembre 1996, est venue modifier le code de la comptabilité publique [promulgué par la loi n° 73-81 du 31 décembre 1973] en précisant que : "*La dénomination "établissement public administratif" citée dans les dispositions du CCP, est remplacée par la dénomination "établissement public"*".

La formulation des articles 17 et 18 de la LOB signifie qu'en l'absence de dispositions législatives contraires, les budgets de tous les établissements publics, [quelle que soit leur dénomination ou leur nature] sont rattachés pour ordre au budget de l'Etat, ce qui rejoint la logique de l'unité budgétaire, et plus encore, celle de l'unité de l'Etat, au-delà des démembrements de type technique.

Par conséquent, on peut distinguer deux grandes catégories d'EP :

- les EP dont le budget est rattaché pour ordre au budget de l'Etat, qui exercent en principe une mission de service public administratif (SPA) et sont généralement qualifiés d'EPA par les textes les concernant, mais sans que cela soit systématique, puisqu'ils peuvent aussi être qualifiés autrement, ou non qualifiés du tout, par les textes constitutifs qui décident le rattachement pour ordre de leurs budgets à celui de l'Etat ;
- et les EP dont le budget n'est pas rattaché pour ordre au budget de l'Etat dont les missions, ainsi que les appellations et le régime juridique sont d'une extrême variété, puisqu'ils font partie d'une catégorie très hétéroclite, celle des EPNA dans laquelle on trouve aussi bien des entreprises publiques qualifiées ou non d'EPIC, ainsi que des EPIC non portés sur la liste des entreprises publiques et ainsi qualifiés par les textes les concernant, ou encore des EP non qualifiés du tout, mais réputés commerçants dans leurs relations avec les tiers, d'où l'absence de rattachement pour ordre au budget de l'Etat et la non soumission au régime de la comptabilité publique.

On peut donc émettre l'hypothèse suivante, selon laquelle : **en ce qui concerne les EP, le rattachement pour ordre au budget de l'Etat constitue la règle de base, en l'absence de disposition législative contraire, et le non rattachement l'exception**, qui doit être précisée par:

*"les lois afférentes à ces établissements"*

conformément à ce que prévoit l'article 20 (nouveau) de la loi organique du budget, qui n'a pas subi de modification en 2004, à part son changement de numérotation en article 17.

Ceci veut dire qu'en-dehors du cas des EP dont le budget est rattaché pour ordre à celui de l'Etat, les recettes et dépenses des **autres établissements publics** ne figurent pas dans le budget de l'Etat et sont par conséquent débudgétisées.

Or, en dépit des critiques que l'on peut adresser à la technique du RPO en ce qui concerne l'autonomie des EP, elle ne semble pas incompatible avec le bon fonctionnement des établissements concernés, dans toute la mesure où cette autonomie est de toute façon déjà fortement limitée par le principe de spécialité qui s'applique à tous les EP.

De plus, que leur budget soit ou non rattaché pour ordre au budget de l'Etat, ces établissements obéissent en tout état de cause aux règles et principes du droit budgétaire public et à la comptabilité publique.

Par conséquent, le rattachement pour ordre n'est pas une entrave au bon fonctionnement des EP, et permet au contraire un contrôle politique de ces établissements, souvent financés sur le budget de l'Etat à travers de nombreuses subventions.

D'ailleurs, la technique budgétaire du rattachement pour ordre présente suffisamment de spécificités par rapport aux règles qui commandent les autres comptes figurant dans le budget de l'Etat, pour permettre une relative souplesse de fonctionnement aux EP et ne pas entraver leur bon fonctionnement.

En effet, par rapport aux comptes des ministères, ceux des EP dont les budgets sont rattachés pour ordre au budget de l'Etat bénéficient d'une certaine souplesse.

Ainsi, alors que les dépenses de l'Etat sont en principe à caractère limitatif, celles des BRPO ont un caractère évaluatif, c'est à dire qu'elles peuvent être modifiées en cours d'année par simple arrêté ministériel, mais uniquement dans la limite des recettes effectivement recouvrées au profit de chaque établissement public, et ce, conformément aux dispositions de l'article 18 de la LOB (anc. art. 21) <sup>13</sup>.

Par ailleurs, les excédents constatés à la clôture de la gestion des EP dont les budgets sont rattachés pour ordre, sont reportés au budget de l'année suivante, conformément à l'article 18, § 6 de la LOB (anc. art. 21) tandis que les crédits de l'Etat non utilisés à la fin de l'exercice sont en principe annulés et doivent faire l'objet d'une nouvelle autorisation parlementaire.

---

<sup>13</sup> La révision de cet article opérée en 2004 a modifié le paragraphe 5, dans le sens d'une plus grande précision. En effet, alors que dans la formule précédente, il n'était pas fait référence aux subventions servies aux EP, la nouvelle rédaction en tient compte expressément puisque ce paragraphe est désormais rédigé comme suit : «*Le budget d'un EP a un caractère évaluatif. Toutefois, les dépenses ordonnancées doivent être limitées au montant des recettes effectivement recouvrées au profit de chaque EP. Le budget de l'EP, bénéficiant d'une subvention du budget de l'Etat, peut être modifié à l'intérieur de chaque titre au cours de l'année en recettes et en dépenses par arrêté de l'autorité de tutelle*».

Les excédents en question doivent être «*utilisés*» - non plus «*selon une répartition fixée par arrêté du ministre de tutelle*», comme précédemment (avant 2004) mais - «*selon les mêmes procédures relatives à la répartition du budget de l'établissement*», qui maintiennent les compétences précédentes du MF et des autorités de tutelle en matière de dépenses de gestion et de développement des EP, tout en reconnaissant de nouvelles compétences aux directeurs d'EP. Tous ces points sont précisés dans le cadre d'un article 33 de la LOB (anc. art. 34).

Ainsi, la répartition des crédits ouverts par la LF au titre des dépenses de gestion des EP demeure de la compétence des autorités de tutelle qui l'effectuent «*selon le cas, au niveau des articles ou au niveau des articles et paragraphes*», et surtout compte tenu du «*taux de couverture des dépenses de gestion par les recettes propres de l'établissement*» - c'est notamment à ce stade que réside la nouveauté.

Ce taux ainsi que les modalités de calcul sont arrêtés par décret en tenant compte des lois relatives à certains établissements (article 33 LOB, alinéa 2).

Par la suite, les chefs d'établissements publics se voient reconnaître une nouvelle compétence par la LOB, puisqu'après l'intervention des autorités de tutelle, les dépenses de gestion sont réparties par décision du directeur de l'établissement au niveau des paragraphes et des sous-paragraphes ou au niveau des sous-paragraphes, selon le cas (article 33, alinéa 3).

En revanche, la répartition par paragraphes et sous-paragraphes des dépenses de développement ouvertes par la LF au profit des EP s'effectue - comme avant 2004 - d'abord par arrêté du ministre des finances, et ce n'est qu'ensuite que l'autorité de tutelle répartit par arrêté les crédits de paiement de chaque article par paragraphes et sous-paragraphes, les directeurs d'établissement n'intervenant pas à ce stade, tout comme précédemment.

La compétence des directeurs d'établissements publics se manifeste toutefois à nouveau - et ceci constitue également une innovation de 2004 - au niveau des ressources des EP.

En effet, il est précisé à l'article 33, alinéa 5 de la LOB que les recettes des EP sont réparties au niveau des articles par l'autorité de tutelle - c'était déjà le cas précédemment - et que leur répartition par paragraphes est effectuée par le directeur de l'établissement, ce qui confère davantage de souplesse au système du rattachement pour ordre.

En tout état de cause, la répartition des recettes et des dépenses des EP est établie selon une nomenclature établie par le ministre des finances, conformément aux dispositions de l'article 33, alinéa 6 de la LOB ; qui semble ainsi étendre à l'intégralité des recettes et dépenses des EP la classification auparavant prévue uniquement pour les recettes et dépenses de gestion (dans le cadre de l'article 34, alinéa 1<sup>er</sup> ancien de la LOB).

Ainsi, la formule du rattachement pour ordre se conjugue avec le principe d'autonomie financière des EP, sans porter atteinte au principe de l'unité budgétaire.

En effet, grâce à la formule du rattachement pour ordre, les budgets des EP sont suffisamment individualisés, puisqu'ils comportent :

- un Titre 1 retraçant leurs dépenses de gestion et leurs ressources ordinaires (recettes propres + subventions d'exploitation allouées, le cas échéant, sur le budget de l'Etat) ;
- et un Titre II dans lequel figurent leurs dépenses de développement et leurs ressources en capital (dont, éventuellement les subventions d'équipement qui leur sont attribuées, le cas échéant, sur le budget de l'Etat).

Par conséquent, une telle présentation respecte l'autonomie financière des EP, tout en se combinant avec le principe de l'unité budgétaire, puisque l'ensemble de ces comptes constitue des tableaux qui font partie du document budgétaire global.

## **§ 2 : Le pluralisme des actes budgétaires**

Le pluralisme des actes budgétaires ne remet pas en cause de manière absolue le principe de l'unité budgétaire, mais permet d'aménager cette unité dans le cadre d'une diversité de fait rendue nécessaire par les impératifs des finances publiques modernes.

Ce pluralisme se manifeste d'une part au niveau des actes législatifs d'autorisation et de prévision des charges et des ressources de l'Etat (A), et d'autre part au niveau des actes du pouvoir réglementaire en matière d'exécution du budget (B).

### ***A ) - Les différents actes législatifs de prévision et d'autorisation***

La loi de finances annuelle, qui vote le budget de l'Etat, est loin de contenir toutes les recettes et toutes les dépenses de l'Etat et de ses démembrements réels et fictifs.

De plus, même si l'on ne s'intéresse qu'au budget de l'Etat proprement dit, la loi de finances annuelle n'est pas toujours l'unique document qui le concerne.

Par exemple, il arrive souvent qu'en cours d'année budgétaires les prévisions initiales s'avèrent fausses, et il est alors nécessaire d'élaborer et de faire voter une ou plusieurs lois de finances complémentaires ou rectificatives, qui viendront autoriser des fractions supplémentaires de ressources et de charges.

Pour avoir une vue d'ensemble de la situation financière de l'Etat, et exercer un contrôle efficace, les parlementaires devront alors examiner la loi de finances initiale et la ou les éventuelles lois de finances supplémentaires.

Toutefois, cette pluralité d'actes ne remet pas en cause de manière absolue le principe de l'unité budgétaire, dans la mesure où elle est rendue nécessaire par les besoins des ajustements budgétaires dans le temps, et que les documents complémentaires sont adoptés dans les mêmes formes et selon les mêmes procédures que la loi de finances initiale.

Il s'agit d'une unité dans la diversité.

Mais il existe une autre catégorie d'actes relatifs au budget de l'Etat qui dérogent davantage au principe de l'unité budgétaire, à savoir les actes budgétaires réglementaires.

### ***B ) - Les actes budgétaires réglementaires***

Pour exécuter le budget, le pouvoir réglementaire adopte généralement une série de décrets dits de répartition des crédits, qui mettent en œuvre le budget de l'Etat, l'ensemble étant complété par des arrêtés ministériels, et enfin par les décisions de chaque ordonnateur de dépenses.

Normalement, ces actes se contentent de mettre en application les autorisations de recettes et de dépenses votées par le législateur.

En effet, l'article 31 (anc. art. 31) de la LOB dispose que :

*"La répartition par partie et par article des crédits votés des dépenses du titre premier et du titre deux du budget de l'Etat est effectuée par décret",*

et ajoute dans son alinéa 2<sup>nd</sup> que :

*" Ce décret ne peut apporter aucune modification aux crédits votés ".*

Mais la LOB elle-même prévoit certains cas exceptionnels où le pouvoir exécutif peut modifier ce qui a été voté par le Législatif.

C'est le cas des interversions de crédits (1<sup>o</sup>) et de l'ouverture de crédits supplémentaires (2<sup>o</sup>).

### ***1<sup>o</sup>) - Les interversions de crédit***

Les interversions de crédits sont des opérations effectuées à l'intérieur du budget de l'Etat, sans modification de l'enveloppe budgétaire globale.

Elles se subdivisent en trois types de modifications :

- changement de nature d'une dépense (a) ;
- modification du service chargé de réaliser une dépense (b) ;
- ou couverture de dépenses imprévues (c).

a ) - Modification de la nature de la dépense : virement de crédits

L'article 37 (ancien) de la LOB disposait que :

*"Des virements de crédits d'article à article peuvent être opérés par décret, sous réserve d'intervenir à l'intérieur de la même partie du même chapitre".*

Il s'agit d'un changement total de l'affectation initiale de la dépense, autorisé par la LOB sous réserve d'intervenir à l'intérieur de la même partie d'un même chapitre.

Une telle possibilité a été maintenue en 2004, et s'est enrichie de nouvelles dérogations, grâce à une reformulation de l'article 37 de la LOB, devenu l'article 36, qui est désormais rédigé comme suit :

*«Des virements de crédits peuvent être opérés de partie à partie à l'intérieur de chacune des sections une et trois de chaque chapitre, et ce, dans une limite de 2% des crédits ouverts pour chacune de ces parties. Toutefois, aucun virement de crédits ne peut être opéré au profit de la partie des rémunérations publiques».*

*Alinéa 2 : «Des virements de crédits peuvent être effectués entre articles à l'intérieur d'une même partie du même chapitre».*

*Alinéa 3 : «Les opérations sus-indiquées sont effectuées par décret».*

Par conséquent, il est désormais possible d'opérer des modifications non plus seulement à l'intérieur de la même partie d'un même chapitre - possibilité maintenue à l'alinéa 2<sup>nd</sup> du même article - mais encore de réaliser des changements à l'intérieur de la section I - dépenses de gestion - et III - dépenses de développement - de chaque chapitre, sous réserve du respect de deux conditions <sup>14</sup>.

En effet, les nouvelles possibilités de modification de l'affectation initiale de la dépense autorisée par la LF, qui ont principalement pour but d'assouplir l'exécution du budget en cours d'année, ont été strictement encadrées d'un point de vue à la fois juridique et financier puisque les modifications ne peuvent en aucun cas concerner la partie relative aux «*rémunérations publiques*» - c'est-à-dire la 1<sup>ère</sup> partie de la Section I - qui concerne essentiellement les traitements et salaires des hauts fonctionnaires de l'Etat, ni excéder 2% des crédits ouverts dans chacune des parties objet des changements éventuels.

Ainsi, en interdisant toute modification de l'affectation initiale de la dépense au niveau de la partie «*rémunérations publiques*», le législateur essaie d'éviter le risque d'un recours abusif à ces procédures, comme par exemple pour «*récompenser*» de hauts fonctionnaires en-dehors de la grille salariale ordinaire.

Par ailleurs, la limitation des nouvelles possibilités de modification à seulement 2% des crédits ouverts dans chacune des parties objet des changements éventuels, s'explique par le souci du maintien d'une certaine cohérence des choix initiaux.

De ce fait, la marge de manœuvre de l'exécutif en ce qui concerne la répartition ultérieure des crédits votés se trouve élargie, mais non pas de manière illimitée ni anarchique.

En réalité, la possibilité de modifier l'affectation initiale des crédits concerne non seulement les opérations inscrites au budget de l'Etat proprement dit, mais également d'autres opérations retracées à l'intérieur du document budgétaire global et présentées au vote des parlementaires en même temps que les premières.

---

<sup>14</sup> Etant rappelé qu'il existe 12 parties réparties entre 5 sections pour ce qui est des dépenses de l'Etat.

En effet, les virements de crédits sont autorisés par la LOB dans le cadre des articles 36 à 40 de la LOB - articles 37 à 39 ter anciens - et peuvent être opérés par décret ou par arrêté, selon qu'il s'agit de ministères, d'EP ou de FST.

En ce qui concerne les virements de crédits opérés conformément à l'article 36 de la LOB - c'est-à-dire de partie à partie au sein des section I et/ou III de chaque chapitre ; ou à l'intérieur des parties d'un même chapitre - ils ne peuvent être opérés que par décret.

En revanche, les virements de crédits de dépenses de gestion de paragraphe à paragraphe à l'intérieur d'un même article, peuvent être effectués par arrêté du MF - possibilité qui existait déjà - tandis que les virements de sous-paragraphe à sous-paragraphe au sein d'un même paragraphe peuvent désormais être réalisés par arrêté du «*chef de l'administration*» c'est-à-dire en principe le ministre concerné, conformément à la nouvelle rédaction de l'article 37, alinéa 1<sup>er</sup> de la LOB - ancien article 38 - ce qui constitue une innovation introduite par la révision de la LOB n° 67-53 du 8 décembre 1967 par la loi organique n° 2004-42 du 13 mai 2004.

La même compétence a été prévue au profit des «*chefs d'administration*» par l'alinéa 2<sup>nd</sup> du même article en ce qui concerne les virements de crédits de dépenses de développement de paragraphe à sous-paragraphe, et de sous-paragraphes à sous-paragraphes à l'intérieur d'un même article, mais uniquement pour les crédits de paiement ; car le MF demeure le seul compétent pour effectuer tout virement de crédits d'engagement en la matière entre paragraphes et sous-paragraphes à l'intérieur d'un même article.

L'innovation la plus importante consiste par conséquent en la reconnaissance légale de nouvelles compétences financières à tous ces «*chefs d'administration*», à côté des compétences traditionnellement reconnues et exercées par le MF.

En fait, un tel choix semble également avoir été motivé par la volonté de décharger quelque peu ce dernier.

D'ailleurs, la consécration des nouvelles compétences financières reconnues aux directeurs d'établissements publics paraît s'inspirer de la même logique.

En effet, à côté des compétences reconnues au MF et aux autorités de tutelle en matière de virement des crédits inscrits aux budgets des EP - et qui existaient déjà précédemment, bien que sous une forme moins détaillée - une autre innovation introduite par la loi organique n° 2004-42 du 13 mai 2004 complétant la LOB du 8 décembre 1967, consiste dans la possibilité accordée aux directeurs d'EP d'avoir recours à la technique du virement de crédits, bien que de manière extrêmement circonscrite.

En effet, ils doivent pour cela se conformer à la procédure suivie lors de la répartition initiale des crédits, telle qu'indiquée à l'article 33 de la LOB (ancien article 34) qui ne leur reconnaît une compétence de répartition qu'au niveau des paragraphes et/ou sous-paragraphes pour ce qui est des dépenses de gestion - la répartition par article, voire par articles et paragraphes selon les cas, demeurant de la compétence des autorités de tutelle - et au niveau des paragraphes pour les recettes.

Quant aux dépenses de développement, la répartition par paragraphes et sous-paragraphes des crédits d'engagement ouverts par la LF au profit des EP relève de la compétence du MF ; tandis que la répartition des crédits de paiement de chaque article par paragraphes et sous-paragraphes est confiée comme précédemment aux autorités de tutelle.

Néanmoins, la possibilité accordée aux directeurs d'établissements publics d'avoir recours à la technique du virement de crédits, même à un niveau très réduit, constitue une évolution vers la reconnaissance d'une plus grande autonomie de gestion de ces organismes, et ne remet pas fondamentalement en cause l'autorisation parlementaire initiale.

En fait, la possibilité accordée au gouvernement d'affecter autrement les crédits autorisés par les députés, peut apparaître comme une dérogation à la volonté initiale du Législatif ; mais ces éventuelles modifications sont strictement encadrées et conditionnées, ce qui circonscrit dans des limites précises la compétence ainsi reconnue à l'exécutif de modifier la nature de la répartition des crédits ouverts par la LF.

En effet, le changement d'affectation de la dépense ne peut intervenir qu'à l'intérieur d'un même chapitre budgétaire [en général un ministère], d'un même EP, ou d'un même FST, ce qui ne modifie pas l'enveloppe globale des montants inscrits dans l'une ou l'autre de ces rubriques, mais plutôt l'usage qui en est fait par un même organisme.

En revanche, pour ce qui est de la deuxième catégorie de modification qui peut être apportée aux autorisations initiales de dépenses sans modification de l'enveloppe globale allouée, elle concerne non pas un changement de nature de la dépense, mais plutôt le remplacement du service initialement chargé de la réaliser par un autre service (mais la nature de la dépense ne varie pas).

*b ) - Modification du service chargé de réaliser une dépense : transfert de crédits*

Selon l'article 35 – article 36 ancien - de la LOB :

*"Des transferts de crédits d'un chapitre à un autre, nécessités par une réforme gouvernementale ou administrative, peuvent être opérés par décret, à condition qu'ils ne modifient pas la nature de la dépense et la répartition des crédits par articles".*

Cet article n'a subi aucune modification de contenu en 2004, à part le changement de sa numérotation : en effet, il s'agissait de l'article 36, qui devient l'article 35 de la LOB.

Les opérations qu'il évoque et autorise, à savoir les transferts de crédits, ne modifient donc pas la nature de la dépense, mais uniquement le service chargé de la réaliser.

Il s'agit d'un simple ajustement formel de l'autorisation parlementaire, qui tend à répondre à une refonte partielle de l'organisation administrative.

Par exemple, si un ou plusieurs services relevant d'un ministère X sont transférés à un ministère Y, ou a fortiori à un nouveau ministère, ceci nécessite forcément un transfert des crédits correspondant au fonctionnement de ce ou de ces services (ou encore si un ministère est scindé en deux ou plusieurs départements).

Ainsi, c'est dans le cadre de l'application de cet article qu'a été adopté le décret n° 2004-875 portant reliquats de crédits d'engagement dans le cadre du budget de l'Etat (titre II) ; autorisant le transfert de reliquats de crédits d'engagement au 31 décembre 2003 dans le cadre du budget de l'Etat (Titre II) 6<sup>ème</sup> partie (investissements directs) et 7<sup>ème</sup> partie (financement public) au niveau du budget du ministère du développement et de la coopération internationale.

En tout état de cause, les modifications ainsi autorisées sont encadrées dans des limites financières bien précises puisque qu'il est indiqué à l'article 40 de la LOB - ancien article 39 ter sans modification de contenu en 2004 - qu'aucun «*transfert ou virement de crédits d'engagement et de paiement à caractère évaluatif ne peut être opéré au profit de ceux à caractère limitatif*».

A côté des virements de crédits et des transferts de crédits, il existe une troisième catégorie d'intervention de crédits - toujours sans modification de l'enveloppe financière globale - qui consiste en une augmentation des montants alloués à un poste donné par prélèvement sur un chapitre spécifique prévu à cet effet au sein même de la LF annuelle, celui des «*dépenses imprévues*».

### *c ) - Dépenses imprévues : crédits complémentaires*

L'article 41 de la LOB (anc. art. 40) dispose que :

*"Des décrets peuvent ouvrir des crédits complémentaires par prélèvement sur le chapitre des dépenses imprévues au profit d'autres chapitres pour faire face à des dépenses urgentes et imprévues".*

Dans ce cas, il n'y a aucune modification de l'enveloppe globale autorisée par le Législatif, puisque le chapitre des dépenses imprévues figure dans la LF initiale pour un montant limitatif, dont seule la destination change en cours d'année. A titre d'exemple, le décret n° 2005-493 du 1<sup>er</sup> mars 2005 a permis l'ouverture de crédits complémentaires par prélèvement sur le chapitre des dépenses imprévues (chap.25) au bénéfice de la plupart des autres chapitres budgétaires, suite à l'adoption de la LF complémentaire pour l'année 2004 <sup>15</sup>.

En revanche, il peut y avoir des modifications plus importantes apportés par le pouvoir exécutif aux autorisations initiales accordées par l'organe législatif, et ce, notamment à travers la pratique des décrets d'avances, elle aussi prévue par la loi organique du budget.

### **2°) - Les crédits supplémentaires : décrets d'avances**

---

<sup>15</sup> En effet, la LF initiale pour 2004 a été complétée par une LF complémentaire votée le 21 décembre 2004 et portant le n° 2004-87 ; ce qui a entraîné l'adoption le même jour d'un décret n° 2004-2702 de répartition des crédits. C'est à la suite de ces diverses modifications qu'a ensuite été adopté le décret n° 2005-493 du 1<sup>er</sup> mars 2005 portant répartition des crédits, ouverture de crédits complémentaires et virement des crédits d'article à article au titre de l'année 2004 (JORT n° 19 du 8 mars 2005, p 622 à 649).

L'article 42 de la LOB - ancien article 41 avec une petite modification de contenu incluant dans son alinéa 2<sup>nd</sup> la référence aux deux chambres de l'organe législatif en 2004 - autorise l'ouverture de crédits supplémentaires par :

*"décrets d'avances, au-delà des dotations inscrites au chapitre des dépenses imprévues en cas de calamités ou de nécessités impérieuses d'intérêt national".*

Ceci entraîne un dépassement des crédits initialement votés, et c'est pourquoi l'article 42 de la LOB, dans son alinéa second, exige que ce dépassement soit ratifié par une LF complémentaire à soumettre «*sans délai*» - et non plus «*immédiatement*» comme dans l'ancienne formulation de l'article concerné - à l'approbation «*de la chambre des députés et de la chambre des conseillers*» dans les mêmes conditions que celles relatives au vote de la LF initiale.

L'exigence d'une soumission de ces décrets d'avance «*sans délai*» à l'approbation du Législatif permet de retrouver l'exigence d'unité, qui apparaît ainsi globalement sauvegardée ; car même si l'ancienne expression «*immédiatement*» pouvait paraître plus impérative, l'idée demeure la même, à savoir celle d'une transmission très rapide à l'organe législatif afin qu'il valide les changements ainsi apportés aux autorisations initiales.

Par ailleurs, la soumission "*sans délai*" des décrets d'avances aux députés, en vue du vote d'une LFC, permet de différencier cette LFC des autres LFC éventuelles, dont l'adoption est prévue par l'article 43 de la LOB - ancien article 42 - sans que l'élément temporel y soit précisé avec la même vigueur.

En tout état de cause, la pluralité des actes budgétaires constatée à travers l'aspect à la fois législatif et réglementaire, s'inscrit néanmoins dans une certaine continuité qui tend à préserver une cohérence globale afin de permettre l'exercice du contrôle de l'organe législatif sur cet ensemble varié.

Toutefois, il n'est pas toujours aisé de maîtriser la multiplicité des flux financiers publics ; puisqu'en tout état de cause, le principe de l'unité budgétaire n'implique pas l'intégration de tous ces flux dans le document budgétaire.

### **§ 3 : La multiplicité des flux financiers publics**

En matière d'application du principe de l'unité, l'exigence de totalité n'est pas absolue.

Ainsi, certaines opérations financières de l'Etat lui-même, tout en étant autorisées dans le cadre du budget annuel, ne sont pas identifiées au niveau de leurs montants : ce sont les opérations de trésorerie.

Il s'agit en principe des opérations temporaires destinées à faire face à une situation pendant un temps déterminé, jusqu'à leur compensation ultérieure, qui doit normalement intervenir dans un bref délai à l'intérieur de chaque année budgétaire <sup>16</sup>.

Ainsi, en cours d'année budgétaire, le trésor public est amené à procéder, en cas de besoin et à chaque fois que cela s'avère nécessaire, à de nombreuses opérations de trésorerie qui comprennent la gestion des comptes des correspondants du Trésor mais aussi d'autres opérations liées à la gestion de la dette publique à court terme ; ce qui illustre la difficulté de prévoir a priori la fréquence et les montants de ces différents opérations.

C'est donc pour tenir compte de ce caractère provisoire et difficile à prévoir à l'avance que les opérations de trésorerie sont bien autorisées par la loi de finances de l'année, mais ne font l'objet d'aucune prévision en ce qui concerne leurs montants.

Or, ceci constitue une dérogation importante à la règle de l'unité, qui est sans doute justifiée pour les dépôts et retraits des correspondants du trésor [sortes d'opérations "*blanches*" qui se compensent entre elles en cours d'année] ; mais qui est plus discutable (contestable) pour les émissions et remboursements d'emprunts dont la durée est supérieure à une année, car il n'y a plus alors de régularisation au cours de la même année budgétaire, et on porte en même temps atteinte au principe de l'annualité.

---

<sup>16</sup> Par exemple, le trésor peut accorder des avances ou des prêts aux CPL en attendant la collecte des impôts locaux, dont le produit permettra de rembourser ces avances ou ces prêts ; il s'agit en quelque sorte d'opérations «*blanches*» (comme un mariage «*blanc*») ou neutres, c'est-à-dire sans aucune perte pour le Trésor public au cours d'une même année. L'article 10 (nouveau) de la LOB n° 67-53 du 8 décembre 1967 telle que révisée par la loi organique n° 2004-42 du 13 mai 2004, fait référence aux opérations de trésorerie dans le droit budgétaire tunisien, mais alors que ces opérations étaient détaillées dans l'ancienne formulation du même article, la nouvelle rédaction renvoie pour cela à l'article 52 du code de la comptabilité publique, qui énumère les opérations de Trésorerie, et considère comme telles : "*les opérations relatives aux mouvements de fonds et valeurs mobilisables, à la gestion des comptes des correspondants, des dépôts et consignations à divers titres, à l'émission, gestion et remboursement des emprunts à court terme, et, d'une façon générale, toutes les opérations intéressant les comptes de créances et de dettes non budgétaires*".

Sur un autre plan, le principe de l'unité budgétaire, dans le cadre de l'exigence de totalité, n'implique pas non plus que tous les flux financiers publics soient autorisés et prévus par la loi de finances de l'année. En effet, certains flux financiers publics ne figurent pas dans la loi de finances annuelle, parce qu'ils sont réalisés par des personnes juridiques distinctes de l'Etat.

C'est ainsi que les recettes et dépenses des collectivités locales ne sont pas inscrites au budget de l'Etat, alors qu'il s'agit pourtant de flux financiers publics qui obéissent aux mêmes principes budgétaires que l'Etat <sup>17</sup>.

Par ailleurs, c'est aussi le cas des comptes de certains organismes qui participent à la mission d'intérêt général de l'Etat et qui ont une personnalité juridique distincte de la sienne :

- soit une personnalité morale de droit public, et il s'agit alors de l'ensemble très varié des établissements publics à caractère non administratif ou EPNA apparus en 1996 en Tunisie, et regroupant aussi bien des EPIC que des EP non qualifiés mais réputés commerçants dans leurs rapports avec les tiers, dont certains sont considérés comme des entreprises publiques et inscrits sur une liste décrétole, alors que d'autres ne sont pas considérés comme des entreprises publiques mais demeurent des EPNA non soumis à l'obligation du RPO de leur budget à celui de l'Etat ;
- soit une personnalité morale de droit privé, c'est le cas des entreprises publiques qui revêtent la forme juridique des Sociétés d'Economie Mixte (SEM) et des Sociétés d'Etat.

En tout état de cause, les activités réalisées par ces organismes participent à la mission d'intérêt général de l'Etat, bien qu'elles soient exercées selon les règles et principes du droit commercial, et demeurent soumises à un contrôle administratif (tutelle) et juridictionnel de l'Etat (Cour des Comptes Cour de Discipline Financière).

---

<sup>17</sup> L'élaboration, la présentation ainsi que les principes d'exécution des budgets des CPL sont prévus par la loi organique du budget des CPL, promulguée par la loi n° 75-34 du 14 mai 1975 telle que modifiée et complétée par la loi n° 79-66 du 31 décembre 1979 portant LF pour 1980, la loi organique n° 85-44 du 25 avril 1985, la loi organique n° 94-44 du 9 mai 1994 et la loi organique n° 97-1 du 22 janvier 1997.

Néanmoins, l'ensemble de ces comptes est débudgétisé et constitue une atténuation à la règle de l'unité budgétaire, justifiée par l'écran de la personnalité morale de ces personnes juridiques distinctes de l'Etat.

D'une manière générale, cependant, les aménagements apportés à l'unité formelle et matérielle du budget de l'Etat ne remettent pas en cause le postulat unitaire de base, mais en constituent simplement des adaptations pratiques, justifiées par les exigences des finances publiques modernes

Voyons à présent la signification du principe de l'universalité budgétaire, qui complète celui de l'unité budgétaire

### **CHAPITRE III : LE PRINCIPE DE L'UNIVERSALITE BUDGETAIRE**

L'objectif du principe d'universalité, comme c'est le cas pour l'ensemble des autres principes budgétaires, est de faciliter le contrôle du Législatif sur l'Exécutif, et il complète plus particulièrement le principe de l'unité budgétaire.

En effet, le principe de l'universalité budgétaire constitue le corollaire du principe de l'unité, car il oblige le gouvernement, non seulement à présenter la totalité de ses prévisions de recettes et de dépenses dans un document unique, mais à effectuer cette présentation en respectant deux règles précises, qui sont les deux aspects du principe de l'universalité ; que l'on va tout d'abord identifier (Section I) avant de passer à l'analyse de sa mise en œuvre (Section II).

#### **Section I : Identification du principe de l'universalité budgétaire**

Le principe de l'universalité budgétaire vise :

- d'une part à éviter l'existence de "*caisses noires*" à travers l'interdiction de la compensation entre les recettes et les dépenses et l'obligation faite au gouvernement de les inscrire séparément et chacune pour son montant global : c'est la règle de la non-contraction, de la non-compensation ou du produit brut (§1)

- et d'autre part à empêcher qu'il y existe au sein de l'Etat des services "*riches*" et d'autres "*pauvres*" - du fait de la prohibition de l'affectation des recettes d'un service aux dépenses de ce même service - : c'est la règle de non-affectation des recettes aux dépenses (§2).

### **§ 1 : La règle du produit brut**

En vertu de cette règle, toutes les recettes, ainsi que toutes les dépenses, doivent figurer au budget pour leur montant intégral, sans compensation entre elles.

Autrement dit, conformément à cette règle, le gouvernement doit faire apparaître dans le budget qu'il soumet au vote de l'organe législatif l'ensemble de ses recettes d'un côté et l'ensemble de ses dépenses de l'autre, sans établir de compensation entre les deux catégories, qui aboutirait à n'inscrire que le solde de certaines opérations.

C'est ainsi que l'article 15 de la loi n° 67-53 du 8 décembre 1967 portant LOB - dont le contenu ni la numérotation ne changent en 2004 - prévoit que :

Si cette règle est si souvent consacrée et maintenue, c'est parce qu'elle présente l'avantage de permettre un contrôle budgétaire efficace, car aucune dissimulation de recettes ou de dépenses n'est possible.

En effet, si la contraction entre les recettes et les dépenses avait été permise, les parlementaires auraient pu tout à fait ignorer certaines opérations dont le solde est nul :

*par exemple : une recette de 100 sert à couvrir une dépense de 100 ; le solde est = à 0, par conséquent il n'aurait pas du tout figuré dans le document final. La règle du produit brut empêche une telle dissimulation.*

Les représentants du peuple sont ainsi assurés de la sincérité des comptes qui leur sont présentés, ce qui facilite la lecture et le contrôle politique du budget.

La règle du produit brut a pour complément la règle de non-affectation des recettes aux dépenses, car, à partir du moment où l'on inscrit les recettes pour leur montant global, cela signifie qu'elles devront servir à la couverture de toutes les charges de l'Etat, de manière indifférenciée.

## § 2 : La règle de la non-affectation des recettes aux dépenses

Cette règle vient compléter la précédente, et la renforcer, car à partir du moment où l'ensemble des recettes sert à couvrir la masse globale des dépenses, cela empêche forcément la contraction entre elles.

L'article 16 de la loi n° 67-53 du 8 décembre 1967 portant LOB dispose ainsi que :

*"L'ensemble des recettes est utilisé pour faire face à l'ensemble des dépenses".*

Cette première phrase de l'article 16 de la LOB n'a subi aucune modification, ni en 1996, ni en 2004, et pose un principe qui va également dans le sens de l'unité budgétaire, en prévoyant que toutes les ressources et toutes les charges de l'Etat doivent être réunies dans un document unique, car, conformément à la règle de l'universalité, cette réunion doit se faire sous la forme d'une masse globale de ressources servant à couvrir une masse globale de charges.

Cela signifie que toutes les recettes de l'Etat sont versées dans une caisse unique pour faire face à l'ensemble de ses dépenses.

A contrario, les recettes perçues par un service administratif ne servent pas, selon la règle de non-affectation, à la couverture des dépenses de ce même service, mais sont versées dans la caisse générale de l'Etat : aucun service administratif ne peut ainsi décider, au moment de la préparation du budget, qu'une recette particulière sera affectée à la couverture d'une dépense précise.

Le fondement de cette règle est en premier lieu de permettre une information correcte du Législatif, afin de faciliter son contrôle.

En effet, la règle de non-affectation oblige le gouvernement à établir d'abord une prévision de l'ensemble des recettes, et ensuite à répartir ces recettes selon les priorités fixées en les affectant à l'ensemble des dépenses, ce qui conduit à opérer une échelle des dépenses prioritaires indépendamment des recettes réalisées par tel ou tel service.

Par exemple, il est possible que les dépenses prioritaires soient des dépenses d'Education ou de Santé, alors que les recettes qui vont servir à les couvrir proviennent d'autres services de l'Etat, considérés comme moins prioritaires.

C'est ce choix de dépenses qui est soumis à l'approbation de l'organe législatif.

Par ailleurs, la règle de non-affectation permet aussi de maintenir un certain équilibre entre les services de l'Etat, et de redistribuer aux services les plus pauvres l'argent dont ils ont besoin.

D'un point de vue technique, la règle de non-affectation contribue en effet à éviter les gaspillages éventuels que seraient tentés de faire les service "riches" s'ils étaient assurés de bénéficier du produit de leurs propres recettes.

Enfin, sur le plan politique, elle permet de réduire les propositions démagogiques, comme par exemple la création d'un nouvel impôt en vue de financer un service à caractère social.

Toutefois, dans sa signification stricte, la règle de non-affectation des recettes aux dépenses constitue un handicap à la performance, et n'encourage pas les initiatives visant à augmenter les rendements des services administratifs.

En effet, la règle de l'universalité décourage les administrateurs de procéder à l'amélioration de leur service, et de se procurer des ressources supplémentaires, car ils savent que leur service ne profitera pas directement de ces produits <sup>18</sup>.

Ceci illustre la nécessité d'une adaptation de la règle de l'universalité aux exigences de l'action administrative, et sa mise en œuvre concrète a progressivement été assortie d'une série d'aménagements visant à la rendre conforme aux besoins des finances publiques contemporaines.

---

<sup>18</sup> Par exemple, en France, en 1974, certains fonctionnaires ont voulu lutter contre le gaspillage des matières premières, et ont pris l'initiative de récupérer les vieux papiers et de les vendre pour en tirer quelques ressources pour leur service, plutôt que de continuer à les jeter. Or, cette initiative a entraîné une lettre de protestation de la part du ministre des finances qui déplorait : «*cette méconnaissance des règles de la comptabilité publique ..... qui prévoient que les objets mobiliers réformés des services de l'Etat, doivent être remis au domaine aux fins d'aliénation.*» En effet, conformément aux règles de la comptabilité publique, le produit de la vente des vieux papiers aurait dû être ajouté aux autres produits du domaine de l'Etat, sans que les services récupérateurs en tirent un profit pour leur propre approvisionnement en papier neuf, ou pour leurs œuvres sociales comme ils l'avaient espéré. A la suite de cette lettre du ministre des finances, la récupération des vieux papiers a été abandonnée, et le respect strict de la règle de l'universalité a ainsi fait échouer une mesure qui était pourtant conforme à l'intérêt général.

## Section II : Mise en œuvre du principe de l'universalité budgétaire

L'universalité budgétaire consiste à interdire la compensation entre les recettes et les dépenses (règle du produit brut, de la non compensation ou de la non contraction) ; et aussi à éviter l'affectation de recettes particulières au financement de dépenses spécifiques (règle de la non affectation des recettes aux dépenses).

Or, si ces conséquences sont généralement appliquées, elles connaissent certains assouplissements, aussi bien en ce qui concerne la compensation, qui est parfois permise par la LOB elle-même (§1) qu'en ce qui concerne l'affectation, que la LOB aussi organise dans certains cas (§2).

### § 1 : les assouplissements de la non compensation

L'article 39 du code de la comptabilité publique énonce clairement que :

*"Aucune compensation ne peut être faite entre les créances et les dettes publiques, sauf dérogation par décret",*

ce qui pose la règle de la non-compensation, tout en envisageant la possibilité d'une dérogation par décret.

L'article 86 du même code complète cette possibilité, car tout en posant les règles relatives à la vente des biens mobiliers ou immobiliers appartenant à l'Etat, et en indiquant clairement que :

*"Les chefs des départements ne peuvent accroître par aucune ressource particulière le montant des crédits ouverts au budget, toute ressource devant être ajoutée au budget des recettes",*

il autorise dans son dernier alinéa *"des dérogations aux dispositions qui précèdent"*, qui peuvent *"être décidées, pour certains cas, par décret"*, ce qui ouvre la possibilité d'une dérogation - par le Président de la République - à la règle de non compensation entre recettes et dépenses publiques.

Or, cette dérogation peut éventuellement se faire à travers la technique des marchés de conversion.

En effet, l'Etat ne peut pas, en principe, recourir à la compensation pour payer ses fournisseurs, même si ces derniers ne font que transformer des biens usagés en d'autres ; la procédure de droit commun étant de vendre aux enchères publiques les biens appartenant à l'Etat, et d'inscrire parmi les recettes le produit de ces ventes.

Si l'Etat veut ensuite acquérir des biens neufs, il doit en prévoir les crédits correspondants dans le cadre du budget annuel.

Or, l'article 86, alinéa 3, permet justement au Président de la république d'autoriser dans certains cas le recours au marché de conversion, qui consiste en un contrat portant sur la transformation de biens (généralement usagés) en biens d'une autre nature, ou présentant d'autres caractéristiques ; par exemple, de vieux matériels militaires peuvent être utilisés pour ériger une statue.

En matière d'immeubles domaniaux agricoles, l'article 20 de la loi n° 95-21 du 13 février 1995, telle que complétée par la loi n° 96-48 du 10 juin 1996, permet le recours exceptionnel à l'aliénation de ces immeubles conformément aux dispositions du dernier alinéa de l'article 86 du CCP.

Ceci signifie qu'il peut exceptionnellement être dérogé aux conditions ordinaires de vente des meubles et immeubles appartenant à l'Etat, qui doivent en principe se faire aux enchères publiques moyennant le paiement comptant du prix de l'adjudication à la caisse du receveur des finances désigné à cet effet, majoré d'un supplément de 10% correspondant aux frais de publicité et autres frais de vente, le tout étant immédiatement versé au trésor public.

Les ressources ainsi obtenues sont inscrites en totalité au budget des recettes et ne peuvent pas, en principe, être utilisées directement par l'administration ayant procédé à la vente.

Or, l'article 20 de la loi n° 95-21 du 13 février 1995 (telle que complétée par la loi n° 96-48 du 10 juin 1996), en faisant référence à l'article 86, alinéa 3 du CCP, permet justement une dérogation à cette procédure, sur autorisation présidentielle (par décret), ce qui suppose éventuellement :

- la vente de gré à gré, conformément à une négociation entre l'administration et l'acquéreur de la terre domaniale concernée,
- des possibilités de paiement échelonné,

- ainsi qu'une utilisation éventuelle du produit de la vente par le service administratif vendeur, pour des besoins liés à l'exécution de ce service.

Cette possibilité demeure cependant exceptionnelle et d'usage limité.

## **§ 2 : Les atténuations à la non affectation**

Les atténuations à la non affectation sont bien plus nombreuses que les assouplissements en matière de non compensation des recettes et des dépenses, et nous avons déjà examiné la plupart d'entre eux à l'occasion de l'étude de la mise en œuvre de l'unité budgétaire.

En effet, il s'agit de tous les comptes qui permettent - au sein du budget de l'Etat - d'individualiser des ressources particulières au profit d'opérations spécifiques.

C'est notamment ce qui se passe en matière de Fonds du Trésor (FC + FST), et d'opérations en capital sur emprunts extérieurs affectés.

Il s'agit de poursuivre la présentation des principes budgétaires, car si nous avons vu jusqu'à présent que le gouvernement devait présenter au Parlement chaque année (annualité), de préférence dans un document unique (unité), l'ensemble de ses recettes et l'ensemble de ses dépenses (universalité) ; pour que cette présentation soit conforme à l'exigence principale de la sécurité des deniers publics, il faut encore qu'elle respecte un certain ordre, soit celui qui résulte du principe de la spécialité budgétaire.

## **CHAPITRE IV : LE PRINCIPE DE LA SPECIALITE BUDGETAIRE**

Le principe de la spécialité budgétaire organise la présentation des recettes et des dépenses de l'Etat de façon à ce que l'organe législatif connaisse l'origine de chaque recette et la destination de chaque dépense.

On considère en effet que les prévisions de recettes et de dépenses doivent être présentées de manière à permettre un vote détaillé des députés, et non un vote global, car c'est uniquement à cette condition que le vote exprimant le consentement du peuple à l'impôt prend toute sa signification. En effet, plus la spécialisation des crédits est étroite, plus le contrôle de l'autorité qui donne l'autorisation de dépenser est réel et strict.

## **Section I : Identification du principe de la spécialité budgétaire**

Le droit budgétaire tunisien a déjà consacré le principe de la spécialité budgétaire dans la LOB de 1960, puis dans celle de 1967 actuellement en vigueur, telle que révisée plusieurs fois, et notamment de manière substantielle en 1996 et 2004..

Concrètement, le principe de la spécialité budgétaire implique d'abord une présentation détaillée des recettes et des dépenses (§1), et ensuite une spécialisation du vote parlementaire afin d'en assurer la précision et par conséquent l'effectivité (§2).

### **§ 1 : La présentation détaillée des recettes et des dépenses**

La classification des recettes et des dépenses est organisée par la loi organique n° 67-53 du 8 décembre 1967 portant LOB, telle que modifiée substantiellement par les lois organiques du 25 novembre 1996 et du 13 mai 2004.

Cette classification repose sur la distinction entre deux catégories d'opérations :

- les opérations ordinaires de l'Etat, encore appelées opérations de gestion courante, car elles se renouvellent chaque année et ont un caractère répétitif, généralement financées également par des ressources à caractère répétitif ;
- et les opérations (extra ou) non ordinaires, qui sont des opérations d'investissement en capital, et qui ne présentent pas un caractère répétitif, mais sont réalisées une fois de temps en temps.

Cette distinction entre ces deux séries d'opérations commande la présentation des ressources et des dépenses de l'Etat en deux titres :

- le Titre I qui regroupe les recettes et les dépenses à caractère répétitif, c'est à dire qui se renouvellent chaque année pour permettre à l'Etat de fonctionner. Il s'agit des recettes et des dépenses ordinaires de l'Etat qui constituent le budget ordinaire de l'Etat, également appelé budget de fonctionnement ou budget de gestion depuis la modification de la LOB en 1996. Le Titre I comporte également les dépenses des intérêts de la dette, considérées comme des dépenses ordinaires (car on paie des intérêts chaque année) ;
- et le Titre II, qui retrace les recettes et les dépenses à caractère exceptionnel, c'est à dire qui ne présentent pas un caractère fixe et répétitif, dans le sens où elles ne sont pas régulières. On les appelle aussi dépenses de développement, car elles sont destinées à la mise en œuvre des programmes prévus par les plans de développement économique et social. Le Titre II comporte aussi le remboursement du principal de la dette publique, considéré comme une dépense extraordinaire en capital ou d'investissement.

Ceci conduit à l'existence, dans le budget de l'Etat, de deux comptes principaux :

- 1 budget de fonctionnement
- et 1 budget d'investissement ou de développement.

Les recettes et dépenses des fonds du trésor (Fonds Spéciaux du Trésor + Fonds de Concours) figurent dans le même document global, mais à part, c'est à dire qu'elles ne sont intégrées ni dans le Titre I, ni dans le Titre II, à cause de la spécificité qui les caractérise (affectation au lieu de non-affectation, caractère évaluatif et non limitatif des crédits, report illimité des sommes non dépensées à la clôture de l'exercice).

Elles ne constituent pas pour autant un Titre III du budget de l'Etat, mais, conformément à l'article 9 (nouveau) de la LOB, figurent dans une section V du budget de l'Etat.

Il faut noter qu'en général, seules les recettes et les dépenses des FST sont connues et par conséquent inscrites au budget de l'Etat, mais que celles des FC sont souvent absentes du document budgétaire soumis au vote de la chambre des députés, du fait de l'impossibilité de savoir à l'avance si des dons vont ou non les financer <sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> En effet, la réalisation des opérations en matière de FC dépend de la réponse des tiers pour apporter leur contribution : c'est pourquoi les crédits des FC ne peuvent pas être budgétisés à l'avance.

Le nouvel article 11 de la LOB, résultant de la révision apportée à la LOB n° 67-53 du 8 décembre 1967 par la loi organique n° 2004-42 du 13 mai 2004, modifie quelque peu cette articulation globale sans pourtant changer fondamentalement la distinction entre dépenses de gestion, dépenses de développement et dépenses des fonds spéciaux du trésor, mais en rajoutant des considérations relatives à l'affectation des crédits selon des programmes et des missions.

### ***A ) - Présentation détaillée des recettes***

Suite à la modification de la LOB en 1996, la présentation formelle des ressources du budget de l'Etat est régie par les articles 6 et 7 nouveaux (qui n'ont pas subi de modification en 2004).

L'article 6 dispose ainsi que :

*"Les ressources du budget de l'Etat comprennent :*

- les recettes fiscales ordinaires et les recettes non fiscales ordinaires qui constituent le titre I ;*
- les recettes exceptionnelles et les ressources d'emprunts qui constituent le titre II du budget ;*
- les ressources affectées aux fonds du trésor. "*

Le même article précise dans son alinéa second que :

*"Les ressources de l'Etat sont regroupées au sein de onze (11) catégories. Chaque catégorie est ventilée en articles selon la nature de l'impôt, du revenu ou du produit "*

Ainsi, la classification des ressources de l'Etat, est fondée sur leur regroupement à l'intérieur de 2 titres figurant au Tableau A annexé à la LF:

- le 1<sup>er</sup> (Titre I) consacré aux recettes fiscales et non fiscales ordinaires réparties en 4 catégories au sein de 2 sections :

- \* la 1<sup>ère</sup> (section I) consacrée aux recettes fiscales ordinaires qui se composent des impôts directs ordinaires (1<sup>ère</sup> catégorie : IRPP/IS) et des impôts et taxes indirects ordinaires (2<sup>ème</sup> catégorie : TVA, Droits de consommation, Droits de douane, droits sur les transports et autres produits, droits sur les actes et transactions : enregistrement, et autres taxes de type TFP, amendes et condamnations, redevances de l'Office National des Télécommunications),
- \* et la seconde (section II) consacrée aux recettes non fiscales ordinaires qui regroupent les revenus financiers ordinaires (3<sup>ème</sup> catégorie), et les revenus ordinaires du domaine de l'Etat (4<sup>ème</sup> catégorie) ;
- et le 2<sup>nd</sup> (titre II) relatif aux recettes exceptionnelles, aux ressources d'emprunts et à celles des FT, divisées en 7 autres catégories figurant dans les 3 sections suivantes :
- \* l'une consacrée aux recettes exceptionnelles (section III) qui proviennent du produit du recouvrement des prêts en principal (5<sup>ème</sup> catégorie), et d'autres recettes exceptionnelles (6<sup>ème</sup> catégorie);
- \* l'autre relative aux ressources d'emprunt (section IV) qui se composent des ressources d'emprunts intérieurs (7<sup>ème</sup> catégorie), des ressources d'emprunts extérieurs (8<sup>ème</sup> catégorie), et des ressources d'emprunts extérieurs affectés (9<sup>ème</sup> catégorie) ;
- \* et la dernière est réservée aux ressources des fonds du trésor (section V) au niveau d'une 10<sup>ème</sup> catégorie (ressources fiscales affectées aux FT) et d'une 11<sup>ème</sup> catégorie (ressources non fiscales affectées aux FT).

Le Tableau suivant permet d'illustrer cette classification :

**TABLEAU : Présentation formelle des recettes de l'Etat**

TITRE I : Recettes Ordinaires				TITRE II : Recettes Non Ordinaires						
SECTION I : Recettes fiscales ordinaires		SECTION II : Recettes non fiscales ordinaires		SECTION III : Recettes exceptionnelles		SECTION IV : Ressources d'emprunts			SECTION V : Ressources des fonds du Trésor	
1 <sup>ère</sup> catégorie	2 <sup>ème</sup> catégorie	3 <sup>ème</sup> catégorie	4 <sup>ème</sup> catégorie	5 <sup>ème</sup> catégorie	6 <sup>ème</sup> catégorie	7 <sup>ème</sup> catégorie	8 <sup>ème</sup> catégorie	9 <sup>ème</sup> catégorie	10 <sup>ème</sup> catégorie	11 <sup>ème</sup> catégorie
Impôts directs ordinaires	Impôts et taxes indirects ordinaires	Revenus financiers ordinaires	Revenus ordinaires du domaine de l'Etat	Produit du recouvrement des prêts en principal	Autres recettes exceptionnelles (ex : privatisation)	ressources d'emprunts intérieurs	ressources d'emprunts extérieurs	Ressources d'emprunts extérieurs affectés	Ressources fiscales affectées aux FT	Ressources non fiscales affectées aux FT

## ***B ) – Présentation détaillée des dépenses***

La classification des dépenses de l'Etat est un peu plus complexe que celle des recettes, car elle tient compte de deux critères cumulatifs :

- d'une part l'auteur (ou le service responsable) de la dépense ;
- et d'autre part la nature de la dépense.

La classification des dépenses retenue en Tunisie opère une combinaison des différentes conceptions économiques, financières, et/ou administratives.

On trouve en premier lieu une classification de type organique par ministère, qui correspond à la conception classique des FP, puisque l'article 11 (ancien) de la LOB disposait que "*le chapitre budgétaire regroupe l'ensemble des crédits mis à la disposition d'un département ministériel*".

Cette classification a résisté à la modification de 1996, mais a subi une modification en 2004, dans le sens d'une meilleure précision.

En effet, l'article 11 (nouveau) alinéa 1<sup>er</sup>, 2<sup>ème</sup> phrase, dispose désormais que :

*«Le chapitre budgétaire regroupe l'ensemble des crédits mis à la disposition de chaque chef d'administration»* ; ce qui fait référence à la fonction d'ordonnateur de chaque chef d'administration, et répond au souci d'une plus grande exactitude en ce qui concerne la manipulation des deniers publics opérée par une personne, un *«chef d'administration»* qui est en principe un ministre, et non pas par un *«département ministériel»*.

Cependant, même avec cette précision supplémentaire, on constate que le chapitre budgétaire ne correspond pas forcément aux crédits mis à la disposition d'un seul *«chef d'administration»* (ou d'un seul département ministériel) dans la mesure où, comme avant la révision opérée en 2004 ; il existe toujours des chapitres spécifiques qui relèvent plutôt d'une classification fonctionnelle, à savoir :

- le chapitre relatif à la dette publique, géré par le MF en plus des crédits mis à la disposition de son propre département, introduit en 1996 et conservé en 2004 ;

- et celui où sont inscrites les dépenses imprévues, administré par le Président de la République (répartition en cours d'année par décret), qui existait avant 1996, et qui a été conservé en 2004 sans grande modification.

En revanche, le chapitre relatif aux FT, dont les ordonnateurs étaient les ministres aux départements desquels chaque fonds était rattaché, et qui avait été introduit en 1996, a été supprimé en 2004.

L'article 11 (nouveau) de la LOB obéit en effet depuis 2004 à une formulation quelque peu différente, puisqu'il dispose que :

*«La loi de finances ouvre les crédits par partie et par chapitre pour les dépenses de gestion, les dépenses de développement et les dépenses des fonds spéciaux du trésor».*

On constate à ce niveau le rajout d'une classification des dépenses des seuls FST et la disparition de la mention aux fonds du trésor de manière générale ; ce qui est logique dans la mesure où les FT se composent à la fois des FST et des FC, et qu'au moment de la préparation du projet de LF, il n'est pas possible de prévoir les montants qui seront alloués aux FC alors que ceux qui seront affectés aux FST peuvent être plus ou moins évalués.

Par ailleurs, la LOB consacre en second lieu une classification par titre, c'est à dire par type de dépenses :

- le titre I consacré aux dépenses de gestion et aux intérêts de la dette publique,
- et le titre II consacré aux dépenses de développement et au remboursement du principal de la dette.

Plus précisément, ce sont les articles 3 et 4 (nvx) de la LOB de 1967 telle que révisée en 1996 (sans modification en 2004) qui déterminent la présentation formelle des dépenses de l'Etat.

L'article 3 opère notamment une classification des dépenses de l'Etat en 3 catégories, puisqu'il dispose que :

*"Les dépenses de l'Etat comprennent :*

*- les dépenses de gestion et les dépenses des intérêts de la dette publique qui constituent le titre I ;*

- les dépenses de développement et de remboursement du principal de la dette, qui constituent le titre II du budget.

- Les dépenses des fonds du trésor"

Cette classification remplace la précédente, qui était fondée sur une distinction entre dépenses courantes et dépenses en capital <sup>20</sup>.

Les différences entre l'ancienne et la nouvelle classification ne s'arrêtent d'ailleurs pas à ce stade, et se retrouvent également au niveau des subdivisions internes des titres.

Lors de la révision de la LOB en 1996, cette classification ancienne a été jugée comme ne répondant pas suffisamment aux besoins de précision et de spécification des dépenses afin de permettre de mesurer l'impact des différentes interventions publiques.

Dans la nouvelle classification, l'accent a ainsi été mis sur une conception fonctionnelle plus affinée permettant de retracer les interventions de l'Etat dans les divers domaines, et de mieux évaluer les crédits en fonction du but recherché.

On trouve désormais une classification en 2 Titres, qui comportent 5 sections et 12 parties.

Le second alinéa de l'article 3 (nouveau) précise en effet que :

*"Les dépenses de l'Etat sont regroupées au sein de douze (12) parties".*

Le Titre I intitulé "*dépenses de gestion et dépenses des intérêts de la dette publique*", contient les 2 premières sections :

- la 1<sup>ère</sup> Section consacrée aux dépenses de gestion qui comportent 4 parties appelées :
  - "*rémunérations publiques*" : Cette partie correspond aux crédits utilisés pour payer le personnel politique des ministères, c'est à dire les ministres et les membres des cabinets ministériels ;

---

<sup>20</sup> On trouvait également une telle distinction Titre I/Titre II dans le cadre de la LOB de 1967, mais la différence apparaît en 1<sup>er</sup> lieu au niveau des intitulés, puisque le titre I était consacré aux dépenses courantes et le titre II aux dépenses en capital. La 2<sup>nd</sup>e différence importante apparaît au niveau de l'individualisation de la dette publique, dans la mesure où un chapitre est désormais consacré à cette rubrique. Selon l'exposé des motifs du projet de loi portant révision de la LOB, cette mesure devait permettre de mieux gérer la dette publique en tenant compte des contraintes particulières de gestion, notamment de la fluctuation des taux de change.

- "*moyens des services*" : Cette partie correspond aux crédits nécessaires à la rémunération des fonctionnaires et à l'achat du matériel et des fournitures courantes nécessaire au fonctionnement des services ;
  - "*interventions publiques*" : Cette partie concerne les dépenses d'intervention de l'Etat, notamment sous forme de subventions servies aux établissements et entreprises publics ;
  - et "*dépenses de gestion imprévues*" ;
- et la 2<sup>nd</sup>e Section relative aux intérêts de la dette publique qui comporte la 5<sup>ème</sup> partie portant le même intitulé.

Le Titre II intitulé "*dépenses de développement et de remboursement du principal de la dette*", comporte les 3 sections suivantes :

- la 3<sup>ème</sup> Section relative aux dépenses de développement destinées selon l'article 5 (nouveau) de la LOB "*à l'exécution des programmes prévus par les plans de développement économique et social*", qui se subdivise en 4 parties : investissements directs, financement public, dépenses de développement imprévues, et dépenses de développement sur ressources extérieures affectées ;
- la 4<sup>ème</sup> Section consacrée au remboursement du principal de la dette publique, qui contient la 10<sup>ème</sup> partie portant le même intitulé ;
- et la 5<sup>ème</sup> Section retraçant les dépenses des fonds du trésor au sein d'une 11<sup>ème</sup> partie consacrée aux dépenses des FST, et d'une 12<sup>ème</sup> partie relative aux dépenses des FC.

Le tableau suivant permet d'illustrer schématiquement cette classification :

**TABLEAU : Présentation formelle des dépenses de l'Etat**

TITRE I : Dépenses de gestion et de remboursement des intérêts de la dette					TITRE II : Dépenses de développement et de remboursement du principal de la dette						
SECTION I : Dépenses de gestion				SECTION II : Intérêts de la dette publique	SECTION III : Dépenses de Développement				SECTION IV Remboursement du principal de la dette	SECTION V : Dépenses des Fonds du Trésor	
1 <sup>ère</sup> Partie	2 <sup>ème</sup> Partie	3 <sup>ème</sup> Partie	4 <sup>ème</sup> Partie	5 <sup>ème</sup> Partie	6 <sup>ème</sup> Partie	7 <sup>ème</sup> Partie	8 <sup>ème</sup> Partie	9 <sup>ème</sup> Partie	10 <sup>ème</sup> Partie	11 <sup>ème</sup> Partie	12 <sup>ème</sup> partie
Rémunérations publiques	Moyens des Services	Interventions publiques	Dépenses de gestion imprévues	Intérêts de la dette publique	Investissements directs (réalisés directement par Etat	Financements publics (Subventions servies aux EP et entp. Pub	Dépenses de développement imprévues	Dépenses de développement sur ressources extérieures affectées	Remboursement du principal de la dette	Dépenses des FST	Dépenses des FC

Pour le détail, ce sont les articles 11 et 12 (nouveaux) de la LOB qui précisent la répartition des crédits par nature et par service, conformément à la règle de la spécialité budgétaire.

Ainsi, l'article 11 (nouveau) dispose :

*"La LF ouvre les crédits par partie et par chapitre pour les dépenses de gestion, les dépenses de développement et les dépenses des fonds spéciaux du trésor. Le chapitre budgétaire regroupe l'ensemble des crédits mis à la disposition de chaque chef d'administration "*

Il s'agit là d'une précision quant à l'auteur de la dépense, c'est à dire en général le ou les ministres qui en sont les ordonnateurs.

A travers l'expression «*chef d'administration*» à la place de «*département ministériel*», le législateur semble avoir voulu approfondir la spécialisation budgétaire, puisque les crédits sont effectivement gérés par une autorité administrative et non par un organe.

L'article 11 (nouveau) consacre par ailleurs une innovation intéressante en ce qui concerne la gestion publique, en introduisant l'idée d'une gestion par objectifs, puisqu'il dispose que «*la loi de finances peut autoriser l'affectation des crédits selon des programmes et missions*» ; étant précisé qu'une «*mission*» peut se composer de plusieurs «*programmes*» conformément aux définitions légales données à ces termes.

En effet, selon l'article 11 (nouveau) alinéa 3 :

*«Les programmes comprennent les crédits affectés à une action ou un ensemble d'actions homogènes mises à la charge de chaque chef d'administration en vue d'atteindre des objectifs déterminés et des résultats pouvant être évalués».*

Et l'alinéa 4 du même article ajoute que :

*«Les missions comprennent un ensemble de programmes concourant à concrétiser une stratégie d'intérêt national».*

Quant à l'article 12 (nouveau) - qui n'a pas subi de modification, ni de reclassement en 2004 - il précise la nature ou la destination de la dépense, puisqu'il dispose que :

*"Les crédits ouverts sont répartis à l'intérieur de chaque partie par articles, paragraphes et sous-paragraphes, selon leur nature et leur destination, et ce, conformément à une nomenclature qui sera fixée par décret".*

Le décret dont il s'agit est le décret n° 99-529 du 8 mars 1999, qui prévoit la nomenclature en question.

Elle entre en vigueur à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2000, c'est à dire qu'elle s'applique à compter de la gestion 2000, et qu'elle a servi à l'élaboration du projet de budget qui a été présenté à l'examen des députés à compter du 15 novembre 1999.

Cette répartition des crédits par chapitre, par article, paragraphes et sous-paragraphes permet en fait simplement de savoir "qui ?" va dépenser "quoi?".

En effet, le chapitre budgétaire correspond en principe à un département ministériel, ce qui représente une classification organique [sauf les 2 exceptions prévues par la LOB : le chapitre relatif à la dette publique et celui qui prévoit les dépenses diverses et imprévues] et la division par partie correspond à une classification fonctionnelle, puisqu'elle permet de répondre à la question de savoir à quoi va servir la dépense, c'est à dire qu'elle nous éclaire sur son objet ou sa fonction.

Par rapport à l'ancienne classification, celle-ci présente l'avantage de regrouper en un seul document l'ensemble des dépenses de l'Etat, même celles qui vont être réalisées à l'aide de ressources affectées comme les dépenses des FST ou celles qui proviennent d'une affectation des emprunts extérieurs. Elle prend également en considération, non seulement les investissements qui vont être effectués par l'Etat, mais encore ceux qui vont l'être par les EP dont la plus grande partie des ressources est constituée par des dotations budgétaires. Le coût de l'investissement public est donc plus facilement déterminé <sup>21</sup>.

Une présentation aussi détaillée des recettes et des dépenses permet une lecture claire du budget. Par conséquent, ceci doit permettre aux députés d'effectuer un contrôle efficace, à travers un vote précis exprimant, en connaissance de cause, le consentement du peuple à l'impôt.

## **§ 2 : La spécialisation du vote parlementaire**

La spécialisation du vote parlementaire complète la spécialisation de la présentation budgétaire <sup>22</sup>.

En effet, l'organe législatif ne va pas voter le budget en bloc, mais il faut qu'il s'exprime sur chaque article de la loi de finances et ensuite sur chaque ressource et sur chaque dépense inscrite dans le budget de l'Etat qui l'accompagne.

En réalité, il est quand même matériellement impossible d'autoriser individuellement chaque recette et chaque dépense, et l'article 30 (ancien) de la LOB disposait déjà que :

*«1°) les prévisions de dépenses font l'objet d'un vote par partie et par chapitre.. » c'est à dire par ministère et par nature ;*

*et : «2°) les prévisions de recettes font l'objet d'un vote pour chaque titre.. » c'est à dire par type de recettes (ordinaires et non ordinaires).*

---

<sup>21</sup>.De plus, cette présentation permet un meilleur regroupement des dépenses selon leur nature ; par exemple, dans la précédente classification, la partie relative aux pouvoirs publics regroupait aussi bien les rémunérations des membres de la chambre des députés ou du gouvernement, que certains moyens matériels pour assurer leurs fonctions ; tandis que la 3<sup>ème</sup> partie relative aux moyens des services regroupait les rémunérations des autres personnels de l'Etat ainsi que les moyens matériels qui leur étaient affectés. Il était donc difficile de déterminer le montant des dépenses relatives aux personnels de l'Etat sans devoir effectuer des opérations de calcul complexes. Cet inconvénient ne se retrouve plus dans la nouvelle classification.

<sup>22</sup> Ndlr : Pour compléter l'étude de ce paragraphe, consulter le module sur «L'élaboration et le vote de la loi de finances et du budget».

Modifiant ce dispositif, l'article 30 (nouveau) de la LOB, tel que résultant de la révision de 2004 - désormais article 29 en fonction du reclassement opéré - reprend la spécialisation du vote des dépenses en insistant désormais sur la section (et non plus la partie) et le chapitre ; et confirme la spécialisation du vote des recettes par titre.

L'article 29 de la LOB supprime par ailleurs toute référence aux budgets annexes, et rajoute des précisions supplémentaires en ce qui concerne les FST dont seules les recettes doivent désormais faire l'objet d'un vote par fonds ; alors que selon l'ancien article 30, les prévisions de dépenses des FST devaient également faire l'objet d'un vote par fonds.

En effet, dans le cadre d'un 3<sup>ème</sup> point, l'article 30 (nouveau) - ancien article 29 - dispose que :

*«3. - pour les FST, la totalité des recettes fait l'objet d'un vote pour chaque fonds» ; ce qui leur confère une plus grande marge de manœuvre concernant leurs dépenses, et encore plus de souplesse.*

En revanche, la spécialisation budgétaire a été renforcée à l'égard des établissements publics, dont les prévisions de dépenses ainsi que de recettes étaient précédemment soumises à seulement deux votes (1 vote pour les prévisions de dépenses + 1 vote pour les prévisions de recettes) par catégorie d'établissements ; puisque l'article 29, 4<sup>ème</sup> point de la LOB, dispose que :

*«4. - pour les établissements publics, la totalité des recettes et la totalité des dépenses proposées font l'objet d'un vote pour chaque chapitre».*

Si l'on revient à l'article 11 (nouveau) selon lequel *«le chapitre budgétaire regroupe l'ensemble des crédits mis à la disposition de chaque chef d'administration»*, il en résulte que la spécialisation peut véritablement être poussée assez loin, et au moins au niveau de chaque ministère en tant qu'organe de tutelle sur un ensemble d'établissements publics<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> En effet, même si l'expression *«chef d'administration»* peut également faire référence aux directeurs des établissements publics, les députés seraient surchargés s'ils devaient voter les prévisions de dépenses et de recettes de chaque EP. On considère par conséquent que l'expression *«chef d'administration»* vise le ministère, ordonnateur principal des dépenses de son département.

En fait, un compromis entre la spécialisation poussée à l'extrême (qui risquerait d'être trop longue, fastidieuse et finalement peu pertinente) et la globalité du vote (qui ne permettrait pas une connaissance précise des opérations envisagées par le gouvernement) a donc été opéré par la LOB afin de concilier la nécessité d'un vote parlementaire précis avec l'impératif d'un contrôle politique global et cohérent.

Ainsi, au niveau pratique, les détails concrets sont laissés aux soins du pouvoir réglementaire qui a pour mission d'exécuter le budget et la loi de finances ; et qui concrétise la mise en œuvre du principe de spécialité.

## **Section II : Mise en œuvre du principe du principe de la spécialité budgétaire**

La spécialité budgétaire organise la présentation détaillée des recettes et des dépenses de l'Etat, afin de faciliter le vote du Législatif en la matière. C'est ce qui justifie le classement des ressources et des charges en différents titres, chapitres, sections, paragraphes, articles, etc.

Plus précisément, la spécialité concerne principalement les dépenses, qui sont ventilées de la manière la plus précise possible afin d'éviter les risques d'abus, de gaspillage ou de constitution de «*caisses noires*». C'est pourquoi les crédits votés par le Législatif, et qui valent autorisation de dépenser, ont en principe un caractère limitatif. Il s'agit là des conséquences normales du principe de spécialité (§1).

Toutefois, les nécessités de l'action administrative quotidienne imposent parfois quelques entorses à cette rigueur, et c'est dans ce sens que la LOB elle-même prévoit la possibilité pour le gouvernement de modifier en cours d'exercice l'autorisation initiale du Législatif en matière de crédits, aussi bien au niveau du service responsable qu'à celui des montants prévus, qui peuvent être exceptionnellement dépassés (§2).

### **§ 1: Le caractère limitatif de la répartition des crédits**

La répartition des crédits budgétaires est, conformément au principe de spécialité, doublement limitative :

- d'une part elle est fortement détaillée quant à la destination de chaque montant autorisé, c'est à dire en ce qui concerne le service auquel est affecté le crédit, et la nature de ce dernier (A) ;

- et d'autre part au niveau des montants votés, qui sont en principe fixes, et représentent une limite maximale à ne pas dépasser, en ce qui concerne chaque poste de dépenses (B).

### ***A - Au niveau de la destination de la dépense***

La répartition des crédits budgétaires s'effectue suivant la destination de la dépense, c'est-à-dire que l'on tient compte à la fois du service qui va réaliser la dépense et de l'objet de celle-ci.

La classification des dépenses en fonction du service responsable correspond à la classification par ministères, et le classement par type de dépenses correspond aux différents parties (= différents postes de dépenses) à l'intérieur de chaque ministère.

En effet, conformément à l'article 11 (nouveau) de la LOB :

*«La loi de finances ouvre les crédits par partie et par chapitre pour les dépenses de gestion, les dépenses de développement et les dépenses des fonds spéciaux du trésor»*

Ainsi, l'ensemble des règles relatives à la répartition des crédits inscrits dans le cadre de la LF, concernent en tout état de cause, non seulement les dépenses de gestion mais également celles de développement, qui sont également prévues - sauf exception - de manière limitative, et correspondent aux investissements publics pour l'année en question.

Il s'agit des deux pôles d'activité d'une même personne publique, soumis à l'approbation des députés dans le cadre d'un document unique à composantes multiples : le budget de l'Etat, qui sert non seulement à assurer le fonctionnement ordinaire des administrations de l'Etat, mais encore à intervenir de manière active - bien que souvent indirectement - dans la vie économique et sociale du pays, non seulement à travers le budget de développement, mais aussi grâce aux FST <sup>24</sup>.

Concernant la répartition des crédits, elle s'effectue par chapitres et par parties (voir Supra : Tableau : Classification et Présentation budgétaire des dépenses de l'Etat).

---

<sup>24</sup> Etant précisé que la référence aux FST dans le cadre de la 1<sup>ère</sup> phrase de l'article 11 (nouveau) a été rajoutée en 2004.

La répartition plus détaillée par article, paragraphe et sous-paragraphe des crédits initialement votés par le Législatif s'effectue ensuite par décret et/ou arrêté suivant la nature et la destination de la dépense, et suivant le degré de précision de la ventilation.

En effet, l'article 12 (nouveau) de la LOB (pas de modification en 2004) dispose que :

*"Les crédits ouverts sont répartis à l'intérieur de chaque partie par articles, paragraphes et sous-paragraphes selon leur nature et leur destination",*

L'article budgétaire est une subdivision interne du chapitre général et représente un découpage des dépenses par secteur ou par destination, qui est effectué par décret, conformément à l'article 32 (nouveau) de la LOB, désormais article 31..

La LOB précise cependant que cette répartition par décret ne peut apporter aucune modification aux crédits votés par l'organe législatif (article 31, alinéa 2 de la LOB).

Par conséquent, le gouvernement est en principe tenu par la présentation de la répartition des crédits faite lors de la discussion du budget.

### ***B - Au niveau du montant de la dépens***

Les crédits inscrits dans le cadre des différents postes budgétaire, ont en principe, sauf exception, un caractère limitatif.

De plus, la classification opérée par la loi de finances est complétée par une classification encore plus détaillée, effectuée par décret, appelé "*décret de répartition*".

Ce dernier ne doit en aucun cas modifier les autorisations et prévisions initiales, et il est généralement adopté en même temps que la loi de finances elle-même.

En effet, le décret de répartition intervient pour effectuer les virements de chapitres à articles (article 31 de la LOB), et c'est souvent le même numéro de journal officiel publiant la LF, qui publie également le décret portant répartition des crédits ouverts par elle.

Des arrêtés de répartition effectuent ensuite la sous-répartition en paragraphes et sous-paragraphes, des crédits ouverts à l'intérieur de chaque article [par le décret de répartition publié en même temps que la loi de finances] conformément à l'article 33 (nouveau) de la LOB, désormais article 32.

Avant 2004, la répartition des crédits de chaque article, par paragraphe et sous-paragraphe s'effectuait uniquement par arrêté du MF.

Désormais, les autorités compétentes dans ce domaine sont :

- le ministre des finances pour la répartition des dépenses de gestion en articles et paragraphes, et pour la répartition des crédits d'engagement des dépenses de développement en paragraphes et sous-paragraphes ;
- les «*chefs d'administration*» en ce qui concerne la répartition des dépenses de gestion à l'intérieur des paragraphes et sous-paragraphes, et aussi pour ce qui est de la répartition des crédits de paiement des dépenses de développement de chaque article par paragraphes et sous-paragraphes.

Quelle que soit cependant l'autorité administrative compétente en matière de répartition des crédits ouverts par la LF, et à quelque niveau de l'exécutif que l'on se place - par ex. on constate depuis 2004 une compétence des directeurs d'EP en la matière (article 33 de la LOB) - le gouvernement demeure lié par le vote initial, toute exception étant strictement limitée et encadrée par la LOB.

Ceci s'explique par le principe de spécialité budgétaire, qui s'entend en une double limitation concernant les crédits votés par les députés, d'une part au niveau de leur destination, qui est en principe déterminée à l'avance, et d'autre part au niveau des montants qui sont en principe limitatifs.

En effet, l'article 95, alinéa 2<sup>nd</sup> du CCP dispose que :

*«Les ministres et secrétaires d'Etat, chefs de départements, etc. ... ne peuvent .... sous leur responsabilité, dépenser au-delà des crédits [ouverts par la loi de finances] ni engager une dépense nouvelle avant qu'il n'y ait été pourvu dans les conditions prescrites par la LOB».*

Quant à l'article 2 de la loi n° 85-74 du 20 juillet 1985 relative à la définition et à la sanction des fautes de gestion commises à l'égard de l'Etat, des EPA, des CPL et des entreprises publiques et à la création d'une Cour de Discipline Financière, il dispose que :

*"Le dépassement de crédit ne constitue une faute de gestion que lorsqu'il concerne des dépenses sur crédits limitatifs",*

Ce qui signifie a contrario que tous les crédits ne sont pas limitatifs.

En effet, des assouplissements sont apportés à l'application stricte du principe de spécialité, aussi bien en ce qui concerne la répartition des crédits par services et par destination, qu'en ce qui concerne les montants des crédits eux-mêmes

## **§ 2 : La possibilité de modifier les autorisations initiales**

La rigidité de la spécialisation des crédits est atténuée par la LOB elle-même, qui prévoit qu'en cours d'année budgétaire, des modifications peuvent être apportées par décret aux autorisations initiales, aussi bien au niveau de la répartition des crédits [par service ou par destination] (A), qu'au niveau de leurs montants (B) <sup>25</sup>.

En effet, si l'unité est fragmentée à travers les actes réglementaires qui complètent et modifient le document budgétaire initial [et ce, même si leur adoption est autorisée par la LOB elle-même], la spécialité se trouve tout autant contournée lorsque les autorisations parlementaires initiales sont modifiées par le même pouvoir réglementaire.

Par ailleurs, si la conjoncture politique ou économique justifie des changements considérés comme plus importants, seul le pouvoir législatif lui-même est habilité à les autoriser, à travers le vote d'une loi de finances complémentaire ou supplémentaire (C).

### ***A) - Modifications de la répartition initiale des crédits***

La LOB permet au gouvernement d'opérer, en cours d'année, des modifications des autorisations initiales, tant en ce qui concerne le service responsable de la dépense (1°) que la nature des dépenses autorisées (2°).

---

<sup>25</sup> *N.B.* : Ces points ont déjà été examinés lors de l'analyse de la mise en œuvre du principe de l'unité, dont ils constituent un aménagement, et on les retrouve également à ce niveau, sous un autre angle.

Il convient de préciser que ces modifications sont effectuées selon les cas par décrets ou arrêtés.

Le décret intervient en matière de budget général de l'Etat, pour réaliser le transfert de chapitre à chapitre, et les virements d'article à article.

Ces mêmes opérations sont réalisées par arrêté lorsqu'elles concernent des paragraphes entre eux ou des sous-paragraphes entre eux, ou aussi lorsqu'elles ont trait au budget des EP ou des FST.

***1\*) - Modification du service chargé de la dépense : transfert de crédits***

En ce qui concerne la destination des crédits, la LOB (article 35) dispose que des transferts de crédits d'un chapitre à un autre peuvent être effectués, au cas où ils sont nécessités par une réforme gouvernementale ou administrative, et à condition qu'ils ne modifient pas la nature de la dépense et la répartition des crédits par articles.

Les transferts de crédits consistent donc à modifier la détermination du service responsable de l'exécution de la dépense, sans en modifier la nature, ce qui fait que l'intervention d'un chapitre à un autre ne dénature pas l'affectation initiale de la dépense à l'objet initialement prévu parla LF.

Il s'agit d'un simple ajustement formel de l'autorisation parlementaire, qui tend à répondre à une refonte partielle de l'organisation administrative, et nécessitant par conséquent un transport des crédits correspondants.

***2\*) - Changement de la nature de la dépense : virement de crédits***

Contrairement aux transferts de crédits, les virements de crédits d'article à article, également autorisés par la LOB (articles 36, 37, 38), et qui peuvent être opérés par décret, par arrêté, voire depuis 2004 par décision du directeur d'établissement - selon qu'il s'agit de ministères, de FST ou d'EP - consistent en des interventions matérielles des postes de dépenses initialement prévus par l'organe législatif, càd en une modification de la nature de la dépense.

Cette possibilité ainsi accordée au gouvernement d'affecter autrement les crédits autorisés par les députés, lui permet de déroger non seulement à la volonté initiale du Législatif, mais aussi au décret de répartition initialement adopté en même temps que la LF.

L'obligation de conformité aux crédits votés ne concerne donc apparemment que la répartition des crédits qui suit immédiatement l'adoption de la LF, mais se trouve écartée ultérieurement, à travers la pratique des virements de crédits.

Toutefois, de telles modifications ne peuvent intervenir qu'à l'intérieur de la même partie d'un même chapitre lorsque la modification est réalisée par décret, ou à l'intérieur d'un même article budgétaire lorsqu'elle résulte d'un simple arrêté, ce qui circonscrit à l'intérieur de limites organiques précises, la compétence ainsi accordée au pouvoir réglementaire de modifier la nature de la répartition initiale des crédits.

Par exemple, à l'intérieur de la partie intitulée Moyens des Services (3<sup>ème</sup> partie), il est possible de prélever un montant inscrit sur un article "X" du Chapitre du ministère de l'équipement et de l'allouer à un autre article "Y" qui concerne une autre série de dépenses, mais à condition que ce changement intervienne à l'intérieur du même ministère (chapitre), et qu'il serve à l'achat de biens ou de services concernant les Moyens des Service (partie)

### ***B) - Dépassement des montants votés par la LF initiale***

Nous avons vu que normalement, les crédits votés par le Législatif avaient un caractère limitatif.

Cependant, la LOB elle-même prévoit l'existence d'une catégorie spécifique de crédits qui n'ont pas ce caractère limitatif, à savoir les crédits évaluatifs qui existent dans un certain nombre de cas limitativement énumérés (1°).

Il existe également une autre catégorie de crédits qui sert à augmenter les dotations initiales, à savoir les crédits relatifs aux dépenses imprévues dont le montant est déterminé à l'avance mais non la destination (2°).

Par ailleurs, des crédits supplémentaires peuvent être autorisés exceptionnellement dans certains cas par décrets d'avances (3°).

#### ***1°) - Les crédits évaluatifs***

La LOB prévoit l'existence de plusieurs catégories de crédits ayant un caractère évaluatif :

- ceux qui concernent la dette publique, dans la mesure où les fluctuations des taux de change peuvent agir sur ces montants à la hausse ou à la baisse ; en effet, selon l'article 11 (nouveau) de la LOB, les dépenses relatives au chapitre de la dette publique en principal et en intérêts : *"ont un caractère évaluatif, et les dépenses additionnelles sont payées le cas échéant sur les ressources du trésor public"*;
- ceux des EP car il peut s'avérer que les recettes soient supérieures aux prévisions initiales, d'où une éventuelle augmentation des dépenses en cours d'année budgétaire ; ainsi l'article 17 - ancien article 20 - de la LOB précise que : *"Le budget de l'EP a un caractère évaluatif, il peut être modifié en recettes et en dépenses par arrêté du ministre de tutelle, toutefois les dépenses ordonnées doivent rester dans la limite du montant des recettes effectivement recouvrées au profit de chaque établissement public"*;
- ceux des fonds du trésor [FST et FC] qui obéissent à la même logique, puisque selon l'article 21 - ancien article 24 - de la LOB : *"Les crédits alloués ... [aux fonds du Trésor] ... ont un caractère évaluatif"*, ce qui signifie que les dépenses des FT peuvent être majorées en cours d'année par arrêté du ministre des finances mais, comme pour les EP, *"dans la limite de l'excédent de recettes enregistré"*.
- ainsi que ceux des fonds spéciaux introduits dans la LOB par la loi organique n° 2004-42 du 13 mai 2004, bien que l'expression *"à caractère évaluatif"* ne soit pas utilisée ; car il est précisé à l'article 22, alinéa 2 que : *«des crédits peuvent être accordés du budget de l'Etat au profit de ces fonds en plus des montants qui peuvent être recouverts ou des montants qui leur seront affectés»*.

Par ailleurs, il convient de signaler que lorsqu'il s'agit de crédits à caractère évaluatif, l'on peut trouver dans la loi de finances de l'année une ligne vide à la place des chiffres correspondant normalement aux recettes et aux dépenses, au cas où aucune évaluation n'a pu être faite au moment du vote de la loi de finances.

A titre d'exemple, c'est ce qui s'est passé dans le cadre de la loi de finances pour l'an 2000, puisqu'en face du FST intitulé *"Fonds Commun des Collectivités Locales"* (FCCL) qui sert notamment à renflouer les caisses des CPL (mais aussi d'autres instances), il n'y avait aucun chiffre.

Or, ceci ne signifie pas suppression ou disparition de ce fonds, mais simplement qu'aucune évaluation n'avait encore été faite au moment du vote de la LF initiale car celle-ci a lieu ultérieurement, en cours d'année budgétaire, les régularisations étant ensuite réalisées dans le cadre de la loi de règlement du budget.

En-dehors des crédits expressément qualifiés d'évaluatifs - EP, FT, Dette publique - la modification des montants initiaux présente un caractère exceptionnel et concerne notamment : les dépenses imprévues, et les crédits supplémentaires.

### ***2\*) - Les dépenses imprévues : crédits complémentaires***

La LOB permet l'ouverture de crédits complémentaires (article 41 LOB) par prélèvement sur le chapitre des dépenses imprévues (qui est un chapitre non organique) au profit d'autres chapitres (cette fois-ci organiques) pour faire face à des dépenses urgentes et imprévues.

Dans ce cas, il n'y a aucune modification de l'enveloppe globale autorisée par le Législatif, puisque le chapitre des dépenses imprévues figure dans la LF initiale pour un montant limitatif, dont seule la destination change en cours d'année.

C'est un décret qui autorise l'ouverture de crédits complémentaires par prélèvement sur le chapitre des dépenses imprévues, au profit d'autres chapitres demandeurs pour faire face à des dépenses urgentes et imprévues [ex : frais de lutte contre un incendie au sein de locaux administratifs].

### ***3\*) - Les crédits supplémentaires : décrets d'avances***

L'article 42 de la LOB - ancien article 41 - autorise l'ouverture de crédits supplémentaires par décrets d'avances, au-delà des dotations inscrites au chapitre des dépenses imprévues, en cas de calamités ou de nécessités impérieuses d'intérêt national ; ce qui entraîne un dépassement des crédits initialement votés, et doit par conséquent être ratifié par une LF complémentaire à soumettre immédiatement à l'approbation des députés.

Ainsi, alors que dans le cas des crédits complémentaires il n'y avait pas d'augmentation globale de l'enveloppe budgétaire, puisqu'il suffisait de prélever une partie des montants inscrits au chapitre des dépenses imprévues pour l'affecter aux chapitres demandeurs ; dans le cas des crédits supplémentaires on assiste à un accroissement des montants globaux.

C'est pour cette raison qu'il existe une différence de régime juridique entre ces deux opérations :

- la première peut se faire directement par le pouvoir réglementaire seul, sans intervention du législateur ;
- tandis que la seconde, qui emporte des changements plus substantiels, justifie une intervention réglementaire au premier chef, pour répondre à l'urgence, mais nécessite impérativement et en second lieu, l'aval du pouvoir législatif lui-même, au même titre que toutes autres modifications de la loi de finances initiale.

### ***C) - Autres modifications de la loi de finances initiale***

Indépendamment de toutes les modifications partielles précitées, l'article 43 de la LOB - ancien article 42 - précise que :

*"D'autres modifications de la loi de finances peuvent intervenir au cours de l'année budgétaire"*

Toutefois, ces autres modifications ne peuvent pas être adoptées par décret, et sont soumises à une condition stricte, qui est celle de :

*"faire l'objet de lois de finances complémentaires, soumises, dans les mêmes conditions que la loi de finances initiale, à la chambre des députés et à la chambre des conseillers "*  
;

c'est-à-dire à une nouvelle autorisation parlementaire, et par conséquent à l'expression, une autre fois, du consentement du peuple à la décision financière.

C'est ainsi qu'en 1999, on a fait usage de cette possibilité pour modifier complètement l'affectation initiale de certains crédits, sans augmentation des montants globaux, et en-dehors des cas prévus par les articles 36 [désormais article 35 : transferts de crédits de chapitre à chapitre à l'intérieur de la même partie, effectuée par décret] ou 37 [désormais article 36 : virements de crédits d'article à article à l'intérieur de la même partie du même chapitre, également par décret] de la LOB, c'est à dire qu'il y a eu prélèvement de crédits autorisés sur certaines parties, pour les affecter à une autre partie.

Toutefois, quels que soient les chargements apportés, ils ne sont pas censés remettre fondamentalement en cause l'équilibre budgétaire initial qui est un équilibre macro-économique global Il convient donc à présent d'aborder l'étude du principe de l'équilibre budgétaire, qui complète les 4 autres principes.

## **CHAPITRE V : LE PRINCIPE DE L'EQUILIBRE BUDGETAIRE**

La règle de l'équilibre entre les dépenses et les recettes de l'Etat semble évidente car elle représente en principe la garantie d'une bonne gestion budgétaire. Il convient d'en présenter les grandes lignes (Section I) avant d'examiner comment elle est mise en œuvre (Section II).

### **Section I : Identification du principe de l'équilibre budgétaire**

A l'origine, le principe de l'équilibre budgétaire était entendu au sens strict (§1) ; mais cette signification a ensuite évolué pour acquérir aujourd'hui un sens relatif (§2)

#### **§ 1 : L'équilibre budgétaire absolu**

L'affirmation de bon sens selon laquelle les recettes publiques doivent être égales aux dépenses publiques a dominé la gestion financière du XIX<sup>ème</sup> siècle, et même les premières années du XX<sup>ème</sup> siècle.

Elle s'applique encore aujourd'hui de manière stricte aux budgets des collectivités locales et des établissements publics. Cependant, elle n'a fait l'objet d'une inclusion dans les textes de droit positif que récemment <sup>26</sup>.

Ainsi, la situation idéale apparaît comme étant celle d'une adéquation entre les recettes et les dépenses, l'excès dans un sens ou dans l'autre étant négatif.

---

<sup>26</sup> Par exemple, en France, on constate la référence à l'équilibre financier à partir de 1956 (article 50 de l'ordonnance organique du 19 juin 1956 relative aux lois de finances.

En effet, les recettes publiques doivent essentiellement servir à couvrir les dépenses, et si l'on enregistre un excédent de recettes, cela signifie que la pression fiscale est trop forte et que les contribuables sont surimposés, d'où un risque de paralysie de l'activité économique, voire un risque politique de mécontentement <sup>27</sup>.

En sens inverse, l'excédent de dépenses sur les ressources est tout aussi gênant puisqu'il signifie l'impossibilité pour l'Etat de réaliser certaines actions, sous réserve de combler l'écart entre les ressources et les besoins – c'est-à-dire le déséquilibre - par le recours à différents moyens ; et notamment à travers le recours à l'emprunt.

Il existe en effet plusieurs moyens de compenser le déséquilibre budgétaire :

- par la création de monnaie supplémentaire ; mais cela comporte un risque d'inflation et donc de crise économique ;
- par la réduction des dépenses publiques, mais il y a alors un risque de crise socio-politique ;
- et enfin par le recours à l'emprunt, qu'il convient ensuite de rembourser (risque de ne pas pouvoir rembourser, d'augmenter les dettes, crise économique, financière, etc.) ; mais cela demeure le moyen préféré et privilégié afin de combler le déséquilibre du budget de l'Etat.

Le recours à l'emprunt a cependant longtemps été critiqué, et notamment par les "*classiques*" qui le considéraient comme "*un moyen de rejeter les charges publiques sur les générations futures*", puisque pour être exonérés dans le présent, les contribuables seront frappés dans l'avenir. Sur le plan politique en outre le recours à l'emprunt peut porter atteinte à l'autonomie de l'Etat qui y a recours.

En effet, l'emprunt entraîne l'endettement de l'Etat, ce qui peut a priori sembler dangereux, surtout que dans le passé, il a pu conduire à la mise sous tutelle des finances d'un Etat par des puissances étrangères, ce qui fut notamment le cas de la Tunisie au XIX<sup>ème</sup> siècle <sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> Toutefois, sur le plan strictement budgétaire, l'excédent de recettes sur les dépenses n'est jamais problématique puisqu'il est comptabilisé sous forme d'épargne budgétaire qui sert pour les années suivantes.

<sup>28</sup> On sait en effet que la cause principale de l'établissement du protectorat français a été la crise des finances publiques tunisiennes du fait de l'endettement public démesuré qui a provoqué la banqueroute de l'Etat et l'ingérence des puissances étrangères dans son fonctionnement.

En tout état de cause, l'emprunt n'est pas une "recette" définitive comme l'impôt, mais seulement une ressource temporaire, puisqu'il faudra la rembourser ; et il sert à couvrir le déséquilibre budgétaire provisoire qui fait partie de l'équilibre budgétaire relatif.

## § 2 : L'équilibre budgétaire «relatif»

De nos jours, le principe de l'équilibre budgétaire est affirmé avec force par le Conseil Constitutionnel français.

Toutefois, comme il y a toujours des dépenses de plus en plus importantes et diversifiées à assurer, et qu'il est quasiment impossible de les financer uniquement par le recours à l'impôt à cause des risques de phénomènes de résistance des contribuables, on aboutit le plus souvent à un écart entre les ressources et les charges de l'Etat qu'il est nécessaire de combler ; ce qui aboutit à admettre de nos jours l'existence d'un déséquilibre budgétaire «*maîtrisé*» dans le cadre d'un équilibre macro-économique global.

Ainsi, au sens des finances publiques modernes, l'équilibre du budget de l'Etat n'a pas de valeur en soi, et doit être replacé dans le cadre de l'équilibre macro-économique global, qui s'accommode d'un déséquilibre modéré, dans la mesure où les recettes provenant de l'impôt ne peuvent être illimitées, compte tenu de la nécessité du maintien d'une pression fiscale "acceptable" par les contribuables, tout en demeurant rentable pour le fisc.

De ce fait, l'équilibre budgétaire ne consiste pas tout à fait en une équivalence arithmétique entre les recettes et les dépenses de l'Etat ; mais permet de maintenir dans certaines limites l'éventuel déséquilibre budgétaire, qui peut être provoqué soit par un déficit (A), soit par un découvert budgétaire (B).

### *A ) - maîtrise du déficit budgétaire*

Le déficit budgétaire correspond à l'excédent des charges définitives (celles qui sont sans contrepartie, et qui reviennent en principe chaque année, on les dit encore improductives) sur les ressources ordinaires (celles issues de la fiscalité et des revenus du domaine).

On le définit au sens strict comme :

*"l'excédent éventuel des charges à caractère définitif de la loi de finances sur les ressources à caractère définitif".*

Dans ce cas, le budget est considéré en déficit lorsque les dépenses ordinaires prévues ne peuvent pas être entièrement couvertes par les ressources ordinaires, c'est à dire essentiellement par les ressources fiscales.

Le déficit budgétaire peut d'ailleurs être de deux sortes, il peut être prévisionnel ou d'exécution.

Le déficit prévisionnel

Le déficit prévisionnel est celui qui se dégage des prévisions budgétaires lors de l'adoption de la loi de finances, et il peut être fixé au préalable, à l'avance, au moment de l'établissement du budget.

Le déficit d'exécution

En revanche, le déficit d'exécution ne peut pas être fixé à l'avance, car c'est celui qui se dégage suite aux dépenses réellement effectuées et aux ressources propres réalisées à la clôture d'un exercice.

Généralement, ces deux chiffres ne sont pas identiques, du fait de la différence qui peut être constatée au moment de la réalisation effective du budget.

Les chiffres réels apparaîtront cependant lors du vote de la loi de règlement du budget.

En fait, l'écart entre le déficit prévisionnel et le déficit d'exécution tient au fait que le déficit prévisionnel est calculé selon une méthode qui ne tient pas compte de tous les paramètres.

En effet, le déficit prévisionnel est calculé par les spécialistes sur la base d'une soustraction entre les recettes définitives et les dépenses définitives, sans tenir compte du remboursement de la dette, qui constitue pourtant une charge importante pour le budget de l'Etat.

Dans ce calcul, l'emprunt est considéré comme une opération temporaire, et les opérations financières des démembrements de l'Etat sous forme d'entreprises publiques ne sont pas comptabilisées.

***B ) – Maîtrise du découvert budgétaire***

A côté du déficit budgétaire, on trouve le découvert budgétaire qui s'en rapproche sans se confondre avec lui <sup>29</sup>.

En effet, le découvert budgétaire peut être défini comme :

*"l'excédent éventuel de l'ensemble des charges [à caractère définitif comme le paiement des fonctionnaires + à caractère temporaire, comme les prêts et avances] inscrites dans une loi de finances sur l'ensemble de ses ressources (ordinaires comme les produits des impôts + extra-ordinaires comme les ressources provenant des emprunts)"*.

Le découvert budgétaire résulte ainsi d'une situation plus globale dans laquelle la somme de toutes les charges de l'Etat (définitives et temporaires, voire virtuelles) est supérieure à l'ensemble des ressources du budget de l'Etat (fiscales et non fiscales, ainsi qu'emprunts), et il ne peut s'apprécier qu'à la clôture d'un exercice budgétaire <sup>30</sup>.

Au niveau macro économique, l'usage de l'expression "*déficit budgétaire*" recouvre souvent les deux types de situations, celle où les dépenses ordinaires ne parviennent pas à être entièrement financées par l'impôt, mais aussi celle où les dépenses en capital, ou d'investissement, ne peuvent pas non plus être couvertes uniquement par les ressources ordinaires [principalement l'impôt].

De nos jours, l'existence d'un déséquilibre budgétaire n'est donc plus considérée comme une catastrophe, mais s'explique par des raisons économiques et par des choix politiques.

Dans cette optique, le budget de l'Etat devient un instrument de réalisation de l'équilibre économique global, et peut donc supporter un déséquilibre partiel.

Le déséquilibre budgétaire constaté est ainsi contrebalancé par la réalisation de la croissance économique sur le plan global.

---

<sup>29</sup> En effet, à l'image du déficit prévisionnel, il peut être déterminé a priori, et à l'image du déficit d'exécution, il tient compte de l'ensemble des opérations financières de l'Etat ; mais là s'arrêtent les ressemblances, car il demeure en tout état de cause prévisionnel, et ne s'intéresse pas aux opérations financières des démembrements de l'Etat.

<sup>30</sup> Certains auteurs utilisent le terme *impasse* pour désigner le découvert budgétaire.

Par exemple, le déséquilibre va permettre de relancer l'emploi, grâce à la création de nouveaux postes de travail, qui vont à leur tour provoquer une dynamique de production et de consommation (effet catalyseur) qui permettra de relancer l'économie dans son ensemble.

Finalelement, cette augmentation de la richesse nationale pourra être récupérée à plus ou moins long terme par le budget de l'Etat à travers l'impôt. D'ailleurs, concrètement, l'appréciation de l'équilibre se fait moins à travers des données uniquement comptables qu'à travers la "sincérité" ou la "réalité" des "grandes lignes" du budget.

C'est ainsi que le déséquilibre budgétaire n'est plus perçu comme un fait négatif, mais devient un instrument de développement économique ; comme il est possible de le constater à travers la mise en œuvre du principe.

## **Section II : Mise en œuvre du principe de l'équilibre budgétaire**

La diversification du rôle de l'Etat à partir de la grande crise économique de 1929, puis à la suite de la deuxième guerre mondiale, et enfin à partir des diverses accessions à l'Indépendance, qui a abouti à la transformation de l'Etat-Gendarme du XIX<sup>ème</sup> à l'Etat-Providence des années 1960-70 a conduit à une reformulation concrète du principe de l'équilibre budgétaire.

Celui-ci est en effet actuellement conçu à l'intérieur d'un équilibre macro-économique global (§1), dans le cadre duquel un déséquilibre budgétaire partiel trouve sa justification, ce qui nécessite la mise en place d'une politique de l'emprunt pour le financer (§2).

### **§ 1 : L'équilibre macro-économique global**

L'article 1<sup>er</sup> de la LOB dispose que :

*«La loi de finances prévoit et autorise ... l'ensemble des charges et des ressources de l'Etat dans le cadre des objectifs du plan de développement, et compte tenu de l'équilibre économique et financier défini par le budget économique».*

Cet article institutionnalise la conception moderne de l'équilibre budgétaire, désormais compris par rapport à un équilibre économique global tel que défini dans deux documents à portée temporelle et juridique variable :

- le plan de développement économique et social (A) ;
- le budget économique (B).

L'intégration du budget dans l'économie se manifeste par conséquent à travers la relation qu'il entretient avec ces deux instruments de prévision économique complémentaires.

### ***A) - Le plan de développement économique et social***

Le plan de développement économique et social est un document à caractère prospectif élaboré par le gouvernement.

Il fixe pour une période qui est actuellement de 5 ans (auparavant, il y a eu des plans triennaux et quadriennaux) les programmes à entreprendre par le secteur public dans le domaine économique et social, ainsi que les orientations générales que devrait adopter le secteur privé pour l'amélioration des conditions de vie globales.

Actuellement, la période du X<sup>ème</sup> Plan 2002-2006 est achevée, et le XI<sup>ème</sup> Plan 2007-2011 est en cours de réalisation.

Le plan est approuvé par une loi, mais ne présente pas un caractère obligatoire, ni pour le secteur public, ni pour le secteur privé, car il s'agit d'options qui doivent guider l'action et non pas d'obligations juridiques strictes ; mais il est quand même largement suivi dans le secteur public.

Au niveau du secteur public, il existe en fait une articulation entre le plan et le budget de l'Etat, comme nous avons pu le constater à travers l'étude des crédits de programmes puisque le budget permet une réalisation du plan par tranches annuelles.

De ce fait, le budget et le plan de développement économique et social se complètent, puisque le budget doit, autant que possible, tenir compte des objectifs du plan et contenir les mesures financières nécessaires à leur réalisation.

Toutefois, cette complémentarité entre le plan et le budget n'est pas absolue, du fait de la nature différente des deux documents quant à leur contenu (objectifs généraux dans le cadre du plan, projets précis en ce qui concerne le budget) et à leur portée (caractère facultatif du plan et force obligatoire du budget).

De plus, le budget doit pouvoir s'adapter à la conjoncture économique sans être prisonnier des objectifs du plan, c'est-à-dire que le budget est, et doit être, un instrument privilégié de la réalisation des objectifs du plan, mais qu'il doit aussi pouvoir jouer son rôle au quotidien, en fonction de l'évolution rapide de l'économie (ou d'autres situations : ex, catastrophes naturelles, etc).

### ***B) - Le Budget économique***

Le second document par rapport auquel se détermine aujourd'hui l'équilibre budgétaire est le budget économique auquel l'article 1<sup>er</sup> de la LOB fait également référence.

Il ne faut pas confondre ce document avec la LF ou avec le budget de l'Etat car, contrairement au budget de l'Etat, le budget économique ne fait pas l'objet d'un vote parlementaire, dans la mesure où il s'agit simplement d'un document d'information du Législatif qui correspond à :

*"un compte prospectif à court terme (une année) donnant une prévision cohérente de l'ensemble de l'économie nationale, élaboré sur la base des résultats économiques de l'année précédente et de celle en cours, et donnant un aperçu global des grandeurs attendues pour l'année à venir"*

Il sert à éclairer les parlementaires au moment du vote de la loi de finances.

Il s'agit d'un document préparé par l'administration à partir de données chiffrées, qui évoquent les prévisions économiques du secteur public et du secteur privé pour l'année à venir, sur la base des résultats de l'année précédente et de ceux de l'année en cours.

Au total, ce sont les résultats économiques de 3 années consécutives qui sont concernés : ceux de l'année N-1 dont les grandeurs économiques (PIB, PNB, situation de la balance des paiements - c'est à dire le solde des opérations d'import/export, etc.) sont examinées à titre rétrospectif, ceux de l'année N qui servent aussi de référence, et enfin les prévisions pour l'année N +1 qui constituent la vue prospective concrètement soumise à l'examen des parlementaires en même temps que la loi de finances.

C'est un document très utile au moment de la préparation du budget par l'administration, car il permet d'adapter la politique budgétaire à la conjoncture économique et de prévoir (par ex.) de manière précise les recettes fiscales qui dépendent du comportement des agents économiques.

Il n'a cependant pas de valeur juridique propre, et constitue par la suite un simple instrument servant à l'information des députés au moment de l'examen et du vote de la loi de finances de l'année.

## § 2 : La politique de l'emprunt

Après avoir été maintenue jusqu'aux derniers jours du Protectorat, la règle de l'équilibre comptable formel du budget a été abandonnée en faveur d'une quasi-institutionnalisation du déficit budgétaire, en tant que moyen de réalisation d'un équilibre économique et financier global au niveau macro économique.

Et l'on assiste depuis lors, c'est à dire depuis l'Indépendance, à un recours systématique à l'emprunt.

Ainsi, dès la 1<sup>ère</sup> année de l'indépendance et jusqu'à nos jours, le budget tunisien est constamment en déficit.

Pourtant, cette situation qui dure depuis plus de 40 ans, et qui repose sur l'existence d'une dette publique structurelle, n'est pas synonyme de désordre financier <sup>31</sup>.

Elle traduit au contraire le choix délibéré des autorités tunisiennes de faire du budget de l'Etat l'un des principaux outils d'action sur l'économie et la société.

Un tel choix est nettement inspiré des idées de Keynes et de la politique qu'il prônait pour relancer l'économie à travers les grands travaux, les investissements publics et la promotion du pouvoir d'achat - notamment via une augmentation des salaires - en vue de relancer la demande, ce qui devait ensuite, par un effet multiplicateur d'entraînement, provoquer une relance de la production [économie de la demande].

Etant une ressource publique, l'emprunt obéit cependant à certaines conditions spécifiques (A), et peut prendre différentes formes (B).

Dans une perspective de gestion saine des finances publiques, il convient cependant de ne pas en abuser, et d'y avoir recours de manière prudente et rationnelle (C).

---

<sup>31</sup> La dette publique est "*l'ensemble des fonds empruntés par l'Etat ou déposés auprès de lui*".

### ***A) - Les conditions de validité de l'emprunt***

L'emprunt doit d'abord être autorisé par le législateur.

En effet, c'est la LF - et elle seule - qui autorise le recours par l'Etat à l'emprunt, et en fixe le plafond, afin de financer une partie du déficit budgétaire.

Par exemple, au titre de l'exercice 2007, l'article 6 de la LF pour 2007 a fixé à 745 millions de dinars "*le montant des ressources d'emprunt de l'Etat, nets des remboursements du principal de la dette*".

Une telle fixation du montant des emprunts dans le cadre de la loi de finances n'est cependant pas une règle absolue, et semble plutôt caractériser le droit budgétaire tunisien<sup>32</sup>.

Il ne s'agit cependant pas d'une pratique négative, bien au contraire, puisqu'elle contribue à la transparence de la vie financière de l'Etat et permet une meilleure connaissance de ses ressources.

De plus, elle ne signifie pas obligation d'emprunter à concurrence de cette somme, mais plutôt interdiction d'emprunter au-delà pour l'année en cours, conformément à l'article 65 du code de la comptabilité publique selon lequel :

*«Aucune dette de l'Etat, ou d'un établissement public ne peut être contractée sous forme de titres à long, moyen ou court terme, sous forme de prise en charge d'emprunts émis ou d'engagements payables à terme ou par annuités, aucune opération de conversion de la dette publique ne peut être opérée que dans les limites de l'autorisation donnée par la loi de finances. Les conditions applicables à ces opérations sont fixées par décret».*

Il demeure cependant possible - sous certaines conditions - de procéder à des opérations de trésorerie à court terme qui se compensent d'elles-mêmes en cours d'année budgétaire et ne perturbent pas en principe l'équilibre initial, mais il convient également qu'une telle pratique soit strictement encadrée afin d'éviter les dérives et les risques d'une mauvaise gestion.

---

<sup>32</sup> Ainsi, en France, l'autorisation de recourir à l'emprunt était donnée de manière générale sous l'empire de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, sans précision quant à son montant, et c'est ensuite par décret qu'étaient prévues les modalités de l'emprunt, la forme de son émission, ainsi que les avantages consentis aux souscripteurs. Or, la loi organique (française) relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 rationalise le recours à l'emprunt en décidant dans son article 34 que la loi de finances de l'année comporte désormais dans sa 1<sup>ère</sup> partie une fixation du : *«plafond de la variation nette, appréciée en fin d'année, de la dette négociable de l'Etat d'une durée supérieure à un an».*

En effet, en dépit de l'encadrement juridique des opérations financières de l'Etat, des pratiques abusives ont parfois pu être constatées au niveau des opérations de trésorerie parfois utilisées à mauvais escient à la place de l'emprunt pour combler le déficit, ce qui a justifié l'intervention du législateur en 1991 afin d'apurer la situation.

En effet, parmi les mesures de rationalisation des finances publiques, on peut citer la loi organique n° 91-97 du 26 décembre 1991 qui a eu pour objet de mettre fin à la pratique antérieure de l'usage abusif des "*opérations de trésorerie*" qui aboutissait, par un simple jeu d'écriture, à créer de manière quasi occulte de la monnaie en vue de financer des dépenses à caractère définitif, qui auraient dû, elles, figurer au budget de l'Etat ; alors que les opérations de trésorerie en raison de leur caractère purement temporaire, ne sont pas inscrites au budget de l'Etat puisqu'elles sont normalement appelées à être compensées dans l'année<sup>33</sup>.

Cette pratique aboutissait en fait à financer un déficit des finances publiques hors loi de finances par la création de monnaie. Or, il demeure malgré tout préférable de recourir à l'emprunt qui suppose certes un remboursement, mais sans création de monnaie.

### ***B) - Les différentes formes d'emprunts***

La Tunisie a fait un usage fréquent de l'emprunt sous toutes ses formes pour financer le déséquilibre de son budget depuis l'indépendance.

En effet, elle a eu recours aussi bien à l'emprunt étranger (1°) qu'à l'épargne nationale (2°).

#### ***1°) - L'emprunt étranger***

Sur le plan international, l'Etat Tunisien a eu recours à des Etats étrangers [relations bilatérales] et aussi à des organisations internationales [relations multilatérales] afin d'obtenir des prêts destinés à alimenter son budget et à financer ses interventions dans le domaine économique et social afin de réaliser le développement.

---

<sup>33</sup> En fait La loi de 1991 constitue une mesure curative visant à assainir les FP pour l'avenir, en dérogeant par un article unique à la LOB de 1967, à travers l'ouverture, à titre exceptionnel, d'un Titre III au budget de l'Etat pour 1992 "*aux fins de régularisation des opérations du trésor*", par une sorte de contraction a posteriori [soit par exception au principe de l'universalité budgétaire dans sa signification de non contraction entre recettes et dépenses] des dettes accumulées au fil des ans d'un montant de 294 milliards de dinars, remboursables à raison de 5 milliards par an à compter de la gestion 1993, c'ad que cette dette va affecter environ 55 budgets futurs jusqu'à l'horizon 2048.

Généralement, un emprunt obligataire est négocié par une institution financière agissant pour le compte de l'Etat (par exemple la Banque Centrale de Tunisie) et il est ensuite rétrocédé à l'Etat, chargé de rembourser le prêt en question .

La procédure consiste dans un premier temps à approuver par décret la délibération de l'institution financière concernée en ce qui concerne l'émission d'un emprunt obligataire sur le marché international, dont le montant maximum est précisé dans le même texte.

Par la suite, ladite institution procède à la signature des accords concrétisant l'octroi du prêt et ce n'est qu'en troisième lieu que le législateur intervient pour approuver la conclusion dudit accord et prévoir la rétrocession de l'emprunt à l'Etat.

Dans la pratique, les institutions financières internationales telles que la Banque Mondiale et le Fonds Monétaire International, ainsi que la Banque Européenne d'Investissement [BEI] ont joué et continuent de jouer un rôle important dans le domaine de l'aide au développement, à côté de la coopération bilatérale en la matière entre l'Etat tunisien et ses partenaires traditionnels <sup>34</sup>.

A l'origine, des prêts globaux étaient souvent accordés, mais de nos jours, on s'oriente de plus en plus vers des mécanismes d'emprunts affectés, ce qui rassure à la fois l'institution ou l'Etat créancier, et garantit un usage effectif et efficace de l'argent prêté.

## **2\*) - Le recours à l'épargne nationale**

Le recours à l'emprunt interne est fréquent, et ses formes sont variables. L'emprunt interne est en principe libre (b), mais peut exceptionnellement être forcé (a).

### *a) - L'emprunt forcé*

Il y a eu dans l'histoire budgétaire de la Tunisie Indépendante 2 emprunts forcés au cours de l'expérience collectiviste, l'un en 1964, émis par la loi n° 64-16 du 26 mai 1964, et le second en 1967, émis par la loi du 30 juin 1967.

---

<sup>34</sup> Parmi les partenaires traditionnels de la Tunisie, il est notamment possible de citer l'Agence Française de Développement (AFD), à laquelle s'est substitué le groupe «*Natexis Banques Populaires*» dans la mise en place et la gestion des prêts du trésor français accordés à l'Etat tunisien ; suite à l'échange de lettres conclu dans ce sens entre les deux Etats datant des 18 et 25 janvier 2005, accord ratifié par le décret n° 2006-1013 du 13 avril 2006 (procédure courte) (JORT n° 31 du 18 avril 2006, p 846).

Ces deux emprunts étaient tous les deux amortissables sur 15 ans avec un délai de grâce de 2 ans, et avaient pour objet de contribuer au financement du 2<sup>ème</sup> Plan triennal [1965-1967] pour le premier, et du 3<sup>ème</sup> Plan quadriennal [1968-1971] pour le second.

Leur particularité résidait dans l'obligation d'être souscrits par toute personne nationale, physique ou morale, le manquement étant passible de diverses sanctions, dont une pénalité de 10% du montant de la souscription due par mois ou fraction de mois de retard, en cas de retard dans la souscription, sans préjudice d'une amende fiscale définitive correspondant à deux fois le montant de la souscription due.

Ces expériences ne se sont pas renouvelées depuis.

#### *b) - L'emprunt libre*

La souscription aux emprunts intérieurs est en principe libre, c'est ce qui le distingue de l'impôt, et peut se faire par toute personne intéressée.

Les emprunts sont rémunérés par des intérêts à court ou moyen terme, et beaucoup plus rarement, à long terme.

On assiste en effet à l'émission d'emprunts libres à moyen (i) ou à court terme (ii).

#### *i. L'emprunt à moyen terme*

Les emprunts à moyen terme ont longtemps constitué le principal procédé de financement du déficit budgétaire selon la formule des bons d'équipement.

Cette forme d'emprunt à moyen terme est née sous le Protectorat, où elle a été introduite par le décret beylical du 4 mars 1948.

Elle a disparu à compter de la gestion 1992, et est actuellement relayée par les nouveaux bons du trésor (court et moyen terme) et les emprunts obligataires (moyen et long terme).

L'emprunt obligataire est un emprunt contracté par l'Etat, une collectivité locale ou une société et donne lieu à l'émission d'obligations souscrites par les prêteurs, étant précisé que les titres représentatifs d'un emprunt obligataire sont négociables et confèrent les mêmes droits de créance pour une même valeur nominale <sup>35</sup>.

Toutefois, pendant longtemps, les titres d'emprunts publics n'étaient pas négociables en bourse ni cessibles, mais ils le sont aujourd'hui et se divisent en bons du trésor en compte courant émis à court (1 à 5 ans) et moyen terme (5 ans) ; et obligations du trésor qui sont des emprunts à moyen et long terme.

Les bons du trésor en compte courant ne donnent pas lieu à l'émission d'un titre matérialisé, et sont gérés par un simple jeu d'écritures avec des moyens informatiques.

En France, on trouve parmi les obligations du trésor la formule des obligations assimilables du Trésor ou OAT, qui sont des emprunts dont les émissions successives viennent s'ajouter à la souche d'origine, et qui présentent des caractéristiques homogènes offrant plus de commodité aux investisseurs.

La technique de l'assimilation consiste à rattacher chaque nouvelle émission à une émission faite antérieurement selon des caractéristiques semblables : taux, durée, date d'échéance.

On obtient de ce fait, non pas plusieurs emprunts, mais plusieurs lignes d'un même emprunt en quelque sorte étalé dans le temps.

Ainsi, selon l'article 1<sup>er</sup> du décret n° 2006-1208 du 24 avril 2006 fixant les conditions et modalités d'émission et de remboursement des bons du Trésor : *«L'assimilation consiste à rattacher une émission nouvelle à une émission de bons du Trésor de même catégorie émise antérieurement»*.

L'avantage est d'éviter la multiplication excessive du nombre de lignes d'emprunts d'Etat, et corrélativement, de faire correspondre chaque ligne à un volume significatif de titres.

---

<sup>35</sup> Pour le secteur privé, voir la loi n° 88-111 du 18.08.1988 portant réglementation des emprunts obligataires telle que mise en œuvre par le décret n° 89-530 du 22.05.1989 ; texte abrogé et remplacé par le décret n° 2005-3018 du 21 novembre 2005 portant application de l'article 329 du Code des Sociétés Commerciales relatif aux obligations émises par les SA ayant un capital minimum libéré d'un million de dinars, 2 années d'existence et ayant établi pour les deux derniers exercices des états financiers certifiés (JORT n° 94 du 25.11.2005, p 3293).

Le placement des OAT s'effectue par adjudication publique qui met en concurrence tous les établissements de crédit selon le principe de l'appel d'offres (càd adjudication au moins-disant) et où le Trésor fixe un prix limite au-dessous duquel il n'est plus "vendeur" : dans ce cadre, chaque établissement acquiert les titres au prix qu'il propose, c'est la technique d'adjudication dite *à la hollandaise*.

A partir de 1997, le Trésor tunisien a émis une nouvelle forme d'emprunt qui ressemble aux OAT françaises : les Bons du Trésor Assimilables ou BTA, qui permettent une gestion avancée de la dette publique, en même temps qu'une connexion entre la Bourse et le système bancaire et monétaire.

Ils étaient régis par les dispositions du décret n° 97-2462 du 22 décembre 1997, tel que modifié par le décret n° 99-1781 du 9 août 1999 ainsi que par le décret n° 2000-1891 du 24 août 2000, fixant leurs conditions et modalités d'émission et de remboursement ; jusqu'à l'abrogation de l'ensemble de ces dispositions et leur remplacement par le décret n° 2006-1208 du 24 avril 2006 fixant les conditions et les modalités d'émission et de remboursement des bons du Trésor.

Ce texte distingue parmi les titres émis par l'Etat :

- les bons assimilables appelés bons du Trésor à court terme (voir Infra) ;
- les bons du Trésor assimilables (BTA) ;
- et les bons du Trésor à zéro coupon.

L'article 2 du décret n° 2006-1208 du 24 avril 2006 dispose que tous les types de bons du Trésor sont remboursés en une seule fois à l'échéance ; celle-ci étant fixée lors de l'émission, ainsi que les conditions desdits bons.

En outre, les montants des souscriptions des bons du Trésor sont payés à la Trésorerie Générale de Tunisie ; et le Trésor public peut procéder à des opérations d'échange et de remboursement anticipé des bons du Trésor par voie d'adjudication.

Concrètement, seules les institutions financières peuvent souscrire à des bons du Trésor, soit pour leur propre compte, soit pour le compte de leur clientèle.

En effet, les bons du Trésor sont émis par voie d'adjudication réservée aux «*spécialistes en valeurs du Trésor*» (SVT) signataires d'un cahier des charges établi par le ministre des finances, fixant les conditions et modalités d'émission et de remboursement des bons du Trésor<sup>36</sup>.

Ces professionnels ont le monopole des transactions sur bons du Trésor, en jouant le rôle d'intermédiaire entre les épargnants, les banques et le Trésor.

Ils ont notamment pour rôle de : «*participer aux adjudications des bons du Trésor et de garantir leur négociabilité et leur liquidité*» et sont choisis parmi les banques, les intermédiaires en bourse personnes morales (et les établissements financiers adhérents à la «*Société Tunisienne Interprofessionnelle pour la Compensation et le Dépôt des Valeurs Mobilières*» (STICDVM) qui disposent d'un compte auprès de la Banque Centrale de Tunisie (BCT) et qui répondent également au cahier des charges relatif aux SVT (art. 4 du décret n° 2006-1208 du 24 avril 2006).

Il est par ailleurs précisé que les SVT peuvent présenter des offres non compétitives, dont les conditions ainsi que le pourcentage par rapport au montant adjugé sont précisés par le cahier des charges précité (art. 5 du décret n° 2006-1208 du 24 avril 2006).

Tous les bons du trésor sont par ailleurs admis aux opérations de la «*Société Tunisienne Interprofessionnelle pour la Compensation et le Dépôt des Valeurs Mobilières*» (STICDVM) ; et ceux dont la durée à l'émission est supérieure à un an peuvent être négociés à la Bourse des Valeurs Mobilières de Tunis (BVMT) (art. 3 du décret n° 2006-1208 du 24 avril 2006).

Enfin, le ministre des finances publie semestriellement un calendrier d'émission prévoyant une estimation du volume global des émissions ; qui peut être actualisé en cas de besoin (avant la période de 6 mois).

---

<sup>36</sup> Lesdits cahiers des charges ont pour but de garantir la solvabilité financière des SVT ainsi que la qualité de leurs performances techniques. Avant 2006, il était exigé que les SVT mobilisent une ligne de crédits bancaires de 10 millions de dinars à la banque centrale de Tunisie, sur une disponibilité totale de 25 MD. En 2002, 10 SVT avaient été choisis parmi les intermédiaires en bourse, notamment la Banque de l'habitat, la Banque du Sud, Tunisie Valeur, Amen Bank; l'UBCI, la BT, la BIAT, la BNA, et la CGI.

La même autorité (ministre des finances) annonce par ailleurs avant chaque adjudication une estimation du volume global qui va être émis et précise les lignes sur lesquelles pourront porter les émissions (art. 7 du décret n° 2006-1208 du 24 avril 2006).

Les mêmes règles s'appliquent aux emprunts à court terme.

*ii. L'emprunt à court terme*

Il s'agit des bons du Trésor à court terme ou BTCT, émis pour 1 an, et précédemment régis par l'arrêté du ministre des finances du 26.09.1991, fixant leurs conditions et modalités d'émission et de remboursement.

L'article 1<sup>er</sup> de cet arrêté les définissait comme des "*titres d'emprunts émis par l'Etat dans le cadre de l'équilibre budgétaire prévu par la LF*", c'est à dire en vue de participer au financement du déficit budgétaire.

Suite à la réorganisation du marché financier par la loi n° 94-117 du 14 novembre 1994, les Bons du trésor à court terme ou BTCT ont fait l'objet du décret n° 99-1782 du 9 août 1999 fixant leurs conditions et modalités d'émission et de remboursement, texte abrogé et remplacé par le décret n° 2006-1208 du 24 avril 2006 fixant les conditions et les modalités d'émission et de remboursement des bons du trésor.

Ils étaient émis dans le cadre du montant fixé à cet effet par la LF de chaque année, pour un montant nominal de 1000,000 dinars, pour des durées de 13, 26 et 52 semaines ; et étaient remboursables en une seule fois à l'échéance. Il pouvait s'agir de titres assimilables.

Les intérêts étaient payés à l'émission et calculés sur la base du nombre de jours exact rapporté à une année de 360 jours, selon la formule suivante :

$$P = \frac{C}{1 + (t \times n / 360)}$$

Où n = nombre de jours ; t = taux postcompté ; C = capital souscrit ; et P = net à régler.

Le règlement s'effectuait sur la base de chaque taux postcompté proposé et retenu en appliquant cette formule.

Les BTCT étaient émis chaque semaine par voie d'adjudication réservée aux spécialistes en valeurs du trésor (ou SVT) - les mêmes que ceux chargés de l'émission des BTA - et aux établissements adhérents à la Société Tunisienne Interprofessionnelle pour la Compensation et le Dépôt des Valeurs Mobilières (STICDVM), ayant un compte à la banque centrale de Tunisie et ayant signé une convention avec le ministre des finances.

Le ministre des finances communiquait, le mardi précédant l'adjudication ou le jour ouvrable qui le précédait, le montant indicatif qu'il entendait émettre.

Les offres des soumissionnaires devaient être transmises au ministère des finances sous plis fermés et cachetés, chaque jeudi au plus tard à midi. Si le jeudi tombait un jour férié, les offres devaient être transmises le jour ouvrable suivant. Ces offres devaient comporter une échelle de taux d'intérêts post comptés et le volume correspondant à chaque taux proposé.

Les listes comportant les offres de BTCT étaient ouvertes le même jour de leur transmission.

Au vu des taux et des volumes offerts, le ministère des finances arrêta le montant des soumissions qu'il retenait sur chaque échéance.

Pour les soumissions effectuées au taux d'intérêt limite retenu, le ministre des finances pouvait retenir une partie du montant total offert qui était réparti entre les soumissionnaires proportionnellement à leurs offres.

Les procédures et modalités d'ouverture et de dépouillement des soumissions, et de fixation du montant retenu sur chaque échéance étaient fixées par décision du ministre des finances.

Le ministère des finances annonçait les résultats le jour suivant l'ouverture des plis, et publiait trimestriellement un calendrier d'émission précisant les échéances des BTCT, émis par voie d'adjudication.

Les montants des souscriptions étaient virés au compte courant du Trésor ouvert à la Banque Centrale de Tunisie le mardi suivant l'annonce des résultats de l'adjudication, ou le jour ouvrable suivant.

La réglementation antérieure relative aux bons du Trésor à court terme a été remplacée par le décret n° 2006-1208 du 24 avril 2006 fixant les conditions et les modalités d'émission et de remboursement des bons du Trésor.

Ainsi, la publication du calendrier d'émission n'est plus trimestrielle mais semestrielle, avec une possibilité d'actualisation à tout moment le cas échéant (art. 7 du décret n° 2006-1208 du 24 avril 2006).

En tout état de cause, on constate une rationalisation du recours à l'emprunt.

### ***C) - La rationalisation du recours à l'emprunt***

A l'époque contemporaine, les courants néo-libéraux des années 1980-1990 ont de nouveau adressé des critiques à l'emprunt – du type des critiques classiques - dans la mesure où, loin de permettre de relancer la demande comme cela est présenté par les keynésiens et leurs disciples, ce procédé risque, selon les économistes dits "*de l'offre*", d'entraîner au contraire des effets pervers en hypothéquant l'avenir.

En effet, pour financer le remboursement des emprunts contractés dans le passé, soit le "*service de la dette*"<sup>37</sup>, les pouvoirs publics se verront obligés :

- soit de créer de la monnaie, ce qui provoque l'inflation, dont les effets d'entraînement sont certes positifs à court terme, mais néfastes à long terme,
- soit d'augmenter les impôts, ce qui se traduira par une ponction accrue sur les patrimoines des générations futures, et démotivera les agents économiques en les décourageant de travailler et d'investir,
- soit encore de lancer de nouveaux emprunts, et donc de "*financer l'emprunt par l'emprunt*", ce qui constitue une sorte de cercle vicieux.

Selon les partisans d'une telle conception née de la sclérose et de l'échec partiel des modèles keynésiens, la seule alternative envisageable consiste alors à passer d'une régulation par l'Etat à une régulation par le marché ; ce qui nécessite une réduction des dépenses publiques et une diminution de la charge fiscale.

Une telle politique - dite de l'offre - doit notamment selon eux viser à encourager l'offre [et non plus la demande, comme c'était le cas dans la pensée de Keynes] à inciter plutôt qu'à intervenir, ainsi qu'à poser l'équilibre budgétaire en principe fondamental.

---

<sup>37</sup> Si dans le secteur privé, le service de la dette est entendu comme ne correspondant qu'à la charge d'intérêt de la dette, et doit par conséquent être imputé sur le budget de fonctionnement de l'entreprise ; en finances publiques, le service de la dette se définit plutôt comme "*la charge annuelle de remboursement du principal [amortissement des emprunts] et (le) paiement des intérêts sur ces emprunts*".

Sans aller jusqu'à adopter entièrement ce courant de pensée, il faut dire quand même que la politique de déficit systématique appliquée depuis une quarantaine d'années, semble accuser ces dernières années un léger repli, non seulement en Tunisie mais au niveau mondial, ce qui tient à un mouvement universel d'essoufflement des modèles keynésiens, et participe de la recherche d'une meilleure rationalité financière.

Il s'agit en effet de limiter le déficit à un niveau économiquement supportable en privilégiant l'équilibre économique par rapport à l'équilibre budgétaire strict ; tout en maintenant le déficit dans des proportions raisonnables.

Au niveau européen, d'ailleurs, l'entrée en application du Traité sur l'Union Européenne renforce une telle orientation de rationalisation financière liée à la préoccupation de réduction des déficits publics.

Les déficits publics sont considérés au sens large comme l'ensemble des déficits cumulés de l'Etat, du secteur public local et du budget social de la Nation (c'est à dire y compris les déficits des caisses de sécurité sociale).

Ainsi, l'article 104 du Traité de l'UE dispose que les Etats doivent éviter les déficits publics excessifs en respectant une véritable discipline budgétaire sous la surveillance de la Commission et du Conseil.

## **CONCLUSION**

L'étude détaillée des principes budgétaires - tant du point de vue de leurs fondements qu'en ce qui concerne leur mise en oeuvre - a permis de comprendre les bases sur lesquelles repose l'établissement du budget de l'Etat.

Ces principes se traduisent concrètement par une certaine présentation des dépenses et des recettes publiques au sein du document appelé loi de finances - qui contient le budget de l'Etat - qui fait l'objet de deux autres modules au titre de :

- La loi de finances et le budget de l'Etat
- L'élaboration et le vote de la loi de finances et du budget

## 3.2. LA LOI DE FINANCES ET LE BUDGET DE L'ETAT

Le présent module a pour objet de présenter la loi de finances et le budget de l'Etat.

### INTRODUCTION

Le budget est l'instrument le plus important mis à la disposition du Gouvernement pour atteindre les objectifs de développement du pays. Il constitue une traduction financière des orientations des pouvoirs publics et reflète :

- la politique économique et sociale du pays ;
- les priorités arrêtées au regard des financements mobilisés ;
- l'effort financier consenti par l'Etat dans la gestion des affaires publiques et l'exécution des politiques sectorielles.

En effet, la notion de budget renvoie directement à des données chiffrées, mais derrière ces chiffres, le budget constitue la traduction financière annuelle de l'exécution des politiques socio-économiques.

Il figure en annexe à la loi de finances de l'année qui en constitue le fondement légal.

Nous allons d'abord présenter la loi de finances (Chapitre I) et ensuite le budget (Chapitre II).

### CHAPITRE I : LA LOI DE FINANCES

Le terme de "*Loi de Finances*" est plus global que celui de «*budget*» et comprend les différentes dispositions juridiques relatives aux recettes et aux charges de l'Etat, les modalités de leur application et de leur contrôle ainsi que le budget de l'Etat.

En effet, l'expression "*loi de finances*" est plus globale que celle de Budget et comprend à la fois les données chiffrées relatives aux recettes et aux dépenses de l'Etat (le budget de l'Etat proprement dit), mais également les différentes dispositions juridiques relatives aux recettes et aux charges de l'Etat, les modalités de leur application et de leur contrôle.

Sont réputées lois de finances, aux termes de la loi organique du budget : la loi de finances de l'année (LF), les lois de finances rectificatives (LFR) et la loi de règlement du budget (LRB).

Selon l'article 1<sup>er</sup> de la loi organique du budget (LOB), la loi de finances est un acte de prévision et d'autorisation. En effet, cet article dispose :

*«La loi de finances prévoit et autorise l'ensemble des charges et des ressources de l'Etat dans le cadre des objectifs du plan de développement, et compte tenu de l'équilibre économique et financier défini par le budget économique».*

Les lois de finances prévoient et autorisent, chaque année, le gouvernement et donc l'administration, à percevoir les recettes et à réaliser les dépenses prévues au budget.

Elles constituent ainsi une source essentielle du droit budgétaire.

Il s'agit dans un premier temps de délimiter la notion de loi de finances en la confrontant à la notion de budget de l'Etat (Section I).

Il conviendra par la suite de présenter les différents types de loi de finances, étant précisé que toutes obéissent aux règles et procédures établies par la LOB (Section II).

### **Section I : Loi de finances et budget de l'Etat**

La loi de finances est généralement définie comme étant un acte de prévision et d'autorisation en ce qui concerne la perception des recettes et la réalisation des dépenses de l'Etat. En effet, selon l'article 1<sup>er</sup> de la LOB du 8 décembre 1967, la loi de finances est le texte législatif qui:

*"prévoit et autorise, pour chaque année, l'ensemble des charges et des ressources de l'Etat, dans le cadre des objectifs des plans de développement, et compte tenu de l'équilibre économique et financier défini par le budget économique".*

Il s'agit donc d'un texte fondamental, puisqu'il permet à l'Etat, à travers son administration publique, de fonctionner.

D'un point de vue pratique, la LF se présente sous la forme d'une série d'articles auxquels sont joints des tableaux budgétaires qui forment le budget de l'Etat proprement dit, et le langage courant fait souvent une confusion ou un amalgame entre ces deux notions, qu'il s'agit donc de préciser, car, tout en étant très proches et complémentaires, elles ne se confondent pas pour autant.

## § 1 : La partie législative de la loi de finances

La partie législative de la loi de finances correspond à l'ensemble des dispositions présentées sous formes d'articles de lois, de type classique, et qui ont trait aux flux financiers de l'Etat, portant autorisation de percevoir des recettes et de réaliser des dépenses, à concurrence d'un certain montant (A).

La partie législative du budget de l'Etat comporte également souvent d'autres articles relatifs à des dispositions financières et/ou fiscales diverses qui vont influencer sur le volume des recettes ou des dépenses au cours de l'année suivante (B).

### *A ) - Prévisions et autorisations budgétaires*

Chaque année, la loi de finances prévoit le montant global des recettes et des dépenses de l'Etat, celles des éventuels budgets annexes s'ils existent [ce qui n'est plus le cas en Tunisie depuis la gestion 1999, suppression confirmée au sein de la LOB elle-même en 2004] et celles des établissements publics ayant un budget rattaché pour ordre à celui de l'Etat.

En effet, de manière générale, les premiers articles des lois de finances prévoient et autorisent la perception de recettes par l'administration, et la réalisation de dépenses pour le même montant.

Ils renvoient en outre à des tableaux pour le détail chiffré et la répartition de ces prévisions/autorisations, qui concernent aussi les FST.

En ce qui concerne les recettes, la loi de finances renouvelle chaque année le consentement du peuple à l'impôt, à travers une formule consacrée, du type suivant :

*"Est et demeure autorisée pour l'année .... la perception au profit du budget de l'Etat, des recettes provenant des impôts, taxes, redevances, contributions, divers revenus et prêts, d'un montant total de ... "*

Il faut savoir que les prévisions de recettes ont un caractère évaluatif, sauf en ce qui concerne les ressources d'emprunt, qui représentent une limite maximale au-delà de laquelle une nouvelle autorisation législative est en principe nécessaire, à travers le vote éventuel d'une loi de finances complémentaire.

A côté de cette dizaine d'articles, les autres dispositions de la loi de finances sont généralement relatives à des modifications du régime de certains impôts ou taxes [augmentations, exonérations, etc.], à la suppression ou la création de fonds spéciaux du trésor ou encore à d'autres points financiers.

### ***B ) - Dispositions fiscales et/ou financières***

La loi de finances contient très souvent des dispositions caractère fiscal ou financier, qui complètent les articles de prévision et d'autorisation budgétaire.

Tant que ces dispositions ont un lien avec les finances de l'Etat, leur place au sein de la loi de finances de l'année ne pose aucun problème théorique ni pratique.

Toutefois, cette rigueur n'a pas toujours été respectée dans l'histoire des finances publiques, et les lois de finances ont parfois pu contenir des dispositions extra-budgétaires, appelées "*cavaliers budgétaires*" et ne concernant pas directement des flux de recettes ou de dépenses.

Il s'agit en général d'articles sans aucun lien avec l'équilibre économique et financier que contiennent les lois de finances, puisque ce sont des : "*Dispositions législatives étrangères, par leur nature, au domaine des lois de finances, et irrégulièrement introduites dans l'une d'elles pour des raisons de simple opportunité*"<sup>38</sup>

A ce titre, elles auraient dû figurer dans des textes législatifs distincts, et non insérées subrepticement dans la loi de finances pour profiter d'un vote motivé des parlementaires.

En France, de telles dispositions sont susceptibles d'être privées d'effet par le Conseil Constitutionnel en cas de saisine de celui-ci.

Il prononce alors éventuellement la disjonction de la disposition litigieuse, qui devra être soumise au vote à un autre moment, et dans le cadre d'un projet différent [et non pas dans le cadre du projet de LF].

---

<sup>38</sup> Source : Lexique des termes juridiques, Dalloz, 1995, p 87.

En Tunisie, pendant longtemps, des dispositions relatives au maintien des locataires dans les lieux figuraient dans chaque loi de finances alors qu'il s'agissait des rapports entre locataires et propriétaires, ce qui n'avait rien à voir avec le projet économique et financier que constitue normalement la loi de finances et le budget de l'Etat qu'elle contient.

Mais une telle pratique [celle de la cavalerie budgétaire, qui consiste à insérer des dispositions sans aucun lien avec des préoccupations financières] visait à mieux faire "passer", c'est-à-dire accepter, les mesures en question.

Toutefois, actuellement, on constate depuis quelques années, la disparition de cette pratique de la cavalerie budgétaire en Tunisie, encore confirmée par la nouvelle rédaction de l'article 29 de la LOB - devenu l'article 26 en 2004 - relatif au contenu des LF, qui énumère de manière limitative la liste des matières pouvant figurer dans la loi de finances annuelle :

*"Le projet de la loi de finances comporte des dispositions relatives à :*

- l'autorisation de perception des ressources publiques et en détermine le montant global,*
- la fixation des voies et moyens <sup>39</sup> applicables aux dépenses de gestion et aux dépenses de développement. Il arrête le plafond des crédits ouverts au profit du budget général, des budgets annexes (expression supprimée en 2004 ) et des établissements publics en tenant compte des dispositions relatives aux crédits à caractère évaluatif,*
- la mobilisation des ressources fiscales et non fiscales, ainsi que la détermination des procédures financières,*
- la création de fonds spéciaux du trésor et des fonds spéciaux (expression rajoutée en 2004), ainsi que leur modification ou leur suppression,*
- la fixation du plafond des garanties consenties par l'Etat, et du plafond des prêts du trésor,*
- l'autorisation afférente aux emprunts et obligations à contracter au profit de l'Etat."*

L'alinéa second du même article poursuit en disposant que :

*"Le projet de la loi de finances comprend également des tableaux détaillés..."*

---

<sup>39</sup> Voies et moyens = recettes de l'Etat.

Ce qui renvoie à la partie chiffrée de la loi de finances.

## **§ 2 : La partie chiffrée de la loi de finances : les tableaux budgétaires ou le budget proprement dit**

La partie chiffrée de la loi de finances correspond au budget de l'Etat proprement dit, c'est à dire aux comptes de l'Etat (voir le CHAPITRE II).

## **Section II : Les différents types de lois de finances**

Il convient de distinguer parmi les lois de finances :

- les lois de finances initiales adoptées avant le commencement de chaque année budgétaire pour l'année suivante (§1) ;
- les lois de finances complémentaires ou rectificatives, adoptées en cours d'année budgétaire en vue de compléter ou de rectifier les prévisions de la loi de finances initiale (§2) ;
- les lois de règlement du budget qui vérifient a posteriori les recettes effectivement réalisées et les dépenses réalisées par rapport aux prévisions initiales (§3).

### **§ 1 : Les lois de finances initiales**

Les lois de finances initiales actes de prévision et d'autorisation, se distinguent de tous les autres types d'instruments législatifs par au moins trois caractéristiques.

En effet, la phase d'élaboration du budget et de la loi de finances est différente de l'élaboration de tout autre projet ou proposition de loi, dans la mesure où elle est strictement réglementée par la LOB de 1967, et se décompose en plusieurs étapes clairement déterminées.

Par ailleurs, à l'issue de son élaboration, la loi de finances obéit à une procédure d'adoption particulière, également distincte de celle qui concerne les autres textes législatifs.

Enfin, une fois adoptée, la loi de finances acte de prévision et d'autorisation, emporte des effets juridiques spécifiques qui la différencient aussi de tout autre texte de loi.

Une fois adoptée, la loi de finances entraîne des effets juridiques spécifiques qui la distinguent aussi de tout autre texte juridique.

En effet, la loi de finances est un acte de prévision, mais aussi et surtout un acte d'autorisation en matière de recettes (A) et de dépenses publiques (B).

Il s'agit de vérifier les détails de cette autorisation qui s'adresse au pouvoir exécutif et à son administration publique.

### ***A ) - L'autorisation de percevoir les recettes publiques***

L'organe législatif contrôle les recettes publiques à un double point de vue :

- D'abord, parce qu'il faut une loi pour déterminer l'assiette, le taux et les procédures de recouvrement de l'impôt,
- Ensuite parce qu'il faut une 2<sup>nd</sup>e loi, la loi de finances pour autoriser la mise en œuvre de l'impôt.

Il est certain que la loi portant création d'un impôt a en principe un caractère permanent, dans la mesure où elle demeure en vigueur jusqu'à son abrogation par une autre loi ; tandis que la loi de finances est limitée dans le temps, puisqu'elle n'est valable que pendant une année.

Dans le cas théorique où la loi de finances annuelle ne comporterait pas d'autorisation de percevoir l'impôt, la loi créant celui-ci ne se trouverait pas abrogée pour autant, mais ses effets se trouveraient simplement suspendus.

3 remarques peuvent être faites en ce qui concerne l'autorisation de percevoir l'impôt telle que prévue par la loi de finances :

- D'une part seul l'impôt autorisé peut être perçu (1),
- D'autre part, tout l'impôt autorisé doit être perçu (2),
- Enfin, l'autorisation n'est pas limitative (3).

#### ***1° - Seul l'impôt autorisé peut être perçu***

La LOB du 8.12.1967, telle que modifiée plusieurs fois, prévoit dans son article 1<sup>er</sup> que :

*"La loi de finances prévoit et autorise pour chaque année l'ensemble des charges et des ressources de l'Etat, dans le cadre des objectifs des plans de développement, et compte tenu de l'équilibre économique et financier défini dans le budget économique".*

La LF présente donc la double caractéristique d'être à la fois un acte de prévision et d'autorisation.

Concernant ce second aspect, il permet au Législatif, en tant que représentant du peuple, de contrôler la gestion financière du gouvernement, à condition que ce contrôle n'ait pas un caractère abusif.

L'autorisation annuelle de percevoir l'impôt constitue un moyen de contrôle dans la mesure où il est formellement interdit à l'administration de percevoir un impôt non autorisé.

Plusieurs dispositions légales prévoient cette interdiction, et plus particulièrement l'article 24 du CCP selon lequel :

*"Toutes contributions directes ou indirectes autres que celles autorisées par le budget des recettes ou par la législation et, le cas échéant, la réglementation subséquente, à quelque titre et sous quelque dénomination qu'elles se perçoivent, sont formellement interdites, à peine contre les autorités qui les ordonneraient, contre les employés qui les confectionneraient les rôles et tarifs et ceux qui en feraient le recouvrement, d'être poursuivis comme concussionnaires, sans préjudice des sanctions disciplinaires et celles prévues par la loi régissant la cour de discipline budgétaire ainsi que l'action en répétition [càd restitution] pendant 4 années à compter du recouvrement, contre les receveurs, percepteurs, ou toutes personnes qui auraient fait la perception".*

La concussion est pour sa part un crime prévu par le code pénal, et puni par une peine d'emprisonnement allant jusqu'à 15 ans.

La loi n° 85-74 du 20 juillet 1985 relative aux fautes de gestion et portant transformation de la CDB en Cour de Discipline Financière<sup>40</sup>, considère en outre comme fautes de gestion :

---

<sup>40</sup> Etant rappelé que la CDF exerce un contrôle sur les éventuelles fautes de gestion commises par les ordonnateurs du secteur public administratif et des entreprises publiques indépendamment des sanctions pénales et/ou administratives qu'ils sont susceptibles de subir par ailleurs. Ses décisions sont publiées au JORT et se traduisent, en cas d'établissement d'une faute de gestion, en condamnations pécuniaires allant jusqu'à 12 mois du salaire brut de l'ordonnateur examiné. Quant aux comptables publics, qui perçoivent les impôts et paient les dépenses de l'Etat, des EPA et des CPL, ils supportent une responsabilité plus lourde que les ordonnateurs du fait du maniement des deniers publics et font l'objet du contrôle de la Cour des Comptes ; qui rend à leur encontre : soit des arrêts de débet si le comptable est débiteur, soit des arrêts d'avance s'il est créancier ; si les comptes du comptable sont équilibrés, la Cour des Comptes prononce en revanche le quitus. Depuis 2001, il existe en plus de la Cour des Comptes principale dont le siège est à Tunis, 3 chambres régionales : à Sousse (2001), à Sfax (2003) et à Gafsa (2005).

*"Toutes contributions directes ou indirectes au profit de l'Etat, des EPA ou des CPL, autres que celles autorisées par le budget des recettes ou par la législation, à quelque titre et sous quelque dénominations qu'elles se perçoivent"*

L'existence de sanctions relativement sévères destinées à réprimer la perception de recettes sans autorisation budgétaire, est de nature à conférer une efficacité réelle au contrôle politique du Législatif, puisque l'irrespect de l'autorisation parlementaire est puni ; mais il convient que ce contrôle ne devienne pas abusif.

C'est la raison pour laquelle l'article 28 de la constitution tunisienne permet au Président de la République de mettre en œuvre le budget s'il n'a pas été voté au 31.12, c'est à dire qu'elle lui donne la possibilité de percevoir des impôts qui n'auraient pas été autorisés par le législateur ayant abusé de son pouvoir et retardant ainsi par des manœuvres dilatoires l'action de l'Etat.

En outre, l'article 30 de la LOB interdit au Législatif de modifier l'équilibre financier de la loi de finances ce qui est une façon de lutter contre les propositions électorales démagogiques et sans fondement réel.

## ***2° - Tout l'impôt autorisé doit être perçu***

La LF n'est pas un simple acte d'autorisation, elle constitue également la source d'une obligation de percevoir toutes les recettes autorisées. L'administration n'a aucun pouvoir d'appréciation en la matière.

En effet, dès lors qu'une recette est autorisée, elle doit être perçue.

L'article 25 du code de la comptabilité publique prévoit en effet que :

*"L'abandon des lois et créances revenant à l'Etat, aux EPA et aux CPL, ne peut être décidé que par une loi. Aucune exonération d'impôt, de droits ou taxes et aucune remise gracieuse de créances, ne peuvent être accordées en-dehors des cas expressément prévus par la législation et la réglementation en vigueur".*

### **3 • - Le caractère non limitatif de l'autorisation de percevoir les recettes**

Les montants des recettes autorisées par la loi de finances n'ont qu'un caractère indicatif, c'est à dire que l'administration a l'obligation de continuer à percevoir l'impôt même si elle dépasse le montant des recettes initialement prévu par le budget ; ce qui est tout à fait différent des dépenses dont le montant est fixé de manière limitative par la loi de finances.

#### **B ) - L'autorisation de réaliser les dépenses**

La loi de finances est un acte d'autorisation en ce qui concerne les dépenses ; mais ; contrairement à ce qu'il en est pour les recettes, elle ne signifie pas obligation de dépenser à concurrence des montants votés, constituant juste une faculté de dépenser jusqu'à cette limite.

Cela signifie concrètement que les crédits ouverts peuvent ne pas être utilisés.

Ils seront alors annulés à la fin de l'exercice.

Mais face à ce risque d'annulation, et par conséquent de non renouvellement, les ordonnateurs choisissent la plupart du temps de consommer tous les crédits ouverts par la loi de finances.

En fait, la notion de prévision de dépense au sens de faculté de dépenser, est plus facile à saisir en ce qui concerne les dépenses de développement que pour ce qui est des dépenses de gestion car il semble difficile de concevoir qu'un Etat puisse - par exemple - ne pas payer ses fonctionnaires, car même si cela arrive parfois dans les faits, une telle situation est considérée comme le prélude à de graves difficultés non seulement financières, mais encore sociales et politiques.

Les dépenses de fonctionnement constituent en effet la garantie de la continuité de l'Etat, et considérer que ce dernier a une simple "*faculté*" de les réaliser - et non une obligation - est certes juridiquement exact, mais concrètement peu convaincant.

D'ailleurs, la même remarque peut être faite à propos de certaines dépenses rangées parmi celles de développement (ex : remboursement du principal de la dette) mais, là encore, des facteurs explicatifs de type politique se superposent à la simple analyse technico-juridique et financière.

## § 2 : Les lois de finances complémentaires ou rectificatives

Il peut y avoir deux types de lois de finances complémentaires ou rectificatives, dont l'adoption est parfois rendue nécessaire par la survenance d'un changement important et inattendu dans les prévisions initiales, ce qui justifie le vote d'une autre ou de plusieurs autres lois de finances - dites complémentaires - concernant le même exercice budgétaire.

- Ainsi, un projet de loi de finances complémentaire doit être soumis immédiatement à l'approbation du Législatif, au cas où le Président de la République aurait utilisé la possibilité que lui reconnaît l'article 42 de la LOB, soit l'ouverture de crédits complémentaire par décret d'avances, au-delà des dotations inscrites au chapitre des dépenses imprévues, en cas de calamités ou de nécessités impérieuses d'intérêt national.

Il s'agit par conséquent d'une situation bien précise, qui n'était pas prévisible au moment du vote de la loi de finances initiale.

Toutefois, ce n'est pas uniquement en cas de catastrophes imprévisibles qu'il peut y avoir adoption d'une loi de finances complémentaire.

En effet, des raisons économiques ou politiques peuvent aussi expliquer les modifications apportées à la loi de finances initiale, par une loi de finances complémentaire.

- Il s'agit notamment de la possibilité prévue par l'article 43 de la LOB, qui dispose que d'autres modifications de la loi de finances peuvent intervenir au cours de l'année budgétaire ; et qu'elles doivent alors faire l'objet de projets de lois de finances complémentaires, soumis, cette fois-ci, non pas "*sans délai*" au vote des députés, mais "*dans les mêmes conditions*" que la loi de finances initiale, ce qui suppose une préparation au sein des divers départements, une centralisation auprès du ministre des finances et enfin une coordination opérée par le 1<sup>er</sup> ministre, avant l'approbation finale du projet de LFC par le Président de la République et le dépôt sur le bureau de l'organe législatif.

Par exemple, en 1984, la loi de finances initiale (adoptée en décembre 1983) avait prévu la suppression de la compensation des produits de première nécessité, et dans les tableaux budgétaires, il n'y avait pas de dépenses de compensation.

Or, au courant du mois de janvier, et suite aux "émeutes du pain", le pouvoir exécutif a décidé de continuer à subventionner les produits de première nécessité : il s'agissait donc de dépenses qui n'avaient été ni prévues ni autorisées par la loi de finances initiale, et pour lesquelles des crédits n'avaient pas été prévus.

C'est par conséquent un changement de politique qui a rendu les dispositions de la loi de finances initiale complètement dépassées, et une loi de finances complémentaire a été adoptée au mois de mars 1984 [loi n° 84-2 du 21.03.1984] pour adapter le budget à la nouvelle situation, à travers une augmentation des taxes sur les bières, vins et autres boissons alcoolisées, ainsi que par l'institution d'une taxe sur les voyages à l'étranger et d'une taxe sur les produits de luxe.

En 2004, une loi de finances complémentaire a été adoptée au titre de l'exercice 2004, accompagnée d'un décret modifiant le décret initial de répartition, et ce, à la suite des élections présidentielles du mois d'octobre 2004 et du remaniement ministériel opéré le 10 novembre 2004 <sup>41</sup>.

Compte tenu de ces modifications, le décret n° 2005-493 du 1<sup>er</sup> mars 2005 est venu préciser la répartition des crédits au titre de l'année 2004, tout en autorisant également l'ouverture de crédits complémentaires (par prélèvement sur le chapitre des dépenses imprévues) ainsi que le virement de crédits d'article à article.

### **§ 3 : Les lois de règlement du budget**

Selon le Lexique des termes juridiques, les lois de règlement du budget sont

*"... une catégorie particulière de loi de finances, permettant au Parlement, après la clôture d'une année budgétaire, d'exercer son contrôle politique sur l'exécution des lois de finances par le gouvernement, à travers la comparaison des autorisations contenues dans la loi de finances initiale, et éventuellement dans les lois de finances complémentaires ou rectificatives intervenues au cours du même exercice, et les opérations réellement exécutées".*

---

<sup>41</sup> Note : la LF complémentaire pour 2004 a augmenté le montant des ressources de l'Etat au titre de l'année 2004, de 12 Milliards, 730 Millions de Dinars à 12 milliards 833 millions de D (art. 1<sup>er</sup> de la LFC pour 2004).

Selon l'article 44 de la LOB – anc. art 45 sans modification de contenu, sauf le remplacement de l'expression «*projet de loi de règlement*» par «*projet de loi de règlement du budget de l'Etat*» - le projet de loi de règlement du budget de l'Etat :

*"constate le montant définitif des encaissements de recettes et des ordonnancements de dépenses effectués au cours d'une même gestion. ; il annule les crédits sans emploi et autorise le transfert du résultat de l'année au "compte permanent des découverts du Trésor" après déduction des sommes restées disponibles sur les ressources à affectation spéciale".*

Ce projet de LRB est élaboré sur la base des comptes particuliers que les Ordonnateurs sont tenus de produire en ce qui concerne leurs opérations de dépenses, ainsi qu'à partir des comptes de gestion des Comptables Publics soumis préalablement au contrôle de la Cour des Comptes.

Concrètement, les opérations présentées dans le projet de LRB figurent dans des tableaux qui font apparaître :

1. Pour les dépenses du budget général: les prévisions initiales, les autorisations nouvelles et les ordonnancements, répartis par chapitres, parties et articles ;
2. Pour les recettes: les prévisions initiales ainsi que les modifications et les recouvrements ventilés par chapitres et par articles.

Les tableaux en question doivent également permettre de faire la comparaison du montant global des prévisions de recettes et de dépenses et des modifications apportées, le cas échéant, avec les réalisations effectives, pour le budget de chaque établissement public et pour chaque fonds spécial du trésor.

Enfin, le projet de LRB est soumis au vote de l'organe législatif dans les mêmes conditions que le projet de loi de finances.

A l'origine, un grand retard dans le vote des LRB a pu être constaté, ce qui enlevait à ces textes toute leur portée pratique, et tout leur intérêt de contrôle sur l'action gouvernementale.

Mais la situation a évolué, et il n'existe plus de nos jours de grands retards, le vote d'une LRB intervenant ainsi à peu près dans les 24 mois environ suivant la clôture d'une gestion.

## CHAPITRE II : LE BUDGET

Dans son sens étymologique, le terme "*budget*" provient de l'ancien français "*bougeotte*", qui ne désignait pas un acte mais une "*chose*", à savoir le sac dans lequel le Trésorier transportait ses papiers. C'est vers 1806 que le terme budget a acquis en droit comparé (français) son sens "*moderne*" de document retraçant les comptes de l'Etat.

Nous allons présenter les fondements du budget de l'Etat (Section I) et ensuite la structure budgétaire (Section II).

### Section I : Les fondements du budget

Le budget de l'Etat trouve son fondement tout d'abord dans la Constitution (article 28 et article 36) ; qui renvoie à la loi organique du budget ou LOB.

A ce propos la LOB du 8 décembre 1967 évoquait les notions de "*budget de l'Etat*", de "*budget général*" et de "*budget général de l'Etat*", sans précision véritable quant à la signification exacte de ces termes.

Quant à la loi du 25 novembre 1996, qui a complété la LOB de 1967, elle est venue remplacer tous ces termes par celui de "*Budget de l'Etat*" tout simplement, mais sans apporter davantage de précision.

Pour sa part la révision de la loi organique du budget en 2004 est allée dans le sens de l'introduction de la notion de gestion par objectifs, fondée sur l'affectation des crédits selon des programmes et des missions, en vue d'une meilleure affectation globale des ressources disponibles qui n'est pas étrangère au souci d'une rentabilité de l'action publique <sup>42</sup>.

L'article 29 de la LOB - désormais article 26 - dispose que le projet de loi de finances :

*"- .. arrête le plafond des crédits ouverts au profit du budget de l'Etat, et des établissements publics en tenant compte des dispositions relatives aux crédits à caractère évaluatif ; ...»*

---

<sup>42</sup> La loi n° 67-53 du 12 déc. 1967 portant loi organique du budget a en effet été profondément modifiée par la loi organique n° 2004-42 du 13 mai 2004, qui a abrogé et remplacé 19 articles, supprimé le chapitre relatif aux budgets annexes (chap. II du Titre I comportant les articles 17, 18 et 19) ainsi que l'art. 28 relatif aux services votés, renommé le Titre II et ses deux chapitres, reclassé les chapitres 3, 4 et 5 du Titre I, ainsi que 33 articles de la LOB en fonction des modifications apportées (JORT n° 40 du 18.05.2004 ; p 1292 à 1295).

ainsi que des dispositions relatives à :

*«- la création de fonds spéciaux du trésor et des fonds spéciaux ainsi que leur modification ou suppression ;*

*- la fixation du plafond des garanties consenties par l'Etat et du plafond des prêts du trésor ;.....*

*- l'autorisation afférente aux emprunts et obligations à contracter au profit de l'Etat».*

Il précise également que le projet de loi de finances comprend des tableaux détaillés relatifs à la répartition :

*"- des ressources du budget de l'Etat par catégorie et par articles,*

*- des dépenses du budget de l'Etat par chapitre et par partie, en fixant les crédits de programmes et les crédits d'engagements, et les crédits de paiement pour les dépenses de développement*

*- des ressources et des dépenses des établissements publics et des ressources et des dépenses des fonds spéciaux du trésor."*

On peut par conséquent se demander d'une part quelle est la signification du budget de l'Etat (§ 1°) ; et d'autre part quelles sont les opérations financières qui sont retracées à l'intérieur de ce budget : s'agit-il uniquement des opérations financières de l'Etat Puissance Publique au sens strict, ou bien certaines autres opérations de l'Etat y figurent-elles aussi ; ce qui pose la question du contenu du budget de l'Etat (§2°).

### **§ 1 : La signification du budget de l'Etat**

Le budget est traditionnellement défini comme étant un ensemble de comptes retraçant des recettes et des dépenses. Et, à ce titre, chaque personne disposant de revenus, est susceptible d'établir son budget en prévoyant ses ressources ainsi que ses dépenses.

Le budget de l'Etat correspond également à un ensemble de comptes prévisionnels, mais il présente la particularité de devoir être autorisé pour pouvoir être exécuté.

Cette autorisation est donnée par le législateur dans le cadre d'une loi appelée loi de finances qui précède et explique lesdits comptes, qui lui sont annexés.

Ainsi, le budget de l'Etat se compose d'un ensemble de comptes prospectifs qui retracent les prévisions de recettes et de dépenses que l'Etat se propose de réaliser au cours de l'année suivante, accompagnés d'une loi autorisant l'exécution de ces prévisions.

## **§ 2 - Le contenu du budget de l'Etat**

Le budget de l'Etat retrace l'ensemble des opérations financières de l'Etat, aussi bien dans le cadre de ses activités à caractère administratif, qu'en ce qui concerne certaines de ses interventions de nature économique ou sociale.

En effet, le contenu du budget de l'Etat a évolué parallèlement à l'extension des activités de l'Etat, et il concerne désormais :

1. aussi bien les activités de l'Etat puissance publique, en tant qu'ensemble de services qui ne sont pas dotés de l'autonomie financière ni de la personnalité administrative ;
2. que des activités de l'Etat interventionniste, qui peuvent parfois être exercées directement par lui ; alors que d'autres fois, elles le sont indirectement, par l'intermédiaire de démembrements de l'Etat, sous forme de personnes morales de droit public dotées de la personnalité morale et de l'autonomie budgétaire, dont certaines ont, en Tunisie, un budget rattaché pour ordre à celui de l'Etat.

Concrètement, le choix des éléments qui peuvent figurer [ou non] à l'intérieur du budget de l'Etat, dépend du législateur, et peut légèrement varier d'un Etat à l'autre.

Ainsi, par exemple, alors qu'en Tunisie, certains démembrements de l'Etat ont un budget rattaché pour ordre (BRPO), le législateur français a choisi de ne pas faire figurer les budgets des démembrements de l'Etat à côté de celui de la personne morale de droit public principale, qui ne retrace pour sa part que les opérations financières des services non dotés de la personnalité morale, quelle que soit la nature de leur activité.

Toutefois, quels que soient en réalité les éléments qui composent, selon les pays, le budget de l'Etat, c'est la manière dont ils sont articulés entre eux - à la manière d'un puzzle dont les pièces s'imbriquent harmonieusement - qui correspond à ce que l'on appelle la structure du budget c'est à dire à l'agencement des recettes et des dépenses publiques au sein du document appelé budget de l'Etat et figurant à l'intérieur de la loi de finances de l'année.

## **Section II : La structure du budget de l'Etat**

Dans la pratique, la partie chiffrée du budget de l'Etat correspond à différents comptes qui retracent :

- d'une part l'ensemble des prévisions de ressources et de charges des services de l'Etat non dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière qui exercent des missions de nature administrative [ministères] ; ou des activités à caractère interventionniste d'un type particulier [FT, opérations en capital sur emprunts extérieurs affectés dépenses de développement] ;
- d'autre part l'ensemble des prévisions de recettes et de dépenses des services de l'Etat non dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière qui exercent des missions de nature industrielle et commerciale [Budgets annexes, qui ont disparu du document budgétaire annuel à compter de la gestion 1999 et de la LOB à partir de 2004] ;
- et enfin les prévisions de recettes et de dépenses de certains services publics dont la gestion a été confiée à des personnes morales de droit public distinctes de l'Etat, mais dont les budgets sont cependant rattachés pour ordre au sien [BRPO].

Concrètement, toutes ces prévisions de recettes et de dépenses sont présentées dans le même document budgétaire, mais dans plusieurs tableaux, afin que leur lecture en soit facilitée.

Ainsi, par exemple dans le cadre de la loi de finances pour la gestion 2004, on trouve 6 tableaux, répartis de la manière suivante :

- Tableau A : Recettes du budget de l'Etat
- Tableau B : Crédits de paiement du budget de l'Etat
- Tableau C : Crédits de programme du budget de l'Etat
- Tableau D : Crédits d'engagement du budget de l'Etat

- Tableau E : Prévisions de recettes et dépenses des FST
- Tableau F : Prévisions de recettes et dépenses des BRPO

En résumé, il apparaît qu'il existe un budget général de l'Etat qui regroupe les prévisions de ressources et de charges de l'Etat en tant que puissance publique et en tant qu'acteur économique et social [tableaux A, B, C, D, et E] ; auquel s'ajoutent les prévisions de recettes et de dépenses de certains démembrements de l'Etat dotés d'un BRPO.

Avant 1996, la présentation des comptes figurant à l'intérieur du document budgétaire global était plus dispersée, dans la mesure où les FST n'étaient pas intégrés au budget général de l'Etat, et que les opérations en capital sur emprunts extérieurs affectés bien que réalisées par des services de l'Etat non dotés de la personnalité morale, étaient également retracées à part, ce qui aboutissait à une structure quinquenpartite à la place de la structure tripartite qui l'a remplacée à cette date. A partir de 2004, les budgets annexes disparaissent en tant que catégorie budgétaire et l'on aboutit à une structure budgétaire bipartite.

Quelques tableaux aideront à mieux saisir ces nuances :

**TABLEAU : Structure budgétaire avant 1996**

Budget Général ou Budget Général de L'Etat	Budgets annexes	Opérations en capital sur emprunts extérieurs affectés	FST	BRPO
--	-----------------	--	-----	------

**TABLEAU: Structure budgétaire entre 1996 et 2004**

Budget de l'Etat			Budgets Annexes	BRPO
Ministères	FST	Opérations en capital sur emprunts extérieurs affectés		

**TABLEAU: Structure budgétaire à partir de 2004**

Budget de l'Etat			Budgets Rattachés pour Ordre
Ministères	FST	Opérations en capital sur emprunts extérieurs affectés	

La structure budgétaire permet de saisir de manière synthétique des parties différentes, dont l'ensemble forme la loi de finances annuelle et le budget.

Ceci signifie qu'au-delà de l'apparente diversité des éléments qui le composent, il y a une unité fondamentale du document budgétaire global, puisque toutes ses parties sont présentées en même temps au vote parlementaire, et obéissent au même régime juridique en ce qui concerne leur élaboration et leur exécution.

En fait, le terme "*budget*" englobe l'ensemble de ses composantes, à savoir :

- le Budget Général de l'Etat qui retrace les opérations des services de l'Etat non individualisés (essentiellement les ministères mais également les services de la Présidence de la République et de l'organe législatif), celles des comptes individualisés appelés Fonds du Trésor (qui comportent les fonds spéciaux du trésor - FST – et les fonds de concours - FC) la plupart du temps gérés par des ministères ; ainsi que les opérations des Fonds Spéciaux (FS) ; étant précisé que seules les opérations des FST apparaissent dans le projet de loi de finances initial ; tandis que les opérations des FC et des FS sont retracées a posteriori dans le cadre des lois de règlement du budget ;

- les opérations en capital sur emprunts extérieurs affectés,
- et les opérations des budgets rattachés pour ordre à celui de l'Etat (BRPO) qui correspondent aux budgets des établissements publics à caractère administratif, dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière, mais dont les comptes sont rattachés à ceux de l'Etat dans toute la mesure où c'est ce dernier qui les alimente en très grande partie.

Un dernier tableau permettra de comprendre cette présentation des différents éléments qui composent le document budgétaire.

#### Présentation schématisée de la structure budgétaire

Budget de l'Etat			Opérations des établissements à caractère administratif dotés de Budgets Rattachés pour Ordre à celui de l'Etat	
Opérations des Ministères et autres services non individualisés	Opérations des FT			Opérations en capital sur emprunts extérieurs affectés
	FST	FC		
Opérations sur Fonds spéciaux				

La structure budgétaire permet donc de saisir de manière synthétique des parties différentes, dont l'ensemble forme la loi de finances annuelle et le budget.

Ceci signifie qu'au-delà de l'apparente diversité des éléments qui le composent, il y a une unité fondamentale du document budgétaire global, puisque toutes ses parties sont présentées en même temps au vote parlementaire, et obéissent au même régime juridique en ce qui concerne leur élaboration et leur exécution (voir module sur l'élaboration de la loi de finances et du budget de l'Etat).

### 3.3. L'ELABORATION ET LE VOTE DE LA LOI DE FINANCES ET DU BUDGET

#### INTRODUCTION

Le présent module a pour objet de répondre à la question suivante :

Comment sont préparés et votés le budget et la loi de finances ?

Concrètement, les pouvoirs Exécutif et Législatif se partagent les rôles dans le processus budgétaire selon un cadre juridique et un calendrier définis par la Constitution et la loi organique du budget :

Ainsi, le pouvoir exécutif est chargé de la préparation du projet de loi de finances et de budget (et ensuite de leur exécution) tandis que le pouvoir législatif a pour mission la discussion et l'adoption (a priori) de ces projets, par le vote de la loi de finances initiale ; et ensuite le suivi et le contrôle de l'exécution (a posteriori) à travers le vote (éventuel) de lois de finances complémentaires et le vote (obligatoire) de la loi de règlement du budget.

Ainsi, l'élaboration et l'exécution de la loi de finances et surtout du budget sont de la compétence de l'Exécutif qui, à travers la préparation du projet de budget, concrétise ses choix en matière de développement économique et social. Dans ce cadre, la lettre de cadrage, sous forme de circulaire, adressée par le Premier Ministre aux différents départements ministériels, reflète les orientations arrêtées de façon consensuelle entre les différentes composantes du Gouvernement.

Après réception de la lettre de cadrage, les départements ministériels formulent leurs propositions budgétaires au ministère des finances qui joue un rôle primordial dans la coordination du processus de préparation, d'orientation et du suivi du projet de budget et de loi de finances.

Le vote de la loi de finances et du budget constitue pour sa part une compétence réservée du Législatif ; il s'agit de l'acte par lequel une assemblée parlementaire exprime la volonté collective de la représentation nationale. Il constitue donc la formalité essentielle qui confère à un acte sa qualité de loi. En ce qui concerne les finances de l'Etat, le vote de la loi de finances et du budget concrétise essentiellement le principe de la spécialité budgétaire, qui ne se manifeste pas uniquement par l'obligation faite au gouvernement d'effectuer une présentation détaillée des recettes et des dépenses, mais aussi par un vote parlementaire détaillé et spécialisé.

Nous allons voir dans les développements qui suivent les étapes de l'élaboration (CHAPITRE I) puis du vote de la loi de finances et du budget (CHAPITRE II).

## **CHAPITRE I - LA PREPARATION DU PROJET DE LOI DE FINANCES ET DE BUDGET**

La préparation du projet de loi de finances fait partie des attributions du pouvoir Exécutif, et plus particulièrement de celles du Président de la République, puisqu'elle constitue un élément de la "*politique générale de l'Etat*" citée à l'article 58 de la Constitution du 1<sup>er</sup> juin 1959.

En effet, cet article dispose que :

*"Le gouvernement veille à la mise en œuvre de la politique générale de l'Etat, conformément aux orientations et aux options définies par le Président de la République."*

La compétence du Président de la République est en outre confirmée par l'article 25 alinéa 3, de la LOB, puisque c'est lui qui "*arrête*" le projet de loi de finances de l'année, après son établissement par les différentes administrations concernées.

Il s'agit là d'une compétence exclusive du pouvoir Exécutif, d'un partage des compétences strictement délimité et organisé par la loi.

Tous les ministres jouent également un rôle important en matière de préparation des projets de lois de finances car même si c'est le Président de la République qui "*arrête*" le projet de loi de finances ce n'est pas lui qui le prépare matériellement, et il est aidé en cela par ses collaborateurs, sous la supervision du 1<sup>er</sup> ministre qui assure la coordination des différents ministères.

Le ministre des finances remplit également une fonction essentielle, car c'est lui qui établit l'ensemble des prévisions de recettes de l'Etat, en plus des prévisions de dépenses de ses propres services, et qui centralise avant de les transmettre au 1<sup>er</sup> ministre l'ensemble des prévisions de dépenses des autres départements, opérant de ce fait un arbitrage préalable entre les différentes priorités<sup>43</sup>.

En effet, à partir du mois de mars de chaque année, les services financiers des différents départements commencent à préparer leurs projets de dépenses pour l'année suivante, et transmettent l'ensemble au ministère des finances courant août.

Enfin, le tout est transmis au 1<sup>er</sup> ministre qui coordonne l'ensemble, et arbitre éventuellement entre les différents départements, et notamment entre le ministère des finances et un ou plusieurs autres ministères.

A l'issue des différents arbitrages, le projet est discuté en Conseil de la République, et arrêté par le Président de la République.

Il est alors déposé sur le bureau de l'organe législatif, au plus tard le 25 octobre (et non plus le 15 novembre comme c'était le cas avant 2004).

La compétence de l'Exécutif se retrouve également en matière de préparation des éventuels projets de lois de finances complémentaires, ainsi que pour ce qui concerne le projet de loi de règlement du budget.

En fait, les lois de finances, parce qu'elles constituent des actes de prévision et d'autorisation, se distinguent de tous les autres types d'instruments législatifs par au moins trois caractéristiques :

En effet, la phase d'élaboration du budget et de la loi de finances est différente de l'élaboration de tout autre projet ou proposition de loi, car elle se divise en plusieurs étapes clairement déterminées par la LOB ; à savoir :

- la phase de fixation des grands objectifs de la politique budgétaire (SECTION I) ;

---

<sup>43</sup> Les attributions du ministère des finances sont fixées par le décret n° 75-316 du 30 mai 1975 : il est organisé par le décret n° 91-556 du 23 avril 1991, tel que complété ultérieurement, notamment par les décrets n° 96-259 du 14 février 1996, n° 2001-2729 du 26.11.2001, n° 2005-492 du 1<sup>er</sup> mars 2005 (JORT n° 19 du 8 mars 2005, p 619-622) et n° 2007-1198 du 14 mai 2007 (JORT n° 40 du 18 mai 2007, p 1651).

- la phase des tractations ou discussions budgétaires entre les différents services concernés des ministères et le ministère des finances, puis éventuellement le premier ministre (SECTION II) ;
- la phase d'établissement de la loi de finances et du budget de l'Etat (SECTION III).

### **Section I - Fixation des objectifs de la politique budgétaire**

La fixation des grands objectifs de la politique budgétaire est, en Tunisie, une compétence exclusive du Président de la République (§1).

En revanche, la traduction en articles et tableaux de ces objectifs appartient aux différents ministères, et plus particulièrement au ministère des finances et au 1<sup>er</sup> Ministère (§2).

#### **§ 1 - Autorité compétente pour la fixation des objectifs**

La constitution tunisienne du 1<sup>er</sup> juin 1959 donne au Président de la République le pouvoir de fixer les grandes orientations de la politique nationale, qui comporte notamment la fixation de la politique budgétaire annuelle.

En effet, l'article 49, alinéa 1<sup>er</sup> de la constitution (non modifié par la révision référendaire du 1<sup>er</sup> juin 2002) dispose que :

*"Le Président de la République oriente la politique générale de l'Etat, en définit les options fondamentales et en informe la Chambre des Députés".*

Légalement, aucune contrainte ne s'impose au Président de la République quand il s'agit de choisir les orientations de la politique budgétaire.

Cependant, il est aidé dans cette tâche par un certain nombre de données objectives qui servent à éclairer son choix en vue de la solution budgétaire la plus indiquée.

Ces données concernent l'évolution des recettes budgétaires, leur structure, l'évolution de la conjoncture interne et internationale (notamment les engagements internationaux en cours), la spécificité de la production nationale, la répartition des richesses ainsi que les besoins de financement des divers secteurs.

Bien entendu, le Président de la République peut arrêter certaines options qu'il considère fondamentales indépendamment de toute autre considération, comme par exemple le choix en faveur de la protection de l'environnement, le soutien aux zones défavorisées ou l'emploi des jeunes.

Dans ce dernier cas, les données objectives ne servent qu'à fixer les priorités en question.

A l'issue de la fixation des objectifs de la politique budgétaire il appartient au gouvernement de les traduire en termes juridiques dans le cadre de l'élaboration du projet de LF et de budget.

## **§ 2 - Préparation concrète du projet de Loi de Finances et de budget**

Une fois les orientations budgétaires fixées, elles sont communiquées aux différentes administrations par le 1<sup>er</sup> ministre, car c'est le gouvernement qui a la compétence exclusive pour la préparation matérielle et physique du projet de loi de finances et de budget.

On justifie cette exclusivité par la technicité de la matière.

En effet, seul le gouvernement et ses services spécialisés sont capables d'évaluer leurs besoins et les moyens dont ils peuvent disposer.

De plus, la loi de finances comporte une particularité, en ce sens qu'elle ne peut être présentée que par l'organe exécutif, contrairement aux autres projets de lois qui peuvent émaner de l'organe législatif.

Il convient de s'intéresser en détail au calendrier de la préparation du budget de l'Etat (A), et ensuite à l'évaluation des recettes et des dépenses par le gouvernement (B).

### ***A - Calendrier de préparation du budget***

La communication des objectifs de la politique budgétaire par le 1<sup>er</sup> Ministre aux autres ministères s'effectue au cours du mois de mars de chaque année, au moyen de ce qu'il est convenu d'appeler la "*lettre de cadrage*", dans laquelle il fixe aux différents services financiers les orientations et principes retenus.

La lettre de cadrage prend en Tunisie la forme d'une circulaire explicative (à caractère interne et généralement non publiée), et fixe également le calendrier budgétaire de réalisation du projet de loi de finances afin que celui-ci parvienne dans les délais devant l'organe législatif.

En fait, les délais étaient assez «*élastiques*» à l'origine, dans la mesure où la seule date précise était celle du 25 novembre, correspondant à la limite temporelle de dépôt du projet de LF auprès de l'organe législatif afin que celui-ci puisse procéder à l'examen et à au vote à l'échéance du 31 décembre.

Par la suite, l'article 25 de la LOB a exigé que les ministres remettent «*au cours du mois d'août*» leurs prévisions de dépenses au MF pour qu'il puisse y ajouter ses prévisions de recettes et «*boucler*» le projet de LF dans les temps.

En effet, la préparation matérielle du projet de LF et de budget s'effectue en plusieurs étapes et fait intervenir les membres du gouvernement sous la direction du ministre des finances.

Mais ces délais étaient encore trop imprécis, et le législateur est intervenu en 2004 pour apporter des précisions supplémentaires et encadrer de manière plus stricte le déroulement de la préparation du projet de LF et de budget.

C'est notamment ce qui ressort de la lecture de l'article 25 (nouveau) de la LOB - désormais article 23 - selon lequel :

*"Les chefs d'administration établissent les prévisions annuelles de dépenses des services qui leur sont rattachés et les adressent au MF avant la fin du mois de mai de chaque année.*

*Le MF examine ces propositions, y ajoute les prévisions de recettes et élabore le projet de loi de finances.*

*Ce projet est discuté par le Conseil des ministres et arrêté sous sa forme définitive par le Président de la République. Il est ensuite soumis à la chambre des députés et à la chambre des conseillers, au plus tard le 25 octobre de l'année précédant celle relative à l'exécution de la LF présentée".*

En fait, cette «révision» des délais vient légaliser une pratique administrative antérieure, dans la mesure où, dès 1982, chaque ministère élaborait ses prévisions de dépenses à compter de la réception de la "lettre de cadrage", et les demandes de crédits de chaque département étaient en général finalisés au cours du mois de mai de chaque année.

La nouveauté consiste cependant dans la fixation du délai de remise du projet de LF et de budget à l'organe législatif, qui passe du 25 novembre au 25 octobre, ce qui est logique compte tenu de la tâche à accomplir et du fait qu'il existe désormais deux chambres au sein du pouvoir législatif.

La transmission des prévisions de dépenses de tous les départements ministériels au MF - qui est aussi un département dépensier au même titre que les autres, et donc qui fixe aussi ses prévisions de dépenses - s'explique par une raison logique, à savoir le fait qu'il soit le seul département chargé de la prévision des recettes (puisqu'il les collecte) et qu'il est donc en mesure de réaliser les arbitrages entre les propositions de dépenses de tous les départements, y compris le sien, et les ressources prévisibles pour l'année suivante dans le cadre de l'élaboration du projet de LF et de budget.

Il convient par conséquent de se pencher sur les méthodes d'évaluation des recettes et des dépenses.

## ***B - Evaluation des recettes et des dépenses***

L'évaluation des recettes et des dépenses se fait selon des méthodes bien précises afin d'approcher le plus près possible de la réalité, dans la mesure où le budget de l'Etat est en étroite relation avec l'économie nationale, et de plus en plus avec l'économie mondiale.

### ***1 • ) - Evaluation des recettes***

L'évaluation des recettes est effectuée par le ministère des finances parce que tous les services qui collectent les recettes dépendent de lui.

C'est une évaluation relativement compliquée car elle est tributaire de certains éléments extérieurs à l'administration, comme l'attitude des agents économiques, ou la variation de la conjoncture.

Mais en dépit de ces difficultés, le ministère des finances cherche à évaluer de la manière la plus exacte possible les recettes de l'Etat.

A cet effet, les services concernés ont le choix entre deux méthodes :

- la méthode forfaitaire (a) ;
- et la méthode d'évaluation directe des recettes (b).

#### *a. La méthode forfaitaire*

Il s'agit d'une méthode qui se base sur les résultats constatés au cours des années précédentes, en les adaptant aux changements de la législation fiscale intervenus entre temps.

Elle comporte deux variantes : une variante simple (1) et une variante améliorée (2).

##### *1 La version simple : le système de la pénultième année*

Le système de la pénultième année consiste à évaluer les recettes budgétaires en faisant référence aux recettes réalisées au cours de l'année précédant celle de la préparation du budget tout en les adaptant aux modifications intervenues entre temps en matière de législation fiscale (par ex : changement des taux de l'impôt).

Cette méthode est simple, mais n'est pas efficace pour deux raisons :

- En se basant sur les recettes de la pénultième année pour évaluer les recettes de l'année à venir, ce système considère que l'économie évolue de façon régulière. Or, cela est faux puisque l'économie connaît des périodes de crise et des périodes de croissance, son évolution est irrégulière.

Ce système considère en outre qu'il existe un lien automatique entre l'augmentation du taux de l'impôt et le rendement de cet impôt. Or, cela ne se vérifie pas toujours. En effet, le plus souvent, l'aggravation du taux d'un impôt pousse les contribuables à la fraude, et donc on risque plutôt de constater une baisse des recettes.

##### *2. La version améliorée : le système des tantièmes de majoration*

Le système des tantièmes de majoration consiste à prendre comme base de calcul les recettes réalisées au cours de l'année précédant celle de préparation du budget mais en tenant compte de la moyenne des recettes réalisées au cours des 5 années antérieures. Par exemple, pour évaluer les recettes du budget de l'année 2001, on prend comme base le montant des recettes de l'année 1999, à laquelle on applique la moyenne des variations des recettes constatées au cours des cinq années précédentes, c'est à dire depuis 1994.

Il s'agit d'un système déjà plus intéressant que le précédent puisqu'il prend en considération les résultats réalisés sur une plus longue période, mais cela demeure une méthode d'évaluation forfaitaire, et par conséquent plus ou moins imprécise.

En tout état de cause, et quelle que soit la variante choisie, la méthode forfaitaire est relativement inefficace car elle ne tient pas assez compte de la conjoncture économique et reste inadaptée aux finances publiques modernes.

#### *b. La méthode de l'évaluation directe*

La méthode d'évaluation directe des recettes repose sur une analyse très précise de la conjoncture économique et des effets qu'elle peut avoir sur le montant des recettes attendues.

La base de la prévision est constituée par les recettes réalisées dans le proche passé.

On essaie autant que possible de tenir compte des résultats les plus récents.

Par la suite, on considère chaque recette en particulier et on analyse tous les facteurs qui seraient capables d'entraîner, soit une augmentation, soit une diminution de ladite recette. Ces facteurs sont multiples, comme par exemple :

- les répercussions des modifications législatives,
- la politique gouvernementale,
- la conjoncture économique (inflation, crise),
- la conjoncture politique.

L'évaluation directe des ressources de l'Etat est donc une évaluation plus précise que l'évaluation forfaitaire. C'est cette méthode qui a été consacrée par l'article 26 (ancien) de la LOB selon lequel :

*"Les prévisions de recettes sont évaluées d'une manière directe par le ministère des finances compte tenu des prévisions du plan de développement et de la conjoncture économique générale."*

Il ne s'agit cependant pas d'une méthode infaillible.

En effet, l'évaluation des recettes est une opération complexe car l'administration des finances est obligée de tout prévoir, mais en sachant que certains événements, certains comportements, sont imprévisibles.

Par exemple, en matière d'impôts indirects, le ministère des finances ne dispose d'aucune information au moment de la préparation du budget, parce que les impôts indirects sont des impôts que l'on paie instantanément et immédiatement et leur perception n'est pas décalée comme c'est le cas pour les impôts directs.

Il est par conséquent difficile d'évaluer une année à l'avance ce que vont rapporter les impôts indirects.

En dépit de ces difficultés, c'est cette méthode qui demeure pour l'instant la moins mauvaise et qui continue à être appliquée.

Elle a cependant été affinée et assouplie dans le cadre d'une reformulation de l'article 26 de la LOB - devenu article 24, alinéa 1 - qui n'exige plus expressément une «évaluation directe», mais celle-ci demeure implicite, dans la mesure où il est fait référence à une détermination des prévisions par catégorie de recettes - ce qui est assez précis : cela recouvre en effet l'ensemble des recettes ordinaires et non ordinaires - et compte tenu de l'équilibre économique de l'année considérée, ce qui va dans le sens d'une précision plus grande que celle relative à la prise en compte des prévisions du «*plan de développement et de la conjoncture économique générale*».

Ainsi, le nouvel article 24 de la LOB - révision de 2004 - dispose que :

*«Les prévisions de recettes sont arrêtées par le MF selon les catégories de recettes, et ce, dans le cadre de l'équilibre économique de l'année considérée».*

### *1. Evaluation des dépenses*

L'évaluation des dépenses consiste à déterminer ce que l'Etat va dépenser au cours de la prochaine année, et cette opération débute en principe suite à la réception de la «*lettre de cadrage*» transmise par le premier ministre, c'est à dire vers le mois de mars de chaque année.

L'évaluation des dépenses est une procédure à la fois simple dans la mesure où l'Etat maîtrise dans un certain sens ses recettes ; et complexe parce qu'elle fait intervenir tous les départements ministériels, qui doivent veiller à la cohérence entre les demandes de crédits préparées par leurs services et les orientations de la lettre de cadrage.

L'article 25 (ancien) de la LOB - désormais article 23 - prévoyait ainsi que :

*«Les chefs d'administration établissent chaque année leurs prévisions de dépenses ... »*

Cette compétence ministérielle n'a pas été remise en cause par la révision de la LOB en 2004, dans la mesure où celle-ci a principalement modifié les délais du calendrier budgétaire, et a reclassé l'article 25 en un article 23, mais sans retirer la compétence d'évaluation des dépenses de leurs services aux ministres.

Cependant, les modalités concrètes d'évaluation des dépenses par les chefs de départements ministériels ont été modifiées en 2004 :

- d'une part à cause de la suppression de la notion de «*services votés*» (abrogation de l'article 28 de la LOB) sur laquelle reposait en partie cette évaluation ;
- et d'autre part du fait de l'inclusion au sein de l'article 26 de la LOB - désormais article 24 - auparavant consacré uniquement aux modalités de prévision des recettes par le MF, de dispositions relatives aux modalités d'évaluation des dépenses (sous-entendu par les chefs des départements ministériels).

En effet, l'article 24, alinéa 2<sup>nd</sup> de la LOB dispose que :

*«Les prévisions de dépenses sont déterminées sur la base des besoins de fonctionnement prévisibles des différents services et selon l'état de réalisation des projets et programmes de développement».*

Ainsi, comme précédemment, l'évaluation va d'abord porter sur les dépenses fixes qui se répètent tous les ans, telles que les loyers, les dépenses d'entretien ordinaire, ou les salaires des fonctionnaires déjà en poste : c'est ce que l'on appelait auparavant les «*services votés*» - catégorie abrogée - et qui recouvre aujourd'hui la notion de «*besoins de fonctionnement prévisibles*» des différents services.

En effet, la majorité des dépenses de l'Etat se composait avant la suppression de cette catégorie en 2004 de services votés, c'est-à-dire de crédits relatifs à l'ensemble des sommes jugées indispensables au fonctionnement des services publics dans les mêmes conditions que l'année précédente, afin d'assurer la continuité de l'Etat ; et la notion actuelle de «*besoins de fonctionnement prévisibles*» semble correspondre au même type de crédits, mais avec moins de rigidité.

Ainsi, alors que l'évaluation des anciens SV obéissait à un calcul somme toute assez contraignant, celle des «*besoins de fonctionnement prévisibles*» semble nettement plus souple conformément à la formulation de l'article 24 alinéa 2<sup>nd</sup> actuel de la LOB<sup>44</sup>.

Concrètement, cela signifie que les services chargés de prévoir les dépenses au sein de chaque ministère, doivent évaluer l'ensemble des montants nécessaires au fonctionnement des services centraux et régionaux (déconcentrés) du département concerné, aussi bien d'un point de vue humain que matériel.

Ensuite, l'évaluation des dépenses de chaque département, porte aussi sur les nouvelles dépenses que le ministère souhaite réaliser au cours de l'année suivante, soit pour recruter de nouveaux agents, soit pour acheter du matériel neuf, louer ou construire de nouveaux locaux.

C'est ce qu'on appelait auparavant les *mesures nouvelles*, et qui correspond actuellement plutôt à la notion de prévisions de dépenses «*selon l'état de réalisation des projets et programmes de développement*» (article 24, alinéa 2 de la LOB).

---

<sup>44</sup> En effet, les SV représentaient, selon l'article 28 (ancien) de la LOB - abrogé - «*les crédits inscrits au budget des dépenses ordinaires de l'année précédente diminué des dotations non renouvelables et augmentés de ceux afférents aux ajustements aux besoins des services*». L'alinéa 2<sup>nd</sup> du même article ajoutait que les ajustements aux besoins devaient tenir compte de l'incidence en année pleine des mesures adoptées au titre de la gestion précédente et de l'évolution inéluctable de certaines charges publiques.

Cette référence à «*l'état de réalisation des projets et programmes*» pour l'évaluation des dépenses de développement (ou nouvelles) des ministères semble vouloir rationaliser la pratique des «*surévaluations*» de besoins.

En effet, dans la mesure où les dépenses autorisées par la LF ont un caractère limitatif, les services dépensiers ont souvent eu tendance à surévaluer leurs besoins pour être sûrs de ne pas manquer de moyens au cours de l'année.

C'est donc pour éviter un «*gonflage*» artificiel des besoins que l'article 24, alinéa 2<sup>nd</sup> de la LOB invite les chefs de départements à tenir compte de l'état d'avancement des projets et programmes, ce qui implique un calcul précis et une évaluation plus exacte de leurs prévisions de dépenses.

Ainsi, chaque ministère prépare une estimation des crédits qui lui sont nécessaires pour l'année à venir ; aussi bien au niveau des dépenses de gestion / fonctionnement que de celles de développement ; et une fois que les budgets sectoriels sont prêts, les demandes de chaque département sont adressées au ministère des finances..

On passe alors à l'étape de la discussion de ces projets qui va aboutir à la préparation du budget général : c'est la phase des tractations budgétaires.

## **Section II : Tractations budgétaires**

La phase des tractations budgétaires permet de faire la synthèse des différents budgets sectoriels, pour aboutir à l'établissement du projet de budget (général) de l'Etat.

Cette opération devait normalement commencer lieu au cours du mois d'août de chaque année, selon l'article 25 (ancien) de la LOB précité, mais le délai prévu par cet article a été avancé depuis 1982 au mois de mai, pratique légalisée depuis 2004 dans le cadre du nouvel article 25 de la LOB, désormais article 23, qui impose aux chefs d'administration d'adresser leurs prévisions de dépenses au MF «*avant la fin du mois de mai de chaque année*».

Il convient de souligner le rôle fondamental que joue le ministère des finances au niveau de cette phase, et dans l'élaboration du budget de l'Etat de manière générale.

Certes, il s'agit aussi d'un département demandeur comme les autres, qui doit procéder à l'estimation de ses besoins ; mais il est surtout le département chargé de l'évaluation des recettes puisque tous les services collecteurs de recettes en font partie.

A la lueur des estimations de recettes, le ministre des finances va ainsi pouvoir examiner les demandes des ministères et assurer leur adaptation aux disponibilités prévisibles.

Les premières discussions budgétaires se déroulent entre les services du ministère des finances et les différents services budgétaires des autres ministères qui lui transmettent leurs demandes de dépenses pour l'année à venir.

Le décret n° 96-259 du 14 février 1996 portant organisation du ministère des finances a notamment confié cette mission au «*Comité financier de l'administration du budget de l'Etat*».

Selon l'article 14 de ce texte, le Comité est également chargé :

*«de préparer en collaboration avec les départements et organismes concernés par le budget de l'Etat,( les budgets annexes : : expression appelée à être supprimée à compter de 2004) et les budgets des établissements publics».*

Cet organe est placé sous le contrôle des commissions inter-ministérielles.

Il existe également au sein du ministère des finances une commission chargée du suivi, de la préparation, de l'exécution et de l'évaluation de l'exécution du budget.

Elle se réunit à la demande de son président, c'est à dire le ministre des finances à l'occasion de la discussion des projets de budgets des départements ministériels.

L'importance des discussions budgétaires varie en fonction de l'importance des modifications introduites par rapport aux prévisions, mais aussi par rapport au budget de l'année précédente.

En période de restrictions budgétaires, les mesures de réduction imposées par le ministère des finances peuvent être assez importantes.

Chaque évaluation de dépenses de chaque ministère fait l'objet de discussions entre le représentant du ministère des finances et le représentant du ministère dépensier, à propos du contenu du budget sectoriel concerné.

Ces discussions se déroulent en principe à la manière d'une négociation, voire d'un marchandage sur l'étendue des dépenses prévues : en effet, on a d'un côté le représentant du ministère des finances qui cherche à diminuer les prétentions du ministère dépensier en se basant sur les budgets d'exécution de l'année précédente, et en sachant qu'il y a d'éventuelles surévaluations ; et de l'autre côté on trouve le ministère dépensier qui cherche à maintenir ses évaluations de dépenses ou à réduire le moins possible les prévisions initiales.

Si les discussions budgétaires n'aboutissent pas au niveau des services budgétaires et du ministère des finances (c'est à dire en cas de désaccord entre la Commission et le comité et les représentants des autres ministères), elles peuvent être soumises à l'arbitrage du ministre des finances (ministre des finances + chaque ministre concerné) ou même à celui du premier ministre auquel il appartiendra de trancher le différend en qualité de représentant du pouvoir exécutif.

A l'issue de la phase des tractations, transactions ou discussions budgétaires il appartient au ministère des finances de préparer le projet définitif de loi de finances et de budget.

### **Section III : Etablissement de la loi de finances et du budget de l'Etat**

Le ministère des finances a pour mission de regrouper de façon cohérente les différents budgets sectoriels afin de présenter un projet unifié, qui n'est pas la somme arithmétique des évaluations sectorielles, mais le résultat des tractations et arbitrages entre l'ensemble des besoins et les disponibilités globales attendues.

Le ministère des finances est le seul département à pouvoir réaliser cette opération, car c'est lui qui connaît les ressources disponibles et les résultats d'exécution des budgets précédents.

Il dispose par conséquent du maximum d'informations pour opérer la synthèse des budgets sectoriels, en leur ajoutant ses propres prévisions de recettes.

La préparation technique du budget de l'Etat (tableaux budgétaires : fonds du trésor, fonds spéciaux, budgets rattachés pour ordre); ainsi que la rédaction et la mise en forme des articles de la loi de finances qui l'accompagne, relèvent donc des services compétents du ministère des finances.

Cette phase de préparation matérielle est clôturée par une réunion du Conseil des Ministres, qui examine le projet dans sa globalité, au vu de renseignements plus précis sur les recettes collectées, sur l'évolution de la conjoncture économique, et aussi compte tenu de nouvelles mesures fiscales éventuellement envisagées par la loi de finances.

Le Conseil des Ministres peut notamment revoir le projet de budget à la lumière des nouvelles réformes envisagées.

Il va ensuite finaliser l'ensemble du document, et le transmettre au Président de la République «*l'arrête sous sa forme définitive*» (article 23, al. 3 de la LOB) et le dépose sur le bureau de l'organe législatif (chambre des députés et chambre des conseillers) pour examen et vote, au plus tard le 25 octobre de l'année précédant celle relative à l'exécution de la LF présentée (c'est-à-dire de l'année en cours).

Avant 2004, la date limite de dépôt du projet de LF auprès de l'organe législatif était le 15 novembre, mais cela ne donnait qu'environ 45 jours aux parlementaires pour examiner le texte et l'adopter. Par conséquent, le rallongement du délai d'examen du projet de LF par le pouvoir législatif ne peut que conférer davantage de poids au contrôle politique a priori qui va aboutir à l'adoption de la loi de finances annuelle.

La loi de finances obéit à une procédure d'adoption particulière, également distincte de celle qui concerne les autres textes législatifs.

## **CHAPITRE II : LE VOTE DE LA LOI DE FINANCES ET DU BUDGET**

Le projet de loi de finances et de budget fait l'objet d'un examen en commissions, puis en Assemblée plénière, avant son adoption et son vote au plus tard le 31 décembre de l'année précédant celle au titre de laquelle le texte est voté

L'examen du projet de LF (initiale, complémentaire ou de règlement du budget) par l'organe législatif appelle quelques remarques, quant aux documents examinés (SECTION I) ; au pouvoir d'amendement des députés concernant les modifications éventuelles du projet (SECTION II) ; et à la procédure détaillée du vote parlementaire en la matière (SECTION III).

### **Section I : L'examen des projets de lois de finances**

Selon l'article 23, alinéa 3 de la LOB - ancien article 25 - le projet de loi de finances et de budget doit être déposé au plus tard le 25 octobre sur le bureau de l'assemblée législative, mais cette disposition soulève quelques problèmes :

En effet, ce délai est peu contraignant car aucune sanction n'a été prévue dans le texte à l'encontre du dépôt tardif.

Il est arrivé dans la pratique que le projet soit déposé au-delà de l'ancienne date du 25 novembre.

Or, un tel retard peut réduire la portée du contrôle parlementaire, et la valeur de l'autorisation que l'organe législatif accorde en votant la loi de finances.

Par ailleurs, rien n'indique dans le texte de l'article 23 de la LOB précité, si le délai du 25 octobre concerne seulement le projet de LF et des tableaux budgétaires, ou bien également les documents d'information qui y sont annexés, tels que le rapport sur le budget de l'Etat dans le cadre de l'équilibre global économique et financier, l'analyse de l'évolution des recettes et des dépenses selon leur nature, les notes explicatives relatives aux dépenses de chaque chapitre selon leur nature et selon les programmes et les missions arrêtés ; tous documents dont l'article 25 - ancien article 27 - de la LOB prévoit qu'ils sont «*jointés au projet de LF*».

D'autres documents peuvent également servir à éclairer l'examen des députés, comme par exemple la liste des entreprises publiques bénéficiant d'une subvention, le rapport annuel de la BCT, ou encore la situation des caisses de sécurité sociale.

La loi organique du budget est muette en ce qui concerne ces documents d'information, et rien n'oblige par conséquent le gouvernement à les fournir d'office et dans les délais impartis à l'organe législatif ; mais celui-ci conserve la possibilité de les réclamer, afin de mieux évaluer le projet qui lui est soumis, et éventuellement d'exercer son pouvoir d'amendement.

Depuis la création d'une deuxième chambre au sein de l'organe législatif tunisien,, le projet est appelé à être examiné par ces deux chambres, à savoir la Chambre des Députés élue au suffrage universel, libre, direct et secret ; et la Chambre des Conseillers, dont les membres sont élus au suffrage indirect, libre et secret, par les membres élus des collectivités locales, et qui assure une représentation des collectivités locales (1 ou 2 membres par gouvernorat choisis parmi les membres élus des collectivités locales), de certaines catégories socioprofessionnelles (employeurs, agriculteurs et salariés), et peut même comporter certains membres nommés par le Président de la République «*parmi les personnalité et les compétences nationales*».

Cette deuxième chambre de l'organe législatif a été introduite dans le système constitutionnel tunisien par le référendum constitutionnel du 26 mai 2002, tel qu'entériné le 1<sup>er</sup> juin de la même année.

Les compétences financières de la Chambre des Députés et de la nouvelle «*Chambre des Conseillers*» sont notamment précisées par l'article 28 (nouveau) de la Constitution, alinéas 9, 10 et 11 ; selon lesquels :

*«Les projets de lois de finances sont soumis à la Chambre des Députés et à la Chambre des Conseillers» (al.9);*

*«La Chambre des Députés et la Chambre des Conseillers adoptent les projets de lois de finances et de règlement du budget conformément aux conditions prévues par la LOB. Si, à la date du 31 décembre, la Chambre des Conseillers n'adopte pas les projets de lois de finances tandis que la Chambre des Députés les a adoptés, ils sont soumis au Président de la République pour promulgation» (al.10) ;*

*«Le budget doit être adopté au plus tard le 31 décembre. Si, passé ce délai, les deux Chambres ne se sont pas prononcées, le dispositions des projets de lois de finances peuvent être mises en vigueur par décret, par tranches trimestrielles» (al. 11)*

Ainsi, l'exercice du pouvoir financier de l'organe législatif se trouve désormais partagé entre les deux chambres, mais avec une légère prééminence reconnue à la Chambre des députés, dans la mesure où, comme il est possible de le constater à la lecture de l'alinéa 10 de l'article 28 (nouveau) ; l'adoption du projet de loi de finances par la seule chambre des députés à l'échéance du 31 décembre, permet de ne pas attendre son adoption par la chambre des conseillers, et justifie la transmission du texte au Président de la République pour promulgation.

En tout état de cause, et dans la mesure où le projet de loi de finances est soumis à l'examen des deux chambres, les éventuelles modifications qui pourraient lui être apportées, peuvent être le résultat de l'intervention des deux instances qui se partagent désormais l'exercice du pouvoir législatif en Tunisie.

En tout état de cause, les députés examinent un texte qui a été préparé par le pouvoir exécutif, et peuvent alors, éventuellement, exercer leur droit d'amendement.

## **Section II : L'exercice du droit d'amendement**

La possibilité pour les parlementaires d'exercer leur contrôle sur le projet de loi de finances qui leur est soumis, se manifeste au niveau du droit d'amendement qui leur est reconnu.

Cependant, l'exercice de ce droit est fortement encadré, car il ne peut s'exercer qu'à la double condition d'obéir aux principes énoncés par l'article 30 de la LOB, et d'avoir lieu en commission restreinte et non en Assemblée Plénière.

L'exercice par les députés de leur droit d'amendement est en effet strictement réglementé par l'art 30 de la LOB - article 31 avant 2004, mais qui n'a pas subi de modification de contenu - qui dispose que :

*"Aucun article additionnel et aucun amendement 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 des recettes correspondantes ou d'une proposition d'économie, d'égal montant, sur l'ensemble des dépenses.*

*Les articles additionnels ou amendements, qui contreviennent à ces dispositions, sont disjointes de plein droit."*

La disjonction est une sanction de l'irrespect de cet article, qui consiste à laisser de côté la disposition litigieuse pour la réexaminer à un autre moment, lors d'une procédure législative ordinaire, et non pas dans le cadre du projet de loi de finances.

L'article 30 de la LOB procède d'un souci de rationalisation de l'activité parlementaire en matière financière.

L'interdiction des amendements qui n'ont aucun rapport avec le projet de loi de finances a pour objet de protéger l'équilibre global des finances publiques, en évitant les dispositions à caractère démagogique qui pourraient fausser l'équilibre budgétaire entre les ressources et les dépenses de l'Etat ; tout comme il vise à empêcher l'adoption de cavaliers budgétaires, c'est à dire d'articles n'ayant aucun lien avec les opérations financières de l'Etat.

Il convient cependant de préciser que des dispositions à caractère fiscal ne peuvent pas être considérées comme des cavaliers budgétaires, car elles auront une influence sur les recettes de l'Etat, ce qui entre dans le cadre des mesures en rapport avec les opérations financières de l'Etat.

En Tunisie, d'ailleurs, l'article 29 (nouveau) de la LOB - désormais article 26 - précise que le projet de loi de finances comporte des dispositions relatives :

*"à la mobilisation des ressources fiscales et non fiscales, ainsi que la détermination des procédures financières".*

Ce qui inclut d'emblée, dans le projet lui-même - qui est élaboré par le gouvernement - des dispositions autres que celles relatives aux recettes et aux dépenses figurant dans les tableaux budgétaires proprement dits.

En France, les sanctions des amendements portant atteinte au projet de loi de finances se divisent en deux séries différentes, selon la gravité de l'atteinte :

- Ainsi, l'article 40 de la constitution française de 1958 frappe d'irrecevabilité [et non de simple disjonction] toute proposition financière des députés qui perturbe l'équilibre de la loi de finances dans le sens d'une augmentation des dépenses sans augmentation de ressource, ou d'une diminution de dépenses sans proposition d'économie d'égal montant ; car il a pu arriver dans le passé que des propositions d'augmenter les dépenses ou de réduire les impôts aient été faites par des députés uniquement soucieux de leur popularité électorale, ce qui engendre le désordre financier et l'anarchie ;
- en revanche, la disjonction [sanction moins grave, car il s'agit d'un simple report dans l'examen] est organisée en France uniquement à l'égard des éventuels cavaliers budgétaires, conformément à l'article 42 alinéa 3 de l'ordonnance organique de 1959 relative aux lois de finances.

Les amendements qui perturbent l'équilibre du projet de loi de finances dans le sens d'une augmentation de recettes ou de dépenses sans propositions d'économie ou d'augmentation de recettes d'égal montant, sont donc sanctionnés en France par l'irrecevabilité et en Tunisie par la disjonction.

Mais, en réalité, il convient d'ajouter à la lecture de l'article 30 de la LOB, celle de l'article 44 alinéa 1<sup>er</sup> du règlement intérieur de la Chambre des Députés, qui organise une procédure d'examen, par la commission compétente concernée, de la recevabilité (ou non) des amendements parlementaires qui lui sont présentés.

Cette disposition concerne tous les types d'amendements, dans n'importe quel domaine, et par conséquent aussi les amendements de nature financière dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances.

On peut donc supposer que les députés pourront procéder de ce fait à une sorte d'auto-limitation qui se manifesterait par l'irrecevabilité - prononcée en commission - des dispositions perturbant l'équilibre des recettes ou des dépenses de l'Etat.

La liberté des parlementaires est ainsi fortement réduite en matière d'exercice de leur droit d'amendement ; et le vote lui-même est entouré d'une série de conditions en matière financière.

L'organe législatif n'est pas complètement impuissant par rapport au projet de loi de finances et de budget qui lui est transmis (et préparé) par le gouvernement.

En effet, l'article 31 de la LOB demeure en vigueur en la matière, sans autre changement que sa numérotation - il devient l'article 30 en 2004 - et permet aux députés d'amender le projet, mais conformément à des règles bien déterminées.

Ainsi, contrairement aux autres projets de lois qui pouvaient avant la révision constitutionnelle référendaire du 1<sup>er</sup> juin 2002 subir des modifications législatives sans limitation d'aucune sorte, les projets de lois de finances continuent de ne pouvoir subir qu'un nombre réduit de modifications de la part des députés.

Il convient d'ailleurs de préciser que depuis la révision constitutionnelle référendaire du 1<sup>er</sup> juin 2002, l'article 28 alinéa 3 (nouveau) de la Constitution du 1<sup>er</sup> juin 1959 précise que

: *«Les projets de loi présentés par les membres de la Chambre des Députés ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence une réduction des ressources publiques ou une augmentation des charges, ou de dépenses nouvelles» ;*

et l'alinéa 5 du même article ajoute que :

*«Ces dispositions s'appliquent aux amendements apportés aux projet de lois»,*

sans indiquer s'il s'agit des projets de lois déposé par les députés ou le Président de la République et sans limiter cette restriction aux seuls projets de lois de finances ce qui réduit d'autant le pouvoir d'amendement des députés concernant tous les types de projets de lois, car il n'y a pas lieu à distinguer lorsque le texte ne le fait pas.

De fait, en matière de recettes, les députés ne peuvent proposer qu'une augmentation ; et en matière de dépenses, ils ne peuvent proposer qu'une suppression ou une réduction.

En revanche, ils ne peuvent pas proposer une augmentation de dépenses, à moins de l'assortir d'une proposition d'augmentation de recettes correspondante, ou par voie d'économie sur les autres dépenses.

Dans le cas où les propositions d'amendement respectent les conditions de l'article 30 de la LOB, elles sont examinées par le gouvernement qui les accepte, ou les refuse.

En revanche, si ces propositions ne respectent pas les conditions posées par l'article 30 de la LOB, elles sont disjointes de plein-droit, c'est à dire qu'elles ne sont même pas discutées et sont laissées de côté.

Cette réglementation stricte s'explique par la volonté d'éviter toute proposition démagogique, c'est à dire uniquement destinée à plaire aux électeurs.

En outre, quelle que soit la modification proposée, elle doit respecter l'équilibre budgétaire.

C'est notamment ce qui explique la compétence accordée au gouvernement en matière d'arbitrage entre les propositions éventuellement contradictoires des deux chambres de l'organe législatif en matière de modifications du projet de LF.

En effet, dans la mesure où c'est le gouvernement qui prépare le projet de LF, il est en principe apte à en maintenir la cohésion globale en tenant compte des éventuels amendements proposés.

Ainsi, selon l'article 28, alinéa 2<sup>nd</sup> de la LOB :

*«Lorsque la chambre des conseillers adopte le projet de LF en y introduisant des amendements, le président de la chambre des conseillers soumet sans délai le projet au Président de la République et en informe le président de la chambre des députés. Dans ce cas, une commission mixte paritaire composée de membres des deux chambres est constituée, sur proposition du gouvernement, en vue d'élaborer, dans un délai de 3 jours, un texte commun approuvé par le gouvernement et portant sur les dispositions objet du désaccord entre les deux chambres».*

A cet égard, il est possible de remarquer que le délai d'élaboration d'un éventuel texte commun semble relativement court (3 jours), mais il peut s'expliquer par un souci de rationalisation du travail parlementaire, et par le fait que le nouveau texte doit ensuite être soumis à la chambre des députés pour approbation, dans un second délai de 3 jours, et ce, conformément à l'article 28, alinéa 3 de la LOB, selon lequel :

*«En cas d'accord sur un texte commun, celui-ci est soumis sans délai à la chambre des députés pour statuer définitivement dans un délai de 3 jours».*

Dans ce cas aussi, le nouveau texte ne peut être amendé qu'après accord du gouvernement.

Comme il est possible de le constater à propos de l'exercice du droit d'amendement, la question des délais est fondamentale, et mérite que l'on s'y attarde aussi en ce qui concerne l'examen et le vote du projet de LF.

### **Section III : Le vote de la loi de finances et du budget**

Le vote de la loi de finances est l'étape finale de la procédure budgétaire qui intervient à l'issue des débats budgétaires.

Il constitue l'une des manifestations de l'expression du consentement du peuple à l'impôt, et par conséquent du contrôle politique de l'usage des deniers publics.

Ce contrôle est organisé de manière à être le plus précis possible, pour que les députés puissent se prononcer en connaissance de cause [c'est l'objectif des principes budgétaires].

Ainsi, les discussions budgétaires sont séparées en deux étapes :

- la 1<sup>ère</sup> étape concerne la discussion du projet de loi de finances en commissions spécialisées qui obéit à la règle du secret des travaux (§ 1);
- et la 2<sup>ème</sup> étape consiste en une séance publique en assemblée plénière, au cours de laquelle a lieu le vote [ou plutôt les différents votes] proprement dit (§2).

Cette procédure est suivie en ce qui concerne le vote des lois de finances initiales ou complémentaires, ainsi que le vote des lois de règlement du budget.

Un aspect particulier au vote des lois de finances initiales mérite cependant d'être signalé, à savoir la question des délais de vote, qui acquiert en la matière une dimension spécifique (§3).

### **§ 1 - L'examen du projet de loi de finances**

Lorsque le projet de loi de finances est déposé sur le bureau de l'organe législatif, il est réparti entre les commissions spécialisées chargées d'en instruire les différentes rubriques, et leurs travaux ne font pas l'objet d'une quelconque publication ni publicité (secret des travaux).

En effet, conformément à l'article 30 (nouveau), alinéa 2, de la Constitution :

*«La Chambre des Députés et la Chambre des Conseillers élisent, parmi leurs membres, des commissions pour procéder à l'examen du projet de plan de développement, et d'autres pour examiner les projets de lois de finances».*

Les commissions spécialisées dans l'examen des projets de lois de finances se distinguent de celles appelées «*commissions permanentes*», prévues par l'article 30 (nouveau) alinéa 1<sup>er</sup> de la Constitution, également élues par les 2 chambres parmi leurs membres, mais principalement destinées, elles, à fonctionner sans interruption, y compris pendant les vacances des 2 chambres.

Quoi qu'il en soit, les travaux des commissions tant permanentes que spécialisées, ne sont pas publics, et c'est ce qui les distingue du vote en Assemblée Plénière.

C'est au sein des commissions permanentes que s'exerce le droit d'amendement des députés.

Du fait de la spécialisation différente des commissions, certaines d'entre elles peuvent remplir facilement leur mission, tandis que d'autres risquent de rencontrer des difficultés de compréhension des documents qui leur sont transmis, même si elles ont toujours la possibilité de convoquer des membres du gouvernement pour leur demander des explications.

De plus, il convient de signaler que les documents explicatifs accompagnant le projet de loi de finances en vue d'assurer l'information des députés - prévus par l'article 27 (nouveau) de la LOB, désormais article 25 - tels que notamment le rapport sur le budget de l'Etat dans le cadre de l'équilibre global économique et financier, l'analyse de l'évolution des recettes et des dépenses selon leur nature, ou encore les notes explicatives relatives aux dépenses de chaque chapitre selon leur nature et selon les programmes et les missions arrêtés ; ne sont pas soumis aux mêmes conditions de délai que le projet de loi de finances lui-même [c'est à dire dépôt auprès de l'organe législatif au 25 octobre de chaque année au plus tard] et peuvent éventuellement être remis plus tard [mais avant l'échéance du 31 décembre quand même]..

Enfin, rien n'empêche la soumission, en même temps que le projet de loi de finances d'autres projets de lois, qui mobilisent par conséquent l'attention des députés à un moment crucial.

Au cours de l'examen du projet de loi de finances en commissions spécialisées les députés peuvent poser des questions aux ministres, et c'est à ce moment-là que les propositions d'amendements sont éventuellement examinées.

L'examen du projet de loi de finances par les commissions permanentes obéit à des délais stricts, afin de respecter l'échéance du 31 décembre.

Enfin, à l'issue de ses travaux, chaque commission rédige un rapport qui clôt son examen, sauf la commission des finances, qui rédige deux rapports :

- 1 rapport sur le budget de l'Etat ;
- et 1 rapport sur le budget économique.

L'intérêt de l'examen du projet de loi de finances au sein des commissions permanentes est double :

- il permet d'une part l'information détaillée des députés quant au projet de loi de finances ;

- d'autre part, c'est uniquement au sein des commissions permanentes que les députés peuvent exercer leur droit d'amendement, convoquer les membres du gouvernement et faire appel à des experts ;
- enfin, l'examen préalable au sein des commissions permanentes rationalise les débats budgétaires, en allégeant la procédure et en orientant la discussion au niveau de l'Assemblée Plénière.

## **§ 2 - Les débats et le vote public en Assemblée Plénière**

Avec la clôture des discussions au niveau des commissions permanentes on inaugure l'étape des débats en Assemblée plénière, qui, contrairement aux travaux en commissions, sont publics et sont à la fois généraux et spécialisés.

Ces débats sont inaugurés par une lecture du 1<sup>er</sup> ministre, qui présente l'orientation générale pour l'année à venir.

Ensuite, le rapporteur de la commission des finances lit les deux rapports établis par celle-ci, et enfin les autres députés peuvent intervenir.

Traditionnellement, on procède d'abord au vote des dépenses, et ensuite au vote des ressources.

En effet, les députés discutent d'abord de la nécessité des charges publiques, et ensuite de la manière de les couvrir [bien qu'au niveau gouvernemental, les recettes soient fixées au préalable au sein du ministère des finances, qui procède, à la lumière de ces prévisions, aux arbitrages entre les différentes priorités des départements ministériels].

La LOB organise la spécialité du vote parlementaire en matière budgétaire (articles 30 et 31 anciens de la LOB, devenus les articles 29 et 30 suite au reclassement et aux modifications opérées en 2004) ; c'est à dire que le projet de loi de finances n'est pas voté en une seule fois et en bloc, mais subdivisé en plusieurs votes partiels aussi bien au niveau des recettes que des dépenses (tableaux budgétaires), et également en ce qui concerne la partie législative du projet de loi de finances.

Il s'agit par ailleurs d'un vote ordinaire, comme pour les projets de lois ordinaires, soit à la majorité absolue (la moitié + 1).

On distingue généralement le vote du dispositif de la loi de finances et le vote de la 2<sup>ème</sup> partie du projet de loi de finances, qui correspond aux dépenses et aux recettes de l'Etat.

Pour le dispositif, il s'agit d'un vote par article, comme pour toutes les autres lois.

Pour les tableaux budgétaires, le vote des recettes est séparé de celui des dépenses.

En effet, en ce qui concerne les recettes :

- il y a 2 votes pour les recettes du budget général [= 1 vote pour chaque titre] ;
- et 1 vote pour les recettes de chaque fonds spécial du trésor.

Pour les dépenses :

- il y a 1 vote pour chaque partie ;
- puis un vote pour chaque chapitre ;

En ce qui concerne les établissements publics, la totalité des recettes et la totalité des dépenses font l'objet d'un vote pour chaque chapitre.

Enfin, l'ensemble des dispositions de la loi de finances fait l'objet d'un vote global et final.

Toutefois, la spécialisation du vote des dépenses n'est pas poussée jusqu'à l'article, qui est une subdivision des parties, car cela risquerait d'être trop long et fastidieux.

Quant au contenu du vote proprement dit, c'est à dire la liberté d'expression des parlementaires, il faut dire qu'elle est grandement limitée par le poids des décisions financières antérieures [d'ailleurs votées par les parlementaires eux-mêmes].

En effet, il existe des servitudes financières qui pèsent sur le vote des députés, et qui tiennent à plusieurs facteurs :

- d'une part, les mesures précédemment votées en faveur d'un service deviennent des sortes de droits acquis qui se renouvellent chaque année : ce sont les services votés. Lors du vote du projet de loi de finances, ces services votés sont bien présentés au vote, mais les parlementaires ne rediscutent pas ces sommes, qui sont par conséquent acceptées presque d'office ;

- d'autre part, les programmes précédemment votés dans le cadre des crédits de programmes, constituent également, en ce qui concerne les dépenses de développement une sorte d'acquis qu'il est nécessaire de mener à terme, et qui ne feront pas l'objet de contestations ;
- enfin, les engagements internationaux précédemment signés et ratifiés, constituent aussi une sorte d'obligation de dépenser pour l'Etat, qui doit les honorer [dette publique].

Ainsi, la loi de finances ne peut pas remettre en cause les engagements financiers antérieurs.

De manière générale, la loi de finances ne peut pas avoir pour objet ou pour conséquence d'abroger une loi ou d'intervenir à la place d'une autre loi.

### **§ 3 : Les délais d'examen et le vote des projets de lois de finances**

L'alinéa 11 de l'article 28 (nouveau) de la Constitution tunisienne du 1<sup>er</sup> juin 1959 pose la date butoir du 31 décembre en ce qui concerne l'adoption du projet de loi de finances et de budget par l'une au moins des deux chambres, sous peine de sa mise en œuvre par décret, par tranches trimestrielles, ce qui était déjà le cas précédemment.

Par ailleurs, en ce qui concerne les modalités du vote proprement dit de ce projet de loi particulier, l'alinéa 10 du même article 28 de la Constitution tunisienne renvoie à la LOB, puisqu'il dispose que :

*«La Chambre des Député et la Chambre des Conseillers adoptent les projets de lois de finances et de règlement du budget conformément aux conditions prévues par la LOB».*

Ces conditions sont notamment prévues par les articles 27, 28 et 29 de la LOB - anciens articles 29 (bis), 29 (ter) et 30 (nouveaux) - insérés dans la LOB par la loi organique n° 2004-42 du 12 mai 2004 modifiant et complétant la LOB n° 67-53 du 8 décembre 1967.

Ainsi, l'article 27 de la LOB dispose dans son alinéa 1<sup>er</sup> que :

*«La chambre des députés examine le projet de LF dans un délai n'excédant pas 6 semaines à partir de la date de son dépôt».*

Ceci veut dire qu'entre le 25 octobre et la fin du mois de novembre, la chambre des députés est censée avoir examiné le projet de LF et lui avoir apporté d'éventuelles modifications.

L'alinéa 2<sup>nd</sup> de l'article 27 de la LOB poursuit en précisant que :

*«Le président de la chambre des députés informe sans délai le Président de la République et le Président de la chambre des conseillers de l'adoption du projet de la LF par la chambre des députés, l'information est accompagnée du texte adopté».*

Cette disposition nous éclaire sur la préséance de la chambre des députés - par rapport à la chambre des conseillers - en ce qui concerne l'examen du projet de LF, mais indique également que la transmission du projet doit s'effectuer sans délai à l'échéance des 6 semaines précédemment prévues.

D'ailleurs, une telle célérité se comprend lorsque l'on poursuit la lecture de l'article 27, alinéa 3 de la LOB qui prévoit un délai de seulement 10 jours pour ce qui est de l'examen du projet de LF par la chambre des conseillers.

En effet, il dispose que :

*«La chambre des conseillers achève l'examen du projet de LF adopté par la chambre des députés dans un délai maximum de 10 jours à partir de la date de sa soumission conformément au 2<sup>ème</sup> § du présent article».*

Le dernier alinéa de l'article 27 de la LOB concerne la soumission du projet de LF au Président de la République pour promulgation dans le cas le plus simple, à savoir en cas d'absence d'amendement(s) éventuellement introduit(s) par la chambre des conseillers. Ainsi, selon ce dernier alinéa :

*«Lorsque la chambre des conseillers adopte le projet de LF soumis par la chambre des députés sans y introduire d'amendement, le président de la chambre des conseillers le soumet au Président de la République pour promulgation et en informe le président de la chambre des députés, l'information est accompagnée du texte adopté».*

En revanche, la procédure est quelque peu différente dans le cas où la chambre des conseillers se hasarde à introduire un ou plusieurs amendements, puisque ces modifications doivent faire l'objet d'un texte commun des deux chambres, approuvé par le gouvernement dans un délai de deux fois 3 jours, conformément aux dispositions des alinéas 2 et 3 de l'article 28 de la LOB.

Par ailleurs, en cas d'impossibilité de parvenir à l'élaboration d'un texte commun par la commission paritaire regroupant des membres des deux chambres de l'organe législatif, et afin d'éviter tout blocage, le projet de LF est quand même transmis au Président de la République pour promulgation, conformément à l'alinéa 5 de l'article 28 de la LOB qui dispose que :

*«Si la commission mixte paritaire ne parvient pas à élaborer un texte commun dans le délai précité, le président de la chambre des députés soumet au Président de la République, pour promulgation, le projet de loi adopté par ladite chambre au plus tard le 31 décembre».*

En outre, si la chambre des conseillers ne se prononce pas du tout dans le délai de 10 jours qui lui est imparti pour l'examen du projet de LF préalablement examiné - et éventuellement amendé - par la chambre des députés, le projet de texte est néanmoins soumis au chef de l'exécutif pour promulgation à l'échéance du 31 décembre, en vertu de l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 28 de la LOB selon lequel :

*«Si la chambre des conseillers n'adopte pas le texte dans le délai prévu au § 3 de l'article 27 de la présente loi, le président de la chambre des députés soumet le projet de LF adopté par la chambre des députés au Président de la République au plus tard le 31 décembre pour promulgation».*

En tout état de cause, l'ensemble des procédures et conditions de dépôt des projets de LF (y compris les délais) ainsi leur adoption - au même titre que celles concernant les projets de LRB - telles que prévues aux articles 23, 25, 27 28, 42 et 43, entrent en vigueur après la constitution de la chambre des conseillers et l'adoption de son règlement intérieur, et ce, conformément à l'article 9 de la loi organique n° 2004-42 du 13 mai 2004 modifiant et complétant la LOB n° 67-53 du 8 décembre 2004 ; étant précisé que l'organisation du travail de la chambre des députés et de la chambre des conseillers ; ainsi que les relations entre elles, sont fixées par la loi organique n° 2004-48 du 14 juin 2004 telle que complétée par la loi organique n° 2006-32 du 22 mai 2006 <sup>45</sup>.

Pour ce qui est du vote proprement dit, l'article 30 (nouveau) de la LOB du 8 décembre 1967 - désormais article 29 - relatif aux modalités du vote du projet de LF, précise comme auparavant que :

*«La LF est votée dans les mêmes conditions que la loi ordinaire»*

En ce sens, la LF fait l'objet d'un examen par les commissions qui préparent chacune un rapport sur les dispositions dont elles ont pris connaissance.

En effet, chaque commission examine la partie du projet de LF qui relève de sa compétence, accompagnée des fiches explicatives.

Chaque commission peut également poser des questions écrites et/ou orales aux chefs des départements ministériels concernés.

A l'issue de son examen, chaque commission rédige ensuite un rapport qui servira de base aux discussions et explications en Assemblée plénière.

La discussion en Assemblée plénière commence par un débat autour du budget économique et du budget de l'Etat ; et se poursuit par des discussions chapitre par chapitre.

---

<sup>45</sup> (JORT n° 48 du 15 juin 2004, p 1556 à 1559) et (JORT n° 42 du 26 mai 2006, p 1389).

Le vote proprement dit, selon l'article 30 (nouveau) - désormais article 29 - de la LOB, porte pour sa part d'abord sur les prévisions de dépenses par section [et non plus par partie : étant précisé qu'il y a 5 sections composées de 12 parties] et par chapitre pour le budget de l'Etat.

La notion de catégorie d'établissement est définie par référence au ministère de rattachement.

Quant aux recettes, elles font l'objet d'un vote par titre (il y en a 2) pour le budget de l'Etat, et d'un vote concernant la totalité des recettes pour chaque FST.

En ce qui concerne les établissements publics, la totalité des recettes et la totalité des dépenses proposées font l'objet d'un vote pour chaque chapitre (par référence au ministère de rattachement).

A la fin de la procédure, l'ensemble des dispositions de la LF fait l'objet d'un vote global et final, qui porte aussi bien sur le dispositif que sur l'ensemble des sommes allouées.

Ce vote doit intervenir au plus tard le 31 décembre de l'année, conformément à l'article 28, alinéa 11 de la Constitution du 1<sup>er</sup> juin 1959, ainsi qu'à l'article 28 de la LOB.

A défaut, le projet de loi de finances et de budget peut être mis en vigueur par tranches trimestrielles renouvelables par décret présidentiel.

## **CONCLUSION**

Ainsi, par rapport aux autres lois, la LF est spécifique, non seulement parce que sa procédure d'élaboration est particulière et fait obligatoirement intervenir l'Exécutif ; mais également par son vote qui est légèrement différent du vote de toutes les autres lois. En effet, les amendements sont plus strictement réglementés que dans les autres domaines, et le vote lui-même est encadré dans des limites temporelles strictes, sans doute pour éviter les lenteurs.

Par ailleurs, la valeur juridique de la loi de finances est également particulière par rapport à celle des autres lois, car elle est bien entendu à caractère général, impersonnel et obligatoire, mais avec quelques traits qui lui sont propres ; comme cela sera présenté dans le cadre du module sur la loi de finances et le budget.

**BIBLIOGRAPHIE :**

- Bouvier (M.), *Finances publiques*, LGDJ, 8<sup>ème</sup> éd. Paris 2006
- Chikhaoui (L.), *Droit budgétaire, T.1, Finances publiques*, CPU, Tunis 2004.
- Ely, Mustapha, *Management des finances publiques*, Tunis : IHE Editions, 2005
- Lalumière (P.), *Les finances publiques*, Armand Colin, coll.U, 9<sup>ème</sup> éd. 1989.
- Gaudemet (P.M.) Moulinier (J.), *Finances publiques, T.1*, Montchrestien, Précis Domat, 7<sup>ème</sup> éd. 1996.