

MUNICIPALITE DE GAFSA



EVALUATION PEFA 2016

RAPPORT FINAL SUR LA PERFORMANCE DE LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES

Rédigé par Roger PICARD et Ahmed GUIDARA

20 juin 2016

VERSION FINALE

20 juin 2016

Unité monétaire : Dinar tunisien (TND)

Equivalence Monétaire (au 20 juin 2016)

1 Euro = 2,4514 TDN

1 US \$ = 2.1507 TDN

Exercice financier de la Ville

1 janvier - 31 décembre

Poids et mesures

Système métrique

Table des matières

ABREVIATIONS	4
PRESENTATION DU DISPOSITIF D'ASSURANCE QUALITE.....	5
AVANT-PROPOS.....	7
SYNTHESE DE L'EVALUATION.....	8
1 - INTRODUCTION	16
2 - DONNEES GENERALES SUR LA TUNISIE ET SUR LA MUNICIPALITE DE GAFSA.....	21
2.1. DESCRIPTION DU CONTEXTE NATIONAL ET DU CONTEXTE DE LA VILLE DE GAFSA	21
2.2. DESCRIPTION DES OBJECTIFS BUDGETAIRES	28
2.3. DESCRIPTION DU CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL DE LA MUNICIPALITE DE GAFSA	29
3 - ÉVALUATION DES SYSTEMES, DES PROCESSUS ET DES INSTITUTIONS DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES	34
HLG-1 PREVISIBILITE DES TRANSFERTS DU GOUVERNEMENT CENTRAL	34
A - CREDIBILITE DU BUDGET	37
B - COUVERTURE ET TRANSPARENCE.....	41
C- CYCLE BUDGETAIRE.....	49
D - PRATIQUE DES BAILLEURS DE FONDS.....	85
4 - LE PROCESSUS DE REFORMES.....	86
4.1. DESCRIPTION DES REFORMES RECENTES ET EN COURS.....	86
4.2. FACTEURS INSTITUTIONNELS CONTRIBUANT A LA PLANIFICATION ET L'EXECUTION DES REFORMES.....	88
ANNEXES	91
<i>annexe 1 - tableau récapitulatif des indicateurs de performances.....</i>	<i>92</i>
<i>annexe 2 - calcul des ratios HLG-1</i>	<i>95</i>
<i>annexe 3 - calcul des ratios PI-1 et PI-2</i>	<i>97</i>
<i>annexe 4 - évolution des recettes.....</i>	<i>100</i>
<i>annexe 5 - fonds de réserve et fonds de transit.....</i>	<i>102</i>
<i>annexe 6 - assiette, taux des impôts, taxes, droits et redevances.....</i>	<i>102</i>
<i>annexe 7 - taux de recouvrement des impôts fonciers</i>	<i>103</i>
<i>annexe 8 - liste des personnes rencontrées</i>	<i>104</i>
<i>annexe 9 - liste des documents consultés</i>	<i>105</i>

Abréviations

ADEB	Système informatique d'Aide à la Décision Budgétaire
AFD	Agence Française de Développement
BCT	Banque Centrale de Tunisie
CCP	Compte Courant Postal
CFAD	Centre de Formation et d'Appui à la Décentralisation
CL	Collectivité(s) Locale(s)
CM	Conseil Municipal
CRC	Chambre Régionale des Comptes
COFOG	Classification of the Functions of Government
COSEM	Comité de suivi et d'enquête des marchés publics
CPSCL	Caisse des Prêts et Soutien aux Collectivités Locales
CRCI	Centre Régional des Contrôles des Impôts
CRDP	Contrôle régional des Dépenses Publiques
CUT	Compte Unique du Trésor
DGI	Direction Générale des Impôts
DGCPL	Direction Générale des Collectivités Publiques Locales
DRSP	Direction régionale de la Santé Publique
FCCL	Fonds Commun des Collectivités Locales
GFP	Gestion des Finances Publiques
GFS	Government Finance Statistics/Statistiques des finances publiques
GRB	Gestion des ressources budgétaires
INS	Institut National de la Statistique
INSAF	Système informatique de gestion de la paye
INTOSAI	Organisation internationale des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques
IPs	Indicateurs de Performance
IPSAS	International Public Sector Accounting Standards/Normes internationales de gestion comptable des institutions publiques
LF	Loi de Finances
LOB	Loi organique de budget
mTND	Milliers de Dinars Tunisiens
MTND	Millions de Dinars Tunisiens
MEF	Ministère des Finances
N/A	Non Applicable
PASC	Programme d'Appui à la Société Civile
PCGD	Plan Communal de Gestion des Déchets
PEFA	Public Expenditure and Financial Accountability / Dépense Publiques et Responsabilité Financière
PforR	Program for Results/Programme pour les Résultats
PDUGL	Programme de Développement Urbain et de Gouvernance Locale
PI	Performance Indicator
PIC	Plan d'Investissement Communal/Plans d'Investissement Communaux
PPIAF	Public Private Infrastructure Advisory Facility
PRD	Plan Régional de Développement
RAFIC	Rationalisation des Actions Fiscales et Comptables
RM	Recette Municipale
SADEC	Système d'Aide à la Décision de Contrôle
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie Suisse
SG	Secrétaire Général
TCL	Taxe sur les établissements à caractère industriel, commercial ou professionnel
TH	Taxe Hôtelière
TIB	Taxe sur les Immeubles Bâties
TTNB	Taxe sur les Immeubles Non Bâties
TND	Dinar Tunisien
TRF	Trésorerie Régionale des Finances
TS	Taxe sur les Spectacles

Présentation du dispositif d'assurance qualité

Les dispositions d'assurance qualité suivantes ont été prises durant la planification et la préparation du rapport d'évaluation PEFA pour la Municipalité de Gafsa, Tunisie, rapport définitif en date du 31 mai 2016.

1. Examen de la note de synthèse et/ou des termes de référence

- Le projet de note de synthèse et/ou de termes de référence en date du 12 mars 2015 a été soumis le 23 mars 2015 à l'examen des réviseurs suivants :
 - 1) Agence Française de Développement, Mathieu Vasseur
 - 2) SECO, Anis Khelifi
 - 3) Banque Mondiale : Lidya Habhab, public sector specialist, Walid Dhouibi, Sr. Procurement Specialist and Anna Danuta Staszcewici, Sr. Financial Management Specialist
 - 4) Gouvernement Central Tunisie : Mme Kalthoum Hamzaoui, Directrice, Ministère du Développement et de la coopération internationale
 - 5) Secrétariat PEFA, Jean-Michel Champomier

2. Examen du ou des projets de rapport

- Le projet de rapport daté du 25 mars 2016 a été produit le 25 mars 2016 pour remarques à la Municipalité de Gafsa et soumis le 29 mars 2016 à l'examen des réviseurs suivants :
 - 1) M. Guillaume BRULÉ pour le Secrétariat PEFA ;
 - 2) Mme Elena MORACHIELLO pour la Banque Mondiale ;
 - 3) M. Charles SEIBERT pour le Secrétariat d'Etat à l'économie Suisse (SECO) ;
 - 4) M. Jérémie DAUSSIN-CHARPANTIER pour l'Agence Française de Développement,

3. Examen de la version définitive du projet de rapport

La version définitive du projet d'évaluation a été communiquée à la Municipalité de Gafsa et aux réviseurs le 31 mai 2016 et comprend un tableau décrivant les réponses à toutes les observations des réviseurs.

Elle n'a fait l'objet d'aucune recommandation nouvelle.

4. *Le présent formulaire décrivant les dispositions d'assurance qualité est inclus dans le projet de rapport révisé.*



Municipalité de Gafsa - Evaluation PEFA 2016
Rapport définitif sur la performance de la gestion des finances publiques
31 mai 2016

Le processus d'assurance qualité suivi durant la réalisation de ce rapport répond à toutes les exigences du Secrétariat PEFA et reçoit en conséquence la mention « **PEFA CHECK** ».

Secrétariat PEFA, le 20 juin 2016

Avant-propos

La présente évaluation de la performance de la Gestion des Finances Publiques (GFP) selon la méthodologie du cadre PEFA est demandée par la Municipalité de Gafsa en vue d'identifier les forces et faiblesses actuelles de son système de gestion des finances publiques, et pour mieux définir et planifier les réformes requises en la matière. Elle fait partie d'un programme d'évaluation PEFA de plusieurs communes tunisiennes piloté conjointement par la Banque Mondiale et l'Agence Française de Développement (AFD) et qui bénéficie de l'appui technique d'Expertise France.

Afin d'assurer la cohérence et la comparaison avec les évaluations 2015 des autres Villes de Tunisie, la présente évaluation de la Ville de Gafsa retient la version du Cadre PEFA de 2011¹ et non pas la nouvelle version de février 2016.

La Municipalité de Gafsa a bénéficié de l'appui financier de la Confédération suisse (représenté par le Secrétariat d'Etat à l'économie SECO) à travers un programme d'appui au renforcement de la gestion des finances publiques mise en œuvre par la Banque Mondiale. Celle-ci a mandaté, via Expertise France, deux experts à savoir M. Roger Picard, chef de mission et expert international en GFP, et M. Ahmed Guidara expert en évaluation PEFA et finances publiques, afin de conduire cette évaluation.

La Banque Mondiale a coordonné la mission et MM. Mehdi El Batti et Nadi Yosef Mashni ont accompagné les experts.

La mission exprime particulièrement sa gratitude à MM. Hatem Jebabli, Délégué de Gafsa Sud et Président de la Délégation Spéciale, et Mohamed Belgacem, Secrétaire Général de la commune de Gafsa, point focal PEFA pour la qualité de leur accueil et des instructions données aux services de la Municipalité afin de faciliter la tâche des consultants.

Elle remercie toutes les personnes rencontrées à Gafsa :

- M. Esseyed Sawan, Sous-Directeur du personnel et des finances de Gafsa et ses collaborateurs ; les responsables administratifs de Gafsa ;
- MM. Ridha Messaoud, Président de la Chambre Régionale des Comptes de Gafsa, Mohamed Lazhar Hseini, Secrétaire Général du Gouvernorat de Gafsa, Rhida Ghazouni, Contrôleur Régional des Dépenses Publiques, Béchir Mbarek Trésorier Régional des Finances, Ali Dieb Receveur municipal et Mohamed Messaï, son adjoint, Arfaousi Meo Lamine, Chef du Centre Régional de Contrôle des Impôts de Gafsa, et les représentants de la société civile.

La mission tient enfin à remercier Mme Eliza Monsonis, coordinatrice de coopération à l'Ambassade de France en Tunisie pour la logistique.

¹ PEFA, *Dépenses publiques et responsabilité financière, Cadre de mesure de la performance de la gestion des finances publiques, Révision Janvier 2011, Secrétariat PEFA.*

Synthèse de l'évaluation

Introduction

La mission tient à préciser que la présente évaluation ne porte pas sur la gestion ou les politiques publiques de la Municipalité de Gafsa, mais sur les processus des finances publiques :

- qui s'imposent à la commune, par le biais de la réglementation nationale ;
- ou qui sont mis en œuvre à l'initiative de la commune.

Elle souhaite aussi mettre en évidence les principaux points positifs et marges d'amélioration des processus examinés, afin de bien les situer dans le contexte des dispositions du chapitre 7 de la Constitution de la République Tunisienne du 27 janvier 2014 sur le *Pouvoir Local* et par suite, sur l'élargissement de la décentralisation.

Principaux points positifs

- ▶ La clarté et la disponibilité de la réglementation nationale (processus budgétaire, fiscalité, code des marchés) ;
- ▶ L'organisation nationale des contrôles : séparation des fonctions (ordonnateur/comptable), Contrôleur Régional des dépenses Publiques CRDP, Trésorier Régional des Finances TRF et Chambre Régionale des Comptes CRC ;
- ▶ Les premières avancées sur le budget participatif, au niveau de Gafsa ;
- ▶ Le Plan Communal de Gestion des Déchets TCGD : approche stratégique sectorielle répondant aux revendications de la population ;
- ▶ Le processus de la dépense : organisation juridique de la chaîne de la dépense (cadre juridique national) et maîtrise du processus au niveau local ;
- ▶ La qualité du logiciel national ADEB (Système informatique d'Aide à la Décision Budgétaire).

Principales marges d'amélioration

- ▶ La nomenclature nationale budgétaire et comptable ;
- ▶ Le processus de préparation budgétaire au niveau communal ;
- ▶ La transparence budgétaire vis-à-vis de la population ;
- ▶ Les perspectives budgétaires pluriannuelles au sein d'un plan de développement économique et social de Gafsa ;
- ▶ Le management, du fait du *sous-encadrement* (3,8%) de la Municipalité de Gafsa ;
- ▶ Le dispositif d'audit interne ;
- ▶ La mobilisation des recettes fiscales au sein de la municipalité de Gafsa ;
- ▶ La gestion locale des informations du fait de la fragilité du logiciel GRB (gestion des recettes budgétaires).

La réunion de restitution du 15 mars 2015 a permis d'acter les mesures favorables à la transparence budgétaire : mise en ligne sur le site web de la commune (en cours de finalisation) de l'ensemble des documents exigés par le Cadre PEFA (indicateur PI-10) ; enrichissement des documents joints au projet de budget (indicateur PI-6) ; mise en ligne du plan de passation des marchés et de l'attribution des marchés sur le site de l'Observatoire National des Marchés Publics (indicateur PI-19).

i). Evaluation synthétique de la performance de la gestion des finances publiques municipales

1. Crédibilité du budget

Le budget n'est pas pleinement crédible tant pour les dépenses que pour les recettes.

L'exécution des dépenses ne dépasse pas les crédits alloués, mais les écarts par rapport au budget initial traduisent une sous-consommation des crédits comprise entre 30 et 39 % au cours des 3 années examinées (2012 à 2014). Cette situation résulte pour l'essentiel des dépenses d'investissement (sous-consommation comprise entre 60 et 86%).

De plus, la composition des dépenses a fortement varié en cours d'exécution sur cette période (entre 20 et 31%). Par contre, la gestion des arriérés est transparente, bien suivie et se traduit par un stock (4,7% des dépenses 2015) en diminution continue (divisé par 3 au cours des 3 dernières années).

Le taux de réalisation des recettes n'est pas pleinement maîtrisé eu égard notamment, aux subventions exceptionnelles versées par l'Etat, mais aussi aux recettes internes.

Les écarts entre les transferts réels de l'Etat et les estimations se situent entre + 8,3% en 2012 et -17,0% en 2014.

Les recettes intérieures réelles ont été d'un niveau inférieur à 92% des recettes inscrites au budget durant au moins 2 des 3 années concernées par l'évaluation ; ainsi, le taux de réalisation était respectivement de 73,4% en 2012 et de 89,4% en 2013. Il se situait à 115% en 2014.

2. Exhaustivité et transparence

La transparence budgétaire se traduit par l'absence d'opérations non rapportées significatives, mais elle souffre d'une documentation budgétaire incomplète vis-à-vis de la Délégation Spéciale (Conseil Municipal) et, surtout, du manque d'information auprès de la population. Sur ce plan, aucun des critères du Cadre PEFA n'est actuellement satisfait.

Le fait que les citoyens aient accès - sur demande - aux documents administratifs des organismes publics, conformément au Décret-loi n° 2011-54 du 11 juin 2011, ne fait pas obstacle à la nécessité d'une large diffusion de l'information sur le budget et son exécution.

Deux avancées sont toutefois à noter :

- le lancement du budget participatif en 2015, avec sa mise en œuvre en 2016, qui permet d'associer les représentants de la société civile à la définition de projets intégrés au budget ;
- l'engagement des autorités communales à mettre en ligne l'ensemble des informations précitées sur le site web de la commune, en cours de finalisation.

3. Budgétisation fondée sur les politiques nationales et locales

La commune n'a pas formalisé une stratégie de développement économique et social, lui permettant de traduire les actions dans un cadre budgétaire pluriannuel. Elle dispose toutefois du plan d'investissement communal (PIC) pour la période qui s'est terminée en 2014, et d'une stratégie sectorielle depuis 2013, le Plan Communal de Gestion des Déchets (PCGD), qui répond aux préoccupations prioritaires de la population.

Cette fonction (plus de 2MTND par an) représente près de 30% des dépenses primaires ; des premières actions ont été conduites.

Le processus annuel de préparation du budget ne respecte pas la réglementation nationale, dans trois domaines : l'absence de fixation d'objectifs prioritaires et de cadrage budgétaire en amont du vote par la Délégation Spéciale ; l'absence de dispositif organisé et participatif² ; le vote du projet de budget, plus de 3 mois après la date limite, pour deux des trois dernières années. Ceci étant, la Délégation Spéciale a voté les projets de budget avant le début de l'exercice budgétaire pour les 3 dernières années et l'autorité de tutelle a ainsi pu les approuver dans les délais (avant le 1^{er} janvier N) pour les années 2015 et 2016, et avec un très léger retard en 2014 (le 15 janvier 2014).

² La gestion de la commune de Gafsa par une Délégation Spéciale depuis 2008 ne doit pas faire obstacle à la fixation d'objectifs par celle-ci et l'analyse du projet de budget bien en amont du vote, par une ou deux commissions qui pourraient être créées au sein de la Délégation Spéciale.

4. Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget

Les recettes

La transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables est assurée par leur mise en ligne sur le site du MINEFI, mais les informations relevant de la commune ne sont pas assurées.

Le dispositif d'immatriculation des contribuables d'Etat est bien organisé, s'agissant du système d'information et des contrôles qu'il autorise. Ce n'est pas le cas pour les impôts fonciers gérés directement par la commune (TIB, TTNB) ; le contrôle entre deux recensements décennaux du foncier présente des failles, reposant uniquement sur les déclarations des habitants. La mission estime la sous-valorisation des bases pour le moins entre 30 et 50%.

En fin de gestion 2014, le stock des restes à recouvrer représente 192,9% des encaissements de l'année et progresse de 7,99% par rapport à l'année précédente, en raison du faible taux de recouvrement des taxes foncières (près de 5 MTND d'arriérés³) et de deux créances sur la taxe sur les marchés qui pèsent pour près d'1 MTND.

Plusieurs faiblesses pénalisent le taux de recouvrement des taxes foncières (inférieur à 2% en fin de gestion 2013 et 2014) :

- le manque de civisme fiscal,
- l'absence de distribution des avis d'imposition (6% seulement) ;
- le dispositif défaillant des actions contentieuses : l'absence de compte consolidé du contribuable, de connexion avec le fichier national RAFIC et de poursuites à l'encontre des redevables ; l'inefficacité des pénalités eu égard au faible montant des taxes (15 dinars par an et par propriété bâtie, en moyenne).

Les dépenses

Deux positifs concernent le circuit général de la dépense : l'intervention du contrôleur général des dépenses publiques (rattaché aux services du Premier ministre) et du receveur municipal (sous la surveillance du TRF) ; l'organisation plutôt satisfaisante des deux processus majeurs (paie et commande publique).

Ainsi, les modifications apportées sur les fichiers nominatifs et de paie sont vérifiées chaque mois par le sous-directeur du personnel et des finances et sont réalisées avec célérité.

De même, le Code des Marchés (2014) répond aux objectifs de transparence et de mise en concurrence et les seuils du recours à l'appel d'offres sont respectés ; le Contrôleur Régional des Dépenses publiques veille à ce que la mise en concurrence soit effective dès que les dépenses se rapprochent de ces seuils.

L'accès du public aux informations sur les marchés publics est toutefois incomplet s'agissant du plan de passation et des attributions des marchés.

Enfin, les opérations de dépenses pèchent par l'absence d'un mécanisme pour cantonner les engagements aux ressources disponibles et par l'existence du risque inhérent à la réception des travaux. Elle relève en effet de la direction technique qui, par ailleurs, est à l'origine de la commande et du suivi de son exécution.

Le suivi de la trésorerie et le système de vérification interne

La trésorerie de la commune est consolidée au niveau du receveur municipal et les services communaux peuvent en prendre connaissance chaque jour à partir de l'application partagée ADEB.

Le processus des prêts est encadré par les règles nationales et les communes ne peuvent pas octroyer des garanties. Toutefois, la commune ne suit pas l'encours de la dette, ni n'analyse sa soutenabilité, considérant que la dette repose uniquement sur les prêts de la Caisse des Prêts et de Soutien aux Collectivités Locales (CPSCL).

Le fait que cette dette soit modérée et fasse l'objet d'une analyse par cet organisme ne justifie pas ces carences ; la Municipalité s'est engagée à suivre sous Excel les emprunts (date et

³ Les arriérés se situent à 5,9 MTND fin 2015 (comptes provisoires).

montant du versement ; dates et montant des annuités – capital remboursé et frais financiers ; encours).

La commune ne bénéficie pas d'une structure d'audit interne, qui lui permettrait de s'assurer de l'efficacité des processus des finances publiques et de la performance des organisations.

5. Comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers

La qualité comptable n'est pas assurée, faute d'une normalisation nationale comportant une véritable comptabilité générale (en partie double et patrimoniale) à même de respecter les normes internationales pour, a minima, produire à la fois un compte de résultat fondé sur les droits constatés et le bilan reflétant - à l'actif et au passif - le patrimoine de la commune.

Les données comptables s'en tiennent à l'exécution budgétaire et à quelques opérations extrabudgétaires (imputations provisoires) détaillées par la recette municipale.

Les états d'exécution budgétaire infra-annuels (dépenses et recettes) sont produits par le Receveur Municipal à partir de l'application ADEB, mais ne sont pas exploités par la Délégation Spéciale (Conseil Municipal).

Le compte financier n'est pas justifié de l'état nominatif des restes à recouvrer pour les taxes foncières.

Le délai réglementaire de transmission du compte financier à la Chambre Régionale des Comptes (31 juillet N+1) n'est pas respecté et par suite, la production est opérée entre 8 mois et 10 mois après la clôture de l'exercice au 31/12⁴, au-delà du délai de 6 mois retenu par le Cadre PEFA.

6. Surveillance et vérification externes

Les finances de la commune de Gafsa n'ont pas fait l'objet de vérifications externes au cours des trois dernières années, qu'il s'agisse de la Chambre Régionale des Comptes (CRC) ou de corps d'inspections nationales. Le dernier contrôle de la CRC de Gafsa⁵ portait sur les gestions 2005-2009 en 2010.

Le Conseil Municipal ne bénéficie pas ainsi de rapports récents tant externes, qu'internes (en l'absence de structure d'audit interne) sur lesquels il pourrait s'appuyer pour apprécier la qualité des processus financiers et comptables.

L'analyse du projet de budget n'est pas optimale.

Comme indiqué précédemment, la commune de Gafsa n'a pas organisé un dispositif de négociation associant les représentants du Conseil Municipal en amont du vote du budget, faute de Bureau Municipal ou de Commission (s) spécialisée (s).

Au demeurant, le projet de budget 2016 n'a pas été voté par la Délégation Spéciale avant sa dissolution (début septembre 2015) et la nouvelle Délégation Spéciale, installée le 2 octobre 2015 n'a pas bénéficié d'un temps suffisant pour l'examiner (vote à la mi-octobre 2015).

Pratiques des bailleurs de fonds

La commune n'a pas bénéficié de projets financés par des bailleurs de fonds au cours de ces dernières années.

ii). Evaluation de l'incidence des faiblesses de la gestion des finances publiques municipales

L'incidence des faiblesses du système de gestion des finances publiques de la Municipalité de Gafsa est analysée par rapport aux trois objectifs budgétaires : la discipline budgétaire, l'allocation stratégique des ressources et la prestation efficiente des services publics.

⁴ Raisons : dépôt tardif du compte sur chiffres au trésorier Régional des Finances TRF par le Receveur Municipal (mi-avril/mi-mai année N+1), délai de contrôle et de visa par le TRF (juin/mi-juillet N+1), vote tardif et approbation du compte financier par le Gouvernorat (entre juillet et septembre N+1), transmission en septembre et novembre N+1 à la Chambre Régionale des Comptes.

⁵ Donnée fournie par la direction financière de Gabès, confirmée lors de l'entretien à la Cour des Comptes à Tunis.

La **discipline budgétaire** est affectée par les écarts entre les réalisations et les prévisions budgétaires, les variations significatives de la composition du budget en cours d'exécution, l'inexistence de classification fonctionnelle dans la structure de la nomenclature budgétaire ce qui rend difficile la traduction des politiques publiques dans le budget, l'absence d'une planification de la trésorerie et son utilisation à des fins de régulation des engagements des dépenses.

La discipline budgétaire est aussi fragilisée par le temps imparti donné aux membres de la Délégation Spéciale pour analyser le projet de budget, l'absence d'exploitation par la Délégation Spéciale des états mensuels de dépenses et de recettes produits par le Receveur Municipal et par l'inexistence de structure d'audit interne au sein de la Municipalité de Gafsa, d'autant plus nécessaire que les vérifications externes sont rares. Ces insuffisances ne favorisent pas une prise de décision tant de l'exécutif que du Conseil municipal (Délégation Spéciale), fondée sur des éléments dont la fiabilité serait mieux garantie.

Toutefois, la discipline budgétaire est renforcée par la bonne gestion des arriérés de paiement (transparence budgétaire, suivi organisé et formalisé avec les créanciers se traduisant par une réduction continue et un niveau raisonnable du stock⁶), par l'approbation du budget avant le début (ou au tout début) de la gestion concernée et par l'encadrement des modifications budgétaires.

L'allocation stratégique des ressources ne peut être pleinement satisfaite, en l'absence de document stratégique pluriannuel sur le développement économique et social de la ville de Gafsa et d'un cadre juridique budgétaire adapté permettant la programmation pluriannuelle des crédits et leur suivi selon la classification fonctionnelle par grandes politiques publiques⁷.

Le Plan Communal de Gestion des Déchets constitue une première avancée positive, compte tenu du poids de cette approche sectorielle dans les dépenses primaires (près de 30%) et des attentes de la population en ce domaine.

Elle est aussi affaiblie par la non-optimisation des taxes foncières (faible taux de recouvrement et base d'imposition sous-estimée).

L'organisation du contrôle de la dépense (via le Sous-Directeur du personnel et des finances, le Contrôle Régional de la Dépense et le Receveur Municipal) et le respect de la réglementation sur les marchés publics sont des éléments favorables à l'allocation stratégique des ressources et à son respect lors de l'exécution des dépenses.

La prestation efficace des services municipaux est affectée tant par l'absence de mesure possible des coûts et de l'atteinte des objectifs par fonction (cf. la nomenclature budgétaire actuelle), que par les insuffisances relevées (absence de contrôle interne ; transparence à développer vis-à-vis du public sur les ressources allouées et exécutées) ou aux contrôles externes, souvent anciens (gestion 2005-2009 en 2010 par la Cour des Comptes).

iii) Perspectives concernant la planification et la mise en œuvre des réformes

La Municipalité de Gafsa ne dispose pas d'une stratégie propre en matière de réformes des finances publiques clairement formulée dans un document, assorti d'un plan d'action.

A sa décharge, elle ne bénéficie pas d'un environnement stabilisé, restant en attente du processus national finalisé de décentralisation. En effet, une stratégie de réformes des finances locales est engagée au niveau national, conformément à la Constitution de la République Tunisienne de 2014 qui s'inscrit dans un cadre de participation active des citoyens et de libre administration par les collectivités locales.

Selon cette logique, une première action est conduite par la commune depuis 2015 qui se traduit le budget 2016 : le *budget participatif* qui permet d'associer la population au vote de projets, retenus dans le budget (certes pour un montant limité : 6% du montant des dépenses).

⁶ Au 31 décembre 2015, un ratio d'arriérés par habitant (2,9 dinars) nettement inférieur à la moyenne des collectivités locales au niveau national (19 dinars)

⁷ Cf. la classification COFOG reconnue au plan international qui décline les grandes fonctions des administrations publiques (ordre publics, protection de l'environnement, logements et équipements collectifs, protection sociale, santé...)

Surtout, il convient de souligner les réflexions actuelles au niveau national qui vont bouleverser les finances publiques locales :

- quant aux missions qui pourront être confiées aux collectivités locales ;
- quant au volume des moyens financiers qui devraient les accompagner, intégrant la péréquation pour les collectivités locales les moins favorisées ;
- quant à la nature même des ressources (réforme de la fiscalité locale ? transfert de ressources d'Etat ?) ;
- quant à la transparence de l'information financière, par la rénovation de la nomenclature budgétaire intégrant la classification fonctionnelle et la mise en place progressive (2021) d'une véritable comptabilité générale en partie double et pour apprécier la situation patrimoniale des entités publiques ;
- quant à l'approche performance des politiques publiques et de la gestion des collectivités locales.

Sur ce dernier point, le Programme de Développement Urbain et de Gouvernance Locale (PDUGL) vise à renforcer les capacités institutionnelles des collectivités locales (CL) et à introduire des changements dans des domaines clés, sélectionnés pour améliorer la performance institutionnelle et de gouvernance des CL.

Dans le contexte de la réforme des subventions à l'investissement, le décret n° 2014-3505 du 30 septembre 2014 prévoit "*une évaluation annuelle et indépendante de la performance des collectivités locales [qui] sera introduite la troisième année à partir de l'entrée en vigueur dudit décret.*"

Par ailleurs, le ministère des affaires locales, séparé de celui de l'Intérieur, a été créé dans le cadre du remaniement ministériel du 7 janvier 2016. Le processus de décentralisation serait effectivement lancé après l'adoption des projets de lois relatifs aux élections municipales (fin 2016, si le projet de loi est adopté en avril 2016), aux conseils régionaux et municipaux, et au code des collectivités locales.

La deuxième phase du programme d'appui à la gouvernance démocratique et au développement économique et social (2016-2018) devrait se traduire :

- par un pouvoir de décision donné aux régions, afin de leur permettre de définir leurs propres programmes de développement, de renforcer leur indépendance financière et administrative ;
- par la création de nouvelles municipalités permettant à 3,5 millions de tunisiens, qui n'en bénéficient pas, d'avoir une couverture municipale.

L'intensité de ces réformes va inévitablement nécessiter de renforcer les capacités en ressources humaines des collectivités locales, de responsabiliser l'ensemble des acteurs communaux avec le développement progressif du contrôle a posteriori et de rendre plus efficaces les processus des finances publiques à l'intérieur de chaque collectivité locale.

Tableau 1: Résumé des notes par Indicateurs de Performance (IPs) /composantes, 2015

L'annexe 1 présente la note attribuée pour chaque indicateur en fournissant une explication succincte.

PFM Performance Indicator (PI)/ (IPs)		Méthode de Notation	Notes des Composantes				Notes globales
			i.	ii.	iii.	iv.	
A.RESULTATS DU SYSTEME DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES : Crédibilité du budget							
HLG-1	Prévisibilité des transferts des échelons supérieurs des administrations publiques.	M1	C	D	D		D+
PI-1	Dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé.	M1	D				D
PI-2	Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé.	M1	D	A			D+
PI-3	Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé.	M1	D				D
PI-4	Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses.	M1	B	A			B+
B. SPECIFICITES TRANSVERSALES : Couverture et transparence							
PI-5	Classification du budget.	M1	D				D
PI-6	Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire.	M1	B				B
PI-7	Importance des opérations non rapportées de l'administration municipale.	M1	B	NA			B
PI-8	Transparence des relations budgétaires intergouvernementales au niveau municipale.	M2	NA	NA	NA		NA
PI-9	Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public.	M1	NA	NA			NA
PI-10	Accès du public aux principales informations budgétaires.	M1	D▲				D▲
C.CYCLE BUDGETAIRE							
C(i) Budgétisation basée sur les politiques publiques							
PI-11	Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget.	M2	D	D	A		C
PI-12	Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et de la politique des dépenses publiques.	M2	D	D	B	D	D+
C (ii) Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget							
PI-13	Transparence des obligations et de l'assujettissement à l'impôt des contribuables.	M2	A	C	C		B
PI-14	Efficacité des mesures d'immatriculation et de l'évaluation de l'impôt des contribuables	M2	C	D	D		D+
PI-15	Efficacité du recouvrement des contributions fiscales.	M1	D	C	D		D+
PI-16	Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses.	M1	D	D	A		D+
PI-17	Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties	M2	D	A	A		B
PI-18	Efficacité des contrôles des états de paie.	M1	B	A	B	D	D+
PI-19	Passation des marchés publics : transparence, mise en concurrence et mécanismes de dépôt de plaintes.	M2	A	A	D	A	B+
PI-20	Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales.	M1	C	C	A		C+
PI-21	Efficacité du système de vérification interne.	M1	D	NA	NA		D

PFM Performance Indicator (PI)/ (IPs)		Méthode de Notation	Notes des Composantes				Notes globales
			i.	ii.	iii.	iv.	
C (iii) Comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers							
PI-22	Régularité et respect des délais pour les opérations de rapprochement des comptes.	M2	A	D			C+
PI-23	Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation de services primaires.	M1	NA				NA
PI-24	Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année.	M1	A	A	A		A
PI-25	Qualité et respect des délais des états financiers annuels.	M1	D	B	D		D+
C(iv) Surveillance et vérification externes							
PI-26	Etendue, nature et suivi de la vérification externe.	M1	D	NA	NA		D
PI-27	Examen du projet de budget annuel par l'assemblée délibérante.	M1	C	C	D	A	D+
PI-28	Examen des rapports de vérification externe par l'assemblée délibérante.	M1	NA	NA	NA		NA
D. PRATIQUES DES BAILLEURS DE FONDS							
D-1	Prévisibilité de l'appui budgétaire direct.	M1	NA	NA			NA
D-2	Renseignements financiers fournis par les bailleurs de fonds pour la budgétisation de l'aide-projet et l'aide-programme et établissement des rapports y afférents.	M1	NA	NA			NA
D-3	Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales.	M1	NA				NA

1. Introduction

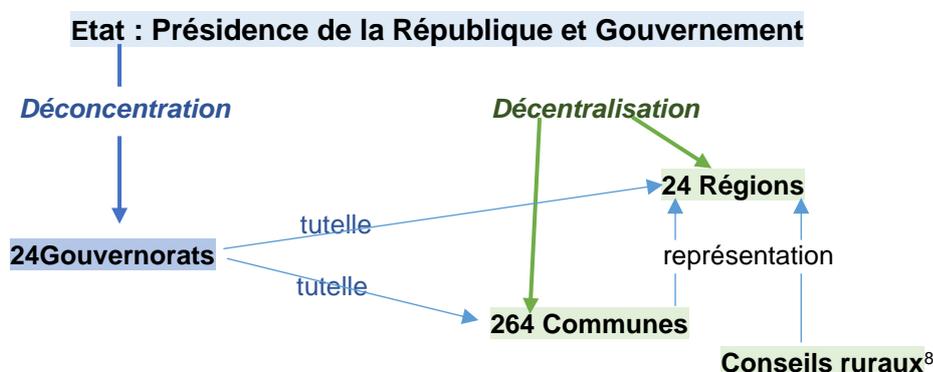
L'objectif de l'exercice

L'évaluation PEFA (*Public Expenditure and Financial Accountability* /Dépense Publiques et Responsabilité Financière) de la commune de Gafsa est une initiative de la Banque Mondiale, concrétisée par une convention avec le Gouvernement Tunisien, au profit des grandes villes de Tunisie, par ailleurs candidates, sous le programme "Evaluations PEFA Municipales en Tunisie". L'évaluation de Gafsa est financée par un fonds fiduciaire multi-bailleurs consacré à la gestion des finances publiques en Tunisie qui est géré par la Banque Mondiale et qui bénéficie actuellement d'un don de la coopération Suisse (SECO).

Le cadre institutionnel ci-après permet d'apprécier l'environnement et le poids de la Municipalité de Gafsa. Les données sur la décentralisation sont développées au § 213 (page 23 du présent rapport).

Encadré 1 : Cadre institutionnel

L'organisation actuelle de la Tunisie conjugue à la fois la logique de déconcentration et la logique de décentralisation :



L'Etat reste dans l'immédiat omniprésent en termes d'enjeux financiers (**les budgets des collectivités locales pèsent moins de 5% du budget de l'Etat**) et de tutelle. Celle-ci s'exerce par le ministre de l'intérieur et le ministre des finances au niveau national et par le gouverneur au niveau local, notamment pour l'approbation des budgets des communes.

Les Régions sont des collectivités locales, présidées toutefois par les gouverneurs relevant de l'Etat et composées des députés élus dans la circonscription correspondant au gouvernorat, des présidents des communes situées dans le gouvernorat et des présidents des conseils ruraux.

Ils sont notamment chargés de l'élaboration du plan régional de développement qui doit s'insérer dans le plan national, de développer la coopération entre les communes et de coordonner les programmes communaux avec les programmes régionaux et nationaux. Ils élaborent les plans d'urbanisme des localités non érigées en communes et examine celui du Gouvernorat.

Les communes sont des collectivités locales, dont le conseil municipal est élu au suffrage universel et présidé par le président de conseil municipal élu parmi les membres du conseil.

Leurs principales missions portent sur la construction et l'entretien des chaussées⁹, trottoirs et bâtiments communaux, les travaux d'assainissement, la réalisation et l'exécution du plan d'aménagement, la santé et la salubrité (services funéraires, salubrité des comestibles, prévention et secours), protection de l'environnement (prévenir les atteintes la tranquillité publique et de la pollution engendrée par les établissements ; ramassage, enlèvement et traitement des ordures), préservation de l'esthétique urbaine.

La Cour des comptes et les Chambres régionales des comptes assurent la justice financière et à ce titre, contrôlent la bonne gestion des deniers publics et statuent sur les comptes des comptables publics.

L'évaluation de la ville de Gafsa complète celles réalisées ou en cours (Tunis, Sfax, Sousse et Gabès). Elle vise à une meilleure connaissance des systèmes de gestion des finances publiques municipales et par suite, à envisager des axes d'amélioration, tant au niveau national, que local.

In fine, les objectifs du programme "Evaluations PEFA Municipales en Tunisie" se déclinent comme suit :

⁸ Territoires non érigés en communes

⁹ Les routes dites classées à l'intérieur de la commune (principales routes) sont gérées par l'Etat.

- 1) Les résultats des évaluations PEFA doivent permettre d'enrichir le PDUGL du Gouvernement et le Programme pour les Résultats (PforR) de la Banque Mondiale, quant au renforcement de la capacité des institutions et la performance des systèmes de GFP ;
- 2) Les résultats sont utiles pour le Gouvernement Central quant aux aspects de la GFP au niveau municipal méritant d'être améliorés et à l'aider ainsi à mieux cibler son appui financier aux Collectivités Locales ;
- 3) Le Gouvernement et les municipalités, pourront utiliser les diagnostics PEFA pour développer un programme de réforme GFP ciblé et efficace qui pourra à son tour être mis en place dans le cadre du PDUGL, et avec le soutien du PforR ;
- 4) Le diagnostic au niveau de la Ville de Gafsa, comme au niveau des autres villes, pourra également constituer une référence de base pour mesurer l'évolution de la performance de la GFP dans le temps ;
- 5) Les évaluations constituent une base documentée et à jour pour effectuer la transition du système de la "tutelle" à un système de gouvernance et de GFP décentralisée, telle qu'envisagée par la nouvelle Constitution. En effet, le Chapitre 7 de la Constitution prévoit que les CL "jouissent de la personnalité juridique et de l'autonomie financière et administrative" et qu'elles "gèrent les affaires locales conformément au principe de la libre administration"¹⁰.

La méthodologie utilisée pour la préparation du rapport

L'évaluation PEFA de la Municipalité de Gafsa a appliqué le Cadre PEFA¹¹. Cette méthodologie a déjà été mise en œuvre pour le Gouvernement Central de Tunisie en 2010.

Deux aspects sont à souligner :

- a) Le cadre PEFA, développée en 2005, a été révisé en 2011, pour la méthode d'évaluation de trois indicateurs (les indicateurs PI-2, PI-3 et PI-19), puis en février 2016 pour élargir la portée de l'évaluation à de nouveaux domaines (stratégie budgétaire, performance, investissement public, gestion des actifs publics).
L'évaluation PEFA de la Ville de Gafsa retient la version du Cadre de 2011¹² afin d'assurer la cohérence et la comparaison avec les évaluations 2015 des autres Villes de Tunisie.
- b) Une évaluation au niveau municipal requiert l'application du cadre PEFA au niveau infranational. Ainsi, l'évaluation a également utilisé les *Directives* pour l'application du Cadre au niveau infranational¹³.

L'évaluation s'est appuyée aussi sur les outils de référence développés par le Secrétariat PEFA depuis 2005 (voir section "méthodologie" de l'Annexe 6) dont :

- a. Les *clarifications* sur le Cadre rédigées par le Secrétariat PEFA en 2008 et les nouvelles clarifications publiées en Mars 2012 ;
- b. les *Lignes directrices et sources d'information pour faciliter la notation des indicateurs* (Février 2007) ;
- c. les *Bonnes pratiques dans l'application du Cadre de mesure de la performance de la GFP* (Mars 2009) ;
- d. le *FieldGuide* ou "Guide Pratique", de Mai 2012, qui consolide les notes méthodologiques développées jusqu'à 2012.
- e. Le document de l'AFD, *Méthodologie PEFA et collectivités infranationales : quels enseignements pour l'AFD*,¹⁴ a aussi servi de référence.

¹⁰ Constitution du 27 janvier 2014, Chapitre 7, article 132.

¹¹ PEFA, *Dépenses publiques et responsabilité financière, Cadre de mesure de la performance de la gestion des finances publiques*, juin 2005, Secrétariat PEFA, Banque mondiale. Le PEFA est un programme de partenariat entre plusieurs institutions parrainé par la BM, l'UE, le FMI, le Département du Royaume-Uni pour le Développement International (DFID), le Ministère Français des Affaires Etrangères, le Secrétariat d'Etat Suisse pour les Affaires Economiques et le Ministère Norvégien des Affaires Etrangères. Voir www.pefa.org.

¹² PEFA, *Dépenses publiques et responsabilité financière, Cadre de mesure de la performance de la gestion des finances publiques*, Révision Janvier 2011, Secrétariat PEFA.

¹³ PEFA, *Directives supplémentaires pour l'application du Cadre PEFA aux administrations infranationales*, Secrétariat PEFA, 1er janvier 2013.

¹⁴ Document de travail n° 124, Juillet 2012.

Le processus de préparation du rapport

Travaux préparatoires

Les travaux préparatoires ont consisté à la prise de connaissance de l'environnement économique, juridique, budgétaire et financier de la Tunisie et des collectivités territoriales tunisiennes. A ce titre, ont été recensés la réglementation applicable, les données figurant sur les portails concernés (essentiellement des ministères de l'intérieur et des finances, de la Cour des Comptes, de l'Institut National de la Statistique INS, Office de Développement du Sud), les rapports PEFA (Tunisie, communes de Sousse, de Sfax, de Tunis et de Gabès).

Ils se sont aussi appuyés sur les réponses apportées au questionnaire de 12 pages et sur les documents sollicités auprès de Hatem JEBABLI, Délégué de Gafsa Sud et Président de la Délégation Spéciale, de MM.Mohamed BELGACEM, Secrétaire Général de la commune de Gafsa, point focal PEFA et Esseyed SAWAN, Sous-Directeur du personnel et des finances le 13 février 2016. Le questionnaire comportait trois parties : les données générales sur les 3 derniers budgets exécutés, des tableaux sur l'exécution de la dépense, des tableaux sur les recettes ; les documents à produire portaient sur la stratégie de la ville de Gafsa, les rapports d'audit et d'institutions nationales et internationales, divers documents comptables et budgétaires.

L'équipe d'évaluation a pu ainsi bénéficier de la réactivité des intéressés.

Elle a aussi pu compter sur l'appui de la Banque Mondiale-Bureau de Tunisie, chargé de la coordination de la mission, tant lors de cette phase que tout au long de la mission, et de Mme Eliza MONSONIS, coordonnatrice de coopération de l'Ambassade de France en Tunisie pour les aspects logistiques.

Mission de terrain

L'équipe PEFA, composée de Roger PICARD (chef de mission) et d'Ahmed GUIDARA, a effectué sa mission sur le terrain, à Gafsa du 9 au 15 mars 2016 :

- ✓ du 9 au 14 mars 2016, après l'atelier d'ouverture présidé par le Président de la Délégation Spéciale, les séances de travail technique ont été conduites avec les directions et services concernés de la commune, ainsi qu'avec le Président de la Chambre Régionale des Comptes, les représentants de l'administration de l'Etat opérant au niveau du Gouvernorat et/ou de la commune (annexe 7). La mission a aussi organisé une réunion avec les représentants de la société civile. Ces réunions ont permis la collecte des données et de la documentation (cf. détails en annexe 8) ;
- ✓ les résultats sur les indicateurs PEFA ont été restitués aux principales autorités le 15 mars 2016.

Atelier de démarrage

L'atelier de démarrage de l'exercice s'est tenu à la mairie de Gafsa le 9 mars 2016, sous la présidence de M. Hatem JEBABLI, Président de la Délégation Spéciale, au profit des responsables administratifs de la ville et des représentants de l'Etat (Gouvernorat, Trésorier Régional des Finances). Les partenaires du développement étaient représentés par MM. Medhi EL BATTI, Analyste en Gestion Financière et Nadi Yosef MASHNI, Spécialiste en Gestion Financière, de la Banque Mondiale.

L'atelier avait pour objet de présenter le programme des évaluations municipales envisagées par la Banque Mondiale dans le cadre de sa convention avec le Gouvernement tunisien, la méthodologie PEFA pour les évaluations nationales et infranationales, et les principales étapes de l'évaluation PEFA pour la Municipalité de Gafsa.

Réunion de restitution intermédiaire

En amont de la réunion de restitution, une séance de travail a réuni la veille le Président de la Délégation Spéciale et ses principaux collaborateurs. Elle a permis aux experts de présenter les principaux constats, de les corroborer et d'enrichir ou corriger les appréciations.

La partie "*indicateurs PEFA*" du rapport provisoire a été remise au Maire de Gafsa, la veille de la réunion de restitution.

La réunion de restitution intermédiaire a rassemblé le 15 mars 2016, sous l'autorité du Président de la Délégation Spéciale, les responsables de la Municipalité de Gafsa, la représentante du Président de la Chambre Régionale¹⁵, le Trésorier Général des Finances et sa responsable, chargée de l'inspection, les représentants de la société civile. Le Secrétaire Général du Gouvernorat était excusé, compte tenu de l'installation du nouveau Gouverneur au même moment. Au-delà d'une première présentation des résultats de chaque indicateur, elle a été l'occasion de dégager les principaux points positifs et les marges d'amélioration des processus examinés, nationaux ou relevant directement de la commune, et de préciser la suite des travaux d'évaluation.

Rédaction du rapport et commentaires

Le rapport provisoire a été soumis aux reviseurs PEFACHECK et à la tutelle, pour commentaires, de même que la présente version du rapport définitif (cf. détail ci-après page 18 « Mécanisme d'assurance qualité »).

Le rapport provisoire a été transmis à Expertise France pour information.

Champ de l'évaluation

La commune de Gafsa est composée d'un arrondissement, qui n'est pas doté de l'autonomie juridique et financière ; il ne dispose pas ainsi de budget propre. Il est représenté à ce titre par un délégué d'arrondissement et ses dépenses sont intégrées dans le budget de la commune.

Par ailleurs, il n'existe ni budgets annexes, ni centre des prestations des services primaires qui dépendent de la Municipalité (réf. PI-23), ni agence publique autonome liée à la Commune (réf. PI-9 (i)).

L'évaluation a couvert la totalité du budget de la commune et a principalement concerné les gestions 2012 à 2014, dont les comptes financiers ont été approuvés par la tutelle, mais aussi pour certains indicateurs le budget 2015, lui aussi approuvé par la tutelle. Les évaluateurs ont pris en considération le budget 2016, pour apprécier les informations contenues et les modalités de participation des conseillers municipaux à son élaboration.

La présente évaluation a couvert la totalité du budget de la commune, qui pour l'année 2015, représente en exécution 11,7 MD en recettes et 9,5 MD en dépenses.

Tableau 1.2 : Dépenses et recettes 2015 réalisées de la Commune de Gafsa en MD et en % du total des CL

	En MD	En % du total 2014 des CL
Recettes totales réalisées de la Commune de Gafsa en 2015	11,7	0,95%
Recettes totales réalisées des CL en 2014 (report compris)	1 235	
Dépenses totales réalisées de la Commune de Gafsa en 2015	9,5	1,13%
Dépenses totales des CL en 2014 (dernière référence)	834	

Sources : *Compte Financier 2015 provisoire et données du Ministère des Finances pour 2014.*

La totalité des indicateurs ont pu être évalués, à l'exception des indicateurs ci-après examinés, mais non-applicables (NA) :

- PI-8 : absence d'entités infra communales ayant l'autonomie financière ;
- PI-9 : absence de risques budgétaires imputables aux autres entités du secteur public : il n'y a pas d'entreprises publiques ou d'agences publiques autonomes relevant de la Municipalité, ni d'entités infranationales à un échelon inférieur à la Commune ;
- PI-23 : absence de compétence pour les unités de prestation de services axées sur les écoles primaires et les centres de soin de santé primaires ;
- PI-28 : absence de production de rapports de vérification externe au cours des 3 dernières années ;
- D1 à D3 : absence de projets financés par les bailleurs de fonds au cours des 3 dernières années.

¹⁵ Retenu à la Cour des Comptes à Tunis (visite du Premier Président de la Cour des Comptes française)

Mécanisme d'assurance qualité

L'évaluation a suivi le mécanisme "PEFA CHECK", à savoir le processus amélioré d'assurance qualité pour les évaluations PEFA, développé en 2012¹⁶.

Le rapport provisoire est communiqué à la Municipalité de Gafsa et à quatre institutions qui participent à la revue qualité : la Banque mondiale, l'AFD, le Secrétariat PEFA, le Secrétariat d'Etat à l'économie Suisse (SECO).

Par ailleurs, le rapport provisoire a été transmis aux tutelles pour commentaires.

Le Secrétariat PEFA a effectué la revue du rapport provisoire et, conformément à son mandat, ne s'est pas attaché à évaluer l'exactitude des données et informations présentées dans le rapport, mais à juger de la pertinence de la notation sur la base des justifications données dans le rapport et à évaluer l'adéquation de la structure et du contenu du rapport avec la méthodologie présentée en annexe 2 du manuel PEFA.

Les commentaires de la Banque Mondiale, du SECO et de l'AFD, ont été immédiatement exploités ; le rapport ainsi actualisé a été envoyé aux réviseurs le 31 mai 2016, à l'appui d'un tableau récapitulant les commentaires des réviseurs et les réponses apportées..

Le rapport définitif n'a fait l'objet d'aucune remarque nouvelle de la part des réviseurs : réponse positive du 31 mai 2015 par le Secrétariat PEFA et par le SECO, du 13 juin 2016 par la Banque Mondiale et l'AFD.

Les administrations de tutelle (ministère de l'Intérieur et gouvernorat de Gafsa, ministère des finances et trésorerie régionale des finances) n'ont pas fait d'observation.

Tableau 1.3. Tableau synthétique sur la revue qualité

	Date de transmission du rapport	Date des commentaires Réviseurs
Rapport provisoire :		
- Secrétariat PEFA	29/03/2016 (par la Banque Mondiale)	15/04/2016
- Banque Mondiale	25/03/2016	16/05/2016
- SECO	28/03/2016 (par la Banque Mondiale)	03/05/2016
- AFD	28/03/2016 (par la Banque Mondiale)	30/05/2016
- Municipalité de Gafsa	25/03/2016	néant
Rapport définitif :		
- Secrétariat PEFA	31/05/2016	31/05/2016
- Banque Mondiale	31/05/2016	13/06/2016
- SECO	31/05/2016	31/05/2016
- AFD	31/05/2016	13/06/2016
- Municipalité de Gafsa	31/05/2016	néant

¹⁶ PEFA, Amélioration de mécanisme d'assurance qualité pour les évaluations PEFA (PEFA CHECK) ; Note PEFA Check, Secrétariat PEFA, 6 Mars 2012.

2 - Données générales sur la Tunisie et sur la Municipalité de GAFSA

2.1. Description du contexte national et du contexte de la ville de GAFSA

2.1.1. Environnement économique de la Tunisie

La période avant la révolution se caractérisait par une marginalisation de certaines zones et un déséquilibre du développement entre le littoral et l'arrière-pays. Sans infrastructure adéquate, sans investissements ni création d'emplois, l'intérieur du pays était ainsi livré à la pauvreté et au chômage ; certaines régions, presque enclavées, ne participaient que faiblement à la vie économique du pays.

L'accumulation des problèmes économiques et sociaux est à l'origine de la révolution du 17 décembre 2010, et de la chute du régime le 14 janvier 2011.

Sur le plan économique, la Tunisie possède un énorme potentiel en raison de l'existence d'une main d'œuvre qualifiée, d'une administration publique bien organisée, d'une bonne infrastructure, et d'un emplacement géographique stratégique qui lui donne un accès privilégié au marché européen.

Le potentiel reconnu à la Tunisie ne s'est pas encore matérialisé, et l'économie est restée stationnaire avec de faibles performances qui ont contribué à la révolution du 17 décembre 2010- 14 janvier 2011. Le dernier rapport de la Banque mondiale¹⁷ fait état de l'impasse que connaît le modèle économique tunisien. Les raisons de cette impasse sont les suivantes :

- l'environnement réglementaire protégé caractérisé par un lourd fardeau bureaucratique qui restreint la concurrence ;
- la réglementation du marché du travail qui encourage l'exploitation et l'insécurité de l'emploi ;
- les politiques industrielle et agricole qui introduisent des distorsions et qui renforcent les disparités régionales ;
- la persistance d'une affectation inefficace de ressources ;
- la paralysie du secteur privé caractérisé par de petites sociétés, générant une faible productivité et une création d'emplois limitée ;
- l'intégration trompeuse dans la mesure où la Tunisie ne produit pas ses produits manufacturiers mais assemble des produits venant principalement de France et d'Italie et réexportés vers ces deux pays ;
- la réglementation de marché qui est devenue « un écran de fumée pour l'extraction des rentes par une petite élite ».

La période post révolution a été marquée également par :

- l'augmentation relativement importante des dépenses de consommation de l'État ce qui a accéléré l'aggravation du déficit budgétaire¹⁸ : - 1% du PIB en 2010, - 3,3% en 2011, - 5,5% en 2012, -6,8% en 2013 et -4,8% en 2014¹⁹ ;
- une exécution budgétaire (du point de vue des investissements) moins expansionniste que prévue due aux contraintes en matière de capacités d'exécution au niveau régional et de passation de marchés publics ;
- un taux d'endettement de 51,9% du PIB²⁰ en 2015 dépassant ainsi les normes des agences de notation et des institutions internationales de 50% du PIB pour des pays à revenu intermédiaire tel que la Tunisie. Il traduit une augmentation continue (de 40,7% du PIB en 2010 ; 44,5% en 2011 et 2012 ; 45,8% en 2013 et 49,5% en 2014)²¹ ;

¹⁷ Banque Mondiale, « La révolution inachevée, créer des opportunités, des emplois de qualité et de la richesse pour tous les Tunisiens » Mai 2014.

¹⁸ Notamment, l'augmentation dans le budget de l'Etat de la masse salariale qui constitue 13% du PIB et 40% des dépenses.

¹⁹ Source : ministère des finances – loi de finances complémentaire pour 2015.

²⁰ Compte tenu de l'emprunt obligataire de 1 milliard de dollars obtenu par la Tunisie sur le marché financier international le 27/01/2015 pour faire face aux besoins importants de financement.

²¹ Source : ministère des finances.

- le creusement du déficit des transactions courantes, passant de 7,3% du PIB en 2011 à environ 8,2 % en 2012, 8,3 % en 2013, et 8,9% en 2014 malgré la bonne tenue des recettes tirées du tourisme et des envois de fonds des travailleurs tunisiens à l'étranger, et la dépréciation du taux de change face à l'euro en 2013.

Certes l'économie tunisienne a été affectée par les mouvements sociaux, par l'évolution politique et par le contexte économique international fragile. Néanmoins l'économie a fait preuve de résilience face aux deux chocs de la révolution de 2011 et de la crise de la zone Euro ; ainsi, après une contraction du PIB de 1,9 % en 2011, l'économie tunisienne a enregistré un taux de croissance de 3,9% en 2012, de 2,4% en 2013, de 2,3% en 2014²².

Ceci étant, l'économie tunisienne reste fragile, avec une inflexion négative en 2015.

Le taux de chômage est la principale préoccupation par son niveau et par sa répartition. Globalement, il reste élevé malgré sa baisse continue jusqu'en 2014 (18,9% en 2011 ; 16,7% en 2012 ; 15,3% en 2013, 15% en 2014) et une remontée en 2015 (15,4%). Il concerne surtout les diplômés de l'enseignement supérieur (31,2% au 4^{ème} trimestre 2015 pour 30,4% fin 2014) et les femmes (22,6% au 4^{ème} trimestre 2015).

Les attentats du musée du Bardo en mars 2015 et de Sousse en juin 2015 affectent fortement l'activité touristique qui représente 12% du PIB. En glissement annuel, les recettes du tourisme ont chuté de 43,4% en juillet 2015 et de 54,1% en août 2015²³ ; ainsi, la croissance globale s'est établie à 1% au 1^{er} semestre 2015 et devient négative (- 0,1%) au cours du 3^{ème} trimestre 2015, principalement en raison de la chute continue des services *hôtellerie-restauration* (-1,4% au 1T ; - 8,5% au 2T et - 15,9% au 3T). In fine, le PIB en volume atteint 0,8% en 2015 (source : INS).

Le déficit budgétaire provisoire en décembre 2015 s'établit à 4,7%, inférieur à celui enregistré au cours des trois années précédentes (source : ministère des finances).

2.1.2. Environnement socio-économique de la Ville de GAFSA

La région de Gafsa se situe à l'interface des domaines saharien et méditerranéen (anticyclone saharien et dépression du Golfe de Gabès) et appartient aux étages bioclimatiques aride et semi-aride. Les pluies sont irrégulières et violentes ; mais le gouvernorat de Gafsa, comme les autres régions du centre, souffre d'une érosion hydrique et éolienne intenses.

Le gouvernorat est constitué de trois grandes régions²⁴ :

- le Grand Gafsa qui comprend les délégations de Gafsa Sud, Gafsa Nord et Ksar, s'étend sur 1 259 km², soit 16% de la superficie totale du gouvernorat ;
- les Hautes Steppes qui comprennent les délégations de Sidi Aïche, Belkhir, El Guetar et Sned. Cette région représente 42% de la superficie totale du gouvernorat (soit, 3 278 km²) ;
- le bassin minier qui comprend les délégations de Metlaoui, Om Laraïs, Medhila et Redeyef. Cette région occupe une superficie de 3 270 km², soit aussi 42% de la superficie totale du gouvernorat.

Tableau 2.1 : Panorama du gouvernorat de Gafsa

Panorama de la région	
<ul style="list-style-type: none"> □ 337.331 habitants □ Population active occupée : 82.197 □ Taux de chômage : 26,2% □ Urbanisation à 74,1% □ 11 délégations, 8 communes □ une université composé de 9 établissements <ul style="list-style-type: none"> - nombre d'étudiants : 9.728 - nombre d'enseignants : 1.123 □ taux de scolarisation : 96,5% 	<ul style="list-style-type: none"> □ enseignement du 2nd cycle : <ul style="list-style-type: none"> - nombre de lycées : 34 - nombre de collèges : 27 - nombre d'élèves (31.966), d'élèves par classe (28) et d'enseignants (3.024) - taux de réussite au bac (50,9%) □ 1 aéroport international □ 1 réseau routier de 1.220 km □ 1 réseau ferroviaire de 388 km

Source : Office de Développement du Sud - Gouvernorat de Gafsa (données 2014).

²² Source : INS.

²³ Source : INS (Tableau de Bord Economique - Octobre 2015).

²⁴ Source : Etude Agence de Promotion de l'Industrie/CEPI - perspectives de développement industriel du Gouvernorat de Gafsa.

1. Approche sociale de la région

Données démographiques

Le Gouvernorat de Gafsa est composé de 11 délégations et de 8 communes, avec une population de 337 331 habitants, dont 250 012 en milieu communal²⁵.

La commune de Gafsa est le chef-lieu du Gouvernorat comprend un seul arrondissement ; sa population totale est de 95 242 habitants.

Tableau 2.2 : Population détaillée du gouvernorat de Gafsa

Délégation	Milieu communal	Milieu non communal
Gafsa Nord		10 022
Sidi Aïch		10 084
El Ksar	33 729	2 753
Gafsa Sud	95 242	5 906
Oum El Araies	21 431	5 581
Redeyef	25 046	1 930
Metlaoui	38 129	505
Mdhila	12 814	2 492
El Guetar	14 088	6 049
Belkhir		14 784
Sned	9 533	27 213
Total	250 012	87 319
Hommes	123 785	42 633
Femmes	126 227	44 686

Source : recensement général de la population de 2014 – INS

Tableau 2.3 : Données détaillées pour la commune de GAFSA

	Total Population	Population masculine	Population féminine	Nombre de logements	Nombre de ménages
Gafsa	62 654	31 254	31400	18 994	15 842
Cité Ennour	32 588	16 345	16243	8 915	7 642
Total Gafsa Sud	95 242	47 599	47 643	27 909	23 484

Source : recensement général de la population de 2014 - INS.

Données sur le logement pour le gouvernorat de Gafsa

Tableau 2.4 : données détaillées pour le Gouvernorat de Gafsa

	Logement traditionnel et équivalent	Logement ou étage jumelé	Villa ou étage villa	Appartement	Studio	Logement rudimentaire	Total
Pour l'ensemble du gouvernorat de Gafsa (INS – Recensement 2014)							
communal	22 792	19 152	23 511	1 461	490	509	67 915
non communal	16 679	2 375	2 739	12	103	124	22 032
Total	39 471	21 527	26 250	1 473	593	633	89 947
	Maison traditionnelle	Villa ou étage villa	Appartement	Logement rudimentaire	Total		
En pourcentage pour Gafsa (données 2004)							
Gafsa Sud	67,5%	29,0%	3,2%	0,3%	100%		

Source : recensement général de la population de 2014 – INS.

²⁵ Recensement INS 2014.

Accès de la population aux services et aux infrastructures :

Les indicateurs socio-économiques d'accès aux services et aux infrastructures sont proches ou en retrait par rapport à la moyenne nationale.

Tableau 2.5 : Indicateurs socio-économiques d'accès aux services et aux infrastructures

Indicateurs	Taux gouvernorat de Gafsa	Taux moyen national
Taux de desserte en électricité	99,9%	99,8%
Taux de desserte en eau potable	98,4%	98,2%
Taux de branchement au service d'assainissement	71,2%	86,4%
Taux d'équipement en téléviseurs	96,3%	
Taux d'équipement en téléphones portables	90,3%	
Taux de lignes téléphoniques (téléphone mobile) pour 100 habitants	101,1	125,8
Nombre d'habitants par médecin	1 505	780
Nombre de lits d'hôpitaux pour 1.000 habitants	1,88	1,84
Nombre d'hôpitaux régionaux	2	

Source : Office de Développement du Sud – Gouvernorat de Gafsa (2014).

2. Approche économique de la région

Le chômage

Au niveau national, le taux de chômage se situait à 15% au dernier trimestre 2014, avec un taux de 30,4% pour les diplômés de l'enseignement supérieur²⁶.

Pour le gouvernorat de Gafsa, le taux de chômage est élevé (26,2% en 2014 - données INS), dont 19,0% pour les hommes et 42,7% pour les femmes.

La répartition de l'activité économique

L'activité de la population est répartie entre le secteur des services (50,2%), du bâtiment et des travaux publics (16,5%), des mines et de l'énergie (8,8%), de l'industrie manufacturière (6,2%), l'agriculture (18,1%).

Pour autant, l'activité économique se concentre essentiellement autour de deux pôles :

- ✓ l'extraction du phosphate qui constitue la principale activité économique du Gouvernorat. Elle est effectuée - à partir de mines à ciel ouvert - par la Compagnie des Phosphates de Gafsa (CPG), entreprise publique anonyme à caractère industriel et commercial, qui occupe le 5^{ème} rang mondial. La production, regroupée sur les 5 cinq secteurs d'extraction et de traitement de phosphate du bassin minier de Gafsa, a chuté de moitié depuis les années 2008/2010 (8,1 millions de tonnes) pour atteindre 3,8 millions de tonnes en 2014 et 3,2 millions de tonnes en 2015²⁷;
- ✓ le secteur agricole avec 248.200 ha de terres cultivables et 18 799 exploitations agricoles qui se caractérise principalement par la production d'olives (47.000 tonnes), d'amandes (8.800 tonnes), de dattes (8.000 tonnes) et un cheptel d'ovins (180.000) et de caprins (50.000).

Plus de 11.000 entreprises privées sont installées au sein du Gouvernorat de Gafsa, sur un total de 25.035 pour la région Sud-Ouest et de 680.241 au niveau national.

Sur les 11 Délégations de Gafsa, Gafsa Sud (5.714) et El Ksar (1.613) concentrent 64% des entreprises ; 10.394 entreprises n'emploient pas de salarié, 24 emploient plus de 50 salariés et 64 de 10 à 49.

Tableau 2.6 : nombre d'entreprises dans le gouvernorat de Gafsa

Nombre d'entreprises	Gouvernorat de Gafsa	Région Sud-Ouest
Total	11 420	25.035
Dont :		
<i>Industrie</i>	1 115	2 446
<i>Construction</i>	678	1 470
<i>commerce de détail</i>	4 675	9 570
<i>transport et entreposage</i>	1 255	3 604
<i>commerce de gros</i>	665	1 341
<i>commerce et réparation d'automobiles et de motocycles</i>	470	1 091
<i>hébergement et restauration</i>	510	1 186

Source : INS Tunisie : statistiques issues du Répertoire National des Entreprises – données 2014

²⁶ Source INS.

²⁷ Source : déclaration de M. Romdhane Souid, PDG des sociétés CPG et GCT (GAFSA les 5 et 6 mars 2016).

Sur le plan social, la Compagnie des Phosphates de Gafsa joue un rôle majeur par les recrutements qu'elle a effectués au cours de ces dernières années (doublement des effectifs) et par sa participation financière au bénéfice des services publics. Ainsi, elle alloue au Gouvernorat de Gafsa un montant annuel de 20 MD sur une période de 3 ans.

Ce financement est réparti par le Gouvernorat en 2015 au profit des 8 communes (5MD, dont 0,7MD pour la ville de Gafsa pour l'achat d'équipements), du secteur agricole (4,5MD), de la santé (3,8MD), de la jeunesse /sports (3MD) et de l'éducation (3,7MD).

Pour la tranche 2016, le programme d'allocation sera convenu après consultation de la société civile.

Consultée lors de la préparation du plan quinquennal 2016-2020, la société civile a fait part de ses priorités lors des Conseils locaux de développement au sein des Délégations :

- la santé,
- l'investissement privé pour le développement économique,
- les infrastructures,
- la dépollution du bassin minier.

Les représentants de la société civile rencontrés lors de la mission ont confirmé leurs préoccupations, s'agissant des infrastructures (voirie, trottoirs, éclairage public), de la propreté de la ville (dépôt et collecte des ordures) de l'entretien des espaces verts et de la création d'espaces de loisirs.

Le programme de réformes des autorités communales

1. La Ville de Gafsa n'a pas élaboré de document stratégique de développement économique et social. Elle a formulé des propositions²⁸ au Gouvernorat dans le cadre du Plan Régional Quinquennal 2016-2020 ; par ailleurs, elle a élaboré en 2013 un Plan Communal de Gestion des Déchets PCGD avec la coopération allemande pour un horizon de 5 ans (2014-2019)²⁹.

Ce plan fait le constat que 85% des déchets sont collectés (43 000 tonnes par an) et 15% sont déversés dans des dépotoirs ou dans la nature. Il met l'accent sur le manque d'encadrement et d'organisation des ressources humaines affectées à ce secteur (175 pour un coût de 1,5 MTND), sur un matériel ancien, sur le coût de fonctionnement annuel de ce service (2 MTND). Le PCGD fixe des orientations sur 4 volets (organisation et gestion des ressources humaines, technique, communication, coût/finance) avec un planning de mise en œuvre.

Les préoccupations immédiates du Président de la Délégation Spéciale concernent la voirie et l'éclairage public, la mise en œuvre du PCGD et l'embellissement de la Ville, à travers des campagnes sur la propreté. Elles sont en phase avec les demandes précitées de la société civile.

A cet égard, il convient de constater que la commune dispose de 150 km de voiries goudronnées dont 80% sont dotées d'éclairage public, ce qui représente une charge lourde d'entretien pour en garantir la qualité.

2. La commune n'a pas engagé un programme de réforme des finances publiques, à l'exception de la mise en place du budget participatif depuis 2015 (cf. § 4.1), associant la population à la définition de projets.

²⁸ *Essentiellement, sur les infrastructures nécessaires au développement économique et la création d'une 2^{ème} commune à Gafsa et de 2 arrondissements.*

²⁹ *Plan Communal de Gestion des Déchets – septembre 2013 – GIZ Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit.*

2.1.3. Données générales sur la décentralisation

La Tunisie a connu, avec la révolution, des changements politiques majeurs qui ont provoqué un choc sur le plan économique et social. Après ces changements et l'élection de l'Assemblée Nationale Constituante (ANC), les différents gouvernements de transition et l'ANC ont engagé rapidement une réflexion sur le redéploiement de la décentralisation avec pour objectif final une nouvelle répartition des rôles et compétences respectifs de l'Etat central et des collectivités locales.

La réflexion visait :

- à court terme, à pallier les déficiences organisationnelles des communes, et à répondre aux besoins immédiats des populations ;
- à moyen terme, à réformer les institutions, en vue de leur attribuer de nouvelles compétences, ainsi que les moyens financiers adéquats leur permettant de les mettre en œuvre ;
- à long terme, à confier aux collectivités locales l'essentiel des décisions et des responsabilités qui doivent leur permettre un développement social et économique harmonieux.

La Constitution du 27 janvier 2014 organise dans le chapitre VII intitulé «Du pouvoir local» la question des collectivités territoriales, et consacre :

- Les principes de l'élection des conseils municipaux et régionaux ;
- La personnalité juridique, l'autonomie financière et administrative des collectivités publiques ;
- La libre administration ;
- Le principe de la subsidiarité ;
- Le principe de la solidarité.

Par ailleurs, l'article 134 de la dernière constitution reconnaît l'existence de trois types de compétences pour les collectivités locales, des :

- compétences propres ;
- compétences conjointes avec le pouvoir central ;
- compétences transférées par ce dernier.

A la date de rédaction du présent rapport (mars 2016), les collectivités locales constituent des cadres embryonnaires d'un processus de décentralisation qui se déploiera au cours des prochaines années.

La Tunisie, depuis la période précédant l'indépendance jusqu'à la révolution, était un État unitaire fortement centralisé. Les autorités déconcentrées ne jouissaient pas de personnalité juridique propre.

Aujourd'hui, l'organisation administrative de la Tunisie se caractérise par la déconcentration administrative (gouvernorat) et la décentralisation territoriale formée des conseils régionaux et des municipalités urbaines :

- ✓ le pays est organisé en 24 gouvernorats (Wilayas)³⁰ dirigés par un gouverneur, nommé par le Chef d'Etat. Le gouverneur représente le gouvernement central au niveau régional et il exerce la tutelle des collectivités territoriales ;
- ✓ la décentralisation en Tunisie consiste en 264 municipalités et 24 conseils régionaux, représentant les collectivités locales. Les rôles et les responsabilités des municipalités sont définis dans la Constitution et par divers décrets et arrêtés. Cependant, une assise juridique détaillée et claire pour concrétiser les principes de la Constitution et préciser davantage la répartition des compétences entre les différentes institutions centrales, régionales et locales, reste à développer

Les municipalités sont dirigées par un Maire qui est élu parmi les conseillers municipaux pour une période de cinq ans. Le Maire préside le CM ; il est assisté par un Secrétaire Général qui est le chef de la direction de l'administration municipale ; le CM approuve notamment le budget, le compte financier et les emprunts.

³⁰ Divisés en délégations (264) et en secteurs (2073)

La décentralisation en Tunisie demeure limitée à un concept de « déconcentration avancée » dans lequel l'Etat demeure, en réalité, l'acteur public principal. Les dépenses publiques locales atteignent 0,9% du PIB à leur point bas de 2013, soit 3% des dépenses publiques totales. Avant la révolution, la décentralisation prévue par la Constitution de 1959 (article 71) est restée très peu développée. Les communes ne pouvaient exercer aucune activité de législation locale. Même si les conseillers municipaux étaient élus au suffrage direct, le contexte politique ne permettait pas une réelle gestion locale des affaires de la commune.

Au demeurant :

- ✓ le gouverneur exerce un contrôle administratif et réglementaire majeur sur les CL (approbation de la plupart des budgets -recettes titre I inférieures à 12 millions de dinars, de certaines catégories du personnel, etc.) ;
- ✓ les communes disposent actuellement de peu de marge de manœuvre en matière de détermination des conditions générales de l'impôt local (assiette, taux appliqué, modes de recouvrement) que ce soit au niveau de la fiscalité foncière, au niveau de la fiscalité des activités économiques ou au niveau de la fiscalité indirecte. Le rôle de l'Etat est prépondérant et les collectivités locales ne disposent, en fait, que d'un pouvoir fiscal assez marginal. L'Etat crée l'impôt local ; il le gère et le recouvre en partie.

En ce qui concerne les transferts de crédits du niveau central au niveau régional et local, il est régi notamment par la loi organique du budget des collectivités locales et le code de la comptabilité publique. Ce transfert se fait notamment à travers les deux mécanismes de transfert et de délégation des crédits.

A l'origine, la législation tunisienne a consacré le procédé de délégation dans la gestion des crédits provenant des départements ministériels à destination des services déconcentrés de l'Etat. A partir de 1989, avec la création des conseils régionaux, la loi a introduit la procédure de transfert de certains crédits inscrits aux budgets des départements ministériels et destinés aux dépenses de fonctionnement et d'équipement à caractère régional, au profit des conseils régionaux.

La loi organique de 1989, relative aux conseils régionaux, considère les crédits transférés comme étant des fonds propres à ces collectivités locales. Emargeant sur le budget de l'Etat, les crédits délégués sont gérés au niveau des services déconcentrés de l'Etat suivant la même imputation. Le budget du conseil régional est alimenté par deux principales ressources. La première est constituée par les transferts publics provenant essentiellement de l'Etat sous forme de quote-part sur le FCCL, de subvention d'équipement provenant particulièrement du PRD, de crédits transférés par les ministères sectoriels. La deuxième est constituée par les ressources propres.

Dans le cadre de la préparation du PGLDU, soutenu directement par la Banque Mondiale³¹ (appui budgétaire) et l'AFD (coopération technique auprès de la CSPCL), le gouvernement a clairement marqué son intention de faire évoluer son approche du développement local. Cette approche, basée jusqu'alors sur la fourniture d'infrastructures aux communes via des mécanismes peu transparents de financement, a évolué vers une approche basée sur un mécanisme d'allocation focalisé sur les performances des communes (pilotage, gestion, durabilité,...) et leur obligation de rendre compte. Cette intention s'est traduite en 2014 par la réforme du système de financement et de subvention des investissements communaux par l'Etat (cf. présent rapport § 4.2).

³¹ <http://documents.banquemondiale.org/curated/fr/2014/06/19767213/tunisia-urban-development-local-government-program-project>.

2.2. Description des objectifs budgétaires

Les objectifs budgétaires ne sont pas fixés par grandes fonctions au sens des normes COFOG, faute d'une présentation nationale des budgets des collectivités locales selon cette démarche, mais aussi de l'absence de document stratégique de développement économique et social à Gafsa, fixant les axes majeurs et leur déclinaison par programmes (politiques publiques). Dès lors, il n'est pas possible de fournir des indications sur les tendances de l'allocation sectorielle des ressources.

La classification économique du budget permet de référencer les coûts inhérents au fonctionnement des services et ceux relatifs aux investissements et au remboursement de la dette.

Tableau 2.7 : dotations budgétaires par classification économique sur la période 2013/2015

Données en TND	2012	%	2013	%	2014	%	2015	%
Dépenses effectives								
Fonctionnement	5 001 260	86,1	6.096 834	75,2	6.163.784	65,5	6.898.708	72,9
- Charges de personnel	3 969 020	68,3	4.092.656	50,5	4.040.417	42,9	4.796.745	50,7
- Moyens des services	981 973		1.932.193		1.957.053		1.887.768	
- Interventions publiques	50 268		71.985		166.314		214.195	
Investissement	204 477	3,5	478.166	5,9	1.982.959	21,1	1.922.677	20,3
Dépenses sur crédits transférés	0		0		0			
Remboursement de la dette	606 618	10,4	1.532 086	18,9	1.264 755	13,4	639.119	6,8
- Intérêts	0		284.990		614.363		254.234	
- capital remboursé	606 618		1.247.096		650.392		384.885	
TOTAL	5 812 356	100	8.107.086	100	9.411.498	100	9.460.504	100
Recettes effectives								
Recettes transférées par l'Etat	4 384 250	57,1	5 311 447	53,6	5 576 511	48,1	5 850 866	49,9
Emprunts	158 142	2,1	252.803	2,5	748 402	6,5	796.834	6,8
Recettes internes	3 136 677	40,8	4 349 193	43,9	5 259 978	45,4	5 085 400	43,3
TOTAL	7 679 069	100	9.913.913	100	11.584.891	100	11.733.100	100

Sources : Comptes Financiers 2012 à 2015 (provisoire)

Ce tableau met en évidence :

- ✓ *le poids et la stabilité relative des charges de personnel, de 4 à 4,8 MTND, qui ne respecte pas le ratio national de 40% des recettes de fonctionnement et de 50% des dépenses de fonctionnement au cours des trois dernières années ;*

	2012	2013	2014	2015
masse salariale / recettes de fonctionnement (hors subventions exceptionnelles)	51,7%	59,4%	53,6%	66,1%
masse salariale / dépenses de fonctionnement	79,4%	67,1%	65,5%	69,5%

- ✓ *la progression des dépenses d'investissement entre 2013 (0,5 MTND) et 2014 et 2015 (près de 2 MTND)*
- ✓ *la décélération de l'amortissement de la dette (d'1,5 MTND en 2013 à 1,3 MTND en 2014 et 0,6 MTND en 2015).*

2.3. Description du cadre juridique et institutionnel de la Municipalité de GAFSA

2.3.1. Le cadre institutionnel

Les relations institutionnelles entre le conseil municipal et l'exécutif municipal

Selon les dispositions législatives, le Conseil Municipal approuve notamment le budget, le compte financier et les emprunts.

Il se réunit en quatre sessions par an dont chacune est précédée d'une session préparatoire, associant les citoyens pour soutenir l'action municipale.

Il est présidé par le Maire, organe exécutif, chargé de la mise en œuvre du budget.

Dans les faits, la Délégation Spéciale, nommée par le décret gouvernemental n° 2015-1247 du 11 septembre 2015, se substitue au Conseil Municipal jusqu'au déroulement des élections municipales. Outre son président, elle est composée de 7 Directeurs Régionaux de l'Etat.

La Délégation Spéciale est présidée par M. Hatem JEBABLI, Délégué de Gafsa Sud, qui est donc chargé des fonctions relevant de l'exécutif.

Les commissions permanentes sectorielles qui ont pour mission d'étudier les différents dossiers et de formuler les différentes propositions ne peuvent être réunies, compte tenu du nombre réduit des membres de la Délégation Spéciale.

Au demeurant, la situation était identique avec la précédente Délégation Spéciale.

La tutelle et la justice judiciaire, administrative et financière

Les collectivités locales de Tunisie sont placées sous la tutelle administrative et financière du ministère de l'Intérieur et du ministère des finances. Pour la Municipalité de Gafsa, la tutelle est exercée par le gouverneur de Gafsa, nommé par le Chef d'Etat, représentant du gouvernement central au niveau régional. Il exerce un contrôle administratif et réglementaire important (approbation du budget, des modifications budgétaires et du compte financier, des décisions relatives au recrutement du personnel...).

L'exécution courante des opérations est soumise à des agents de l'Etat : le Contrôleur Régional des Dépenses Publiques, chargé notamment du contrôle des engagements de la dépense, et le receveur municipal, chargé de l'exécution des dépenses et des recettes, des opérations de trésorerie et de la tenue de la comptabilité.

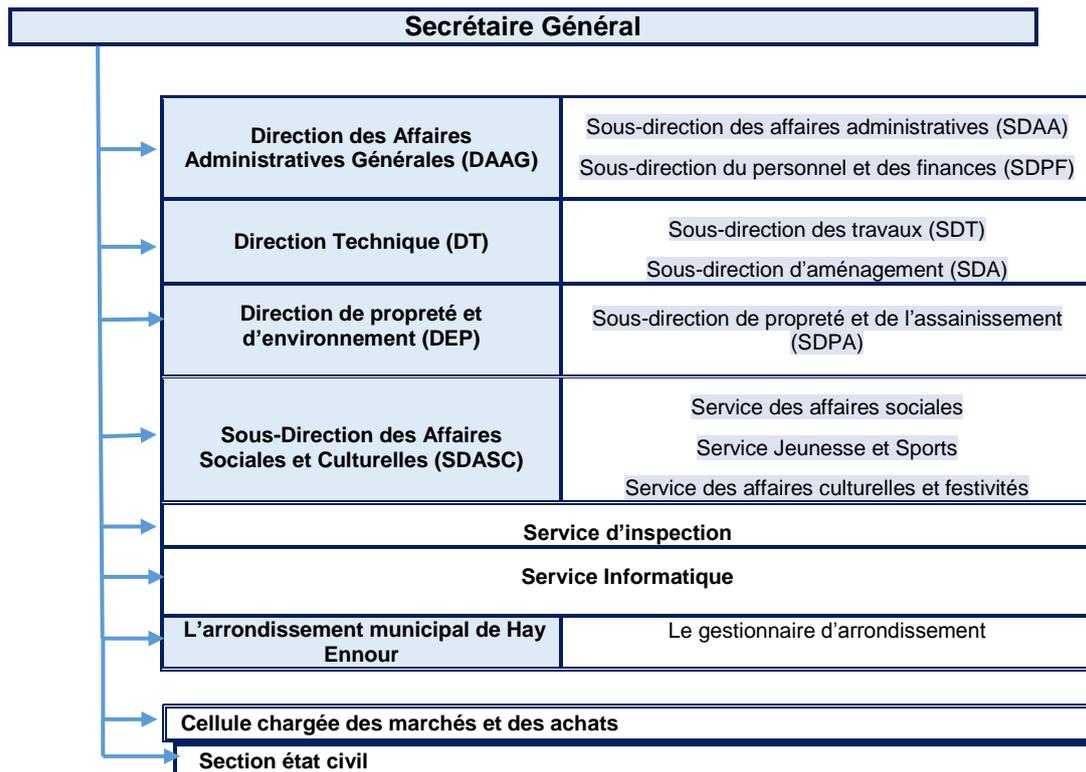
Le pouvoir judiciaire se compose de la justice judiciaire (Cour de cassation, tribunaux de second degré et de tribunaux de première instance), de la justice administrative (tribunal administratif supérieur, Cours administratives d'appel et de Tribunaux administratifs de première instance) et de la justice financière (Cour des Comptes).

La Chambre régionale des comptes de Gafsa, qui relève de la Cour des Comptes, assure un double contrôle : le contrôle de gestion (le bon emploi des fonds publics) et le contrôle financier sur les comptes du receveur municipal.

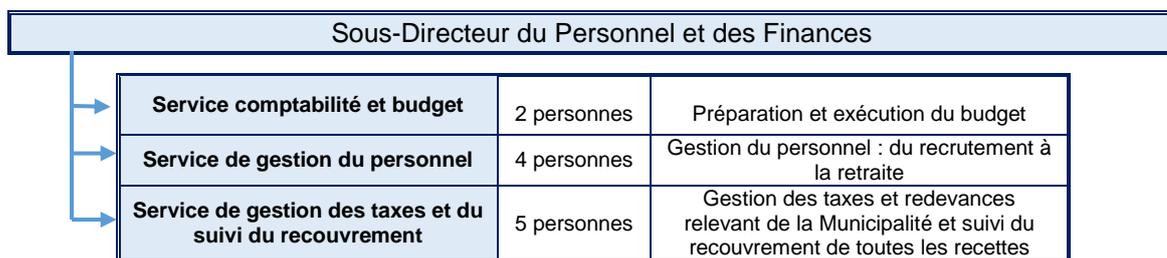
L'organigramme de la municipalité de Gafsa

L'arrêté municipal du 21 juin 2003 approuvé pourvoit cet organigramme de 21 services, une section pour l'état civil et 32 emplois fonctionnels. Il n'a pas été actualisé depuis cette date ; bien que ne figurant pas dans l'organigramme, une cellule chargée des marchés et des achats de 4 personnes (dont le responsable de la cellule) est mise en place depuis 2014 auprès du Secrétaire Général.

Tableau 2.8 : Les services municipaux



La Sous-Direction du Personnel et des Finances se compose comme suit :



La Sous-Direction du Personnel et des Finances :

- fournit à la Délégation Spéciale les éléments du projet budgétaire et de l'exécution des budgets précédents et en cours ;
- met en œuvre l'exécution du budget tant en dépenses (engagement et ordonnancement des dépenses ; tenue de la comptabilité administrative) que dans le domaine des recettes (constatation des droits et suivi des recettes) et des emprunts (préparation des dossiers et suivi des dossiers).

Les ressources humaines

Tableau 2.8 : Répartition des agents et taux de vacance – situation mars 2016

Catégories	Effectif réel	
	administratif	technique
A1	02	07
A2	05	02
A3	05	13
B	13	07
C	36	-
D	16	-
Ouvriers	317	
Total	423	
Total des cadres A1/ A2	16	

Emplois fonctionnels	Prévus	Pourvus	Vacances
Secrétaire Général	01	01	00
Directeurs	03	01	02
Sous-Directeurs	06	02	04
Chefs de services	21	02	19
Total	31	06	25

Emplois fonctionnels non pourvus :
 - 2 emplois de directeur sur 3 : DAAG, DEP
 - 4 emplois de sous-directeur sur 6 : SDPA, SD T, SDAA, SDASC
 - 19 emplois de chef de service sur 21

Source : Municipalité de Gafsa – Secrétariat Général et Sous-Direction du Personnel et des Finances.

Les capacités en ressources humaines constituent le 3^{ème} pilier d'une véritable décentralisation, en sus de l'autonomie juridique des collectivités locales et de leur autonomie financière. Cette condition n'est pas remplie à Gafsa ni sur un plan quantitatif, ni dans le domaine qualitatif eu égard à la non-couverture de diverses fonctions de direction. Ainsi le taux d'encadrement (3,8%) est inférieur de plus des 2/3 à celui enregistré au niveau national.

Sur les 31 emplois fonctionnels prévus dans l'organigramme objet de l'arrêté du maire de Gafsa du 26 juin 2003, seulement 6 emplois sont pourvus. La mission ne peut se prononcer sur le volume d'emplois d'encadrement nécessaire ; mais il est clair - pour le moins - que les vacances détaillées dans les tableaux ci-après, notamment aux postes de directeurs, sous-directeurs et chefs de service sont élevées.

Par ailleurs, il n'existe pas de manuels de procédures ou de véritables plans de formation annuels³², vecteurs indispensables à la maîtrise de la réglementation et des opérations. Cette situation pénalise l'efficacité des processus administratifs et l'information optimale de l'exécutif communal, à partir de tableaux de bord et d'outils de pilotage, absents ou incomplets actuellement.

Les responsables nationaux rencontrés aux ministères de l'intérieur et des finances lors du PEFA de Gafsa en ont conscience ; ils notent le manque d'attractivité des emplois d'encadrement au niveau des collectivités locales, en l'absence d'un statut du personnel communal et de la situation plus favorable pour les cadres d'Etat en termes de rémunérations et de possibilités de carrière.

Par ailleurs, l'accent n'est pas mis à Gafsa sur le recrutement de cadres qualifiés, mais sur celui des ouvriers. Ceci étant, une première avancée a été constatée avec le recrutement effectif en mars 2015 de deux ingénieurs (informatique et génie civil) et d'un architecte.

2.3.2. Le cadre juridique de la gestion des finances locales

Le cadre juridique de la gestion des finances locales est constitué de lois organiques, de lois, de décrets et d'arrêtés relatifs notamment à l'organisation et au fonctionnement des collectivités locales, à la gestion financière des communes, à la passation des marchés et à la répartition des recettes. Les principaux textes sont les suivants :

Les textes constitutionnels régissent dans leurs grandes lignes tous les textes juridiques suivants qui doivent s'y conformer :

Tableau 2.7 : Textes constitutionnels

1959	Constitution du 1er juin 1959 de la République tunisienne (suspendue par la loi 6-2011 du 16 décembre 2011 et le décret 14-2011)
1997	Loi constitutionnelle 97-65 du 27 octobre 1997
2002	Loi constitutionnelle 2002-51 du 01 juin 2002
2011	Loi constituante n°2011-6 du 16 décembre 2011 modifiée relative à l'organisation provisoire des pouvoirs publics (mini constitution)
2014	Constitution Tunisienne promulguée le 27 janvier 2014

Tableau 2.8 : Premiers textes législatifs sur la décentralisation

1975	Loi organique 75-33 du 14 mai 1975 portant loi organique des communes
1985	LO 85-43 du 25 avril 1985 portant modification de la LO des communes
1989	Loi organique 89-11 du 04 février 1989 relative aux conseils régionaux
1991	LO 91-24 du 30 août 1991 portant modification de la LO des communes
1993	Loi organique 93-119 du 27 décembre 1993 complétant la LO relative aux conseils régionaux
1995	LO 95-68 du 24 juillet 1995 portant modification de la LO des communes
2006	LO 2006-48 du 17 juillet 2006 portant modification de la LO des communes
2008	LO 2008-57 du 04 août 2008 portant modification de la LO des communes

³² Les sessions de formation sont organisées au niveau national par le Centre de Formation et d'Appui à la Décentralisation qui fixe un programme annuel, suite aux propositions transmises par les communes

Tableau 2.9 : Textes sur les finances publiques

1975	LO 75-35 du 14 mai 1975 portant sur le budget des collectivités locales
1971	Décret 71-219 du 29 mai 1971 portant sur les conditions de nomination des comptables publics
1981	Loi 73-81 du 31 décembre 1973 portant promulgation du code de la comptabilité publique
1985	LO 85-34 du 25 avril 1985 modifiant la LO 75-35
1985	Loi 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 établissements publics administratifs, des collectivités publiques locales et des entreprises publiques et à la création d'une Cour de Discipline Financière
1986	Décret 86-820 du 22 août 1986 modifiant le décret 71-219 portant sur les conditions de nomination des comptables publics
1988	Loi 88-54 du 02 juin 1988 modifiant la loi 85-74 relative à la définition et à la sanction des fautes de gestion commises à l'égard de l'Etat, des établissements publics administratifs, des collectivités publiques locales et des entreprises publiques et à la création d'une Cour de Discipline Financière
1997	Loi 97-11 du 03 février 1997 portant promulgation du code de la fiscalité locale telle que modifiée par la loi 2001-123 du 28 décembre 2001, par la loi 2002-101 du 17 décembre 2002, par la loi 2004-90 du 31 décembre 2004, par la loi 2005-106 du 19 décembre 2005, par la loi 2007-53 du 08 août 2007, par la loi 2008-77 du 22 décembre 2008, par la loi 2012-01 du 16 mai 2012, et par la loi 2012-27 du 29 décembre 2012.
1998	Décret 1998-1428 du 13 Juillet 1998 relatif à la fixation du tarif des taxes que les collectivités locales sont autorisées à percevoir.
2007	LO 2007-65 du 18 décembre 2007 modifiant la LO 75-35
2008	Arrêté conjoint du Ministre de l'intérieur et du développement local et du Ministre des finances du 31 mars 2008 fixant la forme et la nomenclature des budgets des collectivités locales
2012	Loi 2012-12 du 25 septembre 2012 modifiant la loi 73-81 portant promulgation du code de la comptabilité publique
2012	Décret 2012-2475 du 16 octobre 2012 fixant les conditions d'application des dispositions du 2ème sous-paragraphe de l'article 16 de la LO 75-35

Tableau 2.10 : Texte sur les marchés publics

2014	Décret n°2014-1039 du 13 mars 2014, portant réglementation des marchés publics.
------	---

Tableau 2.11 : Divers textes sur les collectivités locales

1975	Loi 1975-37 du 14 mai 1975 portant transformation de la caisse des prêts aux communes en une caisse des prêts et de soutien aux collectivités locales
1976	Décret 1976-668 du 06 août 1976 relatif au contrôle des dépenses des conseils du gouvernement et des communes
1989	Décret 1989-1999 du 31 décembre 1989 relatif au contrôle des dépenses publiques tel que modifié et complété par le décret 1994-431 du 14 février 1994, par le décret 1998-433 du 23 février 1998 et par le décret 2012-2878 du 19 novembre 2012.
1992	Décret 1992-688 du 16 avril 1992 portant organisation administrative et financière de la caisse des prêts et de soutien des collectivités publiques locales et les modalités de son fonctionnement
1992	Décret 1992-1092 du 06 juin 1992 fixant les conditions d'attributions des prêts et d'octroi des subventions par la caisse des prêts et de soutien des collectivités locales
2011	Arrêté du Premier Ministre du 12 janvier 2011 relatif au contrôle des dépenses des communes situées en dehors des chefs-lieux de gouvernorats
2012	Décret 2012-1711 du 04 septembre 2012 fixant la nature des dépenses de fonctionnement et d'équipement à caractère régional.
2014	Circulaire n°4 du Ministre de l'Intérieur du 7 mars 2014 sur la préparation du nouveau Programme de Développement Urbain et de Gouvernance Locale (PDUGL)
2014	Décret n°2014-3505 du 30 Septembre 2014 fixant les conditions d'attribution des prêts et d'octroi des subventions par la caisse des prêts et de soutien des collectivités locales

Ces textes couvrent le domaine des collectivités locales, avec un niveau de détail satisfaisant. L'accent est mis sur les textes majeurs les plus récents :

- ✓ *la Constitution de janvier 2014, dont le chapitre 7 relatif au Pouvoir Local qui dispose la mise en place d'une véritable décentralisation basée sur le principe de la libre administration. L'échelon décentralisé selon la Constitution se compose des communes, des régions et des districts. Les affaires municipales doivent être gérées, selon la nouvelle Constitution en toute transparence et avec la participation citoyenne ;*
- ✓ *le décret sur les marchés publics de mars 2014 qui consacre les principes de la concurrence, de la transparence, et de l'indépendance ;*
- ✓ *le décret n°2014-3505 du 30 Septembre 2014 fixant les conditions d'attribution des prêts et d'octroi des subventions par la caisse des prêts et de soutien des collectivités locales ;*
- ✓ *L'arrêté du ministre de l'intérieur et du ministre des finances du 13 juillet 2015, fixant les conditions minimales requises pour le transfert des subventions annuelles par la caisse des prêts et de soutien des collectivités locales aux collectivités locales ;*
- ✓ *L'arrêté du ministre de l'intérieur et du ministre des finances du 03 Août 2015, fixant les modalités de calcul des subventions globales non affectées mentionnées à l'article 6 du décret 2014-3505 du 30 septembre 2014 ;*
- ✓ *L'arrêté du ministre de l'intérieur et du ministre des finances du 29 décembre 2015 fixant les critères d'évaluation annuelle et indépendante des performances des collectivités locales mentionnés à l'article 11 du décret 2014-3505 du 30 septembre 2014.*

3 - Évaluation des systèmes, des processus et des institutions de gestion des finances publiques

HLG-1 Prévisibilité des transferts du Gouvernement Central

Cet indicateur a été évalué au titre des exercices 2012 à 2014³³ pour les composantes i et ii, et de l'exercice 2015 pour la composante iii.

Le gouvernement central alloue aux collectivités locales deux catégories de transferts :

- ✓ les transferts non affectés qui proviennent du Fonds Commun des Collectivités Locales (FCCL) :
 - dotation globale de fonctionnement ;
 - dotation globale d'investissement allouée aux chefs-lieux de gouvernorat dont Gafsa ;
 - fonds de coopération entre les communes (depuis 2014),
- ✓ les transferts affectés :
 - subvention allouée pour le financement des investissements via la CPSCL ;
 - crédits transférés.

Les transferts financiers sous forme de dotation globale sont distribués annuellement par le FCCL sur la base de critères clairement définis. En plus de ces transferts, l'Etat peut allouer des subventions exceptionnelles aux collectivités locales dans des circonstances particulières. Ce fut le cas après la révolution de 2011. Ces subventions exceptionnelles sont destinées au fonctionnement, pour combler le manque de recouvrements depuis la Révolution ; elles sont supprimées depuis 2015.

Pour la notation des composantes (i) et (ii), la feuille de calcul des indicateurs PI-1 et PI-2 a été utilisée. Le tableau ci-dessus présente les différents taux et écarts obtenus pour chacun des trois exercices couverts par l'évaluation à partir du tableau joint en annexe 2.

Tableau HLG-1.1 : Prévisions et réalisation des transferts 2012/2014

Données pour les exercices	2012		2013		2014	
	prévu	réalisé	prévu	réalisé	prévu	réalisé
Nature des transferts						
Dotation globale de fonctionnement	1 200 000	1 560 902	1 800 000	1 725 706	2 000 000	2 175 585
Dotation globale d'investissement	317 000	0	1 048 000	1 062 514	900 000	714 611
Subvention via CPSCL	357 228	141 865	840 639	185 045	1 216 952	1 360 656
Crédits transférés						
Fonds de coopération entre les communes :						
- déplaçonnement de la TCL	0	0	0	191 713	300 000	182 742
- 5 ^{ème} millime surtaxe sur courant électrique				62 170	200 000	130 072
Subventions exceptionnelles	1 647 137	2 111 400	2 360 000	2 084 299	2 100 000	1 012 845
Total des transferts	3 521 365	3 814 167	6 048 639	5 311 447	6 716 952	5 576 511

Sources : budgets initiaux et Comptes Financiers 2012 à 2014.

Composante (i) : Variation annuelle entre le total des transferts réels du Gouvernement Central et le montant des estimations totales des transferts communiqué à la Commune pour l'élaboration de son budget

Les transferts prévus initialement par le gouvernement au profit de Gafsa présentent des écarts supérieurs à 15% pendant seulement une seule année (2014) de la période d'étude (2012/2014). Ces écarts résultent pour l'essentiel des subventions exceptionnelles (2012 et 2014) et des subventions versées via la CPSCL (2013).

Tableau HLG-1.2 : Taux d'exécution globale des transferts 2012/2014

	Taux d'exécution	Ecart
Exercice 2012	108,3%	+ 8,3%
Exercice 2013	87,8%	-12,2%
Exercice 2014	83,0%	- 17,0%

Sources : budgets initiaux et Comptes Financiers 2012 à 2014.

³³ L'exercice 2015 était en cours de finalisation (rapprochement avec les données du comptable) et sera validé par la Délégation Spéciale lors de la session de mai 2016.

Composante (ii) : Variation annuelle entre les estimations de transferts de dons et les transferts réels de dons

Le tableau suivant présente la variation annuelle des transferts estimés et des transferts effectifs (cf. annexe 2).

La variation a été de 12,9% en 2012, de 20,8% en 2013 et de 12,6% en 2014. Elle est donc supérieure à plus de 10% sur toute la période.

Tableau HLG-1.3 : Taux de variation annuelle des transferts 2012/2014

	Décomposition de la variation
Exercice 2012	12,9%
Exercice 2013	20,8%
Exercice 2014	12,6%

Sources : budgets initiaux et Comptes Financiers 2012 à 2014.

Composante (iii) : Opportunité des transferts en provenance du Gouvernement Central (conformité avec le calendrier annuel de distribution des déboursements établi un mois au plus tard après le début de l'année fiscale de la Commune)

Un calendrier formel n'est pas établi par le gouvernement pour le décaissement des différents transferts. Mais des échanges que la mission a eus avec les responsables du Ministère de l'Intérieur, lors du PEFA de Gabès, les périodes de déboursement convenues de manière informelle sont les suivantes :

Tableau HLG-1.4 : Périodes de décaissement des transferts convenus

Nature des transferts	Périodicité et modalités de décaissement
Dotation globale de fonctionnement	En deux tranches semestrielles au début de chaque semestre
Dotation globale d'investissement	En une seule tranche au premier semestre
Subventions via CPSCS	Au fur et à mesure de la présentation des dossiers
Crédits transférés	Pas de calendrier
Fonds de coopération des collectivités locales	<p>Le décret n 2013-2797 de 8 juillet 2013 fixant les modalités et les critères de répartition des ressources du fonds de coopération des collectivités locales fixe un calendrier de répartition des fonds, selon quatre tranches trimestrielles ainsi réparties :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les trois premières tranches sont distribuées consécutivement au cours des mois d'avril, juillet et octobre de l'année d'exécution. • La quatrième tranche est distribuée, sur la base de la totalité des ressources reportées du fonds, au cours du mois de février de l'année suivante.

Suivant les informations recueillies auprès de la Recette Municipale de Gafsa, la fréquence et les périodes de décaissement ont été globalement respectées en ce qui concerne la dotation globale de fonctionnement 2015³⁴ et pour la dotation globale d'investissement 2015³⁵.

Le calendrier de transferts du fonds de coopération entre les collectivités locales n'est pas respecté. Ainsi, les tranches relatives aux 3 derniers trimestres 2014 ont été versées les 11/03/2015, 8/07/2015 et 9/12/2015.

³⁴ Versements enregistrés les 16/04/2015 et 17/08/2015.

³⁵ Versement enregistré le 25/05/2015

PI	Indicateur/Composantes	Note	Explication
HLG-1	Prévisibilité des transferts du Gouvernement Central	D+	Méthode de notation M1
(i)	Déviation annuelle entre le total des transferts réels du Gouvernement Central et le montant des estimations totales des transferts communiqués à la Commune pour l'élaboration de son budget.	C	Les transferts de l'Etat ont été inférieurs de plus de 15% aux estimations pendant une seule année (2014) de la période d'étude.
(ii)	Variation annuelle entre les estimations de transferts de dons (subventions, dotations de l'Etat) et les transferts réels de dons.	D	La variation a été de 12,9% en 2012, de 20,8% en 2013 et de 12,6% en 2014. Elle est donc supérieure de plus de dix points de pourcentage pendant toute la période d'étude.
(iii)	Opportunité des transferts en provenance du Gouvernement Central (conformité avec le calendrier annuel de distribution des déboursements établi un mois au plus tard après le début de l'année fiscale de la Commune).	D	Il n'existe pas un calendrier formel de décaissement des transferts convenu entre le gouvernement et les collectivités locales qui concernent toutes les catégories de transferts. Le seul calendrier qui existe est celui relatif au fonds de coopération entre les collectivités ; il n'est pas respecté.

A - Crédibilité du budget

PI-1 : Dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé

Composante (i) : La différence entre les dépenses primaires totales réelles et les dépenses primaires initialement prévues au budget.

Cet indicateur évalue les dépenses réelles totales (base : paiements) résultant des comptes financiers par rapport aux dépenses totales approuvées initialement telles que définies dans le budget initial.

Les exercices budgétaires pris en compte pour l'évaluation de cet indicateur sont les exercices 2012 à 2014. En effet, l'exercice 2015 était en cours de finalisation (rapprochement avec les données du comptable) et sera validé par la Délégation Spéciale lors de la session de mai 2016.

Conformément à la méthodologie du cadre PEFA, les dépenses relatives au service de la dette et aux projets financés par les Bailleurs de fonds ne sont pas prises en compte, de même que les dépenses sur crédits non transférés qui par définition, ne peuvent pas être maîtrisées par la commune de Gafsa. L'évaluation de cet indicateur a porté sur l'ensemble des dépenses telles qu'elles ressortent des documents budgétaires (budgets initiaux et comptes financiers approuvés par la tutelle).

Les résultats de l'exécution des dépenses sont consignés dans le tableau de calcul de PI-1 et PI-2 qui figure en annexe 3 du rapport. Globalement, les taux d'exécution des dépenses budgétaires de fonctionnement et d'investissement se sont établis à 61.1% en 2012, 66% en 2013 et 70,2% en 2014.

Il en découle un écart entre les dépenses primaires totales réelles et les dépenses primaires initialement prévues au budget général de 38.9% en 2012, 34% en 2013 et 29,8% en 2014. Il apparaît donc que cet écart pour les trois années couvertes par l'étude a été **supérieur en moyenne à plus de 30%**.

Ces résultats ne peuvent pas s'expliquer par uniquement par les taux de réalisation des recettes³⁶ ; en effet, le taux de consommation des crédits d'investissement est faible (23,1% en 2012 ; 13.5 % en 2013 et 39,6% en 2014). Celui des crédits de fonctionnement se situe entre 83 et 86%.

Tableau 3.1 : Comparaison entre les dépenses réelles et les dépenses prévues 2012-2014

Exercice	Budgets initiaux (I)	Réalisations (II)	Taux de réalisation (II/I)	Ecart en valeur absolue
Exercice 2012	9 507 731	5 812 356	61,13%	- 38,87%
- dont fonctionnement	5 999 143	5 001 260	83,37%	
- dont investissement	3 508 588	811 095	23,12%	
- dont remboursement des emprunts	757 820	606 818	80,07%	
- dont dépenses imprévues	0	0		
Exercice 2013	12 285 923	8 107 086	65,99%	- 34,01%
- dont fonctionnement	7 080 010	6 096 834	86,11%	
- dont investissement	3 542 011	478.166	13,50%	
- dont remboursement des emprunts	1 663 902	1 532 086		
- dont dépenses imprévues	0	0		
Exercice 2014	13 400 929	9 411 498	70,23%	- 29,77%
- dont fonctionnement	7 129 000	6 163 784	86,46%	
- dont investissement	5 006 429	1 982 959	39,61%	
- dont remboursement des emprunts	1 265 500	1 264 755		
- dont dépenses imprévues	0	0		
* Les données et les calculs sont détaillés dans l'annexe 3.				

Sources : budgets initiaux et comptes financiers 2012 à 2014

PI	Indicateur/Composantes	Note	Explication
PI-1	Dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	D	Méthode de notation M1
(i)	La différence entre les dépenses primaires totales réelles et les dépenses primaires initialement prévues au budget.	D	Au cours des trois derniers exercices considérés, les dépenses effectives totales ont enregistré un écart supérieur à 15% des dépenses prévues au budget.

³⁶ Annexe 4 : taux d'exécution des recettes compris entre 80,7% et 84,5%.

PI-2 : Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé

Les exercices 2012 à 2014 ont été considérés pour l'évaluation de cet indicateur.

Composante (i) : Ampleur des écarts dans la composition des dépenses au cours des trois dernières années

Cette composante décrit la mesure dans laquelle les réaffectations entre chapitres ont contribué à la variation de la composition des dépenses au-delà de la variation consécutive aux modifications du niveau global des dépenses. La variation est calculée comme étant la valeur moyenne pondérée de l'écart entre les dépenses effectives primaires et les dépenses initialement primaires prévues au budget initial. Elle est corrigée des dépenses imprévues qui ne sont pas intégrées dans l'indicateur.

Pour le budget de la Commune de Gafsa, les sections (principaux comptes par nature de dépenses budgétaires) sont codifiées sur deux caractères.

La variation de la composition des dépenses a été élevée pour la période considérée de 2012-2014, ce qui affaiblit la crédibilité du budget en dépenses. Elle s'établit à **plus de 15% pour les trois années** comme le montre le tableau ci-dessous.

Tableau 3.2 : Ecart entre les dépenses exécutées et les dépenses prévues et décomposition de la variation

Matrice de résultats			
Exercice	pour PI-1	pour PI-2 (i)	pour PI-2 (ii)
	Variation totale des dépenses	Décomposition de la variation	Affectation proportionnelle des imprévus
2012	8,3%	30,9%	0
2013	12,2%	20,8%	
2014	17,0%	31,0%	

Sources : budgets initiaux et Comptes Financiers 2012 à 2014.

Composante (ii) : Montant moyen des dépenses imputées en fait à la réserve provisionnelle au cours des trois dernières années

La constitution d'une réserve provisionnelle dans les budgets communaux est prévue dans la nomenclature budgétaire (section de fonctionnement et section d'investissement), mais ne fait pas l'objet d'un plafonnement réglementaire. Sur les trois exercices couverts par l'évaluation, les crédits provisionnels n'ont pas été ouverts, sans toutefois remettre en cause la qualité du processus de la dépense : les modifications budgétaires en cours d'année sont raisonnables (cf. PI-16 composante 3) et il n'est pas fait recours à des procédures exceptionnelles ou d'urgence.

PI	Indicateur/Composantes	Note	
PI-2	Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé	D+	Méthode de notation M1
(i)	Ampleur des écarts dans la composition des dépenses au cours des trois dernières années, non compris les crédits provisionnels.	D	La composition des dépenses s'est écartée de plus de 15% du budget initial pendant les trois dernières années.
(ii)	Montant moyen des dépenses imputées en fait à la réserve provisionnelle au cours des trois dernières années.	A	Au cours des trois dernières années, les dépenses réelles imputées à la réserve provisionnelles sont nulles.

PI-3 : Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé

Les exercices 2012 à 2014 ont été considérés pour l'évaluation de cet indicateur.

Composante (i) : Recettes intérieures réelles par rapport aux recettes intérieures initialement inscrites au budget.

Cet indicateur analyse de façon comparative les recettes internes prévues dans le budget initial et les recettes internes effectivement réalisées afin d'apprécier la qualité des prévisions des recettes municipales.

Les recettes budgétaires de la Commune de Gafsa comprennent les recettes de fonctionnement et les recettes d'investissement. Les recettes de la section de fonctionnement sont constituées de recettes fiscales et non fiscales ordinaires. Celles de la section d'investissement sont aujourd'hui formées essentiellement des subventions d'équipement, de réserves et ressources diverses, des ressources d'emprunt.

En Tunisie, la création des impôts et taxes au bénéfice des collectivités locales relève du domaine exclusif de la loi. Aucune collectivité locale ne peut créer d'impôt ou de redevance qui ne soit autorisé par la loi ; les impôts et taxes prévus par la loi au bénéfice des collectivités locales sont d'application obligatoire et aucune collectivité ne peut s'y soustraire en droit.

Les ressources fiscales peuvent être classées en trois catégories (pour l'explication détaillée de ces trois catégories se référer au PI-13) :

- a) Les taxes locales qui ont les caractéristiques des impôts. Ces taxes correspondent à des recettes fiscales ordinaires (art.7. loi CL 2007-65). Elles sont classifiées comme taxes, mais elles ont les caractéristiques des impôts.
- b) Les "taxes locales", perçues à l'occasion de la fourniture ou du droit de bénéficiaire d'une prestation.
- c) Les redevances, qui sont la contrepartie de la fourniture d'une prestation individualisée :
 - les redevances sur les formalités administratives ;
 - les redevances (taxes) sur les autorisations administratives ;
 - les redevances (taxes) pour concession, occupation ou usage du domaine communal ou régional public ou privé ;
 - la contribution des propriétaires riverains aux dépenses de premier établissement et aux grandes réparations des voies, trottoirs et conduites d'évacuation des matières liquides ;
 - les redevances pour prestations publiques payantes.

Les recettes fiscales et non fiscales non couvertes dans l'évaluation de cet indicateur sont :

- la quote-part de la commune dans le FCCL ;
- les subventions d'équipement et les ressources provenant des crédits transférés ;
- les ressources d'emprunt ;
- le fonds de coopération entre les communes (à compter de 2014) ;
- les subventions exceptionnelles du gouvernement pour le manque à gagner sur les impôts (années post-Révolution).

Les taux de réalisation des recettes intérieures qui servent de base à l'évaluation de l'indicateur PI-3, sont compris entre 73,4% et 115,0% des recettes inscrites au budget au cours des années 2012 à 2014 (cf. annexe 4 pour les calculs) ; l'écart négatif résulte en grande partie du produit des concessions.

Tableau 3.3 : Recettes internes en pourcentage des recettes prévues dans le budget initial

(Exercices)	Budget initial	Réalisations	Taux de réalisation
2012	4 271 690	3 136 677	73,43%
2013	4 865 233	4 349 193	89,39%
2014	4 574 092	5 259 979	115,00%

Sources : Comptes financiers 2012 à 2014.

PI	Indicateur/Composantes	Note	Explication
PI-3	Recettes intérieures réelles par rapport aux recettes intérieures initialement inscrites au budget.	D	Méthode de notation M1
(i)	Recettes intérieures réelles par rapport aux recettes intérieures initialement inscrites au budget.	D	Les recettes intérieures réelles ont été inférieures à 92% des recettes intérieures inscrites au budget durant au moins 2 des 3 années concernées par l'évaluation de l'indicateur.

PI-4 : Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses

Cet indicateur est à évaluer sur le dernier exercice budgétaire exécuté s'agissant de la 1^{ère} composante (budget 2015 compte tenu de la fiabilité des données sur les arriérés), sur les deux derniers exercices budgétaires exécutés s'agissant de la 2^{ème} composante.

Composante (i) : Stock des arriérés de paiement sur les dépenses (exprimé en pourcentage des dépenses effectives totales pour l'exercice budgétaire correspondant) et toute variation récente du stock

Les arriérés de paiement doivent pouvoir être générés par la procédure règlementaire suivie pour l'exécution des dépenses budgétaires de la Commune de Gafsa. Suivant cette procédure, les dépenses sont exécutées en deux phases : la phase administrative et la phase comptable.

La phase administrative incombe au maire, ordonnateur du budget de la Commune et se déroule en trois étapes : l'engagement, la liquidation et l'ordonnancement. La phase comptable est du ressort du receveur municipal, comptable de la Commune ; elle consiste en la prise en charge des ordonnancements émis par l'ordonnateur et au paiement de la dépense.

Sur le plan de la réglementation tunisienne, il n'y a pas une définition claire de la notion d'arriérés mais des éléments peuvent néanmoins permettre de déterminer à quel moment les factures qui demeurent impayées sont considérées comme des arriérés. Les entretiens effectués avec les services centraux du Ministère des Finances (MEF) ainsi que les services du contrôle des dépenses publiques font ressortir que :

- le délai légal pour le mandatement est de 30 jours ;
- le délai légal pour le paiement par le comptable est de 15 jours ;
- le délai légal à partir duquel tout fournisseur peut intenter une action en justice pour défaut de paiement, est de 45 jours à partir de la date de réception de la facture par l'administration.

In fine, le stock des arriérés correspond aux factures (ou décomptes de travaux) non mandatés dans le délai de 30 jours et aux mandats non réglés dans un délai de 15 jours.

Le montant des arriérés en fin de gestion est annexé au budget. Il permet ainsi de constater leur évolution d'une année à l'autre.

Composante (ii) Disponibilité de données pour le suivi du stock d'arriérés de paiement sur les dépenses

Toutes les phases de la dépense (l'engagement, la liquidation, l'ordonnancement et le paiement) sont prises en charge par le système ADEB MUNICIPALITES. Tel qu'organisé, le système d'exécution des dépenses budgétaires de la Commune doit ainsi permettre de déterminer les restes à payer (dépenses à mandater et dépenses à payer).

Les dépenses restant à payer figurant dans les opérations traitées par la Recette Municipale au 31 décembre 2015 (Source : 13^{ème} bordereau mensuel des recettes et des dépenses de 2015 produit par la Recette Municipale) concernaient les virements au 31/12/2015³⁷ pour les dernières dépenses et deux bons de caisse³⁸. Il ne s'agit pas donc de restes à payer répondant à la norme précitée.

Les arriérés correspondant à des dépenses réalisées sont suivis par la Sous-Direction du Personnel et des Finances de la Municipalité de Gafsa.

Leur suivi fait apparaître l'ancienneté des arriérés, qui correspondent :

- aux dernières factures de la gestion N, réglées en début d'année N+1 ;
- aux arriérés effectifs pour lesquels une convention d'échelonnement des paiements, comportant les dates des arriérés, a été formalisée avec le créancier.

Au 31 décembre 2015, les arriérés les plus anciens (antérieurs à 2015) concernaient la Société Tunisienne d'Electricité et de Gaz (STEG) : convention du 14/12/2010 échelonnant le remboursement sur 7 ans à hauteur de 137 204 TND par an. Elle est respectée et les dépenses courantes sont réglées au fil de l'eau.

³⁷ Virements de 289 451 TND.

³⁸ Deux bons de caisse pour lesquels les créanciers ne se sont pas présentés : 234 dinars (5/09/2014) et 80 dinars (23/12/2015).

Tableau 3.4 : Montant et évolution des arriérés de dépenses

	31-12-2013	31-12-2014	31-12-2015
Arriérés de Paiements :			
- objet d'une convention d'échelonnement : STEG	686 022	411 613	274 409
- relatifs aux dernières factures de la gestion non mandatées :			
* STEG	202 793	233 871	110 000
* SONED	52 745	3 292	20 000
* TT	22 752	5 026	10 000
* entreprises privées	69 900	4 666	
1. Total	1 034 212	658 468	414 409
2. Dépenses effectives (hors remboursement des emprunts)	6 574 970	8 146 743	8 821 385
Pourcentage des arriérés par rapport aux dépenses effectives	15,73%	8,08%	4,70%
Evolution des stocks par rapport à 2013		- 34%	- 60%

Sources : budgets initiaux, états produits par la Sous-direction du Personnel et des Finances, comptes financiers 2013, 2014 et 2015 (provisoire).

Il convient de souligner :

- le souci de la municipalité de Gafsa de maîtriser les arriérés : suivi organisé et formalisé se traduisant par une réduction du stock ;
- au 31 décembre 2015, le ratio d'arriérés par habitant (2,9 dinars) nettement inférieur à la moyenne des collectivités locales au niveau national (19 dinars)³⁹.

PI	Indicateur/Composantes	Note	Explication
PI-4	Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses	B+	Méthode de notation M1
(i)	Stock des arriérés de paiement sur les dépenses (exprimé en pourcentage des dépenses effectives totales pour l'exercice budgétaire correspondant) et toute variation récente du stock.	B	Le stock des arriérés de paiement sur les dépenses se situe à 4,70% des dépenses totales 2015 et a diminué de 60% au cours des deux dernières années.
(ii)	Disponibilité de données pour le suivi du stock d'arriérés de paiement sur les dépenses.	A	Les données sur les arriérés sont suivies par la Sous-Direction du Personnel et des Finances et sont annexées au Budget.

B - Couverture et Transparence

PI-5 : Classification du budget :

Cet indicateur est à évaluer sur le dernier exercice budgétaire exécuté.

Composante (i) : Le système de classification utilisé pour l'établissement, l'exécution et l'établissement de rapports sur le budget de l'administration municipale

Conformément aux articles (nouveaux) 5 à 8 de la Loi organique du budget des collectivités locales, les ressources et dépenses sont classées par titres, sections et catégorie (ou partie). Cette classification de nature économique n'est pas complétée d'une classification fonctionnelle selon les normes COFOG.

³⁹ Information donnée à la présente mission par le Ministère de l'Intérieur (DCL) lors du PEFA de Gabès.

Tableau 3.5 : Structure de la nomenclature budgétaire des ressources et des dépenses

RESSOURCES		DEPENSES	
Titre I			
Section 1 : Recettes fiscales ordinaires		Section 1 : Dépenses de gestion	
Catégorie 1	Taxes foncières Taxes sur les activités	Partie 1	Rémunération publique
Catégorie 2	Revenus d'occupation et de concession de services publics dans le domaine municipal ou régional	Partie 2	Moyens des services
Catégorie 3	Redevances pour formalités administratives et droits perçus en atténuation de services rendus	Partie 3	Interventions publiques
Catégorie 4	Autres recettes fiscales ordinaires	Partie 4	Dépenses de gestion imprévues et non ventilées
Section 2 : Recettes non fiscales ordinaires		Section 2 : Intérêts de la dette	
Catégorie 5	Revenus ordinaires du domaine municipal ou régional	Partie 5	Intérêts de la dette
Catégorie 6	Revenus financiers ordinaires		
Titre II			
Section 3 : Ressources propres pour l'investissement		Section 3 : Dépenses de développement	
Catégorie 7	Subventions d'équipement	Partie 6	Investissements directs
Catégorie 8	Réserves et ressources diverses	Partie 7	Financement public
		Partie 8	Dépenses de développement imprévues et non ventilées
		Partie 9	Dépenses de développement liées à des ressources extérieures affectées
Section 4 : Ressources d'emprunt		Section 4 : Remboursement du principal de la dette	
Catégorie 9	Ressources d'emprunt intérieur	Partie 10	Remboursement du principal de la dette
Catégorie 10	Ressources d'emprunt extérieur		
Catégorie 11	Ressources d'emprunt extérieur affecté		
Section 5 : Ressources provenant des crédits transférés		Section 5 : Dépenses sur crédits transférés	
Catégorie 12	Ressources provenant de crédits transférés	Partie 11	Dépenses sur crédits transférés

Les sections et les parties pour différentes catégories de dépenses constituent partiellement un embryon de classification économique. Les parties contiennent les articles et les paragraphes, et les paragraphes permettent d'affiner la classification économique spécifique qui ressort des parties regroupées en sections (5) et deux titres (titre I et titre II).

La nomenclature budgétaire actuelle au niveau des communes est organisée hiérarchiquement selon les niveaux suivants (dépenses du titre I, et dépenses du titre II).

Le titre et la partie qui correspondent à la nature de la dépense (par exemple, titre I, section I "rémunération publique"). La section qui permet tantôt de préciser la nature de la dépense (par exemple, titre I, section I, partie I "rémunérations publiques), tantôt d'identifier la source de financement (par exemple, titre II, partie 3 section 9 "dépenses de développement sur ressources extérieures").

L'article qui correspond : (i) pour les dépenses de fonctionnement à la nature économique détaillée de la dépense et ; (ii) pour les dépenses d'investissement soit à la nature économique soit au croisement de la nature économique et de la destination, soit à des destinations ou à des fonctions.

Le paragraphe et le sous paragraphe qui détaillent l'article et correspondent : (i) pour certaines dépenses de fonctionnement à la nature économique (par exemple, "indemnité kilométrique de grade") ; (ii) pour d'autres dépenses de fonctionnement à un croisement de la nature

économique et du service bénéficiaire ; (iii) pour les transferts et subventions, au bénéficiaire ou à la catégorie de bénéficiaire ; (iv) pour les dépenses d'investissement au projet. La nomenclature actuelle se caractérise par l'absence d'homogénéité de ses différents segments. L'article est de nature hétérogène, correspondant tantôt à une classification économique tantôt à une classification par destination.

PI	Indicateur/Composante	Note	Explication
PI-5	Classification budgétaire	D	Méthode de notation M1
(i)	Le système de classification utilisé pour l'établissement, l'exécution et l'établissement de rapports sur le budget de l'administration municipale.	D	La préparation et l'exécution du budget reposent sur une classification hétérogène, non compatible avec les normes COFOG pour la classification fonctionnelle et les normes GFS pour la classification économique

PI-6 : Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire

Cet indicateur est évalué par rapport au budget 2016 et à la documentation soumise à la Délégation Spéciale.

Composante (i) : Part des informations dans la documentation budgétaire la plus récemment émise par l'administration municipale

Le cadre PEFA évalue l'exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire sur la base de neuf critères.

Pour la Tunisie, la Loi n° 75-35 du 14 mai 1975 portant loi organique du budget des collectivités locales dispose en son article 13 (nouveau) que le projet de budget doit être accompagné d'un rapport analytique des caractéristiques du nouveau budget et tout documents explicatifs jugés nécessaires.

Pour ce qui est de la commune de Gafsa, la documentation budgétaire transmise à la Délégation Spéciale pour examen et vote comprend une note de présentation. Cette note analyse de façon synthétique l'évolution des recettes et des dépenses de l'année en cours et de l'année précédente.

Tableau 3.6 : Informations contenues dans la documentation budgétaire

Critères d'information	Applicabilité à la Ville de Gafsa	Situation	Satisfait
1. Les hypothèses macroéconomiques, comprenant au moins les estimations de croissance totale, et les taux d'inflation et de change	Concernent dans une certaine mesure le budget de l'administration centrale.	Ne concerne pas la Municipalité de Gafsa.	N/A
2. Le déficit budgétaire, défini selon les normes GFS ou toute autre norme internationalement reconnue	Le budget devant être rigoureusement voté en équilibre.		N/A
3. Le financement du déficit, y inclus la description de la composition prévue	Le budget devant être rigoureusement voté en équilibre.		N/A
4. Le stock de la dette, y compris des informations détaillées au moins pour le début de l'exercice en cours.	Concernes la Municipalité de GAFSA.	1. Comporte le détail des arriérés des dettes (y compris sur les 3 gestions précédentes). 2. Comporte les annuités d'emprunts, mais point l'encours.	En partie D'où, critère non satisfait.

5. Les avoirs financiers, y compris des informations détaillées au moins pour le début de l'année en cours.	Concerne la Municipalité de GAFSA	L'information relative aux participations de la commune n'est pas comprise dans le budget.	Non
6. L'état d'exécution du budget au titre de l'exercice précédent, présenté selon le même format que la proposition de budget.		Le dossier budgétaire ne comprend pas l'état d'exécution au titre de l'exercice précédent.	Non
7. Le budget de l'exercice en cours (soit la loi de finances rectificatives ou le résultat estimé), présenté sous le même format que la proposition de budget.		Le budget comporte l'exécution avec les prévisions de réalisation jusqu'à la fin de l'exercice en cours.	Oui
8. Le résumé des données sur le budget pour les recettes publiques et les dépenses selon les principales rubriques des classifications utilisées (se reporter à l'indicateur PI-5), y compris des données pour l'exercice en cours et l'exercice précédent.		La note de présentation budgétaire contient un résumé des données selon les principales rubriques (cf. PI-5) de recettes et de dépenses sur l'exercice en cours et l'exercice précédent.	Oui
9. L'explication des conséquences des nouvelles initiatives de la Municipalité de Gafsa sur le budget, assorties des estimations de l'impact budgétaire des principales modifications de la politique fiscale et douanière et/ou de certaines modifications majeures des programmes de dépense.		Ce critère n'est pas respecté, s'agissant tant de l'impact de la tarification modifiée, que des dépenses de fonctionnement induites par les investissements.	Non

Trois des 9 critères du cadre PEFA ne concernent pas la Commune de Gafsa.

La documentation budgétaire satisfait **2 critères** sur les 6 qui sont applicables à la Commune de Gafsa. Sur la base des directives supplémentaires pour l'application du cadre PEFA aux administrations infranationales, et dans le cas où 6 des 9 critères du cadre PEFA sont applicables, pour obtenir la note B il faut satisfaire 2 à 3 critères.

PI	Indicateur/Composante	Note	Explication
PI-6	Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire	B	Méthode de notation M1
(i)	Part des informations citées ci-dessus dans la documentation budgétaire la plus récemment émise par l'administration municipale.	B	Les documents récents du budget (rapport analytique du projet de budget pour l'année 2016) satisfont 2 critères sur les 6 applicables à la Municipalité de Gafsa.

PI-7 : Importance des opérations non rapportées de l'administration municipale

Les directives du cadre PEFA précisent que pour être considérées comme *rapportées* les opérations doivent être inscrites ex-ante dans les budgets initiaux et ex-post dans les rapports d'exécution budgétaires et les états financiers. Sur la base de cette définition, les opérations non rapportées peuvent être catégorisées comme suit :

- dépenses et recettes connues mais non intégrées dans le budget (opérations extrabudgétaires au sens propre ou opération financées par des bailleurs de fonds mais qui ne sont pas intégrées dans le budget) ;
- dépenses qui échapperaient au circuit « normal » de la dépense parce que ne respectant pas le principe d'universalité, des recettes étant utilisées directement pour financer des dépenses sans passer par le service comptable. Deux cas sont possibles
 - (i) les recettes sont connues mais pas les dépenses qui n'apparaissent pas au budget,
 - (ii) les recettes et les dépenses ne sont pas comptabilisées ;
- dépenses partagées avec d'autres entités administratives lorsque la Commune n'exerce son contrôle que sur une partie de l'activité.

Cet indicateur est à évaluer sur le dernier exercice budgétaire exécuté (2015).

Composante (i) : Le niveau des dépenses extrabudgétaires (autres que les projets financés par les bailleurs de fonds) qui ne sont pas incluses dans les rapports budgétaires.

La mission n'a pas identifié de dépenses extrabudgétaires non rapportées telles que définies au manuel PEFA. En effet, les services assurés par la ville (enlèvement et traitement des ordures ménagères, entretien de la voirie, éclairage public...) sont intégrés dans le budget et le compte financier, de même que les subventions versées aux associations, qui constituent la quasi-totalité de leurs ressources.

Par ailleurs, il n'existe ni centre de prestations des services primaires qui dépendent de la Municipalité (réf. PI-23), ni agence publique autonome liée à la Commune (réf. PI-9 (i)).

Ceci étant, les écritures du receveur municipal comportent des opérations anciennes d'imputation provisoire (cf. PI-22 : composante 2) ; elles sont bien incluses dans le compte financier (état 6), mais elles ne figurent toujours pas au titre des opérations budgétaires :

- en dépense, il s'agit de frais de mission à régulariser pour 1 640 TND
- surtout en recette, pour 309 689 TND, correspondant à des loyers et concessions réglés avant émission de titres (266 774 TND) et au comblement d'un détournement par le régisseur concerné (42 915 TND). Dans ce dernier cas, le titre était en cours d'émission suite à un jugement de 2015 du Tribunal de 1^{ère} instance.

Comme l'indique le *PEFA-Fielguide* de mai 2012⁴⁰, cette composante s'apprécie tant pour les dépenses que pour les recettes.

Au total, les recettes non budgétées représentent 2,6 % des recettes budgétaires réelles 2015 et 3,3% des dépenses budgétaires réelles 2015. Conformément au *PEFA-Fielguide* (page 49), la note B est attribuée : niveau des opérations non rapportées compris entre 1 et 5% du total.

Composante (ii) : Les informations sur les recettes/dépenses liées aux projets financés par les bailleurs de fonds qui sont incluses dans les rapports d'exécution budgétaires.

Aucun projet n'a été financé en 2015 par des bailleurs de fonds.

PI	Indicateur/Composantes	Note	Explication
PI-7	Importance des opérations non rapportées de l'administration municipale	B	Méthode de notation M1
(i)	Le niveau des dépenses extrabudgétaires (autres que les projets financés par les bailleurs de fonds) qui ne sont pas incluses dans les rapports budgétaires.	B	Les opérations extrabudgétaires non rapportées (autres que les projets financés par les bailleurs de fonds) sont comprises entre 1 et 5% du total.
(ii)	Les informations sur les recettes / dépenses liées aux projets financés par les bailleurs de fonds qui sont incluses dans les rapports budgétaires.	N/A	Absence de projet financé par des bailleurs de fonds.

PI-8 : Transparence des relations intra-communales :

Cet indicateur est à évaluer sur le dernier exercice budgétaire exécuté.

La Commune de Gafsa comprend 1 seul arrondissement qui ne jouit ni de la personnalité juridique, ni de l'autonomie financière. Au plan budgétaire, il est considéré comme un service de la Commune ; il ne dispose pas de ressources propres et toutes ses dépenses sont intégrées au budget de la Commune.

Le gestionnaire d'arrondissement est associé – comme les chefs de service de la Commune - à l'ensemble du processus budgétaire.

⁴⁰ Point 7a (page 46) : Les critères de notation concernent les dépenses : quels sont-ils pour les recettes ? L'intitulé de PI-7 est très clair : « **Importance des opérations non rapportées de l'administration centrale** », qui normalement couvre **aussi bien** les dépenses et les recettes. Par ailleurs, le premier paragraphe des Directives explique que la composante fait référence aux opérations, c'est-à-dire **aussi bien** aux dépenses qu'aux recettes ; les recettes extrabudgétaires sont tout autant une anomalie que les dépenses extrabudgétaires.

PI	Indicateur/Composantes	Note	Explication
PI-8	Transparence des relations intergouvernementales au niveau de l'administration municipale.	N/A	Méthode de notation M2
(i)	Transparence et objectivité dans la répartition horizontale entre les communes d'arrondissement/les administrations décentralisées.	N/A	Non applicable
(ii)	Communication en temps voulu d'informations fiables par la Ville aux communes d'arrondissement / administrations décentralisées sur leurs allocations.	N/A	Non applicable
(iii)	Degré de consolidation des données budgétaires de l'administration générale selon les catégories sectorielles.	N/A	Non applicable

PI-9 : Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public

Cet indicateur est à évaluer sur le dernier exercice budgétaire exécuté (2015).

Composante (i) : Étendue de la surveillance exercée par l'administration municipale sur les agences publiques autonomes et les entreprises publiques

La Loi Organique des communes (art. 130) autorise les communes à "créer des établissements publics dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière" pour la gestion de leurs services publics⁴¹. La Municipalité de Gafsa n'a pas créé d'établissement public et sa participation dans des entités se présente comme suit :

Tableau 3.7 : Informations sur les sociétés, dans lesquelles la ville de Gafsa possède des participations

Sociétés /organismes	Capital social (en milliers TND)	Taux de participation de la ville de Gafsa	Garantie accordée par la ville de Gafsa : montant en milliers TND	Conseil d'administration		Résultat 2013
				Nombre total de membres	Nombre de représentants de la ville de Gafsa	
Société régionale de transport "ELKAWAFEL"	143.500	4.7%	Néant	15	01	+ 4 401 mTND

Sources : Sous-Direction du Personnel et des Finances et rapport du commissaire aux Comptes du 15 juillet 2015 pour 2013.

La Société Régionale de Transport de Gafsa « Elkawafel » est une société anonyme au capital de 143,5 MTND. Son champ d'action couvre les gouvernorats de Gafsa, Sidi Bouzid et Tozeur. Le dernier compte certifié par le Commissaire aux Comptes (2013)⁴², fait apparaître un excédent après retraitements de 4,4 MTND. Le résultat fiscal après imputation des déficits antérieurs se situe à : - 1,6 MTND.

La représentation de la Ville de Gafsa au Conseil d'Administration est fortement minoritaire (1 siège sur 15) et ne lui permet pas de peser sur les décisions. Ceci étant, le représentant de la commune au Conseil d'administration ne rend pas compte des réunions au conseil municipal (à la Délégation Spéciale).

Cette entreprise ne présente pas de risque pour la commune, compte tenu de l'absence de garanties par ses soins et du faible taux de participation. Au demeurant, l'Etat verse des subventions de fonctionnement (couverture d'une partie de la tarification, dont abonnements pour les étudiants)⁴³ et d'investissement, et si nécessaire des subventions d'équilibre.

Par suite, cette composante ne s'applique pas car la Municipalité de Gafsa n'est pas directement responsable de cette société publique⁴⁴.

⁴¹ Loi n°75-33 du 14 mai 1975, portant promulgation de la loi organique des communes.

⁴² Certifié le 15 juillet 2015.

⁴³ En 2013, les subventions de fonctionnement représentaient près de 59% des recettes d'exploitation.

⁴⁴ PEFA- Directives supplémentaires pour l'application du Cadre PEFA aux administrations infranationales, Secrétariat PEFA, 1er janvier 2013.

Composante (ii) : Étendue du contrôle de l'administration municipale sur la situation budgétaire des administrations décentralisées.

Il n'y a pas d'entités infranationales à un échelon inférieur à la Commune. L'arrondissement n'a pas de personnalité juridique, ni d'autonomie financière (réf. PI-8). La composante n'est pas applicable.

PI	Indicateur/Composantes	Note	Explication
PI-9	Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public	N/A	Méthode de notation M1
(i)	Étendue de la surveillance exercée par l'administration municipale sur les agences publiques autonomes et les entreprises publiques.	N/A	Absence d'entreprises publiques ou d'agences publiques autonomes relevant de la Municipalité.
(ii)	Étendue du contrôle de l'administration municipale sur la situation budgétaire des administrations décentralisées.	N/A	Absence d'entités à un échelon inférieur à la Commune.

PI-10 : Accès du public aux principales informations budgétaires

Composante(i) : Nombre de critères relatifs à l'accès du public aux informations qui sont remplis.

Cet indicateur évalue la mesure dans laquelle les principales informations budgétaires et sur la GFP de la Municipalité de Gafsa sont facilement accessibles au public, ou au moins aux groupes d'intérêt ou d'usagers concernés. Pour noter cet indicateur, le cadre PEFA pour les administrations infranationales⁴⁵ prévoit huit éléments d'information considérés essentiels pour le public.

Pour qu'il puisse être considéré comme satisfait, chaque critère relatif à l'accès à l'information doit être entièrement satisfait. Sauf que pour l'accès aux ressources mises à la disposition des unités chargées de la prestation des services de base, critère pour lequel il est suffisant de fournir l'information sur demande, le Cadre PEFA prévoit aussi que l'accès soit fourni par une variété de moyens et que l'accès du public à l'information soit facile. Le tableau suivant présente la situation des huit critères au niveau de la Municipalité de Gafsa :

Tableau 3.8 : Disponibilité et publication des principales informations budgétaires et des principaux éléments d'information sur la GFP

<u>Éléments d'information</u>	<u>Moyens d'accès /Commentaires</u>	<u>Disponibilité</u>
1. Les documents de budget annuel : on se réfère aux documents budgétaires traités par l'indicateur PI-6, à savoir au jeu complet de la documentation budgétaire telle qu'elle est soumise au CM.	Les documents ne sont pas mis à la disposition du public, même s'il peut assister au vote du budget (séance ouverte). Ils ne sont pas en ligne sur le site web de la commune (projet en cours).	Non
2. Les rapports intra-annuels/en cours d'exercice sur l'exécution du budget	Le comptable produit des états mensuels d'exécution, issus de l'application ADEB au Président de la Délégation Spéciale. Mais, ils ne font pas l'objet d'une analyse par la Délégation Spéciale.	Non
3. Les états financiers de fin d'exercice	Les états financiers de fin d'exercice (compte financier et annexes) ne sont pas mis à la disposition du public.	Non
4. Les rapports de vérification externe : les rapports sur les opérations consolidées de l'administration sont mis à la disposition du public par des moyens appropriés dans les six mois qui suivent l'achèvement de la vérification.	Le dernier rapport de vérification externe de la Chambre des comptes date de 2010 (gestions 2005-2009). Il n'a pas été mis en ligne sur le site de la Commune de Gafsa ; la synthèse est à la disposition du public sur le site de la Cour des Comptes ⁴⁶ depuis 2012. Ceci étant, le rapport de gestion ne portait pas sur toutes les opérations consolidées de la Municipalité	Non

⁴⁵ PEFA- Directives supplémentaires pour l'application du Cadre PEFA aux administrations infranationales, Secrétariat PEFA, 1er janvier 2013.

⁴⁶ www.courdescomptes.nat.tn

	de Gafsa ⁴⁷ . Le rapport strictement comptable n'a pas été mis en ligne ; il a été transmis à la Direction Générale de la Comptabilité Publique et du Recouvrement du Ministère de l'Economie et des Finances.	
5. L'attribution des marchés : l'attribution de tous les marchés d'une valeur supérieure à l'équivalent d'environ 100 000 dollars.	La Municipalité de Gafsa a publié les appels d'offres pour les marchés publics sur le site de l'Observatoire national des marchés publics ⁴⁸ , Haute Instance de Commande Publique. Elle ne l'a pas fait pour l'attribution des marchés, faute de dispositif (problème technique : absence de mot de passe pour le chef de service de la cellule des marchés et des achats) ; cette information n'a pas été diffusée sur un autre support.	Non
6. Les ressources mises à la disposition des unités chargées de la prestation des services de base (les écoles primaires ou les centres de santé primaire).	La commune n'a pas d'unités chargées de la prestation des services de base (écoles ou centres de santé) ⁴⁹ .	N/A
7. Les informations relatives aux droits, redevances et impôts (le cas échéant), dont le montant revient, conformément à la législation, à la Municipalité (que celui-ci soit collecté localement ou par l'administration fiscale centrale).	Les arrêtés ou délibérations relatifs à la tarification incombant à la municipalité de Gafsa ne sont pas consolidés et ne sont pas publiés ou affichés.	Non
8. Les informations concernant les services rendus à la communauté : nettoyage, éclairage, construction et entretien de la voirie et des trottoirs, aménagement urbain, santé et hygiène (services funéraires, salubrité des comestibles, prévention et secours), protection de l'environnement (prévenir les atteintes à la tranquillité publique et de la pollution engendrée par les établissements), ramassage, tri, traitement, enlèvement, enterrement des ordures et dépotoirs, travaux d'assainissement, préservation de l'esthétique urbaine, marchés de distribution et de gros, abattoirs...	Les informations ne sont pas mises à la disposition du public ⁵⁰	Non

PI	Indicateur/Composantes	Note	Explication
PI-10	Accès du public aux principales informations budgétaires	D▲	Méthode de notation M1
(i)	Nombre de critères ci-dessus relatifs à l'accès du public aux informations qui sont remplis.	D▲	Aucun des éléments d'information n'est mis dans l'immédiat à la disposition du public. Toutefois, un site web interactif à l'initiative de la ville de Gafsa est en phase de finalisation. Il permettra la diffusion des données budgétaires auprès des citoyens.

⁴⁷ Le rapport en ligne porte sur la gestion ; il évalue de certains aspects de la gestion de la commune et de certains aspects financiers relatifs à l'organisation et au système financier, la mobilisation des ressources, la gestion des biens municipaux, l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement, les projets, l'exécution des dépenses.

⁴⁸ www.marchespublics.gov.tn.

⁴⁹ Les prestations des services de base de santé et d'éducation sont assumées par l'Etat.

⁵⁰ Les informations sur les ressources mises à la disposition des écoles primaires et des centres de santé primaires par l'administration centrale relèvent de l'Etat, qui fournit les informations sur demande. Elles n'ont donc pas été retenues dans le cadre de la gestion par la commune de Gafsa.

C – Cycle budgétaire

C (i) Budgétisation basée sur les politiques publiques

PI-11 : Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget

Le processus de préparation du projet du budget 2016 (au cours de 2015) a été considéré pour les deux premières composantes. La troisième composante a couvert l'approbation des trois derniers projets de budget.

L'élaboration du budget de la Commune est une prérogative du Maire (Président de la Délégation Spéciale), qui dispose des directions de la Commune (dont la sous-direction du personnel et des finances).

Compte tenu du nombre limité des membres de la Délégation Spéciale (le Président et 7 Directeurs Régionaux de l'Etat), la Municipalité de Gafsa n'a pas mis en place les commissions permanentes spécialisées, ni le Bureau Municipal.

Composante (i) : Existence d'un calendrier budgétaire fixe et respect du calendrier

En Tunisie, les dispositions de la Loi Organique n° 75-35 du 14 mai 1975 modifiée portant loi organique du budget des collectivités locales cadre le calendrier budgétaire :

Tableau 3.9 : Calendrier Budgétaire

PÉRIODES	ACTIVITÉS
Avant la fin du mois de mai de chaque année (<i>article 13 nouveau</i>)	Le projet de budget est préparé et proposé par le Président de la collectivité locale pour être examiné en commissions.
A l'occasion de la troisième session de réunion du CM (<i>article 13 nouveau</i>)	Vote du projet de budget.
Dans un délai ne dépassant pas la fin du mois d'août (<i>article 13 nouveau</i>)	En cas de défaut de proposition par le Président de la Municipalité du projet de budget devant le CM à l'occasion de la troisième session, le gouverneur lui adresse un préavis au Président de la Municipalité pour qu'il convoque le CM en vue de délibérer sur le projet de budget.
Dans un délai ne dépassant pas le 31/10 de chaque année (<i>article 13 nouveau</i>)	Le projet de budget est transmis pour approbation aux autorités de tutelle compétentes.
Dans un délai ne dépassant pas la fin du mois de novembre (<i>article 13 nouveau</i>)	En cas de défaut de transmission du projet de budget à l'autorité de tutelle, cette dernière doit adresser au Président de la Municipalité un préavis pour qu'il transmette le projet de budget. En cas de non transmission, l'autorité de tutelle arrête le budget d'office.
Durant le mois de novembre (<i>article 18 nouveau</i>)	L'autorité de tutelle compétente discute le projet de budget en présence des parties concernées.
Dans un délai de quinze jours à compter de la date de la réunion de discussion (<i>article 18 nouveau</i>)	Le Président de la Municipalité procède, éventuellement, à l'actualisation du projet de budget au vu de la réunion de discussion et le transmet pour approbation à l'autorité de tutelle.
Dans un délai de trois mois : <i>projet d'investissement égal ou supérieur à un montant fixé par décret (article 19 nouveau)</i>	Les autorités de tutelle (Ministère de l'intérieur et Ministère des finances) doivent donner leur avis dans un délai de 3 mois à partir de la date de réception du projet. Dans le cas où la réponse n'intervient pas dans ce délai, le projet de budget est considéré comme approuvé.
Dans un délai de 10 jours : <i>budget non voté en équilibre (article 21 nouveau)</i>	L'autorité compétente en matière d'approbation le renvoie au Président de la collectivité locale qui le soumet dans les 10 jours à une seconde délibération du conseil en question. Celui-ci doit statuer dans le délai de quinzaine ; le budget fera retour à l'autorité de tutelle compétente. Si ce dernier n'a pas été à nouveau voté en équilibre, ou s'il n'a pas été retourné dans le délai d'un mois, à compter de son renvoi au Président de la collectivité locale en vue de la seconde délibération, l'autorité compétente pour son approbation arrête d'office les dépenses et les recettes de ce dernier.

Source : LO du budget des collectivités locales.

Selon les dispositions de la LO 75-35 modifiée, le budget communal voté par le CM doit être approuvé par l'autorité de tutelle avant d'être exécutoire et ceci au plus tard, dans les trois mois. L'approbation est réputée acquise si aucune suite n'est donnée par l'Autorité de tutelle dans le délai de 3 mois qui suit la réception du budget.

L'administration municipale a fourni à la mission les données ci-après (cf. composantes 2 et 3) relatives à la préparation, au vote et à l'approbation des budgets. La Délégation Spéciale, dissoute en septembre 2015, était à même de respecter le calendrier budgétaire et de voter le budget dans les délais requis, antérieurs à sa dissolution. Elle n'a donc pas respecté le calendrier national du vote du budget (3^{ème} session : en juillet).

Le projet de budget 2016 a été soumis au vote le 16 octobre 2015, de la nouvelle Délégation Spéciale, installée le 2 octobre 2015.

Composante (ii) : Clarté/exhaustivité des directives et participation des responsables politiques au processus de préparation des propositions budgétaires (circulaire budgétaire ou autre document)

1. La lettre circulaire du Ministre de l'Intérieur et des collectivités locales adressée au gouverneur de Gafsa et portant approbation des budgets des collectivités locales présente les orientations générales en matière de préparation des budgets des collectivités locales et les orientations spécifiques et/ou techniques se rapportant au projet de budgets de l'année N+1.

Sur le chapitre des orientations générales la lettre circulaire expose, entre autres, la nécessité de l'équilibre budgétaire et les orientations en matière :

1. de mobilisation des ressources (taxes foncières, concession des marchés, produits domaniaux...) en coordination avec le comptable public pour dégager l'autofinancement nécessaire aux investissements ;
2. de révision des cahiers de charges relatifs aux marchés concédés (prix plancher, cautionnement, enregistrement, contentieux...) ;
3. d'inventaire des biens immeubles de la commune et d'émission de titres de propriété foncière pour préserver la propriété ;
4. de maîtrise de la masse salariale et d'augmentation du taux d'encadrement, avec l'élaboration d'un plan de recrutement quinquennal pour remplacer les départs à la retraite ou les mutations et d'orienter le recrutement vers les postes chargés de la mobilisation des ressources, de la rationalisation des dépenses, de l'entretien du parc des engins et de l'élaboration et du suivi du PAI (plan annuel d'investissement).

Mais la lettre circulaire n'inclut pas de plafonds indicatifs applicables aux domaines fonctionnels.

2. Les circulaires ministérielles sont transmises par le Gouvernorat à la Municipalité de Gafsa. La circulaire interne a été adressée en 2013 et 2014 aux services et au gestionnaire de l'arrondissement, avant la circulaire ministérielle, pour la préparation des budgets 2014 et 2015. Elle les invitait à formuler leurs propositions en dépenses et leurs besoins en ressources humaines. Elle ne comportait pas de plafonds et ne constituait pas une lettre de cadrage. Pour la préparation du budget 2016, la circulaire interne n'a pas été diffusée.

Tableau 3.10 : Dates des circulaires pour 2014, 2015 et 2016.

Exercices	Dates		
	Lettre circulaire du Ministre de l'Intérieur et des collectivités Locales ⁵¹	Transmission de la circulaire ministérielle par le Gouvernorat	Circulaire interne de la Municipalité de Gafsa sur la préparation du budget
2014	17/07/2013	31/07/2013	08/03/2013
2015	13/06/2014	25/06/2014	28/03/2014
2016	26/06/2015	08/07/2015	Absence de circulaire

Source : Municipalité de Gafsa - Sous-Direction du personnel et des finances

⁵¹ Adressée au Gouverneur de Gafsa

Composante (iii) : Approbation du budget par les autorités législatives ou tout organe assumant une fonction analogue (dans les trois dernières années).

Le tableau ci-dessous récapitule pour les trois derniers exercices (2014 à 2016), les dates des principales étapes du budget.

Tableau 3.11 : Dates de vote et d'approbation des projets de budgets 2014, 2015 et 2016.

Exercices	Date ⁵²				
	Vote du budget par la DS	Transmission du budget au Gouvernorat pour discussion	Discussion avec le Gouvernorat	Transmission du budget définitif au Gouvernorat	Approbation du budget par le Gouvernorat
2014	25/10/2013	8/11/2013	10/12/2013	27/12/2013	15/01/2014
2015	05/08/2014	12/08/2014	25/11/2014	17/12/2014	31/12/2014
2016	16/10/2015	23/10/2015	24/11/2014	23/12/2015	25/12/2015

Source : Municipalité de Gafsa - Sous-Direction du personnel et des finances et Gouvernorat de Gafsa

Depuis 2013, l'approbation relève du gouvernorat de Gafsa. L'autorité de tutelle a approuvé deux budgets (2015 et 2016) sur trois avant le début de l'exercice ; celui de 2014, l'a été au tout début de l'exercice, soit le 15 janvier 2014⁵³.

Il convient d'observer que :

- le transfert à la tutelle régionale du projet des budgets et des annexes y afférentes a respecté le délai réglementaire (31/10) de production du budget pour discussion deux années sur trois ;
- le budget a été voté par la Délégation Spéciale avant le début de l'exercice budgétaire au cours des 3 dernières années.

PI	Indicateur/Composantes	Note	Explication
PI-11	Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget	C	Méthode de notation M2
(i)	Existence d'un calendrier budgétaire fixe et respect du calendrier	D	Il existe un calendrier budgétaire annuel clair, mais il n'a pas été respecté pour le projet de budget 2016.
(ii)	Directives concernant la préparation des propositions budgétaires	D	La circulaire du Ministère de l'Intérieur comporte des orientations, mais elle ne fixe pas des plafonds de crédits. Le projet de budget 2016 n'a pas fait l'objet de circulaire interne.
(iii)	Approbation du budget par les autorités législatives dans les délais prévus	A	La Délégation Spéciale (Conseil Municipal) a approuvé le projet de budget avant le début de l'exercice budgétaire au cours des 3 derniers exercices (2014, 2015 et 2016).

⁵² Les dates mentionnées correspondent aux dates des PV de délibération des CM.

⁵³ Directives supplémentaires janvier 2013 Secrétariat PEFA pour application du cadre PEFA aux administrations infranationales : « Il est possible que l'approbation du budget par l'instance législative infranationale (le CM pour Gafsa) ne soit qu'une formalité et que le budget ne puisse, en fait, être approuvé qu'au niveau du ministère des Finances ou de l'administration publique se trouvant à un échelon supérieur (en l'espèce le gouvernorat de Gafsa) ».

PI-12 : Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et la politique des dépenses publiques

La Loi organique du budget des collectivités locales inscrit le budget dans une perspective pluriannuelle :

Art. 1 (nouveau) : *Le budget des collectivités locales prévoit et autorise pour chaque année l'ensemble des charges et des ressources desdites collectivités, et ce, dans le cadre des objectifs du plan de développement économique et social.*

Art.10 (nouveau) : *Les crédits afférents aux dépenses en capital sont répartis en crédits de programme, crédits d'engagement et crédits de paiement.*

Les crédits de programme couvrent l'ensemble des projets et programmes que la collectivité locale peut lancer en cours d'année et en fixent le coût global. Les crédits de programme doivent permettre d'engager les dépenses relatives à l'exécution intégrale d'un projet ou d'une partie fonctionnelle d'un projet de nature à être mise en service sans adjonction...

Art. 11 : *Les crédits d'engagement sont valables sans limitation de durée. Ils sont reportables d'année en année jusqu'à ce qu'il soit procédé éventuellement à leur annulation.*

Aux fins de l'évaluation, les deux derniers exercices budgétaires ont été retenus (2015 et 2016) pour la composante (i), les trois derniers exercices (2014 à 2016) pour la composante (ii) et l'exercice 2016 pour les composantes (iii) et (iv).

Composante (i) : Préparation des prévisions budgétaires pluriannuelles et allocations fonctionnelles des fonds publics

La municipalité de Gafsa ne s'est pas dotée d'un document de développement économique et social prospectif.

Les Plans d'investissements communaux (PIC) ne développent pas une stratégie sectorielle, mais concernent des projets que les communes désirent réaliser dans le cadre de leurs prérogatives. Le schéma classique de financement de ces projets se base sur trois composantes : (i) un autofinancement que les communes se doivent d'assurer, et dont le montant est variable selon la nature du projet, (ii) une subvention de l'Etat, et (iii) un prêt que les communes contractent auprès de la Caisse de Prêt et de Soutien aux Collectivités Locales⁵⁴.

Aux PIC s'ajoutent d'autres programmes soutenus par le Gouvernement :

- les investissements dits Hors-PIC et dont le financement est assuré en partie par les fonds propres des communes et en partie par la CPSCCL ;
- les investissements dans les quartiers précaires réalisés dans le cadre du programme national de réhabilitation des quartiers populaires et dont le chiffrage est centralisé au niveau de l'ARRU et du Ministère de l'Équipement.

Il est à noter que les projets PNRQP sont inclus dans le PIC comme tous les projets s'insérant dans le cadre de programmes nationaux ; ils bénéficient d'un schéma de financement dans lequel l'autofinancement ne dépasse pas généralement les 15%.

Dans le cadre de chaque PIC, le gouvernement fixe la liste des opérations compte tenu des priorités du plan de développement économique et social et de la contrainte budgétaire qui plafonne le montant des subventions accordées. Il en résulte une évaluation du montant total des investissements à financer et par suite, des prêts à accorder.

Conformément aux dispositions du décret n° 2014-3505 du 30 septembre 2014, les prêts sont attribués dans la limite des enveloppes annuelles prévues et arrêtées à cet effet par le conseil d'administration de la CPSCCL et autorisées par arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du ministre chargé des finances.

Le montant du prêt sera fixé en fonction de la nature et du coût du projet, en tenant compte de la capacité d'endettement de la collectivité locale concernée et conformément aux conditions générales d'attribution des prêts.

La CPSCCL administre les subventions allouées par l'Etat au profit des collectivités locales et destinées au financement de leurs projets prévus par leurs programmes d'investissements.

⁵⁴ CPSCCL : institution sous la tutelle du Ministère de l'Intérieur et des collectivités locales et chargée de l'examen financier des projets déposés par les communes et de l'étude du schéma de financement.

Ces subventions prennent les deux formes suivantes :

- des *subventions globales non affectées*, octroyées annuellement aux collectivités locales selon une formule basée sur des critères qui tiennent compte de la population, du potentiel fiscal de chaque collectivité locale de façon à assurer la discrimination positive et la réduction des écarts de développement entre les collectivités locales. Les modalités de calcul de ces subventions sont fixées par l'arrêté conjoint du ministre l'intérieur et du ministre chargé des finances du 03 aout 2015 ;
- des *subventions affectées*, destinées à couvrir la totalité des coûts d'exécution du programme spécifique de réhabilitation des quartiers populaires et au financement des autres projets prioritaires nationaux ou spécifiques et attribuées conformément aux conditions déterminées ou à fixer par la caisse pour chaque programme ou projet de développement.

La CPSCCL doit informer annuellement chaque collectivité locale du montant de la subvention globale non affectée qui lui sera allouée pour l'année à venir, et ce, afin de lui permettre l'élaboration de son programme annuel d'investissement.

Le transfert des subventions annuelles aux collectivités locales est subordonné à la satisfaction par la collectivité locale des conditions minimales requises pour la bonne gestion de l'utilisation des financements publics en conformité avec les lois et les règlements en vigueur. A ce titre, la CPSCCL est chargée de vérifier que chaque collectivité locale satisfait les conditions avant de procéder au transfert de la subvention allouée.

Une évaluation annuelle et indépendante de la performance des collectivités locales sera introduite la troisième année.

Les résultats de cette évaluation sont rendus publics et serviront d'appui à la Caisse pour l'ajustement du montant des subventions à allouer pour les années suivantes.

La commune de Gafsa est une *commune partiellement subventionnée* par la CPSCCL ; par suite, elle est appelée à fournir seulement 10 % du montant au titre de l'autofinancement au lieu des ratios habituellement exigés de 30% pour les projets d'infrastructure et les projets d'acquisition de matériels, et de 50% pour les bâtiments administratifs.

Le dernier PIC adopté par la commune porte sur la période 2010-2014 et concerne en priorité l'infrastructure de base (voirie, éclairage public...), le programme de réhabilitation des quartiers populaires, les projets de partenariat avec les ministères (sports, culture, jeunesse) et le projet national de mise à niveau des circuits de distribution des produits agricoles et de la pêche :

Tableau 3.12 : données du dernier projet d'investissement communal (2010-2014)

Secteur	Montant prévisionnel	Financements			
		Autofinancement	Emprunts	Subventions	Contributions
Infrastructures de Base	2 766 868	272 407	1 457 692	1 036 761	
Réhabilitation et rénovation					
Achats de matériels	487126	48 713	438 413		
Bâtiments Administratifs	750 000	75 000	675 000		
Etudes	60 144		60 144		
Partenariat sport, culture, jeunesse	370 000	37 000	85 000		248 000
Programme de réhabilitation des quartiers populaires	4 531 800	123 600	247 200	4 161 000	
Mise à niveau des circuits de distribution des produits agricoles et de la pêche	860 000	86 000	774 000		
Total	10 715 930	731 720	3 915 449	5 820 761	248 000

Source : Municipalité de Gafsa -Sous-direction du personnel et des finances.

Composante (ii) : Portée et fréquence de l'analyse de soutenabilité de la dette

Aucune analyse de soutenabilité de la dette n'a été effectuée par la municipalité de Gafsa au cours des trois années qui précèdent l'évaluation, ni au cours de l'année en cours. Les emprunts sont contractés uniquement auprès de la CPSCCL (Caisse des Prêts et Soutien aux Collectivités Locales) qui doit s'assurer de la soutenabilité de la dette.

Composante (iii) : Existence de stratégies sectorielles, assorties d'états pluriannuels des coûts des dépenses de fonctionnement et d'investissement.

La commune a élaboré en septembre 2013 un Plan Communal de Gestion de Déchets dans le cadre de la coopération avec l'Allemagne (étude réalisée par GIZ, *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit*). Ce plan répond à un besoin de renforcement des capacités de la commune en termes de gestion des déchets, en phase avec les revendications des citoyens. Le montant annuel du service en coût complet (personnel, véhicules, carburant, entretien des bâtiments) est estimé à 2MTND en 2013 ; il vaut aussi en exécution pour les deux années suivantes.

Ce service représente ainsi près de 30% des dépenses réelles de fonctionnement⁵⁵ qui, s'agissant des communes, sont toutes des dépenses primaires.

Le plan fixe six orientations stratégiques visant essentiellement l'amélioration de la qualité de vie du citoyen, l'amélioration des conditions de travail des employés du service et la maîtrise du coût de la gestion des déchets ; il comprend un plan d'action décliné sous 10 actions à réaliser dans un horizon de 05 ans (2014 - 2019). Le coût de sa mise en œuvre s'élève à 1,5 MTND, hors fonctionnement courant précité. Chaque action est matérialisée par une fiche fixant le calendrier d'exécution, le budget nécessaire, les résultats et impacts attendus, les acteurs et partenaires et les sources de financement potentiels.

Deux actions se sont déjà concrétisées : construction d'un bâtiment et rénovation du parc de camions.

Composante (iv) : Liens entre les budgets d'investissement et les prévisions de dépenses à moyen terme.

Les charges récurrentes induites par les investissements programmés ne sont pas estimées et prises en compte dans la programmation à moyen terme des dépenses.

PI	Indicateur/Composantes	Note	Explication
PI-12	Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et la politique des dépenses publiques	D+	Méthode de notation M2
(i)	Préparation des prévisions budgétaires pluriannuelles et allocations fonctionnelles des fonds publics.	D	Aucune prévision budgétaire globale pluriannuelle n'est établie.
(ii)	Portée et fréquence de l'analyse de soutenabilité de la dette.	D	Aucune analyse de soutenabilité de la dette n'a été effectuée au cours des trois dernières années.
(iii)	Existence de stratégies sectorielles, assorties d'états pluriannuels des coûts des dépenses de fonctionnement et d'investissement.	B	Une stratégie sectorielle a été élaborée pour un secteur représentant entre 25% et 75% des dépenses primaires et incluent des états de coûts complets, cadrant avec les prévisions budgétaires.
(iv)	Liens entre les budgets d'investissement et les prévisions de dépenses à moyen terme.	D	La budgétisation des dépenses d'investissement et celle des dépenses de fonctionnement sont des processus distincts. Ils ne donnent pas lieu à l'échange des estimations relatives aux charges récurrentes induites.

Réforme en cours

La commune de Gafsa participe aux réunions des commissions d'élaboration du Plan Régional de Développement (2016-2020), qui s'imposera à la commune.

⁵⁵ Budgets de fonctionnement exécutés en 2013 et 2014 (6,1 MTND par an) et en 2015 (6,9 MTND).

C (ii) Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget

PI-13 : Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables

Cet indicateur est à apprécier au moment de l'évaluation PEFA.

Les recettes, objet du tableau ci-après⁵⁶, ont été retenues au titre de cet indicateur et des indicateurs 14 et 15.

Ce tableau met en évidence :

- l'importance de deux types d'impôts et droits pour la commune de Gafsa : la TCL et les droits exigibles à l'intérieur sur les marchés, qui pèsent pour 90% de ces recettes ;
- la faiblesse des autres impôts et taxes, dont les taxes foncières.

Tableau 3.13 : Recouvrement des impôts et taxes revenant à la Municipalité de Gafsa

Impôts et taxes	Recouvrement au cours de 2014	% en 2014	Recouvrement au cours de 2015 ⁵⁷	% en 2015
Gérés par l'administration de l'Etat				
1. total	1 136 263	47,11%	1 280 146	49.64%
TCL : taxe sur les établissements à caractère industriel, commercial ou professionnel	1.041.752	43,19%	1 186 949	46 .02%
TH : taxe hôtelière	89.609		88.193	
Droits de licence sur les débits des boissons	4.902		5.004	
Gérés par l'administration municipale et recouverts par la recette municipale				
2. total	1 275 715	52,89%	1 298 884	50.36%
TIB : taxe sur les immeubles bâtis	53.655		63.189	
TTNB : taxe sur les terrains non bâtis	31.282		36.798	
Taxes sur la Publicité	75.253		104.200	
Droits exigibles à l'intérieur des marchés	1 115 525	42,25%	1.094.697	42,44%
Autres taxes et impôts (dont taxes sur les spectacles)	0		0	
1+2 : grand total des impôts et taxes revenant à la municipalité	2 411 978		2 579 030	

Source : comptes financiers 2014 et 2015 (provisoire).

Composante (i) : Caractère clair et exhaustif des obligations fiscales

La création des impôts et taxes qui alimentent le budget des collectivités locales en Tunisie est du domaine exclusif de la loi.

Aucune collectivité locale ne peut créer d'impôts, taxes ou redevances qui ne soient prévus par la loi.

Le cadre juridique actuel de la fiscalité locale est constitué principalement du code de la fiscalité locale (Loi n°97-11 du 03 février 1997 portant promulgation du code de la fiscalité locale) et de ses textes d'application et modificatifs⁵⁸. Cf. Annexe 6 - Assiette, taux des impôts, taxes, droits et redevances fixés par décret ou par la LF.

L'établissement des assiettes fiscales locales relève selon le cas des collectivités locales ou de l'Etat⁵⁹.

⁵⁶ Conformément aux directives supplémentaires pour l'application du Cadre PEFA aux administrations infranationales, ne sont pas retenues les redevances et droits prélevés au titre d'un service particulier (à condition qu'elles ne soient pas supérieures au coût de ce service) et les prélèvements opérés par l'Etat, transférés en partie à l'entité infranationale dans le cadre d'un mécanisme de partage de recettes.

⁵⁷ Bien qu'en cours de finalisation, le compte financier 2015 est fiable quant aux données sur les impôts.

⁵⁸ Notamment les lois de finances, du code des droits et procédures fiscaux (Loi n° 2000-0082 du 9 août 2000 portant promulgation des textes fixant les droits et obligations du contribuable et les procédures y afférentes au niveau du contrôle et du contentieux de l'impôt), de la charte du contribuable.

⁵⁹ Pour une description exhaustive et récente de la fiscalité locale tunisienne, voir Dafflon B. et G. Gilbert, 2013, L'économie politique et institutionnelle de la décentralisation en Tunisie : état des lieux, Université de Fribourg Suisse et Ecole Normale Supérieure Cachan France, et Banque Mondiale, Washington, Rapport à l'Appui de la Décentralisation en Tunisie (version provisoire 24 juin 2013).

1. Les principales taxes et redevances dont l'assiette incombe à la commune de Gafsa et le recouvrement au receveur municipal :

- la taxe sur les immeubles bâtis (TIB) ;
- la taxe sur les terrains non bâtis (TTNB) ;
- la taxe sur la publicité ;
- les taxes sur les marchés de gros (marchés concédés) ;
- les droits exigibles à l'intérieur des marchés (marchés concédés) ;
- les loyers domaniaux.

2. Les principales taxes dont l'assiette relève des services des impôts de l'Etat et le recouvrement des receveurs des finances

- la taxe sur le chiffre d'affaires des établissements industriels, appelée taxe des collectivités locales (TCL) ;
- la taxe hôtelière (TH) ;
- les droits et licences sur les débits de boisson.

La réglementation (dont le code de la fiscalité locale) précise pour chaque impôt le champ d'application, l'assiette et le taux applicable, les modalités de recouvrement, les obligations du contribuable, les contrôles et sanctions. La procédure à suivre en cas de contestation des contribuables ainsi que le mécanisme d'instruction de ces recours sont précisés dans la charte du contribuable et le code des droits et procédures fiscaux.

Les cas dans lesquels des exonérations ou des dégrèvements peuvent être accordés sont limitativement énumérés pour chaque impôt ou taxe par le code des impôts, le code la fiscalité locale et le code des avantages fiscaux ou autres textes.

Composante (ii) : Accès des contribuables aux informations relatives aux obligations fiscales, et aux procédures administratives y afférentes.

1. Les contribuables bénéficient d'un accès facile à l'information sur les obligations fiscales et les procédures administratives.

En effet, tous les textes constitutifs du cadre juridique de la fiscalité en Tunisie en général, et ceux relatifs à la fiscalité locale (code de la fiscalité locale, code de l'impôt sur le revenu des personnes physiques – IRPP - et de l'impôt sur les sociétés – IS, code de l'enregistrement) sont publiés au Journal Officiel de la République Tunisienne (JORT), ainsi que les textes qui les modifient. Tous ces textes sont accessibles au public sur plusieurs sites web du gouvernement (www.fin.gov.tn, www.fin.impôts.com, www.jurysite.com, www.législation.tn).

Par ailleurs, pour faciliter la compréhension et l'application des dispositions fiscales, des notes communes sont régulièrement élaborées et postées sur ces sites. Des dépliants sont également mis à la disposition du public ; certains textes fondamentaux tels que le code de la fiscalité locale, le code des droits et procédures, la charte du contribuable et quelques dépliants sont aussi publiés en français.

Un Centre d'information fiscale à distance doté d'un numéro téléphonique (81 100 400) a été mis en place pour renseigner tout contribuable désireux d'avoir des informations sur toute la fiscalité tunisienne y compris la fiscalité locale.

Le Chef du Centre Régional de Contrôle des Impôts de Gafsa organise chaque année un séminaire d'une journée sur les aspects fiscaux de la loi de finances, en collaboration avec UTICA, la Chambre de Commerce et les organisations professionnelles.

2. Les informations relatives aux taxes administrées directement par la municipalité ne sont pas portées à la connaissance des contribuables. L'arrêté du maire du Gafsa du 26 avril 1999 et approuvé par le gouverneur le 5 juin 1999 fixant les tarifs n'a été mis à jour qu'une seule fois depuis cette date (arrêté du maire n°2003/191 du 6 Octobre 2003).

Composante (iii) : Existence et fonctionnement d'un mécanisme de recours à l'encontre des décisions des administrations fiscales

La législation fiscale en vigueur offre aux contribuables des mécanismes de recours administratif et judiciaire en cas de contestation des impôts mis à leur charge.

Les impôts dont l'assiette relève des services de l'Etat

Le système fiscal tunisien se caractérise par le dépôt spontané des déclarations par le contribuable.

Ces déclarations demeurent soumises au contrôle des services de l'administration fiscale conformément à la législation fiscale en vigueur.

Les déclarations déposées auprès de l'administration peuvent faire l'objet de deux types de vérification, qui font l'objet d'une procédure contradictoire.

Vérification préliminaire

Dans l'exercice normal de ses attributions, l'administration fiscale procède à la vérification préliminaire des déclarations, actes et écrits déposés. Elle a pour but de rectifier les erreurs apparentes sur la base des renseignements et des documents dont dispose l'administration.

Toutefois, l'administration peut demander à cette occasion des éclaircissements et des renseignements relatifs aux différents éléments mentionnés dans les déclarations.

En cas de découverte d'insuffisances ou d'irrégularités au niveau de ces déclarations, l'administration informe le contribuable par écrit de leur contenu et du montant de l'impôt et des pénalités qui en découlent tout en sauvegardant son droit de répondre dans un délai de 30 jours à compter de la date de la notification de l'avis de vérification.

Le Centre Régional des Impôts de Gafsa dispose de 10 agents chargés de ces contrôles (2 à 3 dossiers par mois et par agent).

La vérification préliminaire peut se poursuivre, si nécessaire, par une vérification approfondie.

Vérification approfondie de la situation fiscale et la taxation d'office

Cette vérification⁶⁰ concerne toute la situation fiscale du contribuable ou une partie de celle-ci et nécessite l'information écrite préalable du contribuable.

La phase préalable se traduit par la production - dans les délais impartis - des justifications par le contribuable et par leur analyse par l'administration fiscale.

Au cours de la première phase, le contribuable peut discuter les résultats de la vérification avec les services de l'administration fiscale. Au cours de cette discussion le contribuable a le droit formuler ses observations et ses réserves, appuyées des justificatifs.

La deuxième phase se conclut soit par une décision d'acquiescement, soit par une taxation d'office.

En effet, en cas de désaccord avec les services de l'administration fiscale sur les résultats de la vérification préliminaire ou approfondie ou en cas de défaut de réponse écrite à ces résultats dans le délai fixé à cet effet, un arrêté de taxation d'office sera établi et notifié à l'intéressé. En amont, une commission interne présidée par le Chef du Centre Régional des Impôts de Gafsa analyse les constats et propositions du vérificateur.

Le Centre Régional des Impôts de Gafsa dispose d'une cellule de vérification composée de 14 vérificateurs, qui doivent effectuer 8 vérifications approfondies par an.

Le recours contentieux

1. Les procédures devant le tribunal de première instance.

Le contribuable peut exercer un recours contre l'arrêté de taxation d'office au moyen d'une requête écrite rédigée par ses soins ou par un mandataire dûment habilité à l'encontre des services de l'administration fiscale.

La requête est portée devant le tribunal de première instance dans la circonscription de laquelle se trouve le service de l'administration fiscale en charge du dossier, dans un délai ne dépassant pas 60 jours, à compter de la date de la notification de l'arrêté de taxation d'office.

Le contentieux fiscal passe par des procédures de conciliation obligatoires sous le contrôle du juge rapporteur pour rapprocher les parties. La phase de conciliation s'achève par un rapport établi par le juge rapporteur constatant la conclusion de transaction ou l'absence de la transaction.

Faute de transaction, la procédure se poursuit avec la phase judiciaire.

2. Les procédures auprès de la cour d'appel.

L'appel obéit aux dispositions du code de procédure civile et commerciale sous réserve des exceptions suivantes :

⁶⁰ La vérification porte sur la comptabilité et sur les informations, documents et présomptions de fait et de droit dans tous les cas

- pouvoir d'interjeter appel contre le jugement de première instance dans un délai de 30 jours à compter de la date de la signification du jugement,
- l'appel des jugements de première instance dans les recours relatifs à la taxation d'office n'est pas suspensif de l'exécution de ces jugements.

3. Les procédures auprès du tribunal administratif : recours en cassation.

Le recours en cassation contre l'arrêté de la cour d'appel peut être effectué dans un délai de 30 jours à compter de la date de la notification de l'arrêté.

Sur la centaine de contrôles approfondis réalisés (sur 8 000 patentés) au cours l'année 2015 par le Centre Régional des Impôts, 20% ont donné lieu à taxation d'office ; 20% des dossiers se sont traduits par du contentieux.

Les impôts dont l'assiette relève des communes

Le dispositif réglementaire permet aussi une procédure contradictoire.

Il n'est pas mis en œuvre par la commune de Gafsa.

Le recours administratif

Le code fiscal institue auprès de chaque collectivité locale une *commission de révision* chargée de l'instruction des recours en opposition faits par les contribuables pour les impôts mis à leur charge. Cette commission est composée comme suit :

- le Président de la collectivité ou son représentant ;
- deux conseillers municipaux désignés par le Président du Conseil ;
- le Receveur municipal ou son représentant ;
- le Secrétaire général de la municipalité ou son représentant.

Le contribuable peut prendre part aux assises de la commission de révision ou s'y faire représenter.

Cette commission n'est pas mise en place par la Municipalité de Gafsa.

Le recours contentieux

Les contribuables peuvent également introduire un recours devant le tribunal cantonal territorialement compétent à l'expiration du délai de deux mois prévu pour la notification de la décision de la commission de révision (articles 25 et 26 du code de la fiscalité locale). Pour certaines taxes telle que la TIB, le contribuable peut même saisir le tribunal au stade des travaux portant sur le recensement de la matière imposable.

Le jugement rendu par ledit tribunal est définitif.

Les responsables de la Municipalité ont affirmé qu'aucun recours contentieux n'a été formé depuis 2004.

PI	Indicateur/Composantes	Note	Explication
PI-13	Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables	B	Méthode de notation M2
(i)	Caractère clair et exhaustif des obligations fiscales.	A	La législation et les procédures relatives à toutes les principales catégories d'impôt et de taxes sont exhaustives et claires, malgré l'éparpillement des textes, et limitent strictement les pouvoirs discrétionnaires des administrations concernées (Etat et mairie).
(ii)	Accès des contribuables aux informations relatives aux obligations fiscales, et aux procédures administratives y afférentes.	C	Les contribuables bénéficient d'un accès facile à l'information sur les obligations fiscales et les procédures administratives, s'agissant des impôts de l'Etat. La commune de Gafsa n'informe pas la population sur les données des taxes relevant de sa compétence.
(iii)	Existence et fonctionnement d'un mécanisme de recours à l'encontre des décisions des administrations fiscales.	C	Un mécanisme de recours du contribuable prévoyant des procédures administratives transparentes est mis en place et fonctionne pour les impôts gérés par l'Etat. Mais, ce mécanisme ne fonctionne pas pour les impôts relevant de la compétence de la Municipalité de Gafsa.

PI-14 : Efficacité des mesures d'immatriculation et de l'évaluation de l'impôt des contribuables

Cet indicateur est apprécié au moment de l'évaluation PEFA.

Composante (i) : Contrôle du système d'immatriculation des contribuables.

1. Au niveau des taxes gérées par les services de l'Etat (TCL, TH), chaque contribuable dispose d'un matricule fiscal qui comprend un identifiant fiscal, commun avec la Douane depuis 2010. Ce matricule est intégré et partagé au moyen du système informatique Rationalisation des Actions Fiscales et Comptables (RAFIC).

Un service de télé-déclaration et de télépaiement est obligatoire pour les entreprises qui réalisent un chiffre d'affaires de plus d'1.000.000 TND et facultatif pour les autres.

Les paiements effectués chez les receveurs des finances sont saisis dans RAFIC, mis en réseau avec le Centre Régional des impôts de Gafsa.

Compte tenu de la procédure de déclaration individuelle des impôts relevant de l'Etat, cette mise en réseau permet ainsi au Centre Régional des Impôts de Gafsa de constater l'absence ou l'insuffisance des déclarations, l'existence ou l'absence de paiement, et d'organiser ainsi sa politique de contrôle fiscal.

Par ailleurs, le centre Régional des Impôts de Gafsa bénéficie du système d'information SADEC, Système d'Aide à la Décision et à l'Encaissement et à l'Encadrement du Contrôle Fiscal, qui lui permet de disposer d'informations utiles au rapprochement du revenu réel du contribuable à travers diverses sources (ADEB, Aide à la Décision Budgétaire pour l'exécution des dépenses de l'Etat et des collectivités locales ; SINDA, Système d'Information Douanier Automatisé ; système d'information de la Caisse Nationale de Sécurité Sociale...).

2. Les taxes gérées par la municipalité de Gafsa (TIB et TTNB) sont suivis sur le logiciel Gestion des ressources budgétaires (GRB) depuis 2015. Il n'est pas connecté avec RAFIC ; ce faisant, l'immatriculation des contribuables diffère de celle de l'Etat.

Le logiciel GRB permet l'édition du rôle et des avis d'imposition, la mise en réseau avec la recette municipale pour l'émargement et le suivi le suivi des recouvrements.

Dans les faits, la mise en réseau de GRB ne fonctionne pas entre la Municipalité de Gafsa et la Recette Municipale, ce qui ne permet pas à la Municipalité d'avoir une information en temps

réel sur les encaissements ; au demeurant, la recette municipale émerge le rôle manuel et non pas les données figurant dans GRB.

Il est à noter que le nombre d'articles de rôle de la TIB progresse au cours des 3 dernières années, alors que la TTNB connaît une baisse :

Année d'exigibilité	TIB		TTNB	
	nombre	Montant (TND)	nombre	Montant (TND)
2014	19 119	335 878	3 525	129 225
2015	20 110	350 604	2 955	101 475
2016	20 880	316 015	3 066	105 552

Source : Municipalité de Gafsa -Sous-direction du personnel et des finances.

Mais, la mobilisation des ressources présente des fragilités :

- le système déclaratif n'est pas sécurisé par une démarche volontariste de contrôle des déclarations et d'une façon plus générale, par une politique continue de contrôle entre deux révisions décennales. Comme indiqué par les responsables administratifs de la commune, un agent recenseur vient d'être recruté et le contrôle des déclarations est opéré par un agent du service de gestion des taxes et du suivi du recouvrement ;
- le nombre d'articles de rôles TIB (20 880 en 2016) est en retrait par rapport au nombre de logements à usage d'habitation recensés dans la commune par l'INS (27 909 pour 23 484 ménages) et le nombre de bénéficiaires de branchements à l'électricité (33 435) ;
- 80% des articles correspondent à des superficies comprises entre 0 et 100 m² et le montant moyen de la TIB se situe 15 TND, ce qui peut paraître incohérent avec l'habitat de Gafsa.

In fine, la sous-estimation des recettes tenant aux nombres de locaux recensés et à la superficie retenue se situe pour le moins entre 30 et 50%.

Composante (ii) : Efficacité des pénalités prévues pour les cas de non-respect des obligations d'immatriculation et de déclaration fiscale.

1. Les pénalités pour non-immatriculation et non-déclaration ou déclaration erronée sont peu dissuasives compte tenu de leur montant. Ainsi, la pénalité de 25 dinars pour non déclaration ou déclaration erronée, fixée expressément pour la TIB, est applicable suivant le code de la fiscalité locale à toutes les autres taxes (TTNB, taxe hôtelière, taxe sur les spectacles, taxe les établissements à caractère industriel, commercial ou professionnel).

De même, les pénalités de 0,75% par mois (ou fraction de mois) de retard pour la TIB et la TNB n'est pas incitative au respect des obligations fiscales.

Par suite, la commune de Gafsa ne met pas en œuvre les pénalités concernées.

2. Pour les taxes collectées par l'Etat, deux types de pénalités peuvent être constatés :

- les *pénalités de retard*, calculées au taux de 1,25 % par mois ou fraction de mois de retard à compter de la date limite légale de versement de l'impôt concerné ;
- les *pénalités d'assiette* : les taux de ces pénalités sont fonction de la nature de l'infraction.

Des sanctions pénales peuvent être engagées et peuvent revêtir un caractère dissuasif ; leur mise en application n'a pu être établie.

Composante (iii) : Planification et suivi des programmes de contrôle fiscal.

1. Taxes administrées par l'Etat

Le Centre Régional des impôts de Gafsa organise une planification semestrielle des contrôles approfondis. Le programme est arrêté par le Chef de Centre avec ses principaux collaborateurs, en fonction de critères de risques (secteurs d'activité, crédits d'impôts...) tirés notamment de l'application SADEC (Système d'Aide à la Décision de Contrôle).

Pour le Centre Régional de Gafsa, la dernière année s'est traduite par une centaine de contrôles approfondis (sur 8000 patentés) qui portent sur l'ensemble des impôts dus par les entreprises, dont la TCL.

2. Taxes administrées par la municipalité de Gafsa

La municipalité de Gafsa n'a pas en place un dispositif assimilable au contrôle fiscal. Les déclarations font l'objet d'un contrôle de cohérence⁶¹ et par échantillonnage. Mais, le risque lié à l'absence de déclaration n'est pas appréhendé.

PI	Indicateur/Composantes	Note	Explication
PI-14	Efficacité des mesures d'immatriculation et de l'évaluation de l'impôt des contribuables	D+	Méthode de notation M2
(i)	Contrôle du système d'immatriculation des contribuables.	C	Les contribuables sont immatriculés sous deux systèmes (Etat et Municipalité de Gafsa) qui ne sont pas directement connectés. Le contrôle est organisé au niveau des services de l'Etat ; il n'est pas exercé pour les impôts gérés directement par la Municipalité de Gafsa.
(ii)	Efficacité des pénalités prévues pour les cas de non-respect des obligations d'immatriculation et de déclaration fiscale.	D	Les pénalités prévues par le code de la fiscalité sont inefficaces (faible montant ou non mises en œuvre compte tenu de leur faible montant) pour les impôts gérés directement par la Municipalité. L'existence de sanctions pénales pour les impôts relevant de l'Etat, dont une part est versée à la Municipalité, est plus dissuasive, sous réserve d'une mise en œuvre effective (preuve non fournie).
(iii)	Planification et suivi des programmes de contrôle fiscal	D	Le Centre Régional des impôts de Gafsa organise une planification semestrielle des contrôles approfondis, mais le nombre annuel de contrôles approfondis (une centaine) est peu élevé par rapport au nombre d'entreprises patentées (8.000) Les contrôles des impôts relevant directement de la Municipalité ne sont pas mis en œuvre.

Réforme en cours

La commune de Gafsa se prépare pour le recensement décennal du foncier 2017-2027, qui aura lieu en 2016 suivant la note circulaire n°4 du 11 Février 2016. Cette démarche devrait favoriser l'élargissement de la base imposable par la correction des données actuelles.

PI-15 : Efficacité du recouvrement des contributions fiscales

Cet indicateur est à évaluer sur les deux derniers exercices fiscaux exécutés pour la première composante 1(à savoir 2013 et 2014) et au moment de l'évaluation pour les composantes 2 et 3.

Composante (i): Taux de recouvrement des arriérés d'impôts/taxes bruts, calculé en pourcentage des arriérés d'impôts au commencement de l'exercice budgétaire, qui ont été recouverts au cours de l'exercice donné (moyenne des deux derniers exercices budgétaires).

Les comptes financiers des collectivités locales en Tunisie et les dispositifs de suivi ne permettent pas d'apprécier les recouvrements par année et par suite, les arriérés par année.

En fin de gestion 2014, le stock des restes à recouvrer représente 192,9% des encaissements de l'année et progresse de 7,99% par rapport à l'année précédente.

Remarque : Les taxes collectées par l'Etat (TCL, TH, droits de licence sur les débits de boissons), elles sont payées au comptant ; la mission n'a pu recueillir les données relatives aux taxations d'office et donc l'identification des restes à recouvrer n'est pas possible. Par ailleurs,

⁶¹ Cohérence entre la superficie du terrain et du bâti.

les arriérés sur ces impôts figurant dans les comptes financiers de la commune concernent les années 2006 et antérieures.

Tableau n° 3.15 : évolution des restes à recouvrer sur les recettes fiscales (hors Fonds de coopération entre les communes)

Taxes, droits et redevances	Encaissements		Restes à recouvrer		Taux d'évolution des RAR
	2013	2014	2013	2014	2014%2013
TIB	22 345	53.655	3 597 214	3 543 559	- 1,49%
TTNB	12 933	31.282	1 346 693	1 396 114	+ 3,67%
TCL	774 502	1 041 752	659 525	659 525	0
TH	77 420	89.609			
Droits de licence sur les débits de boissons	5 287	4.902	0	0	
Total catégorie 1	882 487	1 221 200	5 603 432	5 599 198	+ 0, 07%
dont taxe sur la Publicité	23 967	75.253	33 080	33 080	
dont produit sur les marchés	229 280	1 115 525	516 347	1 012 567	
dont autres taxes	610 282	138 943			
Total catégorie 2	863 529	1 329 721	549 427	1 045 647	+ 84,85%
Total catégorie 3	581 353	893 687	0	0	
Total catégorie 4	0	0	0	0	
Total	2 327 369	3 444 608	6 152 859	6 644 845	+ 7,99%

Sources : comptes financiers 2013 et 2014 et Municipalité de Gafsa -Sous-direction du personnel et des finances.

2. Cette situation résulte principalement des taxes foncières dont les restes à recouvrer pèsent pour 4 939 000 TND en fin 2014. La situation s'est encore dégradée fin 2015 sur la base des comptes provisoires (détail) en annexe 7 :

Tableau n° 3.16 : Evolution des taux de recouvrement et du stock d'arriérés fiscaux de 2012 à 2015

Taux de recouvrement	2012	2013	2014	2015
Taxe foncière sur les propriétés bâties	0,99%	0,62%	1,49%	1,49%
Taxe foncière sur les propriétés non bâties	1,52%	0,95%	2,24%	2,23%
Stock des restes à recouvrer en fin d'année (en dinars)				
Taxe foncière sur les propriétés bâties	3 291 410	3 597 214	3 543 559	4 179 646
Taxe foncière sur les terrains non bâtis	1101176	1346693	1 396 114	1 612 559

Sources : comptes financiers 2012 à 2015 (provisoire)

Les données disponibles qui sont présentées ne permettent pas de distinguer les recouvrements par année de prise en charge et notamment ceux relevant au stock au 1^{er} janvier de ceux relatifs aux taxes émises au cours de l'année. Pour les deux taxes foncières, le taux moyen de recouvrement durant la période 2013-2014 se situe à 1,70% et le stock des arriérés à la fin 2015 à 5 892 192 TND, soit près de 9 années de prise en charge de ces taxes.

Cette situation reflète une absence de civisme fiscal, malgré - pour la TIB - le montant peu élevé (moyenne de 15 TND pour Gafsa ; entre 30 et 40 dinars en moyenne nationale).

Les responsables rencontrés à Tunis (ministères de l'intérieur et des finances, contrôle général des finances)⁶² font observer qu'il s'agit d'un problème national :

- problème culturel : le paiement des taxes locales n'a jamais été une priorité pour les redevables. Les personnes privées sont habituées à la retenue à la source (impôt sur le revenu) et non pas au paiement par voie de rôle ou spontané ;
- méconnaissance par les habitants de l'utilisation des crédits publics locaux et/ou sentiment de services rendus de faible qualité ;

⁶² En septembre 2015, dans le cadre du PEFA de Gabès

- outil informatique de traitement des recettes (GRB), développé par le secteur privé, non maîtrisé par les agents des communes et des recettes municipales d'une part, ne permettant pas la connaissance du patrimoine des redevables et d'agir en conséquence, contrairement au logiciel RAFIC pour les impôts gérés par l'Etat.⁶³

Les actions de la Recette Municipale sont pénalisées par le code des procédures civiles et commerciales qui interdit l'exercice des poursuites dès lors que le coût des actes est supérieur au montant de la créance, mais aussi par une absence de politique de recouvrement :

- remise d'un nombre limité d'avis des taxes foncières aux contribuables (moins de 6% en 2015) ;
- impossibilité de produire les états nominatifs des restes à recouvrer pour les taxes foncières, compte tenu d'un suivi manuel par rôles et non pas par compte de contribuable ;
- non-exploitation des potentialités du logiciel GRB, qui doit permettre l'édition de listes sélectives de restes à recouvrer par montant et par contribuable, dès qu'il est servi ;
- absence de réunion de suivi avec la direction financière de la Municipalité de Gafsa ;
- absence d'actes de poursuites au cours de ces dernières années.

In fine, le montant moyen des paiements en numéraire se situe à 3 TND par article et à 0,6 TND par habitant, à comparer avec le coût de la collecte des ordures ménagères, estimé sur 2012 à 19,6 TND par habitant et à 109,8 TND par ménage.

3. Un constat similaire peut être fait – dans une moindre mesure – pour les deux autres principales ressources : les produits sur les marchés concédés et la redevance due au titre des locations communales.

Tableau n° 3.17 : stocks des arriérés sur le produit des marchés concédés et des loyers

Situation fin 2015	Marchés concédés	Loyers
1. Arriérés au 1/01/2015	1 011 472	572 542
2. Droits constatés en 2015	835 500	340 529
Total 1+2	1 846 972	913 071
Encaissements en 2015	845 269	296 817
Taux de recouvrement	45,8%	32,5%
Restes à recouvrer au 31/12/2015	1 001 703	617 254

Sources : compte financier 2015 (provisoire) et états de restes nominatifs (2015 pour les concessions et les loyers)

Pour les marchés, quatre titres n'étaient pas réglés dont par deux concessionnaires pour 513 mTND (gestion 2011) et de 441 mTND (titre de 2014 en régularisation de 2012). Dans ces cas, les recours de la commune auprès du tribunal de 1^{ère} instance ont été positifs (jugements de 2015) ; dans l'immédiat, aucune action de recouvrement n'a été conduite.

S'agissant des 206 locaux (commerciaux et industriels) loués par la commune, les poursuites ne sont pas exercées, ni la menace de rupture du contrat et de l'expulsion ; les seules actions conduites reposent sur des relances se concluant par des délais de paiement.

Composante (ii) : Efficacité du transfert sur les comptes du Trésor des montants d'impôt et taxes recouverts par les administrations fiscales.

Le transfert sur le compte unique du Trésor (C.U.T) à la Banque Centrale de Tunisie est plutôt performant :

- les contribuables soumis aux impôts d'Etat et à la TCL ont l'obligation de régler par virement, sur le compte unique du Trésor à la Banque Centrale de Tunisie (BCT), dès lors que leur chiffre d'affaires est supérieur à 1.000.000 dinars ;
- les chèques remis aux receveurs des finances (impôts gérés par l'Etat) et au receveur municipal doivent être immédiatement comptabilisés et déposés à la BCT. La Recette Municipale de Gafsa dépose les chèques au fil de l'eau ;
- les chèques versés par les régisseurs de recettes (1 fois par semaine) sont déposés par la Recette Municipale de Gafsa sur le compte unique du Trésor à la BCT ;
- les règlements en numéraire chez les comptables précités font l'objet de dégageant à la Poste.

⁶³ Le logiciel RAFIC permet notamment l'édition automatisée des oppositions administratives

Le CCP constitue au niveau national un sous-compte du C.U.T ; au niveau de la recette municipale, il est alimenté par les versements des subventions de l'Etat et des opérations de la CPSCCL et par le TRF en cas de besoin pour permettre le règlement des dépenses de la commune.

Ceci étant, les recettes fiscales encaissées par les receveurs des finances (TCL, TH), ne sont reversées par l'Etat aux collectivités locales que tous les mois.

Composante (iii) : Fréquence du rapprochement complet des comptes d'évaluation, des recouvrements, des fichiers des arriérés et des montants reçus par le Trésor.

Les services de la sous-direction du personnel et des finances de la Municipalité procèdent mensuellement au rapprochement comptable des émissions et des réalisations de recettes et dégagent ainsi les restes à recouvrer comptables des taxes et droits. Mais ces rapprochements ne sont pas complets :

- ils ne peuvent pas porter sur les impôts gérés par l'Etat (TCL et TH), faute d'information sur les encaissements spontanés⁶⁴, les taxations d'office émises et les recouvrements opérés sur celles-ci ;
- ils ne concernent pas l'analyse des restes à recouvrer, faute de production d'états de restes nominatifs ou de listes relatives aux plus grosses créances et de réunions avec la Recette municipale en ce domaine.

PI	Indicateur/Composantes	Note	Explication
PI-15	Efficacité du recouvrement des contributions fiscales	D+	Méthode de notation M1
(i)	Taux de recouvrement des arriérés d'impôts/taxes bruts, calculé en pourcentage des arriérés d'impôts au commencement de l'exercice budgétaire, qui ont été recouverts au cours de l'exercice donné (moyenne des deux derniers exercices budgétaires).	D	En fin de gestion 2014, le stock des restes à recouvrer représente 192,9% des encaissements de l'année et progresse de 7,99% par rapport à l'année précédente.
(ii)	Efficacité du transfert sur les comptes du Trésor des montants d'impôt, taxes recouverts par les administrations fiscales.	C	Le transfert sur les comptes de la Recette municipale des impôts gérés par l'Etat (TCL et TH) se fait mensuellement.
(iii)	Fréquence du rapprochement complet des comptes d'évaluation, des recouvrements, des fichiers des arriérés et des montants reçus par le Trésor.	D	Les rapprochements se font tous les mois, mais uniquement de façon comptable, sans analyse des fichiers des arriérés et sans analyse des impôts gérés par l'Etat, faute d'information sur les taxations d'office et de production à la Municipalité de l'état détaillé mensuel des règlements des impôts par les entreprises.

Réformes en cours :

1. Le Trésorier Régional des Finances, rencontré lors de la mission est préoccupé par la situation du recouvrement et envisage la mise en place d'un plan d'action permettant de mobiliser les ressources fiscales.

Ces actions ne pourront se concrétiser qu'après les élections municipales prévues en 2016.

2. Surtout, une réflexion globale est engagée au niveau national sur le financement de la décentralisation fondée à la fois sur les besoins liés à l'évolution significative des dépenses futures des CL et sur le diagnostic de la situation actuelle : coût (contrôle, prise en charge annuelle ; recouvrement) et faible rentabilité de la TIB et de la TTNB (faible montant pris en charge et recouvré). Ainsi, ces deux taxes ne pèsent que pour respectivement 34,7 MD (TIB) et 19,4 MD (TTNB) au niveau national en 2014 pour un montant total de ressources fiscales des communes de 409 MD.⁶⁵

⁶⁴ Les états RAFIC sont produits chaque mois au Receveur municipal, via les avis de transfert, par le comptable de la DGE et par les comptables des impôts ayant encaissé la TCL. Ils comportent le détail des versements des contribuables, revenant à la commune. Ils ne sont pas répercutés à la Municipalité de Gafsa.

⁶⁵ Source : Ministère des Finances - DGCP

PI-16 : Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l’engagement des dépenses

Cet indicateur a été évalué à partir du dernier exercice budgétaire exécuté (2015).

La Loi organique du budget des collectivités locales fixe des limites quant au montant des dépenses :

Art. 25 (nouveau) : Le budget de la collectivité locale peut être modifié à la hausse ou à la baisse suivant le rythme de réalisation des recettes...

Art. 26 : Le montant total des dépenses ordonnancées doit être limité aux recettes effectivement réalisées

Art. 30 : Sous réserve des crédits inscrits au budget, le montant total des dépenses du titre I engagées en cours d’année ne doit pas dépasser le montant des recettes effectivement réalisées au niveau de ce même titre et le montant total des engagements de dépenses imputés au titre II doit être cantonné :

- pour les dépenses financées par des ressources affectées, dans la limite des ressources disponibles à ce titre, en ce qui concerne les dépenses financées par des emprunts, des subventions ou des participations et imputées aux parties six et sept de la troisième section, dans la limite des montants pour lesquels un accord préalable de transfert a été donné par la partie concernée par le financement,*
- pour les dépenses inscrites aux parties six et sept susvisées et afférentes au programme régional de développement ainsi que pour les dépenses portées à la cinquième section, dans la limite du montant des crédits transférés à ce titre.*

Composante (i) : Degré de prévisibilité et de suivi des flux de trésorerie

Les services financiers de la Municipalité n’élaborent pas de plan de trésorerie.

Le Receveur Municipal surveille le compte CCP pour payer les dépenses et par suite, pour l’alimenter si nécessaire.

Composante (ii) : Fiabilité et fréquence des informations périodiques fournies en cours d’exercice aux services sur les plafonds d’engagement des dépenses

En l’absence d’une planification de la trésorerie, un mécanisme de régulation budgétaire n’est pas mis en œuvre ; aucune information n’est ainsi communiquée aux chefs des services opérationnels de la Municipalité de Gafsa en vue de l’engagement des dépenses de leurs unités.

Les informations partagées entre les trois principaux acteurs de l’exécution des dépenses (ordonnateur, contrôleur régional des dépenses et comptable) concernent la situation consolidée de la trésorerie qui sert de plafond pour les mandatements de dépenses, mais pas pour les engagements de dépenses.

La commune a eu recours à des avances de trésorerie de l’Etat en début d’année (2015 et 2016) pour satisfaire le paiement des salaires :

- 500 000 TND en janvier 2015 (régularisation en novembre 2015) ;
- 400 000 TND en janvier 2016 et 470 000 TND en février 2016.

Composante (iii) : Fréquence et transparence des ajustements des dotations budgétaires dont la décision est prise à un niveau hiérarchique supérieur aux services

Les règles définissant les interventions du Conseil Municipal font l’objet de l’indicateur PI-27 et ne sont donc pas couvertes sous cette section.

Ce faisant, le nombre et le montant des modifications s’établissent comme suit :

Tableau 3.18 : Comparaison de l’incidence des modifications budgétaires aux prévisions du budget initial de 2015 (en TND)

Rubriques	2015	
	nombre	Montant
Virements de crédits	3	188 430
Autorisations spéciales	1	7.436
Montant total des modifications (1)	4	195 866
Prévisions du budget initial (2)		13.408.809
Ratio (1)/(2)		1,46%

Source : Municipalité de Gafsa - sous-direction du personnel et des finances.

Rapportées aux prévisions de dépenses du budget initial, l’incidence financière des modifications budgétaires effectuées au cours de l’année 2015 représentent t 1,46% du montant total du budget initial.

En 2015, les virements de crédits ont été réalisés sur décision du Président de la Délégation Spéciale les 6/07/2015, 21/09/2015, 3/11/2015 pour 188 430 TND.

L'autorisation spéciale du 31/12/2015 concernait des études sur investissement et des frais de publication des avis, avec en contrepartie un abondement sur la subvention de la CPSCL.

PI	Indicateur/Composantes	Note	Explication
PI-16	Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses	D+	Méthode de notation M1
(i)	Degré de prévisibilité et de suivi des flux de trésorerie.	D	La planification et le suivi des flux de trésorerie ne sont pas effectués.
(ii)	Fiabilité et fréquence des informations périodiques fournies en cours d'exercice aux services sur les plafonds d'engagement de dépenses.	D	Des plafonds ne sont pas fixés et communiqués aux services gestionnaires pour les engagements de dépenses.
(iii)	Fréquence et transparence des ajustements des dotations budgétaires, dont la décision est prise à un niveau hiérarchique supérieur à la direction des services.	A	Des ajustements budgétaires sont effectués en cours d'exercice de manière transparente ; ils ne modifient pas les dotations budgétaires de façon significative (1,46% du budget 2015)

PI-17 : Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties

Les deux premières composantes sont à évaluer au moment de l'évaluation (mars 2016, pour cette évaluation) ; la troisième est à évaluer sur le dernier exercice budgétaire exécuté (2015).

Composante (i) : Qualité de l'enregistrement des données sur la dette et des rapports y afférents.

La loi organique des Collectivités Locales autorise les Collectivités Locales à emprunter. Le financement des investissements communaux est régi par un décret pris en 1992 et révisé en 1997 fixant les conditions d'attribution des prêts et octroi des subventions par la CPSCL⁶⁶ et par le décret précité n° 2014-3505 du 30 septembre 2014.

La dette de la Municipalité de Gafsa est constituée exclusivement des prêts contractés auprès de la Caisse de Prêts et de Soutien aux Collectivités Locales (CPSCL).

La CPSCL communique à la Municipalité un tableau annuel comportant essentiellement le montant de l'annuité (en intérêt et en capital) pour les deux échéances de mai et septembre, sans faire apparaître clairement le montant des encours.

La Sous-Direction du Personnel et des Finances ne suit pas l'encours et ne tient pas un tableau par emprunt faisant apparaître le montant initial, les annuités remboursées et le stock d'encours depuis l'obtention des prêts.

Ceci étant, la CPSCL a fourni en cours de mission le montant de l'encours au 31 décembre 2015, soit 3 423 304 dinars, soit 36 dinars par habitant pour une moyenne nationale de 43 dinars par habitant.

La Municipalité de Gafsa ne formalise ainsi qu'une seule donnée (montant des annuités) tant dans le budget prévisionnel que lors de son exécution (mandatement lors des deux échéances précitées), et ne produit pas de rapport sur les principales caractéristiques de la dette.

Composante (ii) : Degré de consolidation des soldes de trésorerie de l'administration municipale.

Le solde de trésorerie de la Municipalité de Gafsa est consolidé chaque jour par le receveur municipal, lors de l'enregistrement des opérations ci-après sur le compte unique du Trésor à la Banque Centrale de Tunisie (BCT), sur le compte numéraire et sur le compte courant postal (CCP) :

1. les recettes encaissées pour le compte de la municipalité de Gafsa sont enregistrées au jour le jour :

- via le compte unique du Trésor à la BCC, s'agissant des chèques remis ;

⁶⁶ Décret n° 97-1135 du 16 juin 1997.

- via le compte numéraire, pour les versements en espèces
- via le CCP de la recette municipale pour les virements opérés par l'Etat et la CPSCL

2. le règlement des dépenses de la Municipalité de Gafsa transitent au jour le jour par le CCP de la recette municipale de Gafsa.

Au niveau national, les CCP constituent un sous-compte du Compte Unique du Trésor à la BCT. Par convention entre le ministère de l'Economie et des Finances, la BCT et l'Office National des Postes (ONP), l'agrégation des CCP des comptables publics s'opère chaque jour et l'ONP doit dégager quotidiennement son excédent de trésorerie.

Composante (iii) : Mécanismes de contraction des prêts et d'octroi des garanties

Les collectivités locales ne sont pas autorisées à octroyer des garanties et leur pouvoir d'emprunter est limité :

- aux termes des dispositions de l'article 66 du Code de la comptabilité publique promulguée par la loi n° 73-81 du 31 décembre 1973 et modifié par la loi n° 85-47 du 25 avril 1985, aucune collectivité locale ne peut contracter d'emprunt sans autorisation préalable donnée par décret, sauf si elle le fait auprès de l'un des organismes publics tunisiens de crédit créés à cet effet. Dans ce cas, elle doit y être autorisée par arrêté conjoint du Ministre de l'Intérieur et du Ministre des Finances ;
- par ailleurs et en sus de l'autorisation précitée, l'emprunt doit être approuvé par le Conseil Municipal.

Les critères d'octroi des prêts prévoient également des indicateurs, ratios et taux à respecter, dont quatre sont des objectifs budgétaires. Le tableau 3.18 présente ces quatre critères, la modalité de calcul, le niveau de référence fixé par les critères de la CPSCL.

Tableau 3.19 : Critères sélectionnés d'octroi des prêts, niveau de référence

Ratio/taux	Modalité de calcul	Niveau de référence	Gafsa 2015
Ratio de solvabilité	Encours de la dette/Epargne brute	< 15 ans	28,2
Taux de réalisation du budget	Recettes du titre 1 réalisées/ Recettes du titre 1 prévues	> 95%	90,06%
Ratio de l'effort d'épargne	Epargne brute/Recettes du titre 1	>20%	1,31%
Ratio du niveau d'endettement	Encours de la dette/Recettes du titre 1	< 100%	37,27%

Source : " Guide pratique des projets d'investissement des collectivités locales" et CPSCL (pour la Ville de Gafsa)

Le dernier emprunt a été réalisé en 2014 pour 880 600 TND ; il a fait l'objet d'une délibération du 25 octobre 2013 autorisant le Président de la Délégation Spéciale à contracter. Il a été débloqué en 2014 et en 2015.

PI	Indicateur/Composantes	Note	Explication
PI-17	Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties	B	Méthode de notation M2
(i)	Qualité de l'enregistrement des données sur la dette et des rapports y afférents.	D	La Municipalité de Gafsa ne suit pas l'encours et ne tient pas un tableau par emprunt faisant apparaître cette donnée et les annuités payées depuis l'obtention du prêt. Elle ne produit pas de rapports afférents à la dette auprès de la CPSCL.
(ii)	Degré de consolidation des soldes de trésorerie de l'administration municipale.	A	La totalité de la trésorerie est calculée et consolidée quotidiennement.
(iii)	Mécanismes de contraction des prêts et d'octroi des garanties	A	La commune de Gafsa contracte des emprunts sur la base de critères transparents et d'objectifs budgétaires. L'approbation est donnée par la Délégation Spéciale. Elle n'a pas émis des garanties, conformément à la réglementation qui lui interdit ce type d'opération.

PI-18 : Efficacité des contrôles des états de paie

Le trois premières composantes de cet indicateur sont à évaluer au moment de l'évaluation (ou sur la base des dernières données disponibles), et la quatrième sur la période des trois ans qui précèdent l'évaluation.

Au mois de février 2016, les effectifs se situaient à 394 agents représentant une masse salariale de 396 084 dinars, pour 418 agents en janvier 2016 (417 461 dinars)⁶⁷.

Composante (i) Degré d'intégration et de rapprochement des données relatives à l'état de paie et au fichier nominatif.

A la Municipalité de Gafsa, le fichier nominatif du personnel⁶⁸ est tenu sous Word par le *service de gestion du personnel*; le service *comptabilité et budget* gère l'application de la paye OUJOUR qui permet à la fois un suivi administratif de chaque agent et l'édition de la paye.

Les modifications sont apportées par l'agent chargé de l'application, sur les deux fichiers OUJOUR sur la base des actes pris en vue de la constatation des modifications de la situation administrative du personnel.

Chaque mois, le service *de la gestion du personnel* prépare les dossiers pour le paiement des salaires sur la base du fichier nominatif, à partir des pièces justificatives relatives aux modifications apportées au fichier nominatif.

Les dossiers sont transmis pour engagement et ordonnancement de la dépense au service *comptabilité et budget*, sur la base de l'engagement trimestriel acté par le Contrôleur Régional de la Dépense Publique.

Composante (ii) Modifications apportées en temps opportun au fichier nominatif et à l'état de paie.

Les modifications de la situation administrative du personnel concernent principalement les avancements d'échelons ordinaires, les promotions et les départs à la retraite.

Avant d'être prise en compte aussi bien sur le fichier nominatif que sur l'état de paie, toute modification doit être dûment constatée par un acte administratif. Les formalités administratives à accomplir en vue de la décision et de la signature de l'acte constatant la modification font intervenir le service de gestion du personnel, le Président de la Délégation Spéciale et les autorités de tutelle. L'accomplissement de ces formalités administratives est fait avec célérité à GAFSA : un mois en moyenne, comme les experts ont pu le constater sur un échantillon de dossiers.

Le risque lié au paiement indu d'un retraité est par ailleurs maîtrisé.

Ainsi, le fichier nominatif du personnel fait apparaître la date prévisionnelle de départ à la retraite. Il est exploité par l'agent responsable d'OUJOUR qui liste les départs prévus pour chaque mois et s'assure lors du traitement de la paye que l'intéressé n'y figure plus.

Quelle que soit leur nature, les modifications de la situation administrative du personnel dûment constatées un mois donné (après approbation par l'autorité de tutelle) sont traitées de façon à être prises en compte sur la prochaine paye (contrôle fait par les experts sur les 4 derniers mois).

Les rappels de salaires découlant de ces modifications sont aussi payés au même moment que le nouveau salaire.

Composante (iii) Contrôles internes des modifications apportées au fichier nominatif et à l'état de paie.

L'application OUJOUR permet de tracer et conserver les modifications, mais elle ne produit pas la liste mensuelle des modifications.

Les modifications apportées sur les deux fichiers informatisés par l'agent chargé d'OUJOUR font l'objet d'un contrôle mensuel le Sous-Directeur du personnel et des finances qui rapproche les données modificatives entre le mois m-1 et le mois m.

⁶⁷ Le sous-directeur du personnel et des finances a justifié la différence par le départ à la retraite de 24 agents fin janvier 2016 / liste nominative produite.

⁶⁸ Le fichier du personnel comporte les mentions ci-après : nom et prénom, n° immatriculation CNR, date de naissance, date de recrutement et grade, date de la dernière promotion, grade actuel, emploi fonctionnel ou technique, service, diplôme/niveau d'études, date prévisionnelle de départ à la retraite.

Ce contrôle n'est toutefois pas tracé.

Le Contrôle Régional des Dépenses Publiques autorise des engagements provisionnels trimestriels. A partir du 2^{ème} trimestre, il se fait produire les états de paie et les arrêtés de modification des 3 derniers mois pour l'autorisation du trimestre suivant.

Enfin, le receveur municipal participe au dispositif du contrôle interne ; il doit veiller à ce que toute modification de la paie soit justifiée par l'acte réglementaire ad hoc.

Composante (iv) Existence de mesures de vérification de l'état de paie pour déceler les failles du système de contrôle interne et/ou des employés fantômes.

Il n'y a pas eu de réalisation d'audits (internes ou externes) au cours des 3 dernières années pour déceler les failles du système de contrôle interne et/ou et ou les situations d'employés fantômes.

La réalité de la dépense (identification et existence physique de la personne rémunérée)⁶⁹ n'est pas assurée en l'absence de carnet de pointage ou de fiche d'attachement journaliers établis par les différents chefs de service.

PI	Indicateur/Composantes	Note	Explication
PI-18	Efficacité des contrôles des états de paie	D+	Méthode de notation M1
(i)	Degré d'intégration et de rapprochement des données relatives à l'état de paie et au fichier nominatif.	B	Les états de paie et le fichier nominatif ne sont pas directement reliés, mais l'état de paie est étayé par une documentation complète portant sur toutes les modifications apportées au fichier nominatif tous les mois et vérifié par rapport aux données de l'état de paie du mois précédent.
(ii)	Modifications apportées en temps opportun au fichier nominatif et à l'état de paie.	A	Les modifications nécessaires apportées au fichier nominatif et aux états de paie font l'objet d'une mise à jour mensuelle, généralement dans les délais impartis pour les paiements du mois suivant. Les régularisations sont payées au cours du mois m+1.
(iii)	Contrôles internes des modifications apportées au fichier nominatif et à l'état de paie.	B	Le pouvoir et les règles de modification des états de paie et du fichier nominatif sont clairement établis.
(iv)	Existence de mesures de vérification de l'état de paie pour déceler les failles du système de contrôle interne et/ou des employés fantômes.	D	Aucune vérification (audit interne) des états de paie n'a été effectuée au cours des 3 dernières années.

Réforme en cours : La Municipalité de Gafsa va recourir au logiciel national INSAF plus performant que le système d'information OUJOUR.

PI-19 : Passation des marchés publics : transparence, mise en concurrence et mécanismes de dépôt de plaintes

Cet indicateur est à évaluer au moment de l'évaluation pour les composantes (ii) et (iii) et sur le dernier exercice budgétaire exécuté (à savoir 2015) pour la composante (i).

Le décret n°2014-1039 du 13 mars 2014 portant réglementation des marchés publics fixe le cadre juridique pour la Tunisie ; il est applicable à la fois à l'État et aux collectivités locales.

⁶⁹ "Une vérification des états de paie doit comprendre à la fois une vérification des documents, pour s'assurer qu'ils existent pour toutes les personnes inscrites sur les états de paie et que celles-ci sont autorisées à recevoir un montant déterminé, et une vérification physique pour déterminer que les personnes figurant sur les états de paie existent et sont identifiées avant que des paiements ne soient effectués." Voir Clarification 18-i sur la composante (iv) du PI-18, dans Nouvelles précisions et modifications apportées aux précisions antérieures du Cadre PEFA, Secrétariat PEFA, Mars 2012.

Composante (i) : Promotion de la transparence, de l'exhaustivité et de la concurrence par le cadre juridique et réglementaire.

Le nouveau décret régissant les marchés public marque une évolution en comparaison avec l'ancien décret en matière de promotion de la transparence, de l'exhaustivité et de la concurrence. L'article 5 fixe le seuil des marchés publics et précise que *les commandes dont les valeurs sont inférieures aux montants (des seuils) doivent faire l'objet de mise en concurrence par voie de consultation sans suivre les procédures spécifiques aux marchés publics et à travers des procédures écrites fondées sur la transparence et garantissant l'efficacité et la bonne gestion des deniers publics.*

Tableau 3.20 : Critères d'évaluation du cadre juridique des marchés publics

N°	Critère	Satisfait	Justificatifs
(i)	Être organisé suivant une hiérarchie avec un ordre de préséance clairement défini.	OUI	Décret n° 2014-1039 du 13 mars 2014 et guide général des marchés publics ⁷⁰ .
(ii)	Être librement et facilement accessible au public par des moyens adaptés.	OUI	Décret n° 2014-1039 du 13 mars 2014, guide général des marchés publics, arrêtés d'application : - consultables sur le site de l'observatoire des marchés publics ⁷¹ (disponibles en français et en arabe) - consultables librement dans les bibliothèques publiques Ils sont en vente dans des librairies.
(iii)	S'appliquer à toutes les opérations de passation de marchés faisant intervenir des fonds publics.	OUI	Articles 41 à 51 du décret n° 2014-1039 du 13 mars 2014.
(iv)	Faire de l'appel d'offres par mise en concurrence la méthode normale de passation des marchés et définir clairement les situations dans lesquelles il est possible d'utiliser d'autres méthodes et comment cela doit être justifié.	OUI	Articles 41 à 51 du décret n°2014-1039 du 13 mars 2014.
(v)	Mettre à la disposition du public la totalité des informations ci-après concernant la passation des marchés (plans de passation des marchés publics, opportunités de soumission, attributions des marchés et les informations sur le règlement des plaintes concernant la passation des marchés).	OUI	Article 8, 41, 51, 73, et 184 du décret n°2014-1039 du 13 mars 2014.
(vi)	Prévoir un processus d'examen administratif indépendant de la passation des marchés pour répondre aux plaintes déposées en ce domaine par des participants avant la signature des marchés.	OUI	Article 182 du décret n°2014-1039 du 13 mars 2014.

Composante (ii) : Recours à des méthodes de passation des marchés faisant appel à la concurrence

Sur la base des données 2015, 28,8% en valeur de la totalité des achats publics ont été réalisés selon la procédure d'appel d'offres. Tous les marchés concernés se situaient dans le cadre des appels d'offres à procédure simplifiée prévue par la réglementation.

Selon l'article 5 du décret n°2014-1039 du 13 mars 2014 portant réglementation des marchés publics, les commandes dont les valeurs sont inférieures aux seuils⁷² des marchés publics doivent faire l'objet de mise en concurrence par voie de consultation.

⁷⁰<http://www.marchespublics.gov.tn/onmp/documents/document.php?id=456&lang=fr>

http://www.marchespublics.gov.tn/onmp/upload/fck/File/projet_guide_acheteur_public/Guide_2015_francais_v3.pdf

⁷¹ <http://www.marchespublics.gov.tn/onmp/content/index.php?lang=fr>

⁷² 200.000 TND pour les travaux, 100.000 TND pour les études et fournitures informatiques, 100.000 TND pour les autres fournitures et 50.000 TND pour les études.

A cet égard, la procédure de consultation et le recours aux bons de commande représentent respectivement 36.9% et 34.3% des enjeux financiers de la commande publique ; la moyenne des consultations (15 381 TND) et des bons de commandes (5 914 TND) montrent que les opérations sont de faible montant et nettement en deçà des seuils des marchés.

Tableau 3.21 : Marchés et procédures correspondantes en 2015

Procédures	1.Nombre	2.Montant (en dinars)	Moyenne 2/1	% montant
1. Appels d'offres	2	397 298	180 649	28.8%
- appels d'offres ouverts	0			
- appels d'offres à procédure simplifiée	2	397 298	180 649	28,8%
- appels d'offres par voie de négociation directe	0			
2. Consultations	33	507 602	15 381	36.9%
-consultations dans le cadre des commissions d'achats	0	0	0	
- consultations réalisées par la commune	33	507 602	15 381	
3. Bons de commande	80	473 151	5 914	34.3%
Total 1+2+3	112	1 378 051	11 180	100%

Sources : Municipalité de Gafsa – Sous-direction du personnel et des finances et Cellule chargée des marchés et des achats.

In fine, le recours aux bons de commande ne s'inscrit pas dans le cadre de l'article 5 du décret précité. Au demeurant, certaines dépenses ne permettent pas la concurrence et imposent le recours à des institutions ou entreprises, publiques tunisiennes comme la conservation foncière, l'office des postes, l'imprimerie officielle, la société nationale de distribution de pétrole, mais aussi aux maisons-mères pour l'entretien de véhicules.

Le Contrôle Régional de la Dépense Publique a indiqué à la mission qu'il oblige la Municipalité de Gafsa à adopter les mêmes règles pour les achats hors marchés, dont les estimations administratives ou les inscriptions budgétaires sont proches des seuils légaux.

Composante (iii) Accès du public à des informations sur la passation des marchés complètes, fiables et en temps opportun.

La nouvelle réglementation des marchés publics impose aux acheteurs publics de préparer et de publier leurs plans de passation des marchés publics.

Le plan de passation des marchés pour 2015 de la Municipalité de Gafsa n'est pas publié sur le site de l'Observatoire National des Marchés Publics, ni affiché en mairie.

Les opportunités de soumission sont publiées sur le site national (100% pour les marchés 2015), mais point les attributions des marchés. Au demeurant, les attributions des marchés ne sont ni affichées en mairie, ni publiées sur le site de la commune.

Les plaintes relatives aux marchés publics doivent être portées auprès du comité de suivi et d'enquête des marchés publics qui est tenu (selon les dispositions de l'article 184 du code des marchés publics) de publier régulièrement ses avis sur le site web des marchés publics. Aucune plainte ne concerne la Municipalité de Gafsa.

Composante (iv) Existence d'un organe administratif indépendant chargé de l'instruction des plaintes liées à la passation des marchés publics.

Le chapitre 8 du décret n°2014-1039 du 13 mars 2014 est consacré au recours gracieux et au règlement des litiges. L'article 180 dispose que "toute personne ayant intérêt dans l'attribution ou la procédure de passation des marchés publics peut introduire un recours gracieux à l'encontre des décisions rendues, leur causant préjudice, devant l'acheteur public". En cas de décision de rejet, celles-ci peuvent faire l'objet d'un recours devant le "comité de suivi et d'enquête des marchés publics" (COSEM), dont la composition garantie sa neutralité :

- un représentant du chef du Gouvernement : Président ;
- un conseiller à la cours des comptes : membre ;
- un représentant du contrôle général des services publics : membre ;
- un représentant du contrôle général des finances : membre ;
- un représentant de l'organisation professionnelle selon l'objet du marché : membre.

Les procédures de recours devant ce comité sont régies par les articles 181 à 184 du décret des marchés publics. En cas de saisine du Comité de suivi et d'enquête des marchés publics, "l'Acheteur public suspend les procédures de passation ou de notification du marché jusqu'à la réception de l'avis du comité" (article 181).

Le comité de suivi et d'enquête des marchés publics rend sa décision dans un délai maximum de 20 jours ouvrables à compter de la date de la réception de la réponse de l'acheteur public accompagnée de tous les documents et éclaircissements demandés,[...] et en cas de décision constatant l'illégalité des procédures, l'acheteur public doit s'y conformer en prenant, dans les plus brefs délais, les mesures de nature à remédier aux défaillances constatées" (article 181). "L'avis du comité de suivi et d'enquête a force de décision à l'égard de toutes les parties" (article 184).

Le décret des marchés publics n'exclut pas, enfin, toute possibilité d'un éventuel recours ultérieur auprès d'une autorité supérieure externe.

Tableau 3.22 : Critères à remplir par l'organe chargé de l'instruction des plaintes

N°	Critère	Satisfait
(i)	Composé de professionnels expérimentés ayant une bonne connaissance du cadre juridique régissant la passation des marchés publics et comprend des représentants du secteur privé, de la société civile, ainsi que des pouvoirs publics	OUI
(ii)	Ne participe à aucun titre aux opérations de passation des marchés publics ou au processus décisionnel concernant l'attribution des marchés	OUI
(iii)	Ne facture aucune charge interdisant l'accès des parties concernées	OUI
(iv)	Suit des procédures de dépôt et de règlement des plaintes clairement définies et mises à la disposition du public	OUI
(v)	A le pouvoir de suspendre le processus de passation des marchés	OUI
(vi)	Rend des décisions dans les délais spécifiés par les règles/règlementation	OUI
(vii)	Rend des décisions ayant force exécutoire pour toutes les parties (sans exclure la possibilité d'un éventuel recours ultérieur auprès d'une autorité supérieure externe)	OUI

Le COSEM est chapeauté par la HICOP (Haute Instance de la Commande Publique), dont la composition⁷³ garantit l'indépendance du COSEM.

Ceci étant, le COSEM ne publie pas les résultats dans l'immédiat ; un projet est en cours pour la publication des résultats des plaintes sur un site Web.

Le décret 1039 constitue ainsi une avancée par rapport à l'ancien texte et traduit le souci du Gouvernement en matière de d'indépendance, d'intégrité et de bonne gouvernance.

PI	Indicateur/Composantes	Note	Explication
PI-19	Passation des marchés publics : transparence, mise en concurrence et mécanismes de dépôt de plaintes	B+	Méthode de notation M2
(i)	Promotion de la transparence, de l'exhaustivité et de la concurrence par le cadre juridique et réglementaire.	A	Le cadre juridique remplit les six conditions énoncées.
(ii)	Recours à des méthodes de passation des marchés faisant appel à la concurrence.	A	Lorsque les marchés sont attribués par des méthodes autres que celles qui font appel à la libre concurrence, ils sont justifiés conformément aux obligations juridiques dans tous les cas.
(iii)	Accès du public à des informations sur la passation des marchés complètes, fiables et en temps opportun.	D	Un élément (opportunités de soumission) sur 3 est mis à la disposition du public pour 100% des marchés de 2015. Le 4 ^{ème} élément le serait obligatoirement dans le cadre des plaintes (publication sur le site national des marchés publics par le Comité de Suivi et d'Enquête des marchés publics).
(iv)	Existence d'un organe administratif indépendant chargé de l'instruction des plaintes liées à la passation des marchés publics.	A	Le système d'instruction des plaintes liées à la passation des marchés publics remplit les sept critères énoncés.

⁷³ Un représentant de la Cour des Comptes, un représentant du CGF et des représentants de la société civile (UTICA ou autres).

PI-20 : Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales

Cet indicateur est à évaluer au moment de l'évaluation. Suivant le cadre PEFA, l'évaluation de cet indicateur prend en compte non seulement les dépenses non salariales, mais aussi les rémunérations du personnel occasionnel (temporaire).

L'exécution des dépenses non salariales des collectivités locales en Tunisie suit les étapes classiques d'engagement, de liquidation, de mandatement et de paiement, et fait intervenir le Maire (ordonnateur du budget de la collectivité et les services municipaux), le Contrôleur des dépenses publiques (rattaché au Comité général de contrôle des dépenses publiques relevant de la présidence du Gouvernement), les commissions mises en place pour le contrôle du processus de passation des marchés publics, et le Receveur Municipal. L'exécution du budget se fait au travers de l'application ADEB qui est partagée par les trois principaux acteurs.

Composante (i) Efficacité des mesures de contrôle des engagements de dépenses

1. Le contrôle des engagements de dépenses est exercé par le Contrôleur Régional des Dépenses Publiques (CRDP) qui est rattaché au Comité Général de Contrôle des Dépenses Publiques.

Suivant la procédure en vigueur, toute proposition d'engagement doit être soumise au visa préalable du CRDP, qui s'assure de la disponibilité des crédits et de l'existence de pièces justificatives relatives à l'engagement. En amont, il valide l'ouverture des crédits budgétaires dans l'application ADEB.

S'agissant plus particulièrement des dépenses aux enjeux financiers majeurs, le CRDP intervient comme suit :

- pour les marchés publics, le CRDP donne son avis sur le plan de passation des marchés ; il est membre de la commission des marchés (pour avis) et veille à la disponibilité des crédits avant le lancement du processus (réservation de crédits à due concurrence).
- pour la paie, le principe retenu est celui d'un engagement provisionnel trimestriel comme indiqué précédemment.

In fine, le dispositif mis en œuvre par le CRDP permet de réduire les engagements de dépenses aux dotations budgétaires.

2. Ceci étant, aucune mesure n'est en place pour limiter les engagements de dépenses aux ressources disponibles. Suivant l'organisation en place, le contrôle de la disponibilité des ressources (trésorerie) dans la chaîne de la dépense n'intervient qu'au stade du mandatement, c'est-à-dire après l'engagement et la réalisation des prestations. Il s'agit donc d'une régulation des dépenses à la dernière étape de la phase administrative de l'exécution de la dépense, donc postérieure à la naissance de la dette de la Municipalité.

Composante (ii) Exhaustivité, pertinence et clarté des autres règles/procédures de contrôle interne

L'organisation de la chaîne de la dépense traduit la séparation des fonctions et les responsabilités des acteurs.

Les contrôles effectués dans la chaîne de la dépense sont exercés – outre l'intervention précitée du CRDP, par la commission de passation des marchés publics, les services de la Municipalité, le Receveur municipal :

1. Les marchés publics de la Municipalité de Gafsa sont, conformément à la réglementation en vigueur, soumis à des contrôles a priori exercés par des commissions de marchés en fonction de leurs montants estimatifs qui déterminent la compétence de la commission.

Le cadre juridique des marchés publics a prévu quatre commissions de marchés et spécifié les seuils de compétence de chacune d'elle. Il s'agit (i) de la commission supérieure de contrôle et d'audit des marchés, (ii) la commission départementale des marchés, (iii) la commission régionale des marchés et, (iv) la commission communale des marchés.

Conformément aux dispositions du cadre juridique de passation des marchés publics, il est institué à la Municipalité de Gafsa une commission des marchés présidée par le Secrétaire Général de Gafsa, et qui comprend le Contrôleur régional des dépenses publiques, le Receveur

Municipal, un représentant de la Direction régionale des équipements, un représentant de la Direction régionale du commerce, un représentant de la direction financière et un membre de la Délégation Spéciale.

Cette commission examine les rapports d'évaluation et de jugement des offres et s'assure particulièrement de la régularité de la procédure de passation des marchés, de la disponibilité des crédits et effectue un contrôle de l'économie du marché. Au-delà du seuil de compétence de la commission communale des marchés, ce sont les commissions de niveau supérieur qui effectuent ces contrôles a priori pour les marchés de la Municipalité.

En 2014 et 2015, la commission municipale des marchés n'a pas été réunie, compte tenu des procédures mises en œuvre au cours de cette période : appels d'offres simplifiés.

2. Les phases juridiques de la dépense, dès lors qu'elles sont pleinement respectées, constituent un élément important du dispositif de contrôle interne :

- ✓ la vérification préalable de la réalité de la dette (constatation du service fait) de la municipalité de Gafsa doit être faite préalablement à la liquidation, au mandatement et au paiement de la dépense. Elle incombe aux services concernées de la Mairie, en charge de la réception des prestations commandées, qui effectuent une vérification de la conformité des livraisons par rapport aux commandes avant de prononcer la réception et d'établir les procès-verbaux de réception ;
- ✓ l'opération de mandatement relève du Maire (ou par délégation, d'un ou de plusieurs adjoints) qui doit pouvoir s'appuyer sur la qualité de la constatation du service fait et de la liquidation ;
- ✓ la prise en charge de l'ordonnancement et le paiement incombent au receveur municipal, comptable indépendant rattaché au ministère des finances. Le receveur municipal exerce ses contrôles conformément au code de la comptabilité publique : existence du visa du contrôleur des dépenses publiques sur l'engagement et le service fait sur pièce, existence des pièces justificatives, disponibilité des crédits imputation budgétaire, caractère libératoire du règlement, existence de fonds disponibles, règles de prescription (art.122, 136, 269 et 272)
- ✓ le receveur municipal est chargé de la tenue de la comptabilité matières des biens mobiliers ou immobiliers appartenant à la commune. Lorsqu'il ne peut tenir lui-même la comptabilité matières, il en exerce le contrôle et en assure la centralisation ; il procède, en fin d'année, à l'inventaire général des biens de la commune (article 279 du code de la comptabilité publique) ;
- ✓ le compte financier du receveur municipal est visé par le maire pour conformité avec ses écritures budgétaires, arrêté par le conseil municipal et approuvé par les autorités de tutelle (art.282 code de la comptabilité publique).

S'agissant des dépenses, la fiabilité du processus repose en grande partie sur la constatation du service fait et donc, sur l'indépendance des services qui réceptionnent les prestations par rapport à ceux qui ont passé la commande. Au sein de la municipalité de Gafsa, les demandes sur les dépenses de fonctionnement sont formulées par les services gestionnaires et la réception incombe aux deux magasiniers. S'agissant des marchés de travaux, les dossiers d'appel d'offres sont préparés par la Direction Technique ; cette Direction fait le suivi d'exécution desdits marchés et les réceptionne. Sur ce dernier point, cette pratique présente un risque en l'absence du Contrôleur Régional des Dépenses ou de Commission de réception des travaux comportant d'autres personnes que la Direction technique.

Composante (iii) Degré de respect des règles de traitement et d'enregistrement des transactions

Les dépenses de la Municipalité de Gafsa sont exécutées suivant la procédure normale (engagement, mandatement et paiement), avec respect des règles de traitement et d'enregistrement des transactions par les acteurs de la chaîne de la dépense (ordonnateurs, CRDP, comptable). Aucune opération ne transite par des régies d'avance.

Les procédures d'urgence ou exceptionnelles ne sont pas mises en œuvre, comme l'a confirmé le Contrôle Régional des Dépenses Publiques.

PI	Indicateur/Composantes	Note	Explication
PI-20	Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales	C+	Méthode de notation M1
(i)	Efficacité des mesures de contrôle des engagements de dépenses	C	Des mesures pour limiter les engagements de dépenses aux dotations budgétaires existent et sont observées, mais, aucun mécanisme n'est en place pour limiter les engagements de dépenses aux ressources disponibles (trésorerie).
(ii)	Exhaustivité, pertinence et clarté des autres règles/procédures de contrôle interne	C	Les autres règles et procédures de contrôle interne de l'exécution des dépenses non salariales qui existent sont claires et mises en œuvre par les structures compétentes. Toutefois, le dispositif de contrôle du service fait n'est pas de nature à garantir son effectivité
(iii)	Degré de respect des règles de traitement et d'enregistrement des transactions	A	Le taux d'observation des règles est très élevé et les procédures d'urgence ou exceptionnelles ne sont pas utilisées.

PI-21 : Efficacité du système de vérification interne

Cet indicateur est à évaluer sur la dernière information financière et les dernières opérations disponibles (récentes). Selon les Directives supplémentaires⁷⁴, les composantes (ii) et (iii) ne sont pas applicables lorsque la fonction de vérification interne n'est pas assurée.

Composante (i) : Couverture et qualité de la vérification interne

Le service d'inspection, rattaché sur l'organigramme au Secrétaire Général, n'effectue pas de missions d'inspection ou d'audit. Il est chargé de missions de Cabinet : gestion des affaires du Conseil Municipal, réglementation et police municipale, relations avec la société civile, bureau d'ordre.

Par ailleurs, aucun audit n'a été diligenté par la tutelle au cours des 3 dernières années.

Composante (ii) Fréquence et diffusion des rapports

La composante n'est pas applicable, faute d'exercice de la fonction d'audit interne et d'inspections par la tutelle au cours des 3 dernières années.

Composante (iii) Mesure de la suite donnée par les autorités responsables aux conclusions de la vérification interne

Pour les raisons précitées, la composante n'est pas applicable.

PI	Indicateur/Composantes	Note	Explication
PI-21	Efficacité du système de vérification interne	D	Méthode de notation M1
(i)	Couverture et qualité de la vérification interne	D	La fonction de vérification interne n'est pas assurée et aucun audit n'a été réalisé par la tutelle au cours des 3 dernières années.
(ii)	Fréquence et diffusion des rapports.	N/A	
(iii)	Mesure de la suite donnée par les autorités responsables aux conclusions de la vérification interne.	N/A	

⁷⁴Directives supplémentaires pour l'application du Cadre PEFA aux administrations infranationales, Secrétariat PEFA, 1er janvier 2013.

C (iii) Comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers

PI-22 : Régularité et respect des délais pour les opérations de rapprochement des comptes

Composante (i) : Régularité du rapprochement des comptes bancaires

Cette composante évalue la ponctualité et la régularité des opérations de rapprochement des comptes bancaires placés sous le contrôle de l'entité infranationale.

Les extraits CCP sont produits par La Poste lors de chaque mouvement de fonds et sont rapprochés de façon détaillée du journal manuel des CCP tenu par la Recette Municipale. Ces rapprochements⁷⁵ sont opérés dès réception des extraits comme la mission a pu le constater à partir des derniers extraits reçus ; les extraits de CCP sont parfaitement classés dans un ordre chronologique.

Par ailleurs, les versements des chèques ou numéraires faits auprès de la Banque Centrale de Tunisie sont parfaitement suivis à la recette municipale. Les relevés de la BCT sont rapprochés quotidiennement des versements.

In fine, le dispositif permet d'avoir le solde de trésorerie pour chaque commune.

Composante (ii) : Régularité du rapprochement et de l'ajustement des comptes d'attente et d'avances

Les comptes d'avance et d'attente identifiés par la mission de concert avec le receveur municipal sont détaillés dans le tableau ci-après pour les opérations figurant en solde au 31 décembre 2015. Les états de solde produits en fin de gestion détaillent les opérations non apurées (date, nature et montant)

Pour l'application de la composante, seules les opérations du tableau ci-après relatives aux avances, aux comptes d'imputation provisoire de recettes et aux rejets CCP sont concernées. Les sommes figurant en solde sont de ces comptes sont justifiées.

Tableau n° 3.23 : Evolution des soldes des comptes d'avance et d'attente de 2015 (en TND)

Comptes	Solde fin 2015
Avances	1 640
Cautionnements provisoires (marchés publics, enchères publiques)	221 946
Opérations d'imputation provisoire :	
- dépôts divers	42 915
- recettes encaissées avant émission de titres	266 774
- partie du FNAH à verser	1 862
- virements à payer	660 537
Fonds de réserve et fonds de transit	2 071 042

Sources : Recette municipale de Gafsa et compte financier 2015

Les opérations ne sont pas régularisées avec célérité :

- les cautionnements sur marchés sont parfois anciens (2010 et 2011). Ils ne constituent pas des opérations budgétaires ;
- les avances concernent des frais de mission (délai moyen : 6 mois) ;
- les dépôts divers ont trait au règlement en novembre 2013 par un régisseur, à la suite d'un détournement de fonds. L'émission du titre est en cours suite au jugement du Tribunal de 1^{ère} instance (en 2015) ;
- les recettes encaissées avant émission de titre portent sur les loyers ou concession de marché pour des contrats non encore signés (encaissements de 2010 à 2015).

Les fonds de réserve et les fonds de transit enregistrent l'excédent des recettes budgétaires par rapport aux dépenses budgétaires, avec une répartition en fonction des catégories (titres et sections) : cf. annexe n°5.

⁷⁵ Annotation sur le journal des CCP de la date d'extrait et pointage des encaissements et des décaissements. Le journal des CCP est aussi servi du solde sur le CCP. La fréquence des relevés se situe entre 2 et 3 par semaine.

PI	Indicateur/Composantes	Note	Explication
PI-22	Régularité et respect des délais pour les opérations de rapprochement des comptes	C+	Méthode de notation M2
(i)	Régularité du rapprochement des comptes bancaires.	A	Le rapprochement des comptes bancaires se fait dès la réception de chaque extrait de compte.
(ii)	Régularité du rapprochement et de l'ajustement des comptes d'attente et d'avances.	D	Le rapprochement et l'ajustement des comptes d'attente se font tous les ans, mais beaucoup de comptes présentent des soldes anciens.

PI-23 : Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation des services primaires

La Municipalité de Gafsa ne met pas à la disposition des unités de prestation de services primaires (écoles et dispensaires) des ressources. En conséquence, cet indicateur n'est pas applicable

PI	Indicateur/Composantes	Note	Explication
PI-23	Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation des services primaires	N/A	Méthode de notation M1
(i)	Collecte et traitement des informations fournissant la preuve que les ressources sont effectivement perçues (en espèces et en nature) par la plupart des unités de prestation de services de première ligne (axées sur les écoles primaires et les centres de soins de santé primaires) par rapport à l'ensemble des ressources affectées au(x) secteur(s), quel que soit le niveau d'administration chargée de la gestion et du financement de ces unités.	N/A	Il n'existe pas d'unités chargées de la prestation des services primaires relevant de la Municipalité.

PI-24 : Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année

Cet indicateur est évalué sur le dernier exercice budgétaire exécuté (2015).

L'application ADEB (Système informatique d'Aide à la Décision Budgétaire) est partagée en temps réel entre l'ordonnateur, le contrôleur régional des dépenses publiques et le receveur municipal. Elle offre des informations instantanées sur les crédits prévus, les engagements, l'ordonnancement et le paiement pour tous les postes budgétaires.

L'application ADEB comprend plusieurs modules destinés notamment à la gestion des marchés publics, des engagements sur bons de commande ou sur régies d'avances. Le système propose l'édition d'états comptables tels que les bordereaux journaliers des ordonnances visées et validées, les avis de crédits et les bordereaux récapitulatifs des avis de crédits, les situations d'exécution mensuelles, annuelles, les éventuels reports de crédits.

Elle transcrit aussi les flux de trésorerie (encaissements et décaissements) et favorise la connaissance précise du solde de trésorerie.

Composante (i) : Portée des rapports en termes de couverture et de compatibilité avec les prévisions budgétaires

Le Receveur Municipal produit à la Municipalité de Gafsa – dans les délais (début du mois suivant) - les états mensuels d'exécution des recettes et des dépenses issus d'ADEB⁷⁶, qui font

⁷⁶Voir FieldGuide, ou "Guide pratique", page 139, clarification "24-g". La clarification précise que pour cet indicateur il ne suffit pas que l'information soit disponible dans le système informatique, mais que l'information provenant du système doit être utilisée pour préparer de rapports, qui doivent être également imprimés et distribués. S'il est requis que les services utilisent le système tous les mois pour expliquer la variation des dépenses par rapport aux crédits initiaux, et l'utilisation mensuelle de la part des services sont vérifiés, alors les rapports imprimés ne sont pas nécessaires.

apparaître pour les dépenses : les crédits ouverts, les engagements, les mandatements et les paiements.

Composante (ii) : Emission dans les délais des rapports

Les états sont produits tous les mois à la Municipalité, en début du mois suivant. Ils sont exploités par le Sous-Directeur du personnel et des finances.

Composante (iii) : Qualité de l'information

L'exactitude des données est assurée par l'application ADEB pour les dépenses et les opérations de trésorerie (encaissements, décaissements). Ces données sont vérifiées tant par le receveur municipal dans leur globalité, que par le Sous-Directeur du personnel et des finances s'agissant des opérations de dépenses initiées par la municipalité.

PI	Indicateur/Composantes	Note	Explication
PI-24	Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année	A	Méthode de notation M1
(i)	Portée des rapports en termes de couverture et de compatibilité avec les prévisions budgétaires.	A	La classification des données produites permet une comparaison directe avec le budget initial et portent sur tous les postes des prévisions budgétaires. Les dépenses sont couvertes aux phases de l'engagement et du paiement.
(ii)	Emission dans les délais des rapports.	A	Les états sont produits tous les mois, en début du mois suivant.
(iii)	Qualité de l'information	A	Il n'existe aucune préoccupation majeure en ce qui concerne l'exactitude des données.

PI-25. Qualité et respect des délais des états financiers annuels

La Loi organique du budget des collectivités locales fixe le cadre du compte financier :

Art. 33 : *Le compte financier établi conformément aux dispositions de l'article 282 du Code de la Comptabilité Publique est soumis à l'examen du Conseil de la Collectivité Locale dans sa session du mois de mai. Il est approuvé par l'autorité de tutelle qualifiée pour l'approbation du budget correspondant.*

Art. 34 (nouveau) : *L'arrêté portant règlement du budget de la collectivité locale constate le montant définitif des recettes encaissées et des dépenses ordonnancées au cours d'une même gestion et annule les crédits restant sans emploi. Il autorise le report du résultat de l'année aux deux comptes ouverts dans les opérations hors budget de la collectivité locale et intitulés « Fonds de réserve » pour ce qui concerne le titre I et les sections trois et quatre du titre II et « Compte de transit » pour ce qui concerne la cinquième section du titre II.*

Le fonds de réserve peut être utilisé pour financer les dépenses portées aux sections trois et quatre du titre II. Ce fonds peut également servir, le cas échéant, à résorber le déficit enregistré au cours d'une gestion ou pour régler des dettes imputées au titre I, et ce, dans la limite des excédents autres que ceux provenant des ressources affectées.

Les excédents déposés au compte relatif au fonds de transit sont employés pour financer les dépenses portées à la cinquième section du titre II suivant leur imputation d'origine.

L'arrêté susvisé accompagné d'une copie du compte financier est ensuite transmis pour approbation à l'autorité de tutelle compétente en matière d'approbation du budget.

Le Code de la Comptabilité publique précise :

Art.281 : *Le comptable de la commune établit, en fin d'année, le compte financier de la commune pour l'année écoulée. Ce compte est établi suivant modèle fixé par "le ministre des finances ou celui ayant reçu délégation du ministre des finances à cet effet*

Art. 282 : *Le compte financier est visé par le président de la commune ou le maire pour conformité avec ses écritures, arrêté par le conseil municipal et approuvé par les autorités de tutelle.*

Les deux premières composantes sont évaluées sur le dernier état financier élaboré soumis à vérification (2014) ; la troisième sur les états financiers des trois dernières années (2012 à 2014).

Composante (i) État complet des états financiers

La qualité comptable n'est pas assurée, faute d'une normalisation nationale comportant une véritable comptabilité générale (en partie double) à même de respecter les normes internationales, pour a minima, produire la fois un compte de résultat fondé sur les droits constatés et le bilan reflétant - à l'actif et au passif - le patrimoine de la commune.

Le compte financier produit par le receveur municipal et signé avec le Maire, ordonnateur du budget de la commune, est réduit aux opérations d'exécution budgétaire et à quelques opérations extra budgétaires (imputations provisoires).

Toutefois, ce document présente de façon détaillée l'exécution des recettes et des dépenses de la municipalité, suivant la nomenclature budgétaire. Y sont retracés en matière de recette les prévisions, les émissions, les recouvrements et les restes à recouvrer, et en matière de dépense, les crédits ouverts, les paiements et les crédits non consommés à la clôture de l'exercice.

Les documents suivants sont annexés au compte financier :

1. La liste détaillée des restes à recouvrer de l'exercice par nature d'impôts ;
2. La liste détaillée des dégrèvements de recettes ;
3. La liste détaillée des recettes non encore imputées budgétairement ;
4. L'état des dépenses non régularisées ;
5. La liste des virements de crédits et autres amendements budgétaires effectués au cours de l'exercice.

Faute d'édition par la Recette Municipale, les états de restes nominatifs relatifs aux taxes foncières ne sont pas produits, contrairement à l'état des restes à recouvrer nominatifs sur les loyers communaux et sur les recettes sur marchés.

Le solde du compte CCP de la Recette municipale et la situation des encaisses à la clôture de l'exercice concerné ne sont pas annexés au compte financier ; ils sont joints au compte de gestion présenté en tant que comptable de l'Etat.

Les pièces justificatives des recettes et des dépenses sont déposées chaque mois par le Receveur Municipal à la Trésorerie Régionale des Finances, chargée de leur mise en état d'examen (contrôle), avant leur transmission à la Chambre régionale des comptes.

Composante (ii) Soumission dans les délais des états financiers

Les comptes financiers complets (documents comptables et pièces justificatives des dépenses et des recettes) sont présentés à la vérification externe de la Chambre Régionale des Comptes dans un délai compris entre 5 et 8 mois pour les 3 derniers exercices. Seul le dernier compte produit (2014) est retenu pour cette composante.

Tableau n° 3.24 : Dates de soumission des comptes financiers de 2012 à 2014

Années	Date d'arrivée à la Trésorerie Régionale des Finances (TRF)	Date de visa par la TRF	Date d'approbation par la Délégation Spéciale	Date de visa du Gouvernorat	Date de réception à la Chambre Régionale des Comptes (CRC)	Délai de transmission à la Chambre par rapport à la clôture de l'exercice
2012	17/04/2013	18/06/2013	22/07/2013	02/09/2013	13/11/2013	10 mois et 13 jours
2013	16/05/2014	18/07/2014	30/05/2014	19/08/2014	19/11/2014	10 mois et 19 jours
2014	29/04/2015	30/06/2015	9/06/2015	31/07/2015	17/09/2015	8 mois et 17 jours

Sources : Chambre Régionale des Comptes de Gafsa, Trésorerie Régionale des Finances de Gafsa et direction du personnel et des finances de la Municipalité de Gafsa

A titre d'information, le délai réglementaire est fixé par la combinaison des articles 261 et 209 du Code de la Comptabilité Publique ; l'article 261 précise que s'appliquent aux collectivités locales les dispositions de l'Etat, sous réserve de disposition spéciale. En l'absence de disposition spéciale, les comptes doivent être produits à la Chambre des Comptes à la date limite du 31 juillet N+1 (article 209 dudit code) : ce délai n'a pas été respecté au cours des 3 dernières années.

Composante (iii) Les normes comptables utilisées

1. Environnement comptable

La Loi n° 73-81 du 31 décembre 1973, portant promulgation du code de la comptabilité publique prévoit l'institution progressive d'une comptabilité en partie double, l'application du système de la gestion⁷⁷ aux collectivités publiques locales et la production des restes à recouvrer par les comptables publics (art. 5)

L'article 280 du code de la comptabilité publique précise que « *toutes les opérations, relatives à l'ensemble du patrimoine mobilier ou immobilier, aux biens affectés et aux valeurs d'exploitation, sont retracées dans les comptes de la commune suivant les règles arrêtées par le plan comptable type des communes* ».

La comptabilité des communes n'est pas réellement normalisée et est plutôt axée sur les aspects budgétaires, c'est une comptabilité tenue en partie simple, dont le contenu du compte financier est harmonisé pour toutes les collectivités locales.

Il ne permet notamment pas de faire le suivi des éléments du patrimoine à travers le bilan (actif et passif), d'appréhender les charges et les produits en droits constatés et de dégager par suite les dettes et les créances de la commune devant figurer en bas de bilan, ni le compte de trésorerie qui figure sur le compte de l'Etat produit par le receveur municipal.

Le système national comptable actuel constitue ainsi une faiblesse majeure par rapport aux normes internationales :

L'objectif des états financiers à usage général est de fournir des informations sur la situation financière, la performance financière et les flux de trésorerie de l'entité qui soient utiles à un large éventail d'utilisateurs pour la prise des décisions et l'évaluation en matière d'allocation de ressources. En particulier, les objectifs des états financiers à usage général dans le secteur public doivent consister à fournir des informations en vue de la prise de décision et à faire la preuve de la manière dont l'entité s'acquitte de son mandat relatif aux ressources qui lui sont confiées en :

- (a) fournissant des informations sur les sources, la répartition et l'utilisation des ressources financières ;*
- (b) fournissant des informations sur la manière dont l'entité a financé ses activités et a fait face à ses besoins de trésorerie ;*
- (c) fournissant des informations utiles pour l'évaluation de la capacité de l'entité à financer ses activités et à honorer ses passifs et ses engagements ;*
- (d) fournissant des informations sur la situation financière de l'entité et sur son évolution ;*
- (e) fournissant des informations globales utiles pour l'évaluation de la performance de l'entité en termes de coût du service, d'efficacité et de réalisations.*

2. Présentation des états financiers

Les états financiers sont présentés selon le même format d'une année sur l'autre (notamment pour les années 2013 à 2015), mais ne comportent pas de renseignements sur les normes comptables. Le receveur municipal s'appuie sur les directives nationales d'application du code de la comptabilité publique.

Au demeurant, la recette municipale ne produit pas les états de restes à recouvrer des impôts locaux (TIB et TTNB), bien que ces documents soient expressément prévus par le code de la comptabilité publique.

⁷⁷ Article 3 du code de la comptabilité publique : *sont prises en compte les recettes encaissées et les dépenses ordonnancées dans les douze mois de l'année budgétaire (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 : période complémentaire).*

PI	Indicateur/Composantes	Note	Explication
PI-25	Qualité et respect des délais des états financiers annuels	D+	Méthode de notation M1
(i)	État complet des états financiers	D	Les comptes financiers annuels sont incomplets, faute notamment d'information sur les éléments du patrimoine (actif/passif financier), du compte de trésorerie. Ils s'en tiennent essentiellement à l'exécution des recettes et des dépenses budgétaires ; ils ne comportent pas les états de restes à recouvrer sur les taxes foncières bien que prévus par la réglementation.
(ii)	Soumission dans les délais des états financiers	B	Le compte financier 2014 a été produit à la vérification externe de la Chambre Régionale des Comptes le 17 septembre 2015, soit dans un délai supérieur à 6 mois et inférieur à 10 mois depuis la clôture de l'exercice.
(iii)	Les normes comptables utilisées	D	Les comptes financiers sont présentés selon le même format d'une année sur l'autre, harmonisé au niveau national. Ils ne font pas référence aux normes comptables utilisés. Les normes nationales ne sont pas en phase avec les normes IPSAS.

Réformes en cours au niveau national :

Le projet de loi organique sur le Budget de l'Etat comportera outre l'approche du budget programme par objectifs, la rénovation de la nomenclature budgétaire et la mise en place progressive de la comptabilité générale en partie double (horizon 2021).

La nomenclature comptable de l'Etat qui s'inspire de celle de l'Etat, devrait ainsi s'arrimer au futur plan comptable de l'Etat.

C (iv) Surveillance et vérification externes

PI-26 : Etendue, nature et suivi de la vérification externe

Les Chambres Régionales des comptes (CRC) sont compétentes pour examiner les comptes et apprécier la gestion des collectivités locales, et fonctionnent exclusivement sous le système de l'auto-saisine.

Le dernier contrôle portait sur les gestions 2005-2009 (réalisé en 2010).

La programmation annuelle des contrôles (Cour des Comptes CdC et Chambres Régionales des Comptes) est arrêtée par l'assemblée plénière de la CdC après consultation du Comité de programmation présidé par le Premier Président de la Cour des Comptes, associant notamment les présidents des CRC qui proposent 2 missions d'audit par an⁷⁸.

Cette programmation tient compte des risques et des enjeux et bien évidemment, des ressources humaines des juridictions financières. Elles sont donc limitées en nombre.

Par ailleurs, les corps de vérification de l'Etat (dont le Contrôle Général des Services publics, le Contrôle Général des Finances et l'Inspection du ministère de l'Intérieur) ne sont pas intervenus.

Composante (i) Etendue de la vérification effectuée (y compris le respect des normes d'audit)

Aucune vérification n'a été faite des comptes et/ou de la gestion de la commune depuis l'année 2010.

Composante (ii) Présentation dans les délais des rapports de vérifications au Conseil Municipal

La composante n'est pas applicable.

⁷⁸ L'ensemble des données ont été collectées par la mission lors de l'entretien à la Cour des Comptes.

Composante (iii) Preuve du suivi des recommandations formulées par les vérificateurs

La composante n'est pas

PI	Indicateur/Composantes	Note applicable	Explication
PI-26	Etendue, nature et suivi de la vérification externe	D	Méthode de notation M1
(i)	Etendue de la vérification effectuée (y compris le respect des normes d'audit)	D	Aucune vérification externe n'est intervenue lors de trois années couvertes par l'évaluation.
(ii)	Présentation dans les délais des rapports de vérifications au CM	N/A	Non applicable.
(iii)	Preuve du suivi des recommandations formulées par les vérificateurs	N/A	Non applicable.

Réformes en cours :

Le contrôle externe devrait pouvoir se développer dans les 10 ans à venir, avec l'analyse de la qualité comptable (respect des futures normes comptables) et de l'audit de performance (à noter qu'à compter de 2018, l'octroi de subventions tiendra compte de la performance de l'entité publique).

Ce dispositif suppose la formalisation du manuel d'audit de performance (Cour des Comptes et Contrôle Général des Services publics), la formation des services de l'Etat et des collectivités locales à l'audit financier et à l'audit de performance.

PI-27 : Examen du projet annuel de budget par l'assemblée délibérante

Les composantes (i, ii et iii) ont été examinées à partir du projet de budget 2016 ; la composante (iv) à partir du budget exécuté en 2015.

La loi organique du budget des collectivités locales précise :

Art. 13 : *Le projet de budget est préparé et proposé par le Président de la collectivité locale avant la fin du mois de mai de chaque année pour être examiné en commissions puis voté par le conseil de la collectivité obligatoirement à l'occasion de la troisième session de chaque année.*
...Le projet est ensuite transmis pour approbation aux autorités de tutelle compétentes dans un délai ne dépassant pas le 31 octobre de chaque année accompagné :
 1- d'un rapport de présentation analysant les caractéristiques du nouveau budget,
 2- des pièces explicatives nécessaires.

Art. 18 : *L'autorité de tutelle compétente discute le projet de budget en présence des parties concernées durant le mois de novembre.*
Le Président de la collectivité locale procède, éventuellement, à l'actualisation du projet de budget au vu de la réunion de discussion et le transmet pour approbation à l'autorité de tutelle dans le délai de quinze jours à compter de la date de la réunion de discussion.

Composante (i) Portée de l'examen par l'organe délibérant

Au niveau de la municipalité de Gafsa, le projet de budget annuel est élaboré par la Sous-Direction du Personnel et des Finances, avec le Secrétaire Général. Il est remis au Président de la Délégation Spéciale.

Le contrôle exercé par la Délégation Spéciale porte sur les documents décrits dans l'indicateur PI-6 (dont la note de présentation qui analyse notamment l'évolution des recettes et des dépenses), sans analyse réelle des politiques budgétaires.

Composante (ii) Mesure dans laquelle les procédures de l'organe délibérant sont bien établies et respectées

Les procédures d'examen du projet de budget de la Municipalité de Gafsa ne sont pas formalisées dans un règlement intérieur budgétaire spécifique.

Les procédures générales de fonctionnement du CM sont prévues par la loi n°75-33 du 14 mai 1975 portant loi organique des communes et celles relatives au budget, par la loi organique du budget des collectivités locales. Dans l'ensemble, il s'agit de procédures simples.

Elles sont partiellement respectées par la commune de Gafsa. Elles n'incluent pas en effet un comité spécialisé d'examen du budget avant le vote par la Délégation Spéciale, ni des procédures de négociation.

Composante (iii) L'adéquation du temps imparti à l'organe délibérant pour examiner le projet de budget en ce qui concerne les estimations détaillées et, le cas échéant, les agrégats budgétaires au début du processus de préparation du budget (temps imparti en pratique pour l'ensemble des étapes)

En théorie, le temps imparti au CM pour analyser les propositions budgétaires intègre les travaux faits par les commissions municipales principalement concernées (affaires financières, travaux, affaires économiques) et par le Bureau Municipal qui coordonne les travaux des commissions et le calendrier d'examen du projet de budget par le CM.

Comme indiqué précédemment, la commune de Gafsa n'a pas organisé un dispositif de négociation associant les représentants du Conseil Municipal en amont du vote du budget, faute de Bureau Municipal ou de Commission (s) spécialisée (s).

Au demeurant, le projet de budget 2016 n'avait pas été voté par la Délégation Spéciale avant sa dissolution (début septembre 2015) et la nouvelle Délégation Spéciale, installée le 2 octobre 2015 n'a pas bénéficié d'un temps suffisant pour l'examiner (vote à la mi-octobre 2015). La situation était comparable pour le budget 2015, qui avait fait l'objet d'une présentation au Président de la Délégation Spéciale le 15/07/2014 pour un vote le 5/08/2014.

Composante (iv) Les règles régissant les modifications apportées au budget en cours d'exercice sans une approbation ex-ante par l'organe délibérant

Aux termes des dispositions des articles 25 et suivants de la loi organique relative au budget des collectivités locales en vigueur, le budget d'une collectivité locale peut être modifié à la hausse ou à la baisse suivant le rythme de réalisation des recettes. En effet, l'article 26 de la loi organique limite le montant des dépenses ordonnancées aux recettes effectivement réalisées.

Les virements de crédits peuvent être opérés pour modifier les dotations budgétaires initiales. La législation en vigueur précise clairement les conditions et modalités de réalisation des virements de crédits :

- art. 27 : les virements de crédits de section à section à l'intérieur du Titre I, entre les sections 3 et 4 du Titre II, et de partie à partie au sein de chacune de ces sections doivent faire l'objet d'une délibération du CM et soumis à l'approbation préalable des autorités de tutelle ;
- art. 28 : peuvent être opérées par arrêté du Président de la collectivité locale sans autorisation préalable
 - * pour les dépenses du titre I, des virements de crédits de paragraphe à paragraphe à l'intérieur d'un même article et d'un sous-paragraphe à un autre sous-paragraphe au sein d'un même paragraphe, notification en est faite sans délai aux parties intéressées ;
 - * pour les dépenses du titre II, des virements de crédits de paragraphe à paragraphe et de sous-paragraphe à sous-paragraphe à l'intérieur de chacun des articles de la section 3 ;
 - * pour chacun des articles de la 11^{ème} partie (dépenses sur crédits transférés), après accord de l'organisme ayant transféré les crédits.

Les virements de crédits en 2015 ne se sont pas traduits par une augmentation du total des dépenses et celles-ci sont restées inférieures aux recettes réelles. Le montant des virements en 2015 est inférieur à 2% du montant total du budget initial. Ils ont respecté la législation précitée (cf. PI-16 composante 3 – page 63).

PI	Indicateur/Composantes	Note	Explication
PI-27	Examen du budget annuel par l'assemblée délibérante	D+	Méthode de notation M1
(i)	Portée de l'examen par l'organe délibérant	C	Le contrôle de la Délégation Spéciale porte sur les agrégats pour l'année à venir et les estimations détaillées des dépenses et des recettes, sans analyse réelle des politiques budgétaires.
(ii)	Mesure dans laquelle les procédures de l'organe délibérant sont bien établies et respectées	C	Il existe des procédures simples pour l'examen du budget, mais elles sont partiellement respectées, faute d'un comité spécialisé d'examen du budget avant le vote par la Délégation Spéciale.
(iii)	L'adéquation du temps imparti à l'organe délibérant pour examiner le projet de budget en ce qui concerne les estimations détaillées et, le cas échéant, les agrégats budgétaires au début du processus de préparation du budget (temps imparti en pratique pour l'ensemble des étapes)	D	Le temps alloué à l'examen par la Délégation Spéciale pour 2016 est manifestement insuffisant pour des débats significatifs (15 jours).
(iv)	Les règles régissant les modifications apportées au budget en cours d'exercice sans une approbation ex-ante par l'organe délibérant	A	Il existe des règles claires pour la modification du budget en cours d'exercice par l'Exécutif. Elles sont respectées ; les virements portent sur des réallocations inférieures à 2% du budget initial.

PI-28 : Examen des rapports de vérification externe par l'assemblée délibérante

Composante (i) Respect des délais impartis pour l'examen des rapports de vérification par le Conseil Municipal.

Aucune vérification n'a été faite des comptes et/ou de la gestion de la Municipalité de Gafsa depuis l'année 2010 sur les comptes 2005-2009. Par suite, aucun rapport n'a été reçu au cours des 3 dernières années.

Composante (ii) Ampleur des auditions effectuées par le Conseil Municipal concernant les principales conclusions

La composante n'est pas applicable.

Composante (iii) Formulation de recommandations de mesures par le Conseil Municipal et suite donnée par l'exécutif

La composante n'est pas applicable.

PI	Indicateur/Composantes	Note	Explication
PI-28	Examen des rapports de vérification externe par l'organe délibérant	N/A	Méthode de notation M1
(i)	Respect des délais impartis pour l'examen des rapports de vérification par l'assemblée délibérante (pour les rapports reçus au cours des trois dernières années)	N/A	Non applicable : aucun rapport produit au cours des 3 dernières années.
(ii)	Ampleur des auditions effectuées par le parlement concernant les principales conclusions	N/A	
(iii)	Formulation de recommandations de mesures par le parlement et suite donnée par l'exécutif	N/A	

D - Pratiques des bailleurs de fonds

Les bailleurs de fonds n'ont financé aucun projet ni fourni de l'appui budgétaire direct à la Commune pendant les exercices budgétaires 2013 à 2015.

D-1 : Prévisibilité de l'appui budgétaire direct

L'indicateur n'est pas applicable.

PI	Indicateur/Composantes	Note	Explication
D-1	Prévisibilité de l'appui budgétaire direct	N/A	Méthode de notation M1
(i)	Écart annuel entre l'appui budgétaire effectif et les prévisions communiquées par les bailleurs de fonds au moins six semaines avant la présentation des projets de budget au CM	N/A	Pendant les trois derniers exercices budgétaires, la Municipalité n'a pas reçu de l'appui budgétaire direct.
(ii)	Respect des délais de décaissements des bailleurs de fonds en cours d'exercice.	N/A	

D-2 : Renseignements financiers fournis par les bailleurs de fonds pour la budgétisation de l'aide-projet et de l'aide-programme et l'établissement de rapports y afférents.

Composante (i) : État complet et respect des délais dans la communication par les bailleurs de fonds des prévisions budgétaires à l'appui des projets.

La composante n'est pas applicable.

Composante (ii) : Fréquence et portée des rapports des bailleurs de fonds sur les flux réels à l'appui des projets.

La composante n'est pas applicable.

PI	Indicateur/Composantes	Note	Explication
D-2	Renseignements financiers fournis par les bailleurs de fonds pour la budgétisation de l'aide-projet et de l'aide-programme et l'établissement de rapports y afférents.	N/A	Méthode de notation M1
(i)	État complet et respect des délais dans la communication par les bailleurs de fonds des prévisions budgétaires à l'appui des projets.	N/A	Aucun projet n'a été financé par des bailleurs de fonds au cours de l'exercice 2015.
(ii)	Fréquence et portée des rapports des bailleurs de fonds sur les flux réels à l'appui des projets.	N/A	

D-3 : Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales

Composante (i) : Proportion globale des fonds versés à l'administration municipale au titre de l'aide qui est gérée sur la base des procédures nationales

L'indicateur n'est pas applicable.

PI	Indicateur/Composantes	Note	Explication
D-3	Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales	N/A	Méthode de notation M1
(i)	Proportion globale des fonds versés à l'administration municipale au titre de l'aide qui est gérée sur la base des procédures nationales	N/A	Les bailleurs de fonds n'ont financé aucun projet, ni fourni de l'appui budgétaire direct à la Commune pendant l'exercice 2015.

4 - Le processus de réformes

4.1 Description des réformes récentes et en cours

4.1.1. Réformes de la Ville de Gafsa

La Municipalité de Gafsa ne dispose pas d'une stratégie propre en matière de réformes des finances publiques clairement formulée dans un document et assortie d'un plan d'action. A sa décharge, elle ne bénéficie pas d'un environnement stabilisé ; elle reste en attente du processus national finalisé de décentralisation.

La ville de Gafsa s'est toutefois engagée dès 2015 dans l'expérience du budget participatif.

Budget Participatif de Gafsa

Le Budget Participatif est un processus de démocratie de base à travers lequel les citoyens décident de manière souveraine et indépendante, avec l'accord du Conseil Municipal, sur une partie du budget et des dépenses de leur commune.

Cette démarche est en phase avec la nouvelle Constitution, qui stipule dans son article 139 que "les collectivités locales adoptent les mécanismes de la démocratie participative et les principes de la gouvernance ouverte afin de garantir la plus large participation des citoyens et de la société civile à la préparation de projets de développement et d'aménagement du territoire et le suivi de leur exécution, conformément à la loi".

Le "Budget participatif" a été implanté en 2015 à Gafsa par l'organisation non gouvernementale tunisienne «L'Action Associative» en partenariat avec 7 associations actives de la région.

Cette activité, qui s'est déroulée dans 5 zones d'habitations de la ville pour préparer le budget 2015, comportait deux séances sur deux jours⁷⁹ :

- une réunion entre les citoyens et l'autorité locale, durant laquelle cette dernière présente le budget communal, la rubrique ouverte au budget participatif et le montant du budget qui y est alloué, en plus évidemment de la présentation des travaux effectués dans la commune ;
- une seconde séance, réservée aux citoyens afin qu'ils formulent des idées de projets et qu'ils votent les projets qu'ils estiment les plus prioritaires. Lors de cette séance, ils votent aussi pour les délégués de leurs quartiers, chargés de les représenter auprès de l'autorité locale pour le suivi de l'exécution des projets.

Les réunions des différents foras de quartiers ont été animées par des facilitateurs locaux formés au projet, représentants les associations de la société civile, partenaires dudit projet.

Organisation de la Société Civile locale de Gafsa	Nombre de facilitateurs fournis par l'organisation
Association « Sawty »	7
Conseil des Jeunes de Gafsa	5
Association Tunisienne de Défense Sociale de Gafsa	4
Association « Bassaer »	1
Association « Mashed »	1
Association « Dawa wa Isleh »	1
Association « IRADA »	1
Total	20

Pour garantir la participation citoyenne dans ce processus, une campagne de communication été conduite avant la tenue des foras de quartiers, suivant un plan de communication élaboré d'une manière participative entre les différentes parties prenantes.

Les fora des citoyens se sont tenues par zones d'habitation :

- 1er forum - Gafsa Centre-Ville : les 23 et 24/05/2015
- 2^{ème} forum - Cité des Jeunes : les 30 et 31/05/2015
- 3^{ème} forum - Zarrouk : les 30 et 31/05/2015
- 4^{ème} forum - Al Afrane, Cité Sourour, Mouala, Ras el Kef : les 6 et 7/06/2015
- 5^{ème} forum - Cité Ennour, Cité Ben Younes : les 6 et 7/06/2015

Les résultats suivants se dégagent :

- 582 citoyens ont participé à ces 5 fora citoyens (en moyenne 116 citoyens par forum) ;
- 10% des participants aux fora citoyens de Gafsa sont des femmes de plus de 35 ans (57 citoyennes), 50% des participants sont des hommes plus de 35 ans (232 citoyens) et 40% des participants aux fora citoyens de Gafsa sont des jeunes moins de 35 ans (293 citoyens).
- dans les 5 fora citoyens de Gafsa, 15 délégués de quartiers ont été élus (5 Hommes, 5 Femmes, 5 jeunes [<35ans]) sur 39 candidats.

Le forum des délégués de la commune de Gafsa a été organisé le 16 juin 2015 à la salle des réunions de la commune. Les 15 délégués des quartiers y étaient effectivement présents (5 déléguées femmes et 10 délégués hommes) ; ils ont proposé 9 projets citoyens prioritaires sur 14 idées des projets votés par les citoyens, avec au minimum un projet par zone d'habitation :

N°	Projet	Zone d'habitation	Estimation du cout du projet (en DNT)
1	Pavaget des ruelles "Mnarin", "Krawa", "Sidi Ai Rachdi", Batha Adoul" dans la cité "El Ouad" Touristique	Gafsa Centre-Ville	90 000
2	Pavage et construction de chaussée de la rue "Potassium" et "Hidra"	Cité des Jeunes	131 000
3	Pavage et construction de chaussée de la rue "Ibn Hani"	Cité des Jeunes	87 000
4	Construction de chaussée à la rue de "Mali"	Cité des Jeunes	160 000
5	Pavage et construction de chaussée devant la société "Sogemco" jusqu'à croisement entre la route menant à l'université et le cimetière de Zarrouk	Zarrouk	136 500
6	Pavage de la rue devant le docteur Rabhi jusqu'au croisement avec la route principale de la cité "El Amal"	Zarrouk	21 000
7	Construction de chaussée à partir de la maison de "Neji Heji" jusqu'à la maison "Boubaker Nasr"	Al Afrane	15 600
8	Construction de chaussée à partir de la maison de "Mohamed Chebna" jusqu'à "Lazher Salami" le volailler	Al Afrane	6 000
9	Construction de chaussée à la rue de "Hedi Abidi"	Cité Ben Younes - Ennour	55 000
Total			702 100

Le montant alloué au processus du Budget Participatif dans cette rubrique par la commune est de 700 000 dinars, soit 6% du budget de Gafsa.

Après moins d'une année d'expérience, le Budget Participatif améliore :

- la relation entre citoyens et commune et contribue à construire un rapport de confiance entre eux. Les travaux exécutés à travers le Budget Participatif répondent directement aux besoins prioritaires des citoyens et améliorent les infrastructures et les équipements d'une commune ;
- la gouvernance locale car il réforme la gestion des finances locales et instaure une démocratie locale par la participation citoyenne aux décisions budgétaires. La Municipalité de Gafsa a, en effet, laissé décider ses citoyens, en toute souveraineté et indépendance, des projets d'investissement sur une ligne budgétaire spécifique du budget 2016 pour le montant précité de 700.000 TND (soit 6% du montant total du budget).

Les autorités locales se sont montrées responsables et se sont engagées à respecter la démocratie participative. L'exécution des projets a effectivement commencé en 2016 avec la publication de l'avis de consultation relatif à l'étude des projets de voirie.

4.1.1. Réformes nationales de nature technique

Les réformes en cours ci-après sont de nature technique, mais elles sont aussi au cœur du processus de décentralisation par la transparence et l'exhaustivité de l'information (restitutions comptables) et le souci de mieux mobiliser les ressources fiscales.

La préparation d'une nouvelle comptabilité budgétaire et comptable

Le rapprochement des normes internationales de comptabilité budgétaire et de comptabilité générale est envisagé dans le cadre du projet de Loi organique du budget (LOB) qui pourrait être adopté en 2016.

Elle a pour perspectives (2016/2021) outre d'améliorer le contenu du document budgétaire (pluri annualité, programmes, objectifs) et de mieux contrôler la gestion budgétaire, de déployer un système de gestion budgétaire et comptable.

Le Conseil National des Normes de Comptes Publics, créé par la Loi de finances pour 2014⁸⁰, est chargé à cet égard d'élaborer une stratégie pour l'adoption d'une comptabilité générale et budgétaire. Cette réforme devrait s'appliquer à l'Etat, aux collectivités locales et aux entreprises publiques administratives.

L'adoption d'un nouveau logiciel pour la gestion des ressources budgétaires des collectivités locales

Pour rompre avec les insuffisances du logiciel GRB, des travaux sont engagés (Comité de pilotage et réunions d'utilisateurs par modules) pour arrimer les recettes des collectivités locales au système national RAFIC.

Le système adapté, RAFIC Municipalités, présentera tous les avantages du système RAFIC utilisé pour les impôts d'Etat en autorisant l'accès des personnes habilitées à la connaissance du patrimoine du redevable et à ses données personnelles (employeur, compte bancaire).

Il facilitera la tâche des services municipaux et celle du receveur municipal, lors du recouvrement des créances (édition automatisée des oppositions administratives).

4.2 Facteurs institutionnels contribuant à la planification et l'exécution des réformes

1. La **nouvelle Constitution Tunisienne de 2014** s'inscrit dans un cadre de participation active des citoyens et de libre administration par les collectivités locales, comme le stipule son préambule sur « *la construction d'un régime républicain démocratique et participatif* » et l'article 9 « *L'Etat s'engage à instituer la décentralisation et à l'appliquer sur tout le territoire national, de façon à appuyer les chances de développement et à relever le niveau de vie de tous les citoyens, sans toucher à l'unité de l'Etat.* ».

Le Chapitre VII de la Constitution consacré au *Pouvoir Local* affirme clairement les principes de décentralisation et de participation des citoyens :

- article 131 : « *Le pouvoir local est fondé sur la décentralisation...* » art.131

- article 132 : « *Les collectivités locales jouissent de la personnalité juridique et de l'autonomie financière et administrative. Elles gèrent les affaires locales conformément au principe de la libre administration* »

- article 139 : « *Les collectivités locales adoptent les instruments de la démocratie participative et les principes de la gouvernance ouverte afin d'assurer la plus large participation des citoyens et de la société civile, et ce, conformément à la loi* ».

2. Les **réflexions** sont engagées au niveau national (Haut Comité de la Décentralisation, ministères de l'intérieur et des finances...) sur le contenu et le phasage **du processus de décentralisation** qui concerne tant l'évolution des missions relevant des collectivités locales que des financements nécessaires pour garantir leur autonomie financière et pour œuvrer à la péréquation des ressources en faveur des collectivités à faible potentiel.

Ainsi, le Fonds de Coopération des Collectivités Locales mis en place en 2014 pour financer les projets des communes est établi sur les principes de la solidarité et de la péréquation.

⁸⁰ Le Décret n° 2015-222 du 21 mai 2015 fixe la composition et les modalités de gestion du Conseil National des Normes des Comptes Publics

Surtout, la période actuelle de transition est mise à profit pour une réflexion plus globale portant sur une réforme profonde des ressources des collectivités locales, qui pourrait se traduire par un partage plus élevé de la fiscalité nationale en faveur des collectivités locales.

3. L'approche par la performance constitue aussi un volet majeur de la réforme des finances publiques. Elle vaut certes pour l'Etat dans le cadre du budget par programmes et par objectifs, mais aussi pour les collectivités locales (CL).

Sur ce dernier point, le gouvernement vise - via le Programme de Développement Urbain et de Gouvernance Locale PDUGL (2014-2018) - à passer d'une approche basée sur la fourniture de services d'infrastructure à une approche mettant en évidence la performance et la responsabilisation des CL.

Le PDUGL veut renforcer les capacités institutionnelles des CL, et introduire des changements dans des domaines clés, sélectionnés pour améliorer la performance institutionnelle et de gouvernance des CL.

Ces domaines incluent : (i) une plus grande consultation citoyenne; (ii) un accès amélioré à l'information sur les mécanismes de traitement des doléances; (iii) une durabilité renforcée (à travers une meilleure gestion des actifs et de la mobilisation de recettes locales); et (iv) une meilleure gestion (réformes sur la comptabilité générale et budgétaire ; qualité du reporting ; meilleure performance financière et de gestion des dettes ; amélioration de la préparation des investissements et de leur mise en œuvre).

Dans le contexte de la réforme des subventions à l'investissement, le décret n° 2014-3505 du 30 septembre 2014) prévoit *"une évaluation annuelle et indépendante de la performance des collectivités locales [qui] sera introduite la troisième année à partir de l'entrée en vigueur dudit décret."*

Ce décret, fixant les conditions d'attribution des prêts et d'octroi des subventions par la caisse des prêts et de soutien des collectivités locales, supprime ainsi le contrôle ex-ante des investissements par l'Etat. Il introduit des changements majeurs dans l'allocation des subventions aux communes, dont :

- la définition de critères transparents dans l'allocation des subventions (incluant une démarche de différenciation positive en faveur des communes les plus pauvres en vue de réduire les écarts de développement entre les CL),
- l'introduction d'une évaluation annuelle et indépendante de la performance des collectivités locales (d'ici 2108) dont les résultats seront rendus publics et serviront d'appui à la caisse pour l'ajustement du montant versé,
- l'amélioration de la prévisibilité des financements,
- le renforcement du pouvoir de décision local sur le choix de ses investissements.

Le décret précise également des conditions préalables à l'accès aux subventions publiques telles que la satisfaction par la collectivité locale des conditions minimales requises pour la bonne gestion de l'utilisation des financements publics et l'existence de dossiers de projets témoignant de l'existence d'une étude technique économique financière et sociale du projet, de l'adhésion du conseil de la CL concerné au projet, de la situation et de la viabilité financière de la commune. Avec l'introduction du nouveau décret, le gouvernement a également publié une circulaire ministérielle visant à introduire des systèmes de planification et de budgétisation des investissements municipaux participatifs, consacrant la promotion de l'engagement citoyen dans l'identification des besoins et des priorités d'investissement. Cette réforme du système de subvention et du cadre de planification des investissements communaux constitue une action stratégique du gouvernement vers la mise en œuvre de l'agenda de la décentralisation prévue dans la constitution.

Le PGLDU vise à renforcer les capacités institutionnelles des communes à fournir des services municipaux, tout en transformant leur relations avec les citoyens au travers de mesures visant à renforcer la participation, la transparence et l'obligation de rendre compte, ainsi qu'à améliorer la fourniture de services municipaux dans les quartiers défavorisés.

Il met l'accent sur l'amélioration de la gestion des ressources par les CL et sur la mesure des performances aux différents niveaux de la hiérarchie des objectifs, et des revues périodiques effectuées avec la Banque Mondiale.

Selon cette logique, la Cour des Comptes (avec les Chambres régionales des Comptes), au cœur du renforcement des capacités des communes, s'inscrit d'ores et déjà dans la perspective de l'audit de performance et de l'audit financier des collectivités locales.

4. Par ailleurs, le ministère des affaires locales, séparé de celui de l'Intérieur, a été créé dans le cadre du remaniement ministériel du 7 janvier 2016. Le **processus de décentralisation** serait effectivement lancé après l'adoption des projets de lois relatifs aux élections municipales (fin 2016, si le projet de loi est adopté en avril 2016), aux conseils régionaux et municipaux, et au code des collectivités locales.

La deuxième phase du programme d'appui à la gouvernance démocratique et au développement économique et social (2016-2018) devrait se traduire :

- par un pouvoir de décision donné aux régions, afin de leur permettre de définir leurs propres programmes de développement, de renforcer leur indépendance financière et administrative ;
- par la création de nouvelles municipalités permettant à 3,5 millions de tunisiens, qui n'en bénéficient pas, d'avoir une couverture municipale.

L'intensité de ces réformes va inévitablement nécessiter de renforcer les capacités en ressources humaines des collectivités locales, de responsabiliser l'ensemble des acteurs communaux avec le développement progressif du contrôle a posteriori et de rendre plus efficaces les processus des finances publiques à l'intérieur de chaque collectivité locale.

5. Les actions que pourraient entreprendre la **Municipalité de Gafsa** ne peuvent s'inscrire que dans le cadre des réformes nationales majeures précitées. La Municipalité ne peut donc rien engager à court terme d'autant que les élections municipales devraient intervenir fin 2016 ou 2017.

Annexes

<i>annexe 1 - tableau récapitulatif des indicateurs de performances</i>	<i>90</i>
<i>annexe 2 - calcul des ratios HLG-1</i>	<i>93</i>
<i>annexe 3 - calcul des ratios PI-1 et PI-2.....</i>	<i>95</i>
<i>annexe 4 - évolution des recettes</i>	<i>98</i>
<i>annexe 5 - fonds de réserve et fonds de transit.....</i>	<i>100</i>
<i>annexe 6 - assiette, taux des impôts, taxes, droits et redevances.....</i>	<i>100</i>
<i>annexe 7 - taux de recouvrement des impôts fonciers</i>	<i>101</i>
<i>annexe 8 - liste des personnes rencontrées</i>	<i>102</i>
<i>annexe 9 - liste des documents consultés</i>	<i>103</i>

Annexe 1 – Tableau récapitulatif des indicateurs de performances

PFM Performance Indicator (PI)/ (IPs)		Note	Explication succincte et données importantes utilisées
A.RESULTATS DU SYSTEME DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES : Crédibilité du budget			
HLG-1	Prévisibilité des transferts des échelons supérieurs des administrations publiques	D+	Le taux de réalisation des recettes n'est pas pleinement maîtrisé eu égard notamment, aux subventions exceptionnelles versées par l'Etat, mais aussi aux recettes internes.
PI-1	Dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	D	Au cours des trois derniers exercices, les dépenses effectives totales ont enregistré un écart supérieur à 30% des dépenses prévues au budget, résultant pour l'essentiel d'une sous-consommation des dépenses d'investissement.
PI-2	Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé	D+	La composition des dépenses a fortement varié en cours d'exécution (entre 20,8% en 2013 et 31% en 2012 et 2014).
PI-3	Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	D	Les recettes intérieures réelles ont été inférieures à 92% des recettes intérieures inscrites au budget durant au moins 2 des 3 années concernées par l'évaluation de l'indicateur.
PI-4	Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses	B+	Les arriérés sont bien suivis et intégrés au budget. Leur stock est en diminution constante et représente moins de 5% du budget.
B. SPECIFICITES TRANSVERSALES : Couverture et transparence			
PI-5	Classification du budget	D	La préparation et l'exécution du budget reposent sur une classification hétérogène, non compatible avec les normes COFOG pour la classification fonctionnelle et les normes GFS pour la classification économique
PI-6	Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire	B	Les documents du projet de budget 2016 satisfont 2 critères sur les 6 applicables à la Municipalité de Gafsa.
PI-7	Importance des opérations non rapportées de l'administration municipale	B	Les opérations extrabudgétaires non rapportées (autres que les projets financés par les bailleurs de fonds) sont comprises entre 1 et 5% du total.
PI-8	Transparence des relations budgétaires intergouvernementales au niveau municipale	NA	Indicateur non applicable : l'arrondissement ne jouit ni de la personnalité juridique, ni de l'autonomie financière.
PI-9	Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public	NA	Indicateur non applicable : absence d'entreprises publiques ou d'agences publiques autonomes relevant de la Municipalité, et d'entités un échelon inférieur à la Commune
PI-10	Accès du public aux principales informations budgétaires	D▲	Aucun des 8 éléments d'information n'est mis dans l'immédiat à la disposition du public.
C.CYCLE BUDGETAIRE			
C(i) Budgétisation basée sur les politiques publiques			
PI-11	Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget	C	Le projet de budget a été voté avant le 1 ^{er} janvier de l'exercice, mais les circulaires de l'Etat ou internes ne fixent pas de plafonds pour les dépenses. Par ailleurs, la délégation Spéciale ne bénéficie pas du temps nécessaire pour analyser le projet de budget, faute d'organisation formalisée en interne.
PI-12	Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et de la politique des dépenses publiques	D+	La commune n'a pas formalisé une stratégie globale de développement économique et social ; elle a toutefois défini une stratégie sectorielle (PGGD) pluriannuelle, connaissant des premières concrétisations. Elle n'analyse pas la soutenabilité de la dette, ni l'incidence des investissements sur les dépenses liées de fonctionnement.

PFM Performance Indicator (PI)/ (IPs)		Note	Explication succincte et données importantes utilisées
C (ii) Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget			
PI-13	Transparence des obligations et de l'assujettissement à l'impôt des contribuables	B	La transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables est assurée par leur mise en ligne sur le site du MINEFI, mais les informations relatives à ce qui relève de la commune ne sont pas assurées.
PI-14	Efficacité des mesures d'immatriculation et de l'évaluation de l'impôt des contribuables	D+	Le dispositif d'immatriculation des contribuables d'Etat est bien organisé, s'agissant du système d'information et des contrôles qu'il autorise. Ce n'est pas le cas pour les impôts fonciers gérés directement par la commune, reposant sur un système déclaratif induisant une sous-estimation de l'assiette. Les contrôles ne sont pas mis en œuvre par la commune et restent limités pour les impôts d'Etat.
PI-15	Efficacité du recouvrement des contributions fiscales	D+	Le dispositif est déficient : en fin de gestion 2014, le stock des restes à recouvrer représente 192,9% des encaissements de l'année et progresse de 7,99% par rapport à l'année précédente.
PI-16	Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses	D+	La prévisibilité de la disponibilité des fonds n'est pas assurée faute de planification de la trésorerie et de fixation de plafonds pour les engagements de dépenses. Les ajustements budgétaires sont toutefois minimes (inférieurs à 2%) et effectués de manière transparente.
PI-17	Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties	B	La trésorerie est consolidée quotidiennement par le RM et les processus des emprunts et des garanties, encadrés par les règles nationales, sont respectés. Toutefois, la commune ne suit pas l'encours de la dette.
PI-18	Efficacité des contrôles des états de paie	D+	Le processus de la paie est plutôt bien maîtrisé, mais ne fait pas l'objet d'audit interne.
PI-19	Passation des marchés publics : transparence, mise en concurrence et mécanismes de dépôt de plaintes	B+	Deux points positifs : le cadre juridique national des marchés publics (transparence, mise en concurrence, instruction des plaintes) et le recours effectif à la concurrence par la Municipalité. Deux points de fragilité : l'absence de publication du plan des marchés et de l'attribution des marchés.
PI-20	Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales	C+	Le circuit général de la dépense - faisant intervenir le contrôle général des dépenses publiques et la recette municipale (sous la surveillance du TRF) – est efficace, de même que le dispositif de limitation des engagements de dépenses aux dotations budgétaires. Deux points de fragilité : absence de mécanisme pour limiter les engagements de dépenses aux ressources disponibles (trésorerie) et dispositif de contrôle du service fait.
PI-21	Efficacité du système de vérification interne	D	La fonction de vérification interne n'est pas assurée et aucun audit n'a été réalisé par la tutelle au cours des 3 dernières années.
C (iii) Comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers			
PI-22	Régularité et respect des délais pour les opérations de rapprochement des comptes	C+	Le rapprochement des comptes bancaires est fait par la RM dès la réception de chaque extrait de compte. Mais l'apurement des opérations à régulariser présente un retard supérieur à 2 mois.
PI-23	Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation de services primaires	NA	Indicateur non applicable : absence d'unités chargées de la prestation des services primaires relevant de la Municipalité.

PFM Performance Indicator (PI)/ (IPs)		Note	Explication succincte et données importantes utilisées
PI-24	Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année	A	Les états mensuels d'exécution budgétaire produits portent sur les dépenses et les recettes ; ils sont fiables (issus de l'application ADEB).
PI-25	Qualité et respect des délais des états financiers annuels	D+	La qualité comptable n'est pas assurée, faute d'une normalisation nationale comportant une véritable comptabilité patrimoniale. Le compte financier 2014, harmonisé au niveau national, ne fait pas référence aux normes applicables et a été produit avec retard à la Chambre Régionale des Comptes (17/09/2015, date limite 31/07/2015) et par rapport au critère PEFA (30/06 N+1).
C (iv) Surveillance et vérification externes			
PI-26	Etendue, nature et suivi de la vérification externe	D	Aucune vérification externe n'est intervenue lors de trois années couvertes par l'évaluation.
PI-27	Examen de la loi de finances annuelle par l'assemblée délibérante	B+	L'examen du projet de budget et des modifications par le CM se fait selon des règles simples, portant sur les politiques budgétaires et les agrégats pour l'année à venir ainsi que les estimations détaillées des dépenses et des recettes. Mais, le temps alloué à l'examen par la Délégation Spéciale pour 2016 est manifestement insuffisant pour des débats significatifs (15 jours).
PI-28	Examen des rapports de vérification externe par l'assemblée délibérante	N/A	Aucun rapport produit au cours des trois dernières années.
D. PRATIQUES DES BAILLEURS DE FONDS			
D-1	Prévisibilité de l'appui budgétaire direct	NA	Indicateurs non applicables : les bailleurs de fonds n'ont financé aucun projet ni fourni de l'appui budgétaire direct à la Commune au cours des 3 dernières années.
D-2	Renseignements financiers fournis par les bailleurs de fonds pour la budgétisation de l'aide-projet et l'aide-programme et établissement des rapports y afférents	NA	
D-3	Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales	NA	

Annexe 2 – Calcul des ratios HLG-1

Prévisions et réalisations des transferts du gouvernement central à la commune de Gafsa de 2012 à 2014 (en TND)
Sources : budgets initiaux et comptes financiers 2012 à 2014

Matrice de résultats			
	pour PI-1	pour PI-2 (i)	pour PI-2 (ii)
Exercice	Variation totale des dépenses	Décomposition de la variation	Affectation proportionnelle des imprévus
Exercice 1 = 2012	8,3%	12,9%	0
Exercice 2 = 2013	- 12,2%	20,8%	
Exercice 3 = 2014	- 17,0%	12,6%	

Données détaillées par exercices

Données pour l'exercice 2012						
Chapitre administratif ou fonctionnel	prévu	réalisé	budget ajusté	différence	valeur absolue	pourcentage
Dotations non affectées	3 164 137	3 672 302	3 427 235,4	245 066,6	245 066,6	7,2%
Subvention via CPSCS	357 228	141 865	386 931,6	-245 066,6	245 066,6	63,3%
Crédits transférés	0	0	0	0	0	
Dépense allouée	3 521 365	3 814 167	3 814 167,0	0	490 133,1	
Imprévus						
Dépense totale	3 521 365	3 814 167				
Variation globale (PI-1)						+8,3%
Décomposition de la variation (PI-2)						12,9%
Affectation proportionnelle des imprévus budgétés						0

Données pour l'exercice 2013						
Chapitre administratif ou fonctionnel	prévu	réalisé	budget ajusté	différence	valeur absolue	pourcentage
Dotations non affectées	5 208 000	5 126 402	4 573 262,8	553 139,2	553 139,2	12,10%
Subvention via CPSCS	840 639	185 045	738 184,2	-553 139,2	553 139,2	74,93%
Crédits transférés	0	0				0
Dépense allouée	6 048 639	5 311 447	5 311 447,0	0	1 106 278,3	
Imprévus						
Dépense totale	6 048 639	5 311 447				
Variation globale (PI-1)						- 12,2%
Décomposition de la variation (PI-2)						20,8%
Affectation proportionnelle des imprévus budgétés						0

Données pour l'exercice 2014						
Chapitre administratif ou fonctionnel						
Dotations non affectées	5 500 000	4 215 855	4 566 179,8	- 350 324,8	350 324,8	7,67%
Subvention via CPSCS	1 216 952	1 360 656	1 010 331,2	350 324,8	350 324,8	34,67%
Crédits transférés	0	0				
Dépense allouée	6 716 952	5 576 511	5 576 511,0	0	700 649,6	
Imprévus						
Dépense totale	6 716 952	5 576 511				
Variation globale (PI-1)						- 17,0%
Décomposition de la variation (PI-2)						12,6%
Affectation proportionnelle des imprévus budgétés						0

Annexe 3 – Calcul des ratios PI-1 et PI-2

Sources : budget initial et compte financier : 2012 à 2014

Données pour l'exercice 2012						
Chapitre administratif ou fonctionnel	prévu	réalisé	budget ajusté	différence	valeur absolue	pourcentage
Partie 1 : rémunération publique	4584211	3969020	2 802 463,2	1 166 556,8	1 166 556,8	41,6%
Partie 2 : moyens des services	1346227	981973	822 988,2	158 984,8	158 984,8	19,3%
Partie 3 : Interventions publiques	68705	50268	42 001,4	8 266,6	8 266,6	19,7%
Partie 5 : intérêts de la dette	0	0				
Partie 6 : Investissements directs	2750768	204277	1 681 625,5	-1 477 348,5	1 477 348,5	87,9%
Partie 7 : Financement public	0	0				
Partie 9 : Dépenses d'investissement sur ressources extérieures.	0	0				
Partie10 : remboursement du principal de la dette	757820	606818	463 277,7	143 540,3	143 540,3	31,0%
Partie 11 : Dépenses sur crédits transférés						
Dépense allouée	9507731	5812356	5 812 356,0	0	2 954 697,0	
Imprévus (fonctionnement + investissement)						
Dépense totale	9507731	5812356				
Variation globale (PI-1)						38,9%
Décomposition de la variation (PI-2)						50,8%
Affectation proportionnelle des imprévus budgétés						0

Données pour l'exercice 2013						
Chapitre administratif ou fonctionnel	prévu	réalisé	budget ajusté	différence	valeur absolue	pourcentage
Partie 1 : rémunération publique	4800000	4092656	3 167 365,8	925 290,2	925 290,2	0,292132393
Partie 2 : moyens des services	2128010	1932193	1 404 205,5	527 987,5	527 987,5	0,376004484
Partie 3 : Interventions publiques	152000	71985	100 299,9	-28 314,9	28 314,9	0,282302505
Partie 5 : intérêts de la dette	284990	284990	188 055,7	96 934,3	96 934,3	0,515454875
Partie 6 : Investissements directs	3542011	478166	2 337 259,3	-1 859 093,3	1 859 093,3	0,795415939
Partie 7 : Financement public	0	0				
Partie 9 : Dépenses d'investissement sur ressources extérieures.	0	0				
Partie10 : remboursement du principal de la dette	1378912	1247096	909 899,7	337 196,3	337 196,3	0,370586167
Partie 11 : Dépenses sur crédits transférés	0	0				
Dépense allouée	12285923	8107086	8 107 086,0	0	3 774 816,4	
Imprévus (fonctionnement + investissement)						
Dépense totale	12285923	8107086				
Variation globale (PI-1)						34,0%
Décomposition de la variation (PI-2)						46,6%
Affectation proportionnelle des imprévus budgétés						0

Données pour l'exercice 2014						
Chapitre administratif ou fonctionnel	prévu	réalisé	budget ajusté	différence	valeur absolue	pourcentage
Partie 1 : rémunération publique	4824500	4040417	3 388 255,6	652 161,4	652 161,4	0,192477054
Partie 2 : moyens des services	2059500	1957053	1 446 390,8	510 662,2	510 662,2	0,353059649
Partie 3 : Interventions publiques	245000	166314	172 064,0	-5 750,0	5 750,0	0,033417615
Partie 5 : intérêts de la dette	615000	614363	431 915,7	182 447,3	182 447,3	0,422414231
Partie 6 : Investissements directs	5006429	1982959	3 516 024,6	-1 533 065,6	1 533 065,6	0,436022439
Partie 7 : Financement public	0	0		0		
Partie 9 : Dépenses d'investissement sur ressources extérieures.	0	0		0		
Partie 10 : remboursement du principal de la dette	650500	650392	456 847,4	193 544,6	193 544,6	0,423652653
Partie 11 : Dépenses sur crédits transférés	0	0		0		
Dépense allouée	13400929	9411498	9 411 498,0	0	3 077 631,2	
Imprévus (fonctionnement + investissement)						
Dépense totale	13400929	9411498				
Variation globale (PI-1)						29,8%
Décomposition de la variation (PI-2)						32,7%
Affectation proportionnelle des imprévus budgétés						0

Matrice de résultats

Exercice	pour PI-1		pour PI-2 (i)		pour PI-2 (ii)	
	Variation totale des dépenses		Décomposition de la variation		Affectation proportionnelle des imprévus	
Exercice 1 = 2012	38,9%		50,8%			
Exercice 2 = 2013	34,0%		46,6%			
Exercice 3 = 2014	29,8%		32,7%			
					composantes	indicateur
Note pour l'indicateur PI-1 :						D
Note pour la composante (i) de l'indicateur PI-2 :					D	
Note pour la composante (ii) de l'indicateur PI-2 :					A	
Note pour l'indicateur PI-2 :						D+

Annexe 4 – Evolution des recettes

Données pour les exercices Chapitre administratif ou fonctionnel	2012		2013		2014	
	prévu	réalisé	prévu	réalisé	prévu	Réalisé
TITRE I	5 999 143	5 584 700	7 365 000	6 885 078	7 744 000	7 531 893
Section 1 : Recettes fiscales ordinaires						
Catégorie 1 - Taxes foncières	86 000	46 800	60.000	35.278	70.000	84.937
Taxes sur les activités	554 000	775 791	705.000	857.206	816.000	1.136.262
Fonds de coopération entre les communes	-	-	-	191.713	300.000	182.742
Catégorie 2 - Revenus d'occupation /Concessions de services publics	1 242 950	186 299	1.321.600	863.529	1.298.000	1.329.721
Catégorie 3 - Redevances pour formalités administratives	494 410	213 585	596 010	581353	607 000	893 687
(dont droits perçus en atténuation de services rendus)			196 010	199.129	207.000	220.684
(dont surtaxe sur le courant électrique)	357 000	-	400 000	382.224	400.000	673 003
Catégorie 4- Autres recettes fiscales ordinaires	-	-	-	-	-	-
Section 2 : Recettes non fiscales ordinaires						
Catégorie 5- Revenus ordinaires du domaine municipal	198 644	118 956	205 000	151.231	303.000	282.690
Catégorie 6 - Revenus financiers ordinaires	3 4231 39	4 243 269	4.477.390	4.204.768	4.350.000	3 621 854
TITRE II	3 508 588	2 094 369	4 920 923	3 028 365	5 656 929	4 052 998
Section 3 : Ressources propres pour l'investissement						
Catégorie 7- Subventions d'équipement	357 228	141 865	840.639	185.044	1.216.952	1.360 656
Catégorie 8 - Réserves et ressources diverses	2 006 775	1 794 362	2.708.233	2.590.518	2.330.092	1.943.940
Section 4 : Ressources d'emprunt						
Catégorie 9 - Emprunt intérieur	1144585	158142	1.372.051	252.803	2.109.885	748 402
Catégorie 10 - Emprunt extérieur	-	-	-	-	-	-
Catégorie 11 - Emprunt extérieur affecté	-	-	-	-	-	-
Section 5 : Ressources provenant des crédits transférés						
Catégorie 12 - Crédits transférés						
Recettes totales	9 507 731	7 679 069	12 285 923	9 913 443	13 400 929	11 584 891

Sources : budgets et comptes financiers 2012 à 2014

Détermination des recettes internes (indicateur PI-3)

Remarque : pour l'indicateur HLG1, les dotations de l'année retiennent les transferts faits dans l'exercice, conformément aux Directives supplémentaires pour l'application du Cadre PEFA aux administrations infranationales (§1 page 11) ; ce faisant, il n'est pas tenu compte des reliquats qui correspondent à des dotations déjà transférées durant l'exercice précédent mais non consommées. Elles sont considérées comme source pour l'année N+1 ; leur réalisation est une opération comptable.

Pour calculer les recettes internes de l'année, il convient donc de réintégrer les reliquats parmi les recettes transférées – elles y figurent sur le plan comptable. Cette situation concerne l'exercice 2012 ; la dotation globale d'investissement prévue et non réalisée de 317 000 (figurant au titre de l'indicateur HLG1) est ainsi complétée des reliquats, soit au total : 887 091 en prévision et 141 865 en réalisation.

Données pour les exercices	2012		2013		2014	
	Prévision	Réalisation	Prévision	Réalisation	Prévision	Réalisation
I - Recettes totales	9 507 731	7 679 069	12 285 923	9 913 443	13 400 929	11 584 891
Taux de réalisation des recettes totales	80,77%		80,70%		86,45%	
II – Recettes transférées	4 091 456	4 384 250	6 048 639	5 311 447	6 716 952	5 576 511
Dotation globale de fonctionnement	1 200 000	1 560 902	1 800 000	1.725.706	2.000.000	2.175.585
Dotation globale d'investissement	887 091	570 083	1 048 000	1.062.514	900.000	714.611
Subvention via CPSCS	357 228	141 865	840 639	185.045	1.216.952	1.360.656
Crédits transférés			-	-	-	-
Fonds de coopération entre les communes :				253 883	500 000	312 814
- TCL	0	0	0	191 713	300 000	182 742
- surtaxe sur courant électrique				62 170	200 000	130 072
Subventions exceptionnelles	1 647 137	2 111 400	2 360 000	2 084 299	2.100.000	1.012.845
III - Emprunts	1 144 585	158 142	1.372.051	252.803	2.109.885	748.402
Total des recettes internes (I-II-III)	4 271 690	3 136 677	4 865 233	4 349 193	4 574 092	5 259 978
Taux de réalisation des recettes internes	73,43%		89,39%		115,00%	

Annexe 5 - Fonds de Réserve et Fonds de Transit

Le Fonds de Réserve est constitué par la différence entre les recettes du Titre 1 et les dépenses du Titre 1 plus la différence entre les recettes du Titre 2 (section 3,4) et les dépenses du Titre 2 (section 3,4) ; le Fonds de Transit par la différence entre les recettes du Titre 2 (section 5) et les dépenses du Titre 2 (section 5). Les soldes excédentaires de deux Fonds doivent être reportés à l'exercice budgétaire postérieur selon les règles suivantes :

- le soldes du Fonds de Transit doivent être reportés intégralement, mais suivant leur imputation budgétaire d'origine ;
- pour le Fonds de Réserve,
 - les 80% des soldes du Titre 1 peuvent être reportés en totalité ou en partie pour financer les dettes imputées au Titre 1, ou bien pour alimenter les recettes du Titre 2 (sections 3 et 4) de l'exercice suivant. Le 100 % des soldes du Titre 2 constituent des crédits budgétaires sous le Titre 2, sections 3 et 4, du budget suivant ;
 - les 20% du solde du Titre 1 sont reportés au budget de l'année n+2.

Annexe 6 - Assiette, taux des impôts, taxes, droits et redevances fixés par décret ou par la LF

Les taux des impôts, taxes, droits et redevances (pris en compte par l'Evaluation) sont fixés par le code de la fiscalité locale, par décret ou par la LF comme suit :

- L'assiette de la TCL est le chiffre d'affaires ou l'impôt sur le revenu. Le taux de la taxe est fixé par le code de la fiscalité locale et fréquemment modifié en LF.
- La TH est assise sur le chiffre d'affaires brut global déclaré par les exploitants des établissements touristiques qui en sont les redevables. Son taux est fixé par le code de la fiscalité locale.
- Le tarif pour les droits de licence des boissons est fixé par décret.
- La fourchette des prix de référence de la TIB est fixée par décret.
- L'assiette de la TNB est la valeur réelle des terrains ou à défaut, le montant qui résulte de l'application à la surface en mètre carré de la propriété d'un tarif par mètre carré. Le tarif du mètre carré pour chaque zone est établi par décret tous les 3 ans. Le taux de la taxe est fixé par le code de la fiscalité locale.
- La taxe sur le chiffre d'affaires des commissionnaires agréés et approvisionneurs des marchés de gros est prélevée au taux de 1%, fixé par le décret n° 98-1428 du 13 juillet 1998. Elle est basée sur le chiffre d'affaires, tel que reporté sur des carnets tenus par les redevables, qui valent titres de perception.
- Le tarif pour la taxe pour le droit de stationnement des marchés est fixé par le même décret à 1% à 2% du produit de la vente selon la nature de ce produit.
- Le taux pour la taxe des spectacles est fixé par le code de la fiscalité locale à 6% de la moitié (50%) des recettes prévues pour le spectacle calculées sur la base du nombre de places. Les spectacles dont le prix du ticket est inférieur à 5 TND sont exonérés de cette taxe.
- Pour la taxe sur la publicité, la fourchette du tarif est fixée par le décret n° 98-1428 du 13 juillet 1998 et le choix du tarif à l'intérieur de la fourchette est soumis à l'approbation du conseil de l'autorité locale.

Annexe 7 – Taux de recouvrement des impôts fonciers et des loyers communaux

Sources : comptes financiers 2013 à 2015

Evolution du stock d'arriérés fiscaux et des taux de recouvrement de la TIB de 2013 à 2015

TIB (en dinars)	2012	2013	2014	2015
Stock d'arriérés fiscaux en début d'année (1)	2 993 159	3 291 410	3 597 214	3 543 558
Droits constatés au cours de l'année (2)	328 105	328 159	Néant	699 277
Dégrèvements accordés au cours de l'année (3)	0	0	0	0
Total à recouvrer (4)=(1) + (2)-(3)	3 321 263	3 619 559	3 597 214	4 242 835
Recouvrements de l'année (5)	29 854	22 345	53 655	63 189
Stock des restes à recouvrer en fin d'année (6)=(4)-(5)	3 291 410	3 597 214	3 543 559	4 179 646
Taux (5)/(4)	0,99%	0,62%	1,49%	1,49%

Evolution du stock d'arriérés fiscaux et des taux de recouvrement de la TNB de 2013 à 2015

TTNB (en dinars)	2012	2013	2014	2015
Stock d'arriérés fiscaux en début d'année (1)	1 118 122	1 101 176	1 346 693	1 396 113
Droits constatés au cours de l'année (2)	-	258 450	80 702	253 244
Dégrèvements accordés au cours de l'année (3)	0	0	0	0
Total à recouvrer (4)=(1) + (2)-(3)	1 118 122	1 359 626	1 427 395	1 649 357
Recouvrements de l'année (5)	16 946	12 933	31 962	36 798
Stock d'arriérés en fin d'année (6)=(4)-(5)	1 101 176	1 346 693	1 396 113	1 612 559
Taux (5)/(4)	1,52%	0,95%	2,24%	2,23%

Taux moyen de recouvrement des taxes foncières pour 2013 et 2014

	2014	2015	Taux moyen
1. Total des montants à recouvrer	5 024 609	5 892 192	10 916 801
2. Total des recouvrements	85 617	99 987	185 604
Taux (2)/(1)	1,70%	1,70%	1,70%

Les données disponibles qui sont présentées dans les tableaux ci-dessus ne permettent pas de distinguer les recouvrements faits au titre des arriérés fiscaux constatés en début de période des recouvrements au titre des émissions de la période.

Annexe 8 – Liste des personnes rencontrées

Nom	Qualité	Structure
Commune de GAFSA		
Jbabli Hatem	Président de la délégation spéciale	Commune de Gafsa
Belgacem Mohamed	Secrétaire Général	
Essayed Sawan	Sous-Directeur du personnel et des finances	Commune de Gafsa
Sleheddine Amor	Chef de la cellule marchés et achats	
Ibrahimi Mohamed Seghaier	Chef du service juridique	
Dhahri	Chef de service	
Elamine Maysoun	Service financier	
Guesmi Sawsen	Architecte	
Arfa Mounir	Directeur Technique	
Elouachem Houcine	Chef service propriété	
Wahada Mamdouh	technicien	
Chaabene Belgacem	Chargé de la paie	
Rachdi Jaballah	Administrateur	
Institutions et Administrations de l'Etat		
Hseini Mohamed Lazhar	Secrétaire Général	Gouvernorat de Gafsa
Ben Nacer Nabil	Arrondissement : tutelle des communes	
Messouad Ridha	Président de la Chambre Régionale des Comptes de Gafsa	Chambre Régionale de la Cour des Comptes
Ridha Ghazouni	Contrôleur Régional des Dépenses	Contrôle Régional des Dépenses
Mohamed Essghaier Saidia	Contrôleur	
Béchir Mbarek	Trésorier Régional des Finances	Trésorerie Régionale des Finances de Gafsa
Sabeh Altaweti	Chef de service	
Alarfaoui Mohamed lamine	Chef du Bureau régional de contrôle des Impôts	Bureau régional de contrôle des impôts de Gafsa
Dhieb Ali	Receveur municipal	Recette Municipale de Gafsa
Messaïi Mohamed	Adjoint au Receveur municipal	
Représentants de la société civile		
Sleheddine Amor	Président	Association tunisienne de la défense sociale Gafsa
Farid Zoich	Président	Association développement Wed el Bey
Abla Baccouri	Secrétaire Général	ATJA de Gafsa
Mongi Ibrahimi	Président	Association enfance et culture
Bedhief Aziza	Secrétaire Général	Association SANAD pour services sociaux
Said Yasmina	Membre	Association tunisienne de la défense sociale Gafsa
Ben Ammar Karim	Correspondant	Radio Gafsa
Dinairi Abdelhakim	Membre du comité directeur	UTAP Gafsa
Toumi Rihab	Membre	Association tunisienne de la défense sociale Gafsa

Annexe 9 – Liste des documents consultés

Méthodologie

1. PEFA, Dépenses publiques et responsabilité financière, *Cadre de mesure de la performance de la gestion des finances publiques, Révision janvier 2011*, Secrétariat PEFA ;
2. PEFA, *Directives supplémentaires pour l'application du Cadre PEFA aux administrations infranationales*, Secrétariat PEFA, 1er janvier 2013 ;
3. PEFA, *Lignes directrices et sources d'information pour faciliter la notation des indicateurs*, février 2007 ;
4. PEFA, *Clarifications sur le Cadre de mesure de la performance PFM de Juin 2005*, octobre 2007 ;
5. PEFA, *Bonnes pratiques dans l'application du Cadre de mesure de la performance de la GFP*, mars 2009 ;
6. PEFA, *Nouvelles précisions et modifications apportées aux précisions antérieures du Cadre PEFA*, mars 2012 ;
7. PEFA, *"Field Guide" for undertaking an assessment using the PEFA performance measurement framework» May 3rd, 2012 ;*
8. PEFA, *Amélioration de mécanisme d'assurance qualité pour les évaluations PEFA (PEFA CHECK) ; Note PEFA Check*, Secrétariat PEFA, 6 Mars 2012 ;
9. AFD, Document de travail n° 124, *Méthodologie PEFA et collectivités infranationales : quels enseignements pour l'AFD* - juillet 2012 ;
10. PEFA *Cadre de mesure de la performance de la gestion des finances publiques (en langue anglaise) février 2016*, Secrétariat PEFA.

Rapports

1. Rapport du FMI No. 15/285 (octobre 2015), consultations de 2015 au titre de l'article iv, sixième revue de l'accord de confirmation et demande de réaménagement - communiqué de presse ; rapport des services du FMI ; et déclaration de l'administrateur pour la Tunisie ;
2. Banque Mondiale, Diagnostic-pays systématique : Tunisie, 2015 ;
3. Projet de réforme du système fiscal tunisien, Ministère de l'Economie et des Finances, Les Assises Nationales de la Fiscalité, 12 et 13 novembre 2014 ;
4. Banque Mondiale, Programme de Développement Urbain et de Gouvernance Locale (PDUGL), Évaluation des Systèmes Environnementaux et Sociaux (ESES), 19 juin 2014 ;
5. Banque Mondiale, « *La révolution inachevée, créer des opportunités, des emplois de qualité et de la richesse pour tous les Tunisiens* » Mai 2014 ;
6. Banque Mondiale, Document d'Evaluation du Programme pour un crédit proposé pour un montant de 300 Millions de Dollars EU, à la Tunisie pour le Programme de Développement Urbain et de Gouvernance Locale, le 23 mai 2014 ;
7. La décentralisation en Tunisie – rapport du 22 juillet 2013 - Lebanese Center for Policy Studies ;
8. B. Dafflon et G. Gilbert, 2013, *L'économie politique et institutionnelle de la décentralisation en Tunisie : état des lieux*, Université de Fribourg Suisse et Ecole Normale Supérieure Cachan France, et Banque Mondiale, Washington, *Rapport à l'Appui de la Décentralisation en Tunisie* (version provisoire 24 juin 2013) ;
9. Banque Mondiale, Préparation du PACT, Programme d'Appui aux Collectivités Territoriales, Etat des lieux des finances locales en Tunisie, Mai 2013 ;
10. OECD 2013, *Strengthening Fiscal Transparency for Better Public Governance in Tunisia*
11. Performance de la Gestion Finances Publiques en Tunisie, Rapport final, Juin 2010.

Textes du cadre juridique et réglementaire

1. La Constitution, 2014 ;
2. Loi n° 75-35 du 14 mai 1975 portant loi organique du budget des collectivités locales et tous les textes qui l'ont complété ou modifié notamment la Loi Organique n° 2007-65 du 18 décembre 2007, modifiant la loi organique du budget des collectivités publiques locales ;
3. Loi n°75-33 du 14 mai 1975, portant promulgation de la loi organique des communes ;

4. Code de la comptabilité publique promulgué par la loi n°73-81 du 31 décembre 1973, tel que modifié notamment par la loi des finances pour la gestion 2010 ;
5. Loi n° 97-11 du 3 février 1997, portant promulgation du code de la fiscalité locale ;
6. Loi n° 97-83 du 20 Décembre 1997 portant modification de la loi n° 83-112 du 12 décembre 1983, portant statut général des personnels de l'Etat, des collectivités locales et des établissements publics à caractère administratif ;
7. Décret n° 2014-3505 du 30 septembre 2014, fixant les conditions d'attribution des prêts et d'octroi des subventions par la caisse des prêts et de soutien des collectivités locales ;
8. Décret n°2014-1039 du 13 mars 2014 portant réglementation des marchés publics ;
9. Décret n° 2014-3505 du 30 septembre 2014 fixant les conditions d'attribution des prêts et d'octroi des subventions par la caisse des prêts et de soutien des collectivités locales ;
10. Décret-loi n° 2011-54 du 11 juin 2011, modifiant et complétant le décret-loi n°2011-41 du 26 mai 2011 relatif à l'accès aux documents administratifs des organismes publics
11. Décret n° 98-1428 du 13 juillet 1998 ;
12. Décret n° 97-1135 du 16 juin 1997, fixant les conditions d'attribution des prêts et d'octroi des subventions par la caisse des prêts et de soutien des collectivités locales ;
13. Arrêté du ministre de l'intérieur et du ministre des finances du 29 décembre 2015 fixant les critères d'évaluation annuelle et indépendante des performances des collectivités locales mentionnés à l'article 11 du décret 2014-3505 du 30 septembre 2014 ;
14. Arrêté du ministre de l'intérieur et du ministre des finances du 13 juillet 2015, fixant les conditions minimales requises pour le transfert des subventions annuelles par la caisse des prêts et de soutien des collectivités locales aux collectivités locales ;
15. Arrêté du ministre de l'intérieur et du ministre des finances du 03 Août 2015, fixant les modalités de calcul des subventions globales non affectées mentionnées à l'article 6 du décret 2014-3505 du 30 septembre 2014 ;
16. Arrêté conjoint du ministère de l'intérieur et des finances du 31 mars 2008 relatif à la promulgation de la nomenclature budgétaire ;
17. République Tunisienne, Ministère des Finances, Nomenclature des Pièces Justificatives des dépenses publiques, Instruction Générale N°2 du 5-11-1996 ;
18. Note commune N° 10 du 18 Janvier 2012 du Ministre des Finances ;
19. Circulaire n°5 du 26 février 2015 relative à l'élaboration du projet de document d'orientation du plan de développement pour la période 2016-2020 ;
20. Circulaire n°4 du Ministre de l'Intérieur du 7 mars 2014 sur la préparation du nouveau Programme de Développement Urbain et de Gouvernance Locale (PDUGL) ;
21. Code la Fiscalité Locale, *Textes d'applications et texte Connexes*, mise à jour au 1er Janvier 2015.

Budgets, rapports d'exécution budgétaire, comptes financiers, documents comptables : commune de Gafsa

1. Budgets initiaux 2012,2013, 2014. 2015 et 2016 ;
2. Comptes financiers pour les exercices 2012 à 2014, données provisoires 2015 ;
3. Etats du Progiciel National d'aide à la décision Budgétaire ADEB
 - Etat instantané des crédits d'engagement, d'ordonnement et de paiements de la période 2012-2015*
 - Etat détaillé des dépenses de la période 2012-2015*
 - Etat instantané de suivi des recettes de la période 2012-2015*
 - Etat de suivi des crédits affectés titre 2 sections 3 et 4 de la période 2012-2015*
 - Etat instantané des amendements du Budget de la période 2012-2015*
 - Etat des disponibilités de la période 2012-2015*
 - Etat Global des propositions d'engagement de la période 2012-2015*
 - Etat global des ordonnancements de la période 2012-2015*
4. Note de présentation des projets du Budgets 2015 et 2016 ;
5. Arrêtés municipaux des taxes et redevances perçues ;
6. Société régionale de transport "ELKAWAFEL" : dernier comptes certifiés (2013) et rapport du commissaire aux comptes ;
7. Documents examinés à la recette municipale :
 - Rapprochement des derniers extraits CCP avec le livre journal manuel CCP*

Rapprochement du solde CCP sur le compte de l'Etat au 31/12/2015 avec le relevé CCP du 6/01/2016

Rapprochement des derniers relevés de chèques remis à la BCT avec le justificatif remis par la BCT

Contrôle des restes à payer au 31/12/2015 à partir du « 13^{ème} » bordereau produit à la Trésorerie Régionale des Finances : virements au 31/12/2015 pour 289 451 TND, bons de caisse de 234 TND (5/09/2014) et de 80 TND (23/12/2015)

Contrôle des opérations figurant sur le compte financier 2014 au titre des « imputations provisoires » à partir des états détaillés

Etat des restes à recouvrer sur loyers communaux (2014) et sur les concessions des marchés (2015)

8. Derniers états mensuels d'exécution budgétaire ADEB produits par le Receveur Municipal ;
9. Convention rééchelonnement des arriérés avec la STEG (Société Tunisienne d'Electricité et de Gaz) du 14/12/2010 pour apurement de la créance sur 7 ans.

Autres documents

1. Institut National de la Statistique, Statistiques issues du Répertoire National des Entreprises, édition 2015 ;
2. Office de Développement du Sud, Gouvernorat de Gafsa en chiffres 2014 ;
3. Chambre Régionale des comptes de Gafsa, Commune de Gafsa, Synthèse du rapport de gestion 2005-2009 et rapport 2010 sur la qualité des comptes 2010 ;
4. Chambre Régionale des comptes de Gafsa, Société Régionale de Transport de Gafsa « El Kawafel », Synthèse du rapport (gestion 2006-juin 2011) ;
5. Guide pratique des projets d'investissement des collectivités locales, coédité par le Ministère de l'Intérieur et la CPSCL, édition 2003 ;
6. Brochures de la DGI en arabe publiées en 2015 ;
8. Charte du contribuable ;
9. Guide de procédures relatif à la direction générale de contrôle des dépenses publiques, juillet 1999 ;
10. Agence de Promotion de l'Industrie (API)/ CEPI, 2009, Etude sur les perspectives de développement industriel du Gouvernorat de Gafsa : Synthèse ;
11. Plan Communal de Gestion des Déchets – septembre 2013 – GIZ Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit ;
12. Gouvernorat de Gafsa en chiffres, Office du développement du Sud (ODS), 2013
13. Evaluations PEFA 2015 : Sousse, Sfax, Tunis et Gabès.

Sites Web consultés

Site du PEFA : www.pefa.org

Site de la Ville de Gafsa (ancien site) : www.commune-gafsa.gov.tn

Site de l'Observatoire National des Marchés Publics : www.marchespublics.gov.tn

Site du Ministère des Finances : www.finances.gov.tn

Site de l'Institut National de la Statistique : www.ins.tn

Site de la Cour des Comptes : www.courdescomptes.nat.tn

Site du MEF/DGI : www.finances.gov.tn

Site de l'Office de Développement du Sud : www.ods.nat.tn