



TUNISIE

EVALUATIONS PEFA 2015 - 2016
DES COLLECTIVITES LOCALES



RAPPORT DE SYNTHÈSE
SUR LA PERFORMANCE DE LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES
RAPPORT DE SYNTHÈSE

Rédigé par Roger PICARD et Ahmed GUIDARA

06 Avril 2018

SOMMAIRE

ABREVIATIONS.....	4
AVANT PROPOS.....	6
RESUME.....	9
A). Les principaux constats de l'évaluation PEFA.....	9
B). Les principales pistes d'action.....	10
I – LA SYNTHÈSE DU CYCLE D'ÉVALUATION.....	11
Les données générales des communes, objet de l'évaluation.....	11
A). Les aspects majeurs des évaluations PEFA des 7 communes.....	14
1. La nécessité de tenir compte des apports du nouveau Cadre PEFA (2016).....	14
2. Les conclusions générales du cycle d'évaluation.....	15
3. L'intérêt d'une approche comparée avec les résultats du PEFA 2015 de l'État.....	17
B). L'analyse des résultats consolidés par piliers PEFA 2011.....	19
1. La crédibilité du budget.....	19
2. L'exhaustivité et la transparence des finances publiques.....	20
3. La budgétisation fondée sur les politiques publiques.....	21
4. La prévisibilité et le contrôle de l'exécution du budget.....	22
5. La comptabilité, l'enregistrement de l'information et les rapports financiers.....	25
6. La surveillance et la vérification externes.....	26
7. Les autres indicateurs.....	28
7.1. La prévisibilité des transferts de l'Etat.....	28
7.2. Les pratiques des bailleurs de fonds.....	28
C). Les résultats liés aux principaux apports du Cadre PEFA 2016.....	29
1. La gestion des actifs et des passifs.....	29
2. La stratégie budgétaire et l'établissement du budget fondés sur les politiques publiques.....	31
3. La comptabilité et le reporting.....	33
4. La supervision et l'audit externes.....	34
II – LES PREREQUIS DE LA DÉCENTRALISATION.....	36
A). Les conditions d'une décentralisation réussie ne sont pas encore réunies.....	36
1. L'autonomie juridique.....	36
2. L'autonomie financière.....	36
3. Les capacités en ressources humaines.....	37
B). La Tunisie ne dispose pas de plan intégré des réformes des finances publiques.....	37
1. Les textes fondamentaux.....	37

2. Les systèmes d'information.....	38
C). Des actions ont toutefois été engagées dans le processus de décentralisation.	39
1. L'apport de la nouvelle Constitution.....	39
2. L'approche par la performance.....	41
3. Les réflexions engagées sur le processus de la décentralisation financière.	42
4. La modernisation des missions et de la méthodologie de la Cour des Comptes.....	44
III – LES PISTES D'ACTION AU NIVEAU NATIONAL.....	45
A - La stratégie de réforme de la gestion des finances publiques.....	45
1. Les objectifs généraux.....	45
2. Le champ de la stratégie.....	45
B - Les orientations proposées.....	48
1. La présentation synthétique des pistes d'action.....	48
2. La présentation détaillée des pistes d'action.....	49
C - Le tableau des actions.....	50
Axe 1. Garantir la transparence du système de gestion des finances publiques.....	50
Axe 2. Renforcer les capacités.....	52
Axe 3. Inscrire le budget dans le cadre d'une stratégie pluriannuelle des politiques publiques..	54
Axe 4. Garantir la maîtrise de l'exécution budgétaire.....	55
ANNEXES.....	58
Annexe 1 - Lettre d'information des autorités tunisiennes sur la mission de juillet 2017.	58
Annexe 2 - Liste des rapports PEFA.....	60
Annexe 3 - Tableau synthétique et consolidé des notes par Indicateurs de Performance (IPs)..	61
Annexe 4 - Liste des personnes rencontrées au cours de la mission de juillet 2017.....	64

ABREVIATIONS

ADEB	Système informatique d'Aide à la Décision Budgétaire
AE	Autorisations d'Engagement
AFD	Agence Française de Développement
ANME	Agence Nationale de Maitrise des Énergies
ARP	Assemblée des Représentants du Peuple (Parlement)
BAD	Banque Africaine de Développement
CBMT	Cadre Budgétaire à Moyen Terme
CDMT	Cadre des Dépenses à Moyen Terme
CE	Crédits d'Engagement
CFAD	Centre de Formation et d'Appui à la Décentralisation
CGF	Contrôle Général des Finances
CGSP	Contrôle Général des Services Publics
CL	Collectivité(s) Locale(s)
CM	Conseil Municipal
CNNCP	Conseil National des Normes des Comptes Publics
COFOG	Classification of the Functions of Government
COSEM	Comité de suivi et d'enquête des marchés publics
CP	Crédits de paiement
CPSCL	Caisse des Prêts et Soutien aux Collectivités Locales
CRC	Chambres Régionales des Comptes
CROP	Contrôle Régional des Dépenses Publiques
DGCL	Direction Générale des Collectivités Locales
DGCPR	Direction Générale de la Comptabilité Publique et du Recouvrement
DGI	Direction Générale des Impôts
GBO	Gestion Budgétaire par Objectifs
GFP	Gestion des Finances Publiques
GRB	Gestion des ressources budgétaires
HCCAF	Haut Comité du contrôle administratif et financier
INSAF	Système informatique de gestion de la paye
INTOSAI	Organisation internationale des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques
IPSAS	International Public Sector Accounting Standards/Normes internationales de gestion comptable des institutions publiques
MINFI	Ministère des Finances
Min In	Ministère de l'Intérieur
NA	Non Applicable
NN	Non Noté
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Économique
ONMP	Observatoire National des Marchés Publics
PARC	Programme d'Appui et de Renforcement des Capacités
PEFA	Public Expéditeur and Financial Accountability / Dépense Publiques et Responsabilité Financière
PDUGL	Programme de Développement Urbain et de Gouvernance Locale
PIB	Produit Intérieur Brut

PPP	Partenariat Public Privé
RAFIC	Rationalisation des Actions Fiscales et Comptables
RH	Ressources humaines
RM	Recette Municipale
SECO	Secrétariat d'État à l'économie Suisse
SI	Système d'Information
TCL	Taxe sur les établissements à caractère industriel, commercial ou professionnel
TF	Taxes foncières
TRF	Trésorerie Régionale des Finances

AVANT PROPOS

CONTEXTE

La nouvelle Constitution promulguée le 27 janvier 2014 ouvre une nouvelle étape dans le processus de décentralisation en Tunisie. Elle a ainsi conduit la communauté des donateurs à apporter son soutien aux administrations locales (municipalités) en Tunisie.

Dans ce contexte, la Banque mondiale a lancé le *programme de développement urbain et de gouvernance locale* (PDUGL) afin d'accompagner le processus de décentralisation (accroître l'autonomie de gestion et de responsabilisation des municipalités) et d'aider ainsi le Gouvernement Tunisien dans les chantiers des réformes entamés depuis 2014 (rédaction des textes d'applications des dispositions du chapitre 7 de la Constitution).

À ce titre, la Banque mondiale a apporté son assistance technique à la direction générale des Collectivités Locales (DGCL) en soutenant un ensemble d'évaluations de PEFA infranationaux de 7 municipalités¹ représentant les principales villes de Tunisie.

Les évaluations réalisées en 2015 et 2016 permettent de :

- Dresser un diagnostic de la performance de la gestion des finances publiques à l'échelon municipal comme système efficace de gestion des finances publiques efficaces, essentiel à la mise en œuvre des politiques de développement, des investissements publics et des prestations des services publics ;
- Mieux définir et planifier, avec une approche participative, les réformes requises en la matière.

OBJECTIFS GÉNÉRAUX DE LA MISSION.

La présente mission s'inscrit dans la logique d'accompagnement de la Banque mondiale en fournissant une note de synthèse sur les évaluations PEFA des 7 municipalités intégrant aussi celle de l'État et à dresser les principales recommandations au niveau national.

Dans un second temps, une mission sur place à Tunis au cours de l'automne 2017 permettra de produire une proposition de plan d'action pluriannuel, détaillant les actions à conduire au niveau central et au niveau des communes.

MÉTHODOLOGIE / LIVRABLES

Le respect du cadre méthodologique PEFA

Le Cadre d'évaluation de la gestion des finances publiques du PEFA a été respecté par l'ensemble des évaluateurs ; le processus d'assurance qualité suivi durant la réalisation des rapports d'évaluation a répondu à toutes les exigences du Secrétariat PEFA (obtention de la mention « **PEFA CHECK** » et mise en ligne des rapports).

Le Cadre PEFA permet d'évaluer la transparence et le respect du principe de responsabilité en termes d'accès à l'information, de reporting et d'audit, et de dialogue sur les politiques et

¹Tunis, Sfax, Sousse, Gabès, Gafsa, Kasserine et Kairouan.

mesures de GFP. Il s'appuie sur des critères objectifs et transparents et sur une série normalisée d'indicateurs que chaque évaluateur doit respecter (détail ci-après I – La synthèse du cycle d'évaluation / B. l'analyse consolidée des résultats).

Chaque composante d'indicateur est notée séparément sur une échelle ordinale à quatre niveaux (A, B, C et D), sur la base de critères précis établis pour chaque composante :

- La note A reflète la norme internationale de la "bonne pratique" et D, une performance inférieure au niveau de base ;
- C correspond au niveau de performance de base, conforme aux bonnes pratiques internationales.

Par ailleurs, Il peut exister deux cas dans lesquels aucune note n'est attribuée à un indicateur ou à une composante :

- Mention « non noté » (NN), faute d'informations insuffisantes pour noter un indicateur ou l'une de ses composantes ;
- Mention « Non applicable » (NA) pour un indicateur ou une composante ne s'appliquant pas au système public évalué.

La mission de juillet 2017

Les travaux en amont.

Les travaux de synthèse des 7 évaluations précitées(annexe 2 – liste des rapports PEFA) par les deux experts retenus, MM. Roger PICARD, expert international en gestion des finances publiques et en audit, et Ahmed GUIDARA expert en évaluation PEFA et finances publiques, ont été réalisés à leur domicile sur une durée de 5 jours pour chacun d'entre eux.

(i) Ils intègrent les résultats de l'évaluation PEFA de l'État de Tunisie, publiés en 2016, compte tenu des liens étroits entre l'État et les collectivités locales, dans un contexte plus proche de la déconcentration que de la décentralisation, et du fait que le cadre d'évaluation PEFA appliqué à l'échelle infranationale évalue les communes sur des aspects, sur lesquels elles n'ont aucun pouvoir d'action ; elles dépendent en effet de la réglementation nationale (classification du budget, procédures de la commande publique, planification pluriannuelle des investissements, recouvrement des contributions fiscales par l'État, contrôles et vérifications externes).

(ii) Les principales orientations nationales proposées ont été dressées dans ce cadre.

La mission sur place.

La mission s'est poursuivie sur place à Tunis du 10 au 14 juillet 2017 par M. Ahmed GUIDARA, accompagné de M. Medhi EL BATTI, spécialiste en gestion financière à la Banque mondiale (Bureau de TUNIS), chargé par ailleurs de conduire cette mission.

Elle visait à : (i) rencontrer les différentes parties prenantes (annexe 3 – liste des personnes rencontrées) afin de rassembler et synthétiser les conclusions ; (ii) formuler des recommandations aux vues des rapports de diagnostic PEFA et des rencontres effectuées au cours de la mission ; (iii) présenter les résultats et les grandes lignes du plan d'action national au cours d'un atelier de restitution le 14 juillet 2017.

Livrables.

La mission se conclut par la production du PPT (réunion de restitution) et du présent rapport.

Le rapport provisoire a été produit le 31 juillet 2017 à la relecture du Secrétariat PEFA, des prestataires techniques financiers et des autorités et institutions tunisiennes.

Un délai final jusqu'au 15 septembre 2017 a été prévu pour la soumission des commentaires par les réviseurs. Les administrations de tutelle (ministères de la décentralisation et des finances), les communes, la BAD et l'AFD n'ont pas fait d'observation.

	Date de transmission du rapport	Date des commentaires Réviseurs
Rapport provisoire :		
- Secrétariat PEFA		31/08/2017
- Banque Africaine de Développement		Néant
- Banque Mondiale		31/08/2017
- SECO		26/09/2017
- AFD	31/07/2017	Néant
- Cour des Comptes		14/08/2017
- Ministère de la décentralisation		Néant
- Ministère des finances		Néant
- les 7 communes concernées		Néant

Le présent rapport tient compte des commentaires faits par les réviseurs.

La mission de finalisation.

Les deux experts élaboreront sur place à Tunis un plan d'action national pluriannuel, détaillé selon les propositions-clés présentées par les experts, à travers la production des fiches d'actions déclinées en tâches ou activités avec les estimations financières, calendriers prévisionnels, acteurs principaux, etc.

L'état d'avancement des actions sera mesuré au cours des périodes concernées.

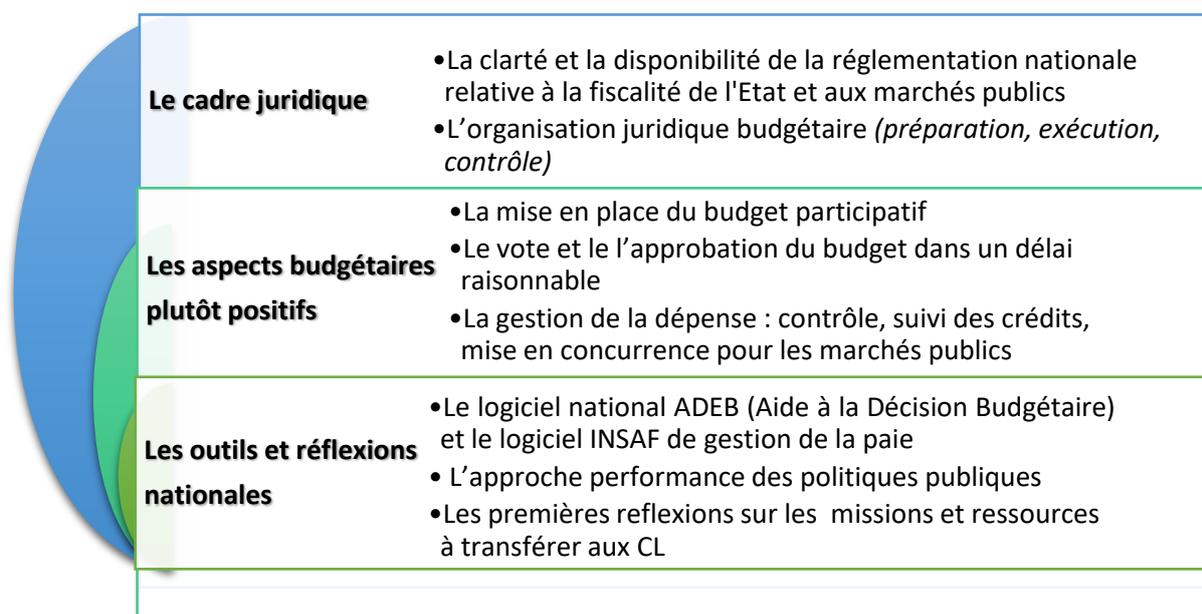
La mission accordera une importance majeure aux modes d'application du plan d'action proposé et notamment au besoin d'accompagnement et d'assistance pour la conduite du changement.

RESUME

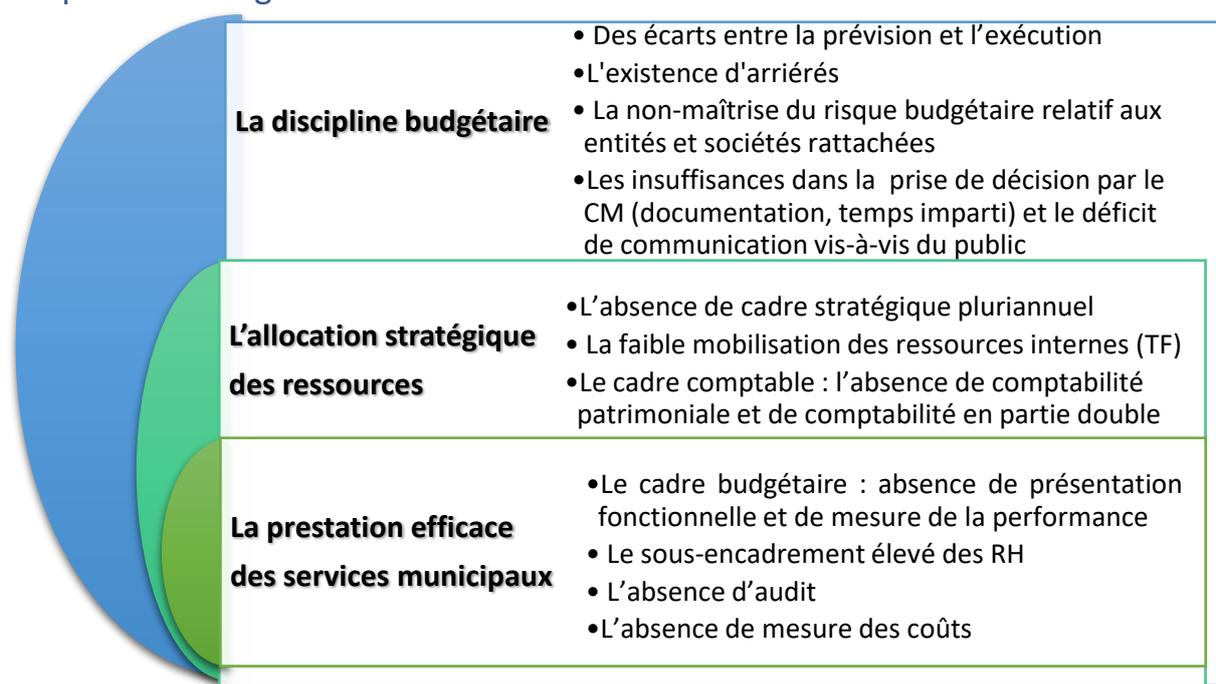
A). Les principaux constats de l'évaluation PEFA.

La notation des indicateurs est dans l'ensemble homogène (cf. annexe 3 – Tableau synthétique et consolidé des notes par indicateurs de performance), à l'exception de 3 indicateurs : stocks et suivi des arriérés (PI-4), caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget (PI-11) et qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année (PI-24).

Les atouts sur lesquels capitaliser



Les points de fragilité



B). Les principales pistes d'action.

Les pistes d'action au niveau national se déclinent en 5 axes, comportant chacun des objectifs, des résultats attendus et des actions.

Axe 1 - Garantir la transparence du système de gestion des finances publiques

Objectif 1. Traduire la transparence et l'exhaustivité du système de gestion des finances publiques dans un cadre réglementaire.

Objectif 2. Réformer le système comptable afin de produire des informations fiables et exhaustives.

Objectif 3. Rénover le système d'information budgétaire et comptable.

Objectif 4. Favoriser l'information et l'association de la population au processus budgétaire.

Objectif 5. Favoriser la prise de décision des assemblées délibérantes.

Axe 2 - Renforcer les capacités.

Objectif 6. Renforcer la conduite du changement au niveau national.

Objectif 7. Adapter le cadre institutionnel des Collectivités Locales.

Objectif 8. Adapter les ressources humaines à la mise en œuvre des réformes.

Objectif 9. Former les élus et les personnels des CL à la gestion des finances publiques.

Axe 3 - Inscrire le budget dans le cadre d'une stratégie pluriannuelle des politiques publiques.

Objectif 10. Traduire les politiques publiques dans le cadre du budget.

Objectif 11. Articuler les stratégies de développement et le cycle budgétaire.

Objectif 12. Favoriser la responsabilisation des acteurs locaux dans la mise en œuvre des politiques publiques.

Axe 4 - Garantir la maîtrise de l'exécution budgétaire.

Objectif 13. Améliorer l'autonomie financière des collectivités locales quant aux recettes.

Objectif 14. Améliorer l'autonomie budgétaire quant à la gestion des dépenses.

Axe 5 - Améliorer le contrôle financier interne et externe

Objectif 15. Se référer aux bonnes pratiques internationales de la maîtrise des risques.

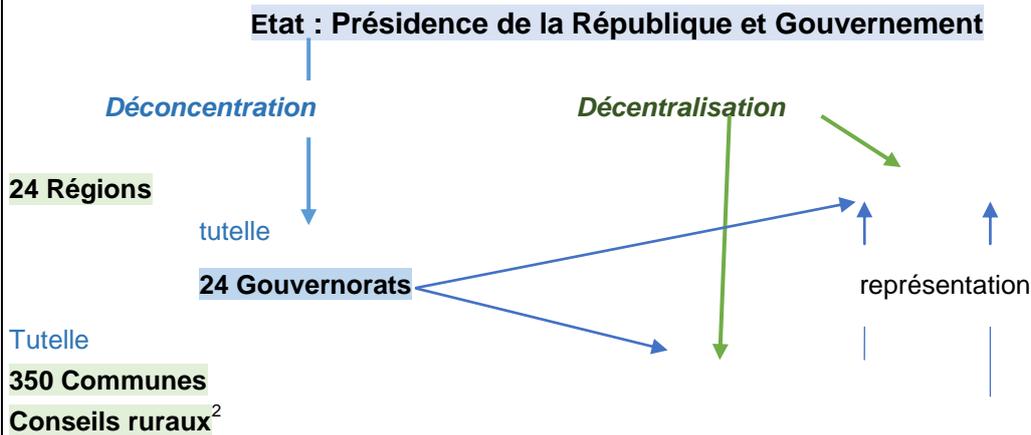
Objectif 16. Consolider le dispositif de contrôle externe.

I – LA SYNTHÈSE DU CYCLE D’ÉVALUATION

Les données générales des communes, objet de l’évaluation.

Le 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 chaussées³, 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.

Les enjeux budgétaires

Les opérations budgétaires des collectivités locales ne représentent que 5% de celles de l’Etat, et sont dépendantes des financements alloués par l’Etat pour plus de 40% en

² Territoires non érigés en communes

³ Les routes dites classées à l’intérieur de la commune (principales routes) sont gérées par l’Etat.

moyenne. Les dépenses d'investissement sont relativement faibles par rapport au montant total des dépenses exécutées.

Données pour les 7 communes (en MD):

	Recettes Totales	Dépenses Totales	Investissements
Ensemble des collectivités locales de Tunisie (2014)⁴	1 232	836	
TUNIS (2014)	148,8	115,2	21,9
KAIROUAN (2015)	20,6	13,9	3,8
KASSERINE (2015)	9,5	7,7	0,9
GABES (2014)	15,9	10,3	3,3
GAFSA (2015)	11,7	9,5	2,0
SFAX (2013)	25,9	29,1	3,6
SOUSSE (2013)	28,1	19,7	2,2

Sources: Comptes financiers et données du Ministère des Finances et de la CPSC.

Les principales données socio-économiques par Gouvernorat

Les données sont détaillées dans les rapports d'évaluation PEFA, comme les principaux indicateurs économiques de l'Etat.

Situation nationale.

La croissance annuelle, de l'ordre de 4,5 % sur les années 2000/2010, est en retrait au cours de ces dernières années⁵. Le PIB en volume a enregistré au 2^{ème} trimestre 2017 une croissance de 1.8 % par rapport au même trimestre de l'année 2016 et de 0.1% par rapport au 1er trimestre 2017. Le ralentissement des industries manufacturières, les longues grèves dans le secteur des phosphates et l'importance des répercussions des attentats terroristes du Bardo et de Sousse sur le secteur du tourisme dont les recettes ont baissé de 35,13 % en 2015, expliquent cette situation.

Dans ce contexte le taux de chômage reste à un niveau élevé, 15,3 % au deuxième trimestre 2017 (dont 22,7 % pour les femmes), certes inférieur à lui de l'année 2011 au cours de laquelle il avait atteint 18,9 % mais encore supérieur de plus de 2 points à celui de 2010.

L'inflation globale a continué de diminuer en 2015. Après un pic de 6,3 % en juin 2013, elle est revenue à 4,8 % en rythme annuel en décembre 2014, et s'établissait à 4,2 % en août 2015.

La situation économique reste fragile et vulnérable et dans ce contexte la capacité de l'État à réunir les conditions d'une relance durable de l'économie sera déterminante.

Situation pour les communes, objet de l'évaluation PEFA.

Les éléments ci-après, relevés par l'Institut National de la Statistique lors du recensement général de la population et de l'habitat (2014), permettent d'avoir les résultats sur l'ensemble du pays et de mesurer les écarts entre les gouvernorats sur des aspects majeurs (pourcentage de la population âgée de moins de 20 ans ; taux de chômage notamment ceux des femmes et des diplômés de l'enseignement supérieur ; taux de scolarisation ; répartition des actifs ; taux de raccordement aux réseaux ; équipements de communication).

⁴Données du Ministère des Finances et de la CPSC.

⁵1,9 % en 2011, 3,9 % en 2012, 2,4 % en 2013, 2,3 % en 2014, 0,8 en 2015

	Population		Taux de chômage			Taux de scolarisation	
	Total	% moins de 20 ans	Total	Femmes	Diplômés du supérieur	En supérieur (19-24 ans)	6-14 ans
Tunisie	11 000 000	32,8	14,8	22,4	20,1	40,9	95,9
TUNIS	1 100 000	27,4	13,9	18,6	12,5	54,3	98,2
KAIROUAN	570 400	36,1	17,0	28,9	26,6	31,4	92,7
KASSERINE	440 000	36,9	22,4	38,9	34,8	32,4	90,1
GABES	374 000	32,4	19,1	37,1	34,9	45,9	97,1
GAFSA	337 000	32,0	26,3	43,7	41,5	42,8	96,3
SFAX	955 000	31,7	11,9	20,6	17,5	41,2	95,4
SOUSSE	675 000	32,9	11,5	16,0	15,5	43,8	96,5

Sources : INS – Recensement général de la population et de l'habitat (2014)

	Répartition des actifs							
	Agriculture et pêche	Mines et énergies	Industries manufacturières	BTP	Commerce	Transports	Education, santé, services administratifs	Autres services
Tunisie	10,5	1,7	18,3	14,5	13,2	4,9	25,1	11,7
TUNIS	0,8	2,7	11,9	11	19,2	9,0	26,5	31,2
KAIROUAN	24,2	1,1	9,0	21,9	14,0	3,8	20,7	5,1
KASSERINE	17,0	0,8	6,8	25,6	10,7	3,7	30,8	4,4
GABES	11,0	2,5	14,5	20,2	13,2	4,5	26,6	7,3
GAFSA	8,8	10,6	7,7	12,3	9,5	4,6	41,1	5,1
SFAX	7,9	1,8	23,2	15,0	14,1	5,2	21,0	11,7
SOUSSE	3,1	1,1	25,0	13,8	12,5	4,9	21,1	18,4

Sources : INS – Recensement général de la population et de l'habitat (2014)

Indicateurs (Taux des ménages-logements)	Taux moyen national	Tunis	Gabès	Gafsa	Kairouan	Kasserine	Sfax	Sousse
Raccordement au réseau d'électricité	96,5	99,9	97,7	93,1	92,6	92,9	98,0	98,0
Raccordement au réseau d'eau potable	84,6	96,4	88,8	80,6	63,4	60,2	86,4	94,4
Raccordement au réseau d'assainissement	61,4	97,2	60,5	52,6	32,0	33,0	48,5	80,0
Équipement en téléviseurs	94,8	96,4	94,5	94,8	93,7	89,3	96,2	96,5
Équipement en téléphones portables	97,1	98,5	98,3	97,7	94,7	95,1	97,3	97,5
Connexion à internet	28,8	46,9	28	23,8	10,4	11,2	29,1	37,1
Possession d'une voiture	27,2	34,7	26,4	18,4	17,9	17,5	34,7	29,0

Sources : INS – Recensement général de la population et de l'habitat (2014)

La présente synthèse concilie les résultats des évaluations fondées sur le cadre de référence PEFA 2011 et les constats tirés du nouveau cadre PEFA 2016, dont le détail figure respectivement aux sous-parties B - *Analyse des résultats consolidés par piliers PEFA 2011* et C - *Les résultats liés aux principaux apports du Cadre PEFA 2016*.

A). Les aspects majeurs des évaluations PEFA des 7 communes.

1. La nécessité de tenir compte des apports du nouveau Cadre PEFA (2016).

Le nouveau Cadre d'évaluation de la gestion des finances publiques produit par le Secrétariat PEFA en 2016 enrichit le cadre PEFA 2011 qui avait été retenu pour l'évaluation des 7 municipalités.

Il tient compte des changements du paysage des réformes de la gestion des finances publiques (GFP) et de l'évolution des bonnes pratiques lors des dix dernières années. Il retient ainsi un nouveau pilier (gestion des actifs et des passifs) et porte ainsi à 7 le nombre de piliers pour apprécier la performance de la gestion des finances publiques :

- Fiabilité du budget ;
- Transparence des finances publiques ;
- Gestion des actifs et des passifs ;
- Stratégie budgétaire et établissement du budget fondés sur les politiques publiques ;
- Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget ;
- Comptabilité et reporting ;
- Supervision et audit externes.

Il se traduit aussi par le changement de piliers de certains indicateurs et par la création de 4 indicateurs :

Cadre 2011	Cadre 2016
Crédibilité du budget : 4 - <i>Stocks et suivi des arriérés de paiement</i>	Gestion des actifs et des passifs : 13 - <i>Gestion de la dette</i>
Cycle budgétaire - Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget : 17 - <i>Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties</i>	Gestion des actifs et des passifs : 13 - <i>Gestion de la dette</i> Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget : 21 - <i>Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses</i>
Cycle budgétaire - Comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers : 23 - <i>Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation de services primaires</i>	Transparence des finances publiques : 8 - <i>Informations sur les performances des services publics</i>
Cycle budgétaire - Surveillance et vérification externes : 27 - <i>Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif</i>	Stratégie budgétaire et établissement du budget fondés sur les politiques publiques : 18 - <i>Examen des budgets par le pouvoir législatif</i>
	Gestion des actifs et des passifs : 11 - <i>Gestion des investissements publics</i> 12 - <i>Gestion des actifs publics</i>
	Stratégie budgétaire et établissement du budget fondés sur les politiques publiques : 14 - <i>Prévisions macroéconomiques et budgétaires</i> 15 - <i>Stratégie budgétaire</i>

Au demeurant, certains indicateurs existants ont été enrichis et affinés, tandis que les critères de performance ont été révisés.

2. Les conclusions générales du cycle d'évaluation.

Pour les raisons précitées, les données ci-après se réfèrent aux piliers du nouveau Cadre PEFA 2016, notamment pour le nouveau pilier « gestion des actifs et des passifs ».

(i) Fiabilité du budget.

Points positifs	Points de fragilité
Respect des crédits budgétaires.	1. A l'exception de Tunis, sous-consommation des crédits, essentiellement pour l'investissement. 2. Non-maîtrise des recettes exceptionnelles versées par l'Etat (des écarts par rapport au budget initial des collectivités locales).

(ii) Transparence des finances publiques.

Points positifs	Points de fragilité
1. Mise en place effective et progressive du budget participatif. 2. Intégration des dépenses extrabudgétaires dans le compte financier (ne concerne que la ville de Tunis).	1. Absence de présentation des budgets par fonctions (performances des politiques publiques). 2. Documentation budgétaire incomplète vis-à-vis des conseils municipaux, à l'exception de Tunis 3. Absence d'une large diffusion aux citoyens des informations budgétaires (<i>mais, engagement des autorités communales à mettre en ligne ces informations sur le site web des communes</i>)

(iii) Gestion des actifs et des passifs.

C'est un volet majeur de la gestion des finances publiques, car il regroupe la gestion des risques budgétaires, la gestion des investissements et des actifs publics, la gestion de la dette.

Points positifs	Points de fragilité
<u>1. Ville de Tunis :</u> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Suivi formalisé de la dette intérieure et extérieure ▪ Surveillance de la situation financière des associations et établissements bénéficiaires de fonds publics. 	1. <u>Risques budgétaires</u> : à l'exception de Tunis et même si à court terme les risques budgétaires restent faibles, absence d'appréhension du risque budgétaire lié aux entités ou organismes rattachés et aux opérations de concession, et par suite, de production de rapports en ce domaine. 2. <u>Gestion des actifs et des passifs</u> : absence de recensement et de valorisation des actifs,

<p>2. <u>Faible endettement</u> (sauf pour 1 commune visitée).</p>	<p><i>absence de suivi formalisé de la dette par les communes, gestion fragilisée des arriérés.</i></p>
<p>3. <u>Encadrement du processus des prêts et Interdiction d’octroi de garanties</u> par les communes.</p>	<p>3. <u>Gestion des investissements</u>, s’agissant de l’analyse économique des projets et des coûts sur les 3 prochaines années (dépenses d’investissement et dépenses de fonctionnement induites).</p>

(iv) Stratégie budgétaire et établissement du budget fondés sur les politiques publiques.

La stratégie budgétaire et le budget doivent être élaborés dans le respect des politiques budgétaires gouvernementales, des plans stratégiques, et de prévisions macroéconomiques et budgétaires adéquates.

Points positifs	Points de fragilité
<p>1. Existence du Plan d’Investissement Communal et de plans sectoriels.</p> <p>2. Existence d’un calendrier budgétaire, clairement défini au niveau national.</p> <p>3. Vote du budget avant le 1^{er} janvier de l’année concernée.</p>	<p>1. <u>Aspects stratégiques</u> :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Absence de stratégies globales de développement économique et social ; ▪ Absence de cadre budgétaire pluriannuel ; ▪ Absence d’approche budgétaire par la performance. <p>2. <u>Préparation budgétaire</u> : examen fragilisé des projets de budget par les services et les commissions, lié :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ À la réception tardive des directives nationales ; ▪ Aux manques des directives locales sur la fixation d’objectifs.

(v) Prévisibilité et contrôle de l’exécution du budget.

Points positifs	Points de fragilité
<p>Exécution budgétaire</p>	
<p>1. Qualité du dispositif des recettes au niveau national (<i>mise en ligne de la réglementation pour le public, commission de recours, dispositif d’immatriculation, et dans une moindre mesure, dispositif de contrôle</i>).</p> <p>2. Qualité du dispositif général de la dépense (<i>efficacité d’ensemble des contrôles s’appuyant sur la séparation des tâches, réglementation sur les marchés publics marchés publics</i>)</p>	<p>1. Fragilité des recettes gérées directement par les communes, en liaison avec le manque de civisme fiscal des populations (<i>carences dans l’information des populations, des contrôles liés à l’assiette des recettes, du recouvrement des taxes foncières</i>).</p> <p>2. Fragilités relatives aux dépenses (<i>non-cantonnement des engagements à la trésorerie prévisible, incomplétude du dispositif de la paie et de l’information sur</i></p>

	<i>les marchés publics).</i>
Disponibilité des fonds et gestion de la trésorerie.	
Consolidation au niveau du receveur municipal et information partagée avec l'ordonnateur.	Absence de planification de la trésorerie.
Vérification interne	
	Absence de véritables structures d'audit interne au sein des communes

(vi) Comptabilité et reporting.

Points positifs	Points de fragilité
<p>1. <u>Tenue et suivi des opérations</u> : <i>exécution budgétaire, comptes d'imputation provisoire et de trésorerie.</i></p> <p>2. <u>Restitutions</u> en cours d'année, des états d'exécution budgétaire et en fin de gestion, du compte financier dans les délais.</p>	<p>1. <u>Point majeur</u> :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Absence d'une véritable comptabilité générale, en partie double et reflétant les droits constatés et le patrimoine des communes (actif et passif) ; ▪ Par suite, incomplétude des comptes financiers, <p>2. <u>Autres aspects</u> : <i>non-production des états de restes nominatifs des TF, existence d'opérations anciennes d'imputation provisoire.</i></p>

(vii) Supervision et audits externes.

Points de fragilité
Sur les 7 communes, objet du PEFA, seule la ville de Tunis a fait l'objet d'un audit par la Cour des Comptes au cours des 3 dernières années, objet de l'évaluation (2012-2014).

Les résultats agrégés par indicateur sont détaillés dans les points B et C. Ils traduisent surtout les marges de manœuvre pour satisfaire la performance des finances publiques selon des critères PEFA, mais aussi – à un moindre niveau – les atouts sur lesquels capitaliser.

[3.L'intérêt d'une approche comparée avec les résultats du PEFA 2015 de l'État.](#)

L'équipe d'experts a saisi l'opportunité du rapport PEFA national (publié en 2016) pour rapprocher les notes attribuées tant au niveau national qu'au niveau infranational. À ce titre, ils se sont efforcés de trouver les correspondances nécessaires par pilier entre les indicateurs des deux cadres PEFA concernés.

Il convient de noter que l'évaluation de l'Etat s'appuie sur la méthodologie pilote établie par le Secrétariat PEFA en janvier 2015, différente à la fois du Cadre retenu pour les collectivités locales et du Cadre rénové définitif 2016.

Pour faciliter les comparaisons, l'analyse comparée des résultats (§ B ci-après) retient les 6 dimensions du Cadre PEFA 2011 pour les communes et pour l'Etat⁶.

Ces données sont complétées d'une sous-partie mettant en évidence les principaux apports du Cadre PEFA 2016 et des enseignements à en tirer pour les collectivités locales (§ C).

Pour chaque pilier de la gestion des finances publiques (base : PEFA 2016), le rapport présente :

1. L'objectif du pilier ;
2. Les indicateurs et composantes du Cadre PEFA 2016 ;
3. Les résultats synthétiques de l'évaluation PEFA 2015 de Tunisie ;
4. Les résultats agrégés des évaluations PEFA des 7 communes selon le Cadre PEFA 2011, sur la base de la valeur dominante⁷.

Afin de faciliter l'élaboration du plan d'action national et des plans spécifiques à chaque commune, la présentation des tableaux synthétiques fait l'objet de surlignage :

- en vert, lorsque les notes agrégées des évaluations PEFA sont confirmées par la note nationale pour le même indicateur ;
- en jaune, lorsque les résultats par indicateur présentent des disparités entre les 7 communes ;
- en gris, lorsque la note agrégée (C ou D) de l'indicateur pour les 7 communes nécessite une action d'accompagnement au niveau national.

Les indicateurs PI-8, PI-9, PI-23, PI-28, D1 à D3 n'ont pu être notés pour les communes :

- PI-8 sur la transparence des relations budgétaires infra-municipales : absence de niveau de gouvernance inférieur à la commune,
- PI-9 sur l'absence de risques budgétaires imputables aux autres entités du secteur public : absence d'entreprises publiques ou d'agences publiques autonomes relevant de la commune (à l'exception de Tunis), et absence d'entités infranationales à un échelon inférieur à la Commune,
- PI-23 sur la disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation de services primaires : absence de compétence des communes pour les unités de prestation de services axées sur les écoles primaires et les centres de soin de santé primaires,
- PI-28 sur l'examen des rapports de vérification externe par l'assemblée délibérante : absence de rapports de vérification externe au cours des 3 dernières années pour 4 communes ;
- D1 à D3 : absence de projets financés par les bailleurs de fonds au cours des 3 dernières années (à l'exception de Tunis).

⁶ En s'appuyant sur l'annexe 1 du rapport d'évaluation PEFA Tunisie 2016)

⁷ La valeur dominante désigne la valeur la plus représentée.

B). L'analyse des résultats consolidés par piliers PEFA 2011.

1. La crédibilité du budget.

Objectif : Le budget est réaliste et exécuté comme prévu.

Evaluation PEFA de l'État en 2015

INDICATEURS DE PERFORMANCE		
PI-1	Dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	B
PI-2	Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé	NN
PI-3	Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	A
PI-4	Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses	A

La notation NN pour l'indicateur PI-2 traduit la non-détermination par ministère des dépenses d'investissement sur financements extérieurs. Ceci étant, la forte variation de la composition administrative pour des raisons liées aux contraintes économiques sociales mais la Tunisie a réussi à préserver leur composition économique.

Points positifs	Points de fragilité
1. Malgré l'instabilité due aux particularités de la période sous revue, le budget a continué d'être plutôt un outil crédible de programmation et d'exécution, tant pour les dépenses que pour les recettes (dont la réalisation quasi-intégrale des recettes fiscales). 2. Connaissance et suivi des arriérés, qui sont inférieurs à 2% des dépenses totales.	Variation de la composition administrative des dépenses.

Communes (Cadre PEFA 2011)

INDICATEURS DE PERFORMANCE		Gs	Ga	Kai	Ka	Sf	So	Tu	Global
PI-1	Dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	D	D	D	D	C	B	B	D
PI-2	Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé	D+	D+	D+	D+	D+	D+	C+	D+
PI-3	Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	D	D	B	D	B	B	B	B
PI-4	Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses	D+	B+	D+	D+	D+	NN	B	D+

Points positifs	Points de fragilité
1. Respect des crédits budgétaires	1. Sous-consommation des dépenses (à l'exception de Tunis et de Sousse) et écarts dans la composition des dépenses par rapport au budget initial. 2. Non-maîtrise des recettes qui s'écartent des prévisions pour 3 communes, en raison des subventions exceptionnelles de l'Etat, mais aussi au niveau des ressources internes. 3. Gestion fragilisée des arriérés.

Remarque : L'État tunisien, conscient de l'impact négatif des arriérés (149 millions de dinars en fin 2016) la solvabilité et la crédibilité des communes dans leurs relations avec leurs partenaires, a contracté un prêt de 100 millions de dinars auprès de la BAD pour assainir la situation financière de 65 communes en état d'endettement structurel et d'insolvabilité de remboursement.

2. L'exhaustivité et la transparence des finances publiques.

Objectif : Le budget et le suivi des risques budgétaires sont exhaustifs et les informations financières et budgétaires sont accessibles au public.

Evaluation PEFA de l'État en 2015

INDICATEURS DE PERFORMANCE		
PI-5	Classification du budget	C
PI-6	Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire	B
PI-7	Importance des opérations non rapportées	D+
PI-8	Transparence des relations budgétaires intergouvernementales	D+
PI-9	Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public i) Étendue de la surveillance de l'administration centrale sur les agences et entreprises publiques. ii) Étendue du contrôle de l'administration centrale sur la situation budgétaire des administrations décentralisées.	C+
		C
		A
PI-10	Accès du public aux principales informations budgétaires	D

Points positifs	Points de fragilité
<p>1. Les informations contenues dans la documentation budgétaire sont plutôt exhaustives par rapport aux critères PEFA (mais absence des avoirs financiers dans la documentation financière).</p> <p>2. Les engagements des collectivités locales sont encadrés (<i>contrôle budgétaire, autorisation d'emprunter, vote du budget en équilibre, interdiction d'accorder des garanties</i>) et ne doivent donc pas entraîner des obligations pour l'Etat.</p>	<p>1. Nomenclature budgétaire incomplète : <i>absence de nomenclature fonctionnelle</i>.</p> <p>2. Des opérations non rapportées (certains établissements publics nationaux administratifs).</p> <p>3. Information tardive des collectivités locales sur les ressources mises à leur disposition.</p> <p>4. Faible supervision financière des agences et entreprises publiques.</p> <p>5. Non accessibilité au public de documents budgétaires (selon les critères PEFA). Mais des efforts depuis 2011 pour rendre les documents budgétaires accessibles au public.</p>

Communes (Cadre PEFA 2011)

INDICATEURS DE PERFORMANCE		Gs	Ga	Kai	Kas	Sf	So	Tu	Global
PI-5	Classification du budget	D	D	D	D	D	D	D	D
PI-6	Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire	B	B	B	C	B	B	A	B
PI-7	Importance des opérations non rapportées de l'administration municipale	A	B	B	B	D+	D+	D	B

PI-8	Transparence des relations budgétaires infra-municipales	NA							
PI-9	Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public : <i>(i) Étendue de la surveillance exercée par l'administration municipale sur les agences publiques autonomes et les entreprises publiques.</i> <i>(ii) Étendue du contrôle de l'administration municipale sur la situation budgétaire des administrations décentralisées.</i>	NA	NA	NA	NA	NA	NA	C	C
								NA	
PI-10	Accès du public aux principales informations budgétaires	D	D	D	D	D	D	C	D

Points positifs	Points de fragilité
1. La documentation fournie dans les documents budgétaires est satisfaite pour la principale municipalité.	1. Absence de présentation du budget par fonctions COFOG (politiques publiques). 2. Documentation incomplète pour l'assemblée délibérante et manque d'informations pour la population. 3. Tunis : Présentation des comptes annuels par les associations et des établissements, à l'exception du plus important et absence de rapport consolidé sur les risques budgétaires globaux.

3. La budgétisation fondée sur les politiques publiques.

Objectif : Le budget est établi en tenant dûment compte des politiques publiques.

Evaluation PEFA de l'État en 2015

INDICATEURS DE PERFORMANCE		
PI-11	Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget	B
PI-12	Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et de la politique des dépenses publiques	C

Points positifs	Points de fragilité
1. Un calendrier budgétaire établi et respecté, laissant au moins 4 semaines pour établir les prévisions budgétaires détaillées. 2. Vote du budget avant le début de l'exercice. 3. Analyse annuelle de la soutenabilité de la dette.	1. Impossibilité pour le Conseil des Ministres d'apporter des ajustements, car intervention juste avant la présentation des estimations budgétaires au législateur. 2. Absence de prévision budgétaire pluriannuelle globale. 3. Absence de précisions sur les coûts d'investissement et de fonctionnement des stratégies sectorielles.

Communes (Cadre PEFA 2011)

INDICATEURS DE PERFORMANCE		Gs	Ga	Kai	Kas	Sf	So	Tu	Global
PI-11	Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget	C+	C	C	D+	C+	NN	B	C
PI-12	Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et de la politique des dépenses publiques	D	D+	D	D	D	D	D	D

Points positifs	Points de fragilité
<u>1. Organisation de la préparation budgétaire</u>	
1. Existence d'un calendrier budgétaire national. 2. Adoption des budgets par les assemblées délibérantes, plutôt dans les délais.	1. Non-respect du calendrier budgétaire dans quelques cas. 2. Réception tardive des directives budgétaires nationales (fin juin/juillet N-1). 3. Absence d'orientations données au niveau local.
<u>2. Planification budgétaire des politiques publiques</u>	
1. Plan d'Investissement communal 2. Existence de quelques plans sectoriels.	1. Absence de stratégie communale de développement économique et social.

4. La prévisibilité et le contrôle de l'exécution du budget.

Objectif : Le budget est exécuté d'une manière ordonnée et prévisible, et des mécanismes existent pour assurer le contrôle et le suivi de l'utilisation des fonds publics.

Evaluation PEFA de l'État en 2015

INDICATEURS DE PERFORMANCE		
PI-13	Transparence des obligations et de l'assujettissement à l'impôt des contribuables	A
PI-14	Efficacité des mesures d'immatriculation et de l'évaluation de l'impôt des contribuables	B+
PI-15	Efficacité du recouvrement des contributions fiscales	D
PI-16	Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses	A
PI-17	Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties : * composante i : qualité de l'enregistrement des données sur la dette et des rapports y afférents * composantes ii : degré de consolidation des soldes de trésorerie * composante iii : mécanismes de contraction des prêts et d'octroi des garanties	A A A
PI-18	Efficacité des contrôles des états de paie	B+
PI-19	Passation des marchés publics : transparence, mise en concurrence et mécanismes de dépôt de plaintes	C+
PI-20	Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales	A
PI-21	Efficacité du système de vérification interne	B

Points positifs	Points de fragilité
<p>1. Maîtrise et contrôle des mécanismes d'exécution du budget :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ <u>En dépenses</u> : efficacité d'ensemble des contrôles s'appuyant sur la séparation des tâches, transparence et publicité des marchés publics ; ▪ <u>Pour les recettes fiscales</u> : clarté et accessibilité au public de la réglementation, existence de commissions de recours, système d'immatriculation des contribuables <p>2. Maîtrise de la gestion de la trésorerie et des dettes.</p> <p>3. Exercice de contrôles par les deux corps de contrôles généraux, contrôle général des finances (CGF) et contrôle général des services publics (CGSP).</p>	<p>1. Fragilité de certains aspects de l'exécution budgétaire :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ <u>En dépenses</u> : impossibilité d'évaluer le respect des seuils pour les marchés publics, faute d'un système d'information adapté ; absence de contrôle externe de la paie depuis plusieurs années ; ▪ <u>Pour les recettes douanières</u> : absence totale d'information sur les restes à recouvrer <p>2. Fragilités liées à l'audit :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Absence de fonction d'audit interne au sein des ministères ; ▪ Corps nationaux de contrôle : approche par les risques à parfaire, absence de publication des rapports de mission du CGF (confidentiels), rôle flou du Haut comité du contrôle administratif et financier (HCCAF)⁸.

Communes (Cadre PEFA 2011)

INDICATEURS DE PERFORMANCE		Gs	Ga	Kair	Kas	Sf	So	Tu	Global
PI-13	Transparence des obligations et de l'assujettissement à l'impôt des contribuables	B+	B	NN	C+	B	B+	B	B
PI-14	Efficacité des mesures d'immatriculation et de l'évaluation de l'impôt des contribuables	D+	D+	NN	D+	D+	D+	D+	D+
PI-15	Efficacité du recouvrement des contributions fiscales	NN	D+	D+	D+	D+	D+	D+	D+
PI-16	Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses	D+	D+	D+	C+	D+	D+	D+	D+
PI-17	Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties : * composante i : qualité de l'enregistrement des données sur la dette et des rapports y afférents * composantes ii : degré de consolidation des soldes de trésorerie * composante iii : mécanismes de contraction des prêts et d'octroi des garanties	D	D	D	D	D	C	C	D
		A	B	B	B	B	B+	B+	B
		A	A	A	A	A	A	A	A
PI-18	Efficacité des contrôles des états de paie	D+	D+	B+	D+	D+	D+	D+	D+
PI-19	Passation des marchés publics : transparence, mise en concurrence et mécanismes de dépôt de plaintes	B+	B+	B+	B+	B+	NN	B+	B+
PI-20	Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales	C+	C+	C+	D+	C+	C+	C+	C+
PI-21	Efficacité du système de vérification interne (audit interne et ministères de tutelle)	D	D	D	D	D	D	D+	D

⁸ Le HCCAF est chargé du suivi des rapports de contrôle et d'inspection (Cour des comptes, corps de contrôle généraux et inspections ministérielles) et de la coordination de leurs programmes annuels.

Points positifs	Points de fragilité
Recettes	
<p><u>Au niveau national</u> :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Mise en ligne de la réglementation sur le site du MINEFI et commissions de recours pour le public ; ▪ Dispositif d'immatriculation ; ▪ Dans une moindre mesure, dispositif de contrôle. 	<p><u>Au niveau local</u> :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Réglementation non mise en ligne ou non publiée pour la population ; ▪ Absence ou insuffisance de contrôle pour les TF entre deux recensements décennaux (sous-estimation des bases de 30 et 50%) ; ▪ Des taux de recouvrement préoccupants pour les TF (< à 2%), liés : <ul style="list-style-type: none"> - à la non-distribution de tous les avis d'imposition (6% seulement dans une commune visitée), - à la défaillance des actions contentieuses (absence de compte consolidé du contribuable, de connexion avec le fichier national RAFIC, de poursuites à l'encontre des redevables et de l'inefficacité des pénalités eu égard au faible montant des taxes).
Dépenses	
<p>1. <u>Dispositifs juridiques</u> : Organisation juridique de la chaîne de la dépense. Dispositif juridique de la commande publique (Code des Marchés publics : D 2014-1039 du 13 mars 2014 et guide général des marchés publics). Chaîne de la dépense et contrôle des engagements par le CRDP.</p> <p>2. <u>Respect dans l'ensemble des points majeurs de la dépense</u> Respect du montant des crédits (maîtrise des engagements) et modifications administratives et personnelles intégrées dans les fichiers de la paie en temps opportun.</p>	<p>1. Absence de mécanismes pour les limiter les engagements à la trésorerie disponible.</p> <p>2. Deux points de faiblesse sur l'information du public sur les marchés : - Non-publication du plan des marchés ; - Non-publication des attributions de marchés.</p> <p>3. Processus paie : - Absence de tenue nominative et actualisée de l'état du personnel par le service administratif - Mesure de sécurité fragilisée : non-conservation des données sur des supports magnétiques</p> <p>4. Service fait : dépendance entre les services qui passent la commande et ceux qui réceptionnent ; absence de dispositif de pointage pour le personnel (risques : employés fantômes ou ne respectant pas les horaires).</p>
Disponibilité des fonds, gestion de la trésorerie et de la dette	
<p>1. Gestion consolidée de la trésorerie par les receveurs municipaux.</p> <p>2. Faible endettement dans l'ensemble.</p> <p>3. Encadrement du processus des prêts et Interdiction d'octroi de garanties par les communes.</p>	<p>1. Absence de planification de la trésorerie.</p> <p>2. Non-fixation de plafonds de dépenses en cours d'année aux gestionnaires.</p> <p>3. Absence de suivi formalisé de la dette par les communes.</p>
Dispositif de vérification interne	
	<p>1. Absence de véritable audit interne.</p> <p>2. Quasi-absence de contrôles sur place par la tutelle au cours des 3 dernières années.</p>

5. La comptabilité, l'enregistrement de l'information et les rapports financiers.

Objectif : Des données et des informations appropriées sont produites, conservées et diffusées pour les besoins de maîtrise des prises de décision, de la gestion et de préparation des rapports.

Parmi les indicateurs ci-après, le PI-25 est essentiel pour la transparence du système de gestion des finances publiques :

- Les états financiers consolidés de fin d'exercice doivent être complets en donnant des informations détaillées sur institutions ou organismes rattachés ;
- Les états financiers doivent être compréhensibles pour le lecteur, et présenter de manière transparente et cohérente les informations relatives aux opérations financières, aux actifs et aux passifs, en se référant aux normes comptables internationales ;
- Les états financiers doivent être soumis à une vérification externe annuelle dans un délai raisonnable (production dans les 6 mois à compter de la fin de l'exercice).

Evaluation PEFA de l'État en 2015

INDICATEURS DE PERFORMANCE		
PI-22	Régularité et respect des délais pour les opérations de rapprochement des comptes	B+
PI-23	Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation de services primaires	A
PI-24	Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année	C+
PI-25	Qualité et respect des délais des états financiers annuels <i>(i) État complet des états financiers</i> <i>(ii) Soumission dans les délais des états financiers</i> <i>(iii) Les normes comptables utilisées</i>	D+
		C
		D
		C

Points positifs	Points de fragilité
<ol style="list-style-type: none"> 1. Contrôle des comptes de trésorerie et des comptes d'imputation provisoire. 2. Publication dans la loi de règlement des opérations des unités de prestations des services primaires (<i>écoles et centres de santé qui sont des EPA</i>). 3. Publication des états d'exécution du budget. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. <u>Point majeur</u> : L'absence de comptabilité patrimoniale et par suite, la non-complétude des états financiers qui ne retracent pas les actifs et les passifs. 2. Couverture incomplète des états d'exécution budgétaire en cours d'année (<i>agrégation à un certain niveau, engagements non retracés</i>). 3. Des opérations anciennes sur les comptes d'imputation provisoire. 4. Dépôt tardif des comptes à la Cour des Comptes (plus d'un an après la clôture).

Communes (Cadre PEFA 2011)

INDICATEURS DE PERFORMANCE		Gs	Ga	Kai	Kas	Sf	So	Tu	Global
PI-22	Régularité et respect des délais pour les opérations de rapprochement des comptes	C+	C+	C+	C+	B	B+	C	C+
PI-23	Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation de services primaires	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
PI-24	Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année	D+	A	A	A	D+	B+	D+	Fortes disparités
PI-25	Qualité et respect des délais des états financiers annuels	D+	D+	D+	D+	D+	D+	D+	D+

Points positifs	Points de fragilité
<p>1. Rapprochement des comptes de trésorerie et d'imputation provisoire.</p> <p>2. Qualité de l'application ADEB, Système informatique d'Aide à la Décision Budgétaire</p> <p>3. Restitutions infra-annuelles des opérations d'exécution budgétaire</p> <p>4. Production des comptes au 31/07 N+1 à la juridiction financière.</p>	<p>1. <u>Point majeur</u>: Une comptabilité rudimentaire, au regard des normes internationales (<i>absence de partie double, absence de comptabilité patrimoniale</i>).</p> <p>2. Existence de soldes anciens et absence de production des états de restes à recouvrer pour les taxes foncières.</p> <p>3. Incomplétude des comptes financiers (<i>impact de l'absence de comptabilité générale</i>).</p>

6. La surveillance et la vérification externes.

Objectif : Les dispositions relatives à l'examen des finances publiques et aux mesures de suivi par les responsables concernés sont opérationnelles.

Evaluation PEFA de l'État en 2015

INDICATEURS DE PERFORMANCE		
PI-26	Étendue, nature et suivi de la vérification externe <i>(i) Étendue de la vérification effectuée (y compris le respect des normes d'audit)</i> <i>(ii) Présentation dans les délais des rapports de vérification au parlement.</i> <i>(iii) Preuve du suivi des recommandations des vérificateurs</i>	D+
		D
		D
		A
PI-27	Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif <i>(i) Portée de l'examen par le parlement</i> <i>(ii) Mesure dans laquelle les procédures du parlement sont bien établies et respectées.</i> <i>(iii) L'adéquation du temps imparti au parlement pour examiner le PLF</i> <i>(iv) Les règles régissant les modifications au budget autorisent des réallocations importantes</i>	C+
		B
		C
		A
		A
PI-28	Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif <i>(i) Respect des délais pour l'examen des rapports de vérification par le parlement</i> <i>(ii) Ampleur des auditions du parlement</i> <i>(iii) Formulation de recommandations par le parlement et suite donnée par l'exécutif.</i>	D+
		D
		D
		B

Points positifs	Points de fragilité
Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif	
<p>1. Les procédures d'examen et de vote des lois (dont celles de finances) et rapports, et d'organisation des travaux des commissions permanentes (dont celles des finances, de la planification et de développement) sont encadrées par l'article 52 de la Constitution du 27 janvier 2014.</p> <p>2. Le Parlement dispose d'au moins de deux mois pour examiner le projet de budget.</p> <p>3. Les modifications en cours d'année sont encadrées par la réglementation.</p>	<p>1. Des procédures d'examen du budget par le législatif n'ont pu être totalement respectées fin 2014 du fait de la chronologie électorale.</p>
Vérifications externes	
<p>1. Les rapports sur le règlement des budgets 2011 à 2013, ont davantage attiré l'attention du ministère des finances, du Parlement et du public. L'ARP a répondu à celui sur 2013 fortement couvert par les médias, le ministère des finances a constitué une équipe de CGF pour suivre ses observations</p>	<p>1. Une couverture plus large des vérifications externes, mais ne mettant pas en évidence les questions majeures systémiques.</p> <p>2. Les lois de règlement 2011, 2012 et 2013 ont été soumises au Parlement plus d'un an après la réception des états financiers par la Cour des comptes.</p>

Communes

INDICATEURS DE PERFORMANCE		Gs	Ga	Kai	Kas	Sf	So	Tu	Global
PI-26	Étendue, nature et suivi de la vérification externe	NA	D	D	D	D	D	D	D
PI-27	Examen de la loi de finances annuelle par l'assemblée délibérante	B+	D+	C+	D+	B+	NN	B+	B+
PI-28	Examen des rapports de vérification externe par l'assemblée délibérante	NA	NA	NA	D	D	D	NA	D

Points positifs	Points de fragilité
1. Examen des budgets par l'Assemblée délibérante.	
<p>Un cadre procédural fixé au niveau national (mais une absence de règlement intérieur)</p>	<p>1. Absence de commission dédiée à l'examen du projet de budget.</p> <p>2. Délai insuffisant pour un examen « critique » par la (ou les) commission (s).</p>
2. Vérifications externes	
	<p>1. Au cours des 3 dernières années : absence de vérifications par la CRC et les services de contrôle de l'État (Contrôle Général des Services publics, Contrôle Général des Finances, Inspection Min Int), à l'exception de la commune de Tunis.</p> <p>2. Les rapports de contrôle externe ne sont pas examinés par les conseils municipaux.</p>

7. Les autres indicateurs.

7.1. La prévisibilité des transferts de l'Etat

Communes (Cadre PEFA 2011)

INDICATEURS DE PERFORMANCE		Gs	Ga	Kai	Kas	Sf	So	Tu	Global
HLG-1	Prévisibilité des transferts des échelons supérieurs des administrations publiques	D	D+	D	D	D+	D+	D+	D+
Points positifs		Points de fragilité							
		Absence de calendrier formel de décaissement des transferts convenu entre le gouvernement et les collectivités locales. Le seul calendrier qui existe (<i>fonds de coopération entre les collectivités</i>) n'est pas respecté.							

7.2. Les pratiques des bailleurs de fonds

Evaluation PEFA de l'État en 2015

INDICATEURS DE PERFORMANCE		
D-1	Prévisibilité de l'appui budgétaire direct	D+
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	B
D-3	Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales	C
Points positifs		Points de fragilité
Renseignements plutôt satisfaisants des bailleurs de fonds (prévisions et rapports).		Des retards de décaissements pondérés de plus de 50%.

Communes (Cadre PEFA 2011)

INDICATEURS DE PERFORMANCE		Gs	Ga	Kai	Kas	Sf	So	Tu	Global
D-1	Prévisibilité de l'appui budgétaire direct	NA	NA	NA	NA	NA	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	NA	NA	NA	NA	D	D+	D	D
D-3	Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales	NA	NA	NA	NA	A	C	A	A

Points positifs		Points de fragilité	
1. Mise en œuvre des procédures nationales pour les fonds versés au titre de l'aide.		1. Non-exhaustivité des opérations extra budgétaires ; 2. Absence de production par les bailleurs de fonds des rapports trimestriels sur les décaissements effectués.	

C). Les résultats liés aux principaux apports du Cadre PEFA 2016.

1. La gestion des actifs et des passifs.

Ce nouveau pilier se traduit par la création de 2 indicateurs, *la gestion des investissements publics et la gestion des actifs publics* et par le regroupement au sein de ce pilier de deux autres indicateurs, *l'établissement de rapports sur les risques budgétaires et la gestion de la dette*.

Cadre d'évaluation PEFA 2016

Objectif : Grâce à une gestion efficace des actifs et des passifs, les ressources sont utilisées de manière optimale dans le cadre des investissements publics, les actifs sont comptabilisés et gérés, les risques budgétaires sont identifiés et suivis, et les dettes et garanties sont prudemment planifiées, approuvées et contrôlées.

10. Établissement des rapports sur les risques budgétaires	10.1 Suivi des entreprises publiques 10.2 Suivi des administrations infranationales 10.3 Passifs éventuels et autres risques budgétaires
11. Gestion des investissements publics	11.1 Analyse économique des projets d'investissement 11.2 Sélection des projets d'investissement 11.3 Coûts des projets d'investissement 11.4 Suivi des projets d'investissement
12. Gestion des actifs publics	12.1 Suivi des actifs financiers 12.2 Suivi des actifs non financiers 12.3 Transparence de la cession des actifs
13. Gestion de la dette	13.1 Enregistrement et présentation des données sur la dette et les garanties 13.2 Autorisation d'emprunter et d'octroyer des garanties 13.3 Stratégie de gestion de la dette

Cadre utilisé pour l'évaluation PEFA de l'État en 2015

L'évaluation s'est appuyée sur la méthodologie pilote établie par le Secrétariat PEFA en janvier 2015 qui présente certaines différences avec le Cadre 2016, notamment pour l'indicateur PI-10.

Ainsi, le Cadre 2016 traite de la publication des états financiers audités des administrations infranationales et d'un rapport consolidé sur situation financière de toutes les administrations infranationales par l'administration centrale :

- Les états financiers audités de toutes les administrations infranationales sont publiés dans les neuf mois suivant la fin de l'exercice ;
- Un rapport consolidé sur la situation financière de toutes les administrations infranationales doit être publié au moins une fois par an.

INDICATEURS DE PERFORMANCE		
PI-10	Gestion du risque budgétaire :	C
	(i) Étendue de la supervision des organismes publics autonomes et des entreprises publiques par l'administration centrale	D
	(ii) Étendue de la supervision de la position budgétaire des administrations infranationales par l'administration centrale	A
	(iii) Étendue du suivi par l'administration centrale des passifs conditionnels explicites de ses programmes et projets	D

PI-11	Gestion des investissements publics	A
	<i>(i) Analyse économique objective</i>	A
	<i>(ii) Calcul des coûts durant le cycle de vie du projet</i>	A
	<i>(iii) Suivi du projet et établissement de rapports</i>	B
PI-12	Gestion des actifs publics	D+
	<i>(i) Qualité du suivi des actifs financiers de l'administration centrale</i>	D
	<i>(ii) Qualité du suivi des actifs non financiers de l'administration centrale</i>	D
	<i>(iii) Transparence du processus de cession des actifs non financiers</i>	C
PI-13	Gestion des arriérés de la dette et des dépenses et présentation de rapports sur ces arriérés	B+
	<i>(i) Enregistrement et présentation des données sur la dette intérieure et extérieure</i>	A
	<i>(ii) Systèmes établis pour la contraction d'emprunts et l'émission de garanties</i>	A
	<i>(iii) Préparation d'une stratégie de gestion de la dette</i>	D
	<i>(iv) Stock et suivi des arriérés de dépenses</i>	A

Points positifs	Points de fragilité
<p>1. Respect des critères PEFA sur les investissements (analyse économique objective, calcul des coûts et établissement des rapports de suivi).</p> <p>2. Connaissance et suivi de la dette et des arriérés.</p>	<p>1. Ce volet est le point faible majeur de la gestion des finances publiques (GFP) tunisiennes :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Absence d'appréhension du risque budgétaire lié aux sociétés et banques publiques, aux établissements publics, aux opérations de concession et aux PPP ; ▪ Absence de valorisation des actifs et des passifs non financiers ; <p>2. Absence de publication annuelle du rapport consolidé sur la situation financière de toutes les collectivités locales par l'administration centrale.</p> <p>3. La stratégie de gestion de la dette n'intègre pas explicitement les évolutions prévues des risques de taux d'intérêt, de refinancement et de change.</p>

Enseignements tirés pour les communes

L'évaluation des 7 communes ne traite qu'une partie de la composante (indicateurs PI-4, PI-9 et PI-17 du Cadre 2011). Mais il est clair qu'elles ne satisfont pas les aspects majeurs ci-après, liés aux actifs:

- Absence de comptabilité patrimoniale et de suivi comptable, et par suite de véritable gestion, des actifs financiers et non financiers (recensement et valorisation) ;
- Gestion des investissements dans leur plénitude (*analyse économique des projets, coûts sur les 3 prochaines années (dépenses d'investissement et dépenses de fonctionnement induites)*).

2. La stratégie budgétaire et l'établissement du budget fondés sur les politiques publiques.

Ce pilier se traduit par la création de 2 indicateurs, *les prévisions macroéconomiques et budgétaires et la stratégie budgétaire*, en sus de ceux existants dans le Cadre de 2011, *le caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget et la perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et de la politique des dépenses publiques*. Ce pilier reformule et clarifie aussi *la budgétisation des dépenses à moyen terme*.

Cadre d'évaluation PEFA 2016

Objectif : La stratégie budgétaire et le budget sont élaborés dans le respect des politiques budgétaires gouvernementales, des plans stratégiques, et de prévisions macroéconomiques et budgétaires adéquates.

14. Prévisions macroéconomique et budgétaires	14.1 Prévisions macroéconomiques 14.2 Prévisions budgétaires 14.3 Analyse de sensibilité macroéconomique
15. Stratégie budgétaire	15.1 Incidence budgétaire des politiques proposées 15.2 Adoption de la stratégie budgétaire 15.3 Rapports sur les résultats budgétaires
16. Perspectives à moyen terme de la budgétisation des dépenses	16.1 Prévisions de dépenses à moyen terme 16.2 Plafonnement des dépenses à moyen terme 16.3 Cohérence des plans stratégiques et des budgets à moyen terme 16.4 Cohérence des budgets et des estimations de l'exercice précédent
17. Processus de préparation du budget	17.1 Calendrier budgétaire 17.2 Directives pour l'élaboration du budget 17.3 Présentation du budget au pouvoir législatif
18. Examen des budgets par le pouvoir législatif	18.1 Portée de l'examen des budgets 18.2 Procédures d'examen des budgets par le pouvoir législatif 18.3 Calendrier d'approbation des budgets 18.4 Règles d'ajustement budgétaire par l'exécutif

Cadre utilisé pour l'évaluation PEFA de l'État en 2015

L'évaluation s'est appuyée sur la méthodologie pilote établie par le Secrétariat PEFA en janvier 2015 qui présente certaines différences avec le Cadre PEFA 2016.

INDICATEURS DE PERFORMANCE		
PI -14	Stratégie budgétaire crédible (i) Formulation de la stratégie et des objectifs budgétaires (ii) Préparation et utilisation des prévisions macroéconomiques en tant que bases des budgets annuels et des budgets à moyen terme (iii) Écart entre le solde budgétaire effectif de l'administration centrale et le solde initialement indiqué par les projections	B
		C
		C
		A
PI -15	Budgétisation des recettes (i) Prévisions des recettes à moyen terme (ii) Évaluation de l'impact budgétaire de toute modification de la politique publique (iii) Variation de la composition des recettes des 3 derniers exercices	D+
		C
		C
		D
PI -16	Perspective à moyen terme de la budgétisation des dépenses (i) Couverture et contenu des stratégies sectorielles (ii) Rapprochement des démarches de haut en bas et de bas en haut dans le cadre budgétaire à moyen terme (iii) Liens entre le cadre à moyen terme et les budgets annuels	D
		D
		D
		D

PI -17	Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget <i>(i) Existence d'un calendrier budgétaire fixe et respect de ce calendrier</i> <i>(ii) Clarté/exhaustivité des directives de préparation des documents budgétaires devant être soumis, et participation des autorités politiques à l'établissement de ces directives</i> <i>(iii) Soumission dans les délais prévus de la proposition de budget annuel au pouvoir législatif (trois derniers exercices)</i>	C+
		B
		D
		B
PI -18	Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif <i>(i) Portée de l'examen du pouvoir législatif</i> <i>(ii) Mesure dans laquelle les procédures établies par le pouvoir législatif sont dûment établies et respectées</i> <i>(iii) Ponctualité de l'approbation du projet de budget</i> <i>(iv) Règles concernant l'apport de modifications au budget en cours d'exercice sans avoir à obtenir l'approbation à priori du législatif</i>	C+
		B
		C
		A
		A

Par rapport aux données comparées sur le cadre de référence 2011 (point 3 du B – analyse comparée des résultats consolidés par piliers PEFA 2011), la variation concerne pour l'essentiel les aspects ci-après :

Points positifs	Points de fragilité
1. Introduction de la gestion budgétaire par objectifs (GBO) : s'engager sur des objectifs de performance s'appuyant sur une réflexion stratégique sectorielle et une programmation de moyen terme des enveloppes budgétaires.	1. La planification et la mobilisation des ressources ne donnent pas lieu à une vraie stratégie de moyen terme mais plutôt à un pilotage infra-annuel évitant une dégradation trop forte des soldes. 2. Le cadre des dépenses à moyen terme (CDMT) est inégalement mis à jour, et le budget se fait sur la base de prévisions macroéconomiques annuelles, les deux outils étant déconnectés. 3. Les éventuelles stratégies sectorielles n'intègrent pas l'intégralité des dépenses récurrentes. 4. Lors de la préparation budgétaire, la circulaire adressée aux ministres par le Président du gouvernement ne fixe pas de plafond.

Enseignements tirés pour les communes

L'évaluation des 7 communes ne traite qu'une partie de la composante (indicateurs PI-11, PI-12 et PI-27 du Cadre 2011). Elles ne satisfont pas dans l'immédiat les points ci-après sur :

- Les prévisions macroéconomiques ;
- La stratégie budgétaire ;
- Les perspectives à moyen terme de la budgétisation des dépenses ;
- L'approche de la performance (objectifs et indicateurs associés).

3. La comptabilité et le reporting.

Par rapport au Cadre de référence 2011, les principales innovations concernent le processus mis en place pour assurer l'intégrité des données financières, l'analyse et le renforcement des rapports budgétaires et financiers.

Cadre d'évaluation PEFA 2016

Objectif : Des données exactes et fiables sont tenues à jour, et les informations sont produites et diffusées en temps voulu pour répondre aux besoins en matière de prise de décisions, de gestion et de reporting.

27. Intégrité des données financières	27.1 <i>Rapprochement des comptes bancaires</i> 27.2 <i>Comptes d'attente</i> 27.3 <i>Comptes d'avance</i> 27.4 <i>Processus en place pour assurer l'intégrité des données financières</i>
28. Rapports budgétaires en cours d'exercice	28.1 <i>Portée et comparabilité des rapports</i> 28.2 <i>Calendrier et publication des rapports</i> 28.3 <i>Exactitude des rapports</i>
29. Rapports financiers annuels	29.1 <i>Exhaustivité des rapports financiers annuels</i> 29.2 <i>Soumission des rapports financiers à l'audit externe</i> 29.3 <i>Normes comptables</i>

Cadre utilisé pour l'évaluation PEFA de l'État en 2015

INDICATEURS DE PERFORMANCE		
PI -26	Rapprochement des comptes et intégrité des données financières <i>(i) Régularité des opérations de rapprochement des comptes bancaires</i> <i>(ii) Régularité des opérations de rapprochement et d'apurement des comptes d'attente.</i> <i>(iii) Régularité des opérations de rapprochement et d'apurement des comptes d'avance.</i> <i>(iv) Processus mis en place pour appuyer l'intégrité des données financières.</i>	C+
		B
		B
		C
		C
PI -27	Qualité et ponctualité des rapports budgétaires en cours d'année <i>(i) Couverture et comparabilité des rapports</i> <i>(ii) Publication en temps voulu des rapports.</i> <i>(iii) Qualité de l'information des rapports</i>	C+
		B
		C
		B
PI -28	Qualité et respect des délais des états financiers annuels <i>(i) Exhaustivité des rapports financiers</i> <i>(ii) Ponctualité de la soumission des rapports financiers</i> <i>(iii) Transparence, exhaustivité et cohérence des normes comptables</i>	D+
		C
		D
		C

Par rapport aux données comparées sur le cadre de référence 2011 (point 5 du B – analyse comparée des résultats consolidés par piliers PEFA 2011), la variation concerne la prise en compte du *processus mis en place pour appuyer l'intégrité des données financières*.

Les résultats traduisent un point de fragilité : l'intégrité des données n'est pas garantie en l'absence de piste d'audit liée nombre élevé d'applications pas toujours interfacées.

Enseignements tirés pour les communes

Ce dernier constat s'applique aussi aux collectivités locales.

4. La supervision et l'audit externes.

Par rapport au Cadre de référence 2011, les principales innovations concernent l'indépendance de l'Institution Supérieure de Contrôle (la Cour des Comptes) et la transparence de l'examen des rapports d'audit par le pouvoir législatif.

Cadre d'évaluation PEFA 2016

Objectif : Les finances publiques sont surveillées de manière indépendante et il existe un dispositif de suivi externe de la mise en œuvre par l'exécutif des mesures d'amélioration recommandées.

30. Audit externe	<i>30.1 Portée de l'audit et normes d'audit</i> <i>30.2 Soumission des rapports d'audit au pouvoir législatif</i> <i>30.3 Suite donnée aux audits externes</i> <i>30.4 Indépendance de l'Institution Supérieure de Contrôle</i>
31. Examen des rapports d'audit par le pouvoir législatif	<i>31.1 Calendrier d'examen des rapports d'audit</i> <i>31.2 Auditions sur les conclusions de l'audit</i> <i>31.3 Recommandations du pouvoir législatif concernant l'audit</i> <i>31.4 Transparence de l'examen des rapports d'audit par le pouvoir législatif</i>

Cadre utilisé pour l'évaluation PEFA de l'État en 2015

INDICATEURS DE PERFORMANCE		
PI -29	Indépendance de l'Institution Supérieure de Contrôle (ISC) et efficacité de l'audit externe des rapports financiers des administrations <i>(i) Couverture et normes des audits effectués</i> <i>(ii) Rapidité de la soumission des rapports d'audit sur les rapports financiers de l'État au pouvoir législatif</i> <i>(iii) Preuve de l'adoption par l'exécutif ou l'entité auditée de mesures pour donner suite aux recommandations et aux observations de l'audit</i> <i>(iv) Indépendance de l'ISC et accès à l'information</i>	D+
		<i>D</i>
		<i>D</i>
		<i>B</i>
		<i>A</i>
PI -30	Examen des rapports d'audit externe par le pouvoir législatif <i>(i) Ponctualité de l'examen des rapports d'audit par le pouvoir législatif</i> <i>(ii) Envergure des audiences consacrées aux principales conclusions par le pouvoir législatif</i> <i>(iii) Recommandations de mesures par le pouvoir législatif et suivi de leur exécution</i> <i>(iv) Transparence de la fonction d'examen du législatif</i>	D+
		<i>D</i>
		<i>D</i>
		<i>D</i>
		<i>B</i>

Par rapport aux données comparées sur le cadre de référence 2011 (point 6 du B – analyse comparée des résultats consolidés par piliers PEFA 2011), la variation concerne la prise en compte de *l'indépendance de l'Institution Supérieure de Contrôle et l'accès à l'information* et *la transparence de la fonction d'examen du législatif par rapport au public*.

La Cour des Comptes opère de manière indépendante de l'exécutif. Elle a un accès illimité et rapide aux dossiers, documents et informations. Mais, les contrôles qu'elle conduit, restent incomplets, faute notamment d'une véritable comptabilité patrimoniale.

Les séances de l'ARP sont publiques et les débats souvent retransmis sur le web, les projets de loi de règlement sont débattus en séance plénière ; les projets de lois des finances (dont la loi de règlement), sont sur le site du ministère des finances et la Cour des comptes met en ligne ses rapports.

Enseignements tirés pour les communes

Les constats sur l'indépendance de la Cour des Comptes et sur la transparence de la fonction d'examen par l'assemblée délibérante valent en partie pour les communes :

- Indépendance de la Cour des Comptes, mais contrôles incomplets (faute de comptabilité patrimoniale et de cartographie des risques budgétaires, de contrôle systématique annuel des comptes des communes jusqu'en 2016 ;
- Caractère public des séances des conseils municipaux, mais non mises en ligne des budgets et des comptes administratifs.

II – LES PREREQUIS DE LA DÉCENTRALISATION

A). Les conditions d'une décentralisation réussie ne sont pas encore réunies.

Au-delà des résultats constatés lors des évaluations PEFA, il importe de noter que dans les faits, **la décentralisation n'est pas encore une réalité** car les trois piliers majeurs sur lesquels elle repose, ne sont pas satisfaits.

1. L'autonomie juridique.

L'État reste omniprésent sous au moins trois aspects :

- La gouvernance des collectivités locales, avec :
 - La désignation de délégations spéciales, chargées des fonctions relevant de l'exécutif, dans l'attente des élections municipales décidées pour le 06 mai 2018 ;
 - La présidence des conseils régionaux par les gouverneurs, représentants de l'État, les élections relatives aux conseils des régions ne sont pas encore décidées ;
- L'approbation des budgets des communes, au-delà de la simple tutelle ;
- Les compétences propres des communes sont limitées⁹ et la nouvelle répartition des rôles et compétences respectifs de l'État central et des collectivités locales n'est pas entamée.

2. L'autonomie financière.

En ce domaine aussi, les enjeux financiers traduisent l'absence d'autonomie financière, même si dans l'immédiat des compétences de l'État n'ont pas été transférées :

- Les budgets des collectivités locales pèsent moins de 4% du budget de l'État et moins de 1 % du PIB ;
- En 2016 près de 35 % des ressources des collectivités locales proviennent de l'État :
 - La TCL¹⁰, gérée par l'État, représente 42 % des ressources propres en 2016 et peut atteindre, dans certains cas, près de 75% des impôts et taxes revenant à la commune ;
 - Les communes ne sont pas de grands investisseurs publics comme c'est le cas dans les pays de l'OCDE. S'agissant de la Tunisie, l'État dépense en moyenne 2000 dinars par habitant contre seulement 90 dinars pour les communes.
 - Les budgets des communes sont abondés des transferts de l'État.¹¹
- Le pouvoir de fixation des bases, des taux et tarifs des recettes échappe en grande partie aux collectivités locales, car la quasi-totalité des recettes relève de la fiscalité et donc, de la loi (l'article 65 de la constitution du 27 Janvier 2014).

⁹ Cf. Rapport 2013 de Bernard Dafflon et Guy Gilbert : *Économie institutionnelle de la décentralisation en Tunisie -État des lieux.*

¹⁰ Taxe sur les établissements à caractère industriel, commercial ou professionnel

¹¹ Dotation globale de fonctionnement, dotation globale d'investissement, Fonds de coopération entre les communes, crédits transférés, subventions (via CSPCL ou subventions exceptionnelles).

3. Les capacités en ressources humaines.

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 dans toutes les communes ni sur un plan quantitatif, ni sur le plan qualitatif eu égard à la non-couverture de diverses fonctions de direction.

Ainsi, le taux d'encadrement moyen au niveau national est de 10% dont 1.6% seulement pour les cadres techniques chargés des services publics de base et de l'exécution des programmes d'investissements. Il est nettement inférieur dans deux communes évaluées (respectivement de 3,8% et de 6%).

Par ailleurs, il n'existe pas de manuels de procédures, fiches de postes, référentiel des métiers ou de véritables plans de formation annuels¹², vecteurs indispensables à la maîtrise de la réglementation et des procédures.

Cette situation pénalise l'efficacité des processus administratifs et l'information optimale du conseil municipal, à partir de tableaux de bord et d'outils de pilotage, absents ou incomplets actuellement.

Les responsables nationaux rencontrés aux ministères des affaires locales et des finances en ont conscience ; ils notent le manque d'attractivité des emplois d'encadrement au niveau des collectivités locales, en l'absence de fonction publique territoriale et en raison de la situation plus favorable pour les cadres d'État en termes de rémunérations, de possibilités d'évolution dans la carrière et aussi du cadre de vie familial (écoles, hôpitaux, moyens de divertissement). Le projet du code des collectivités locales en cours d'adoption par le parlement ne prévoit pas la création d'une fonction publique territoriale.

B). La Tunisie ne dispose pas de plan intégré des réformes des finances publiques.

Dans l'immédiat, **la Tunisie ne dispose pas de plan intégré de réformes des finances publiques**, se fondant - pour l'État en premier lieu - sur les bonnes pratiques de gestion budgétaire et comptable, reconnues au niveau international.

1. Les textes fondamentaux.

(i). **Les textes fondamentaux (loi organique du budget de 1967, amendée en 2004, et le code de la comptabilité publique de 1973, révisé à plusieurs reprises), ne répondent pas aux attentes précitées.** Des actions positives ont été engagées, comme la mise en œuvre de la gestion des budgets par objectifs (GBO) dans tous les ministères sauf deux ministères de souveraineté (intérieur et défense), et comme la constitution de groupes de travail thématiques. A ce titre, deux comités multidisciplinaires ont été créés sous la conduite de la Direction Générale de la Comptabilité Publique et du Recouvrement (DGCPR) au Ministère

¹² 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

des Finances et sont chargés, l'un de réviser l'ensemble du système comptable tunisien, l'autre de réviser le code de la comptabilité publique conformément aux nouvelles dispositions du Projet de Loi Organique du budget de l'Etat ainsi que le Projet du Code des Collectivités Locales. Les travaux des deux commissions couvrent l'ensemble des sous-systèmes des finances publiques : nomenclature budgétaire, comptabilité publique, modernisation des contrôles, performance, cadre législatif et réglementaire ou systèmes informatiques.

Mais ce dispositif global n'est pas encore opérationnel, faute d'une implication forte à tous les échelons et faute d'un pilotage de la réforme, associant le Parlement et la Cour des Comptes¹³. Au demeurant, il porte pour l'essentiel sur le volet budgétaire (budget par programme, mesure de la performance, pluri-annualité, etc.) intégré dans le projet de Loi Organique du Budget, soumis à l'Assemblée des Représentants du Peuple (ARP) depuis 2015.

(ii). **Le volet comptable est d'une autre importance compte tenu de son caractère rudimentaire actuel.** Les référentiels comptables de l'État et des collectivités locales doivent être élaborés conformément aux normes comptables, en phase avec les normes IPSAS¹⁴ ; ces normes seront fixées par le ministre chargé des finances, après avis du Conseil National des Normes des Comptes Publics (CNNCP)¹⁵. Le ministère des finances indique dans sa réponse de mars 2018 indique qu'une avancée assez significative dans les travaux du CNNCP est réalisée en ce qui concerne l'élaboration primaire d'un certain nombre de normes comptables pour l'Etat. Ceux concernant les collectivités locales vont débiter très prochainement. Le plan d'action ainsi que le calendrier d'élaboration des normes comptables des collectivités locales sont validé par le conseil dans sa réunion de février 2018.

La modernisation des textes fondamentaux des finances et de la comptabilité de l'État constitue un prérequis pour celle des collectivités locales, dont la réglementation doit être en cohérence avec celle de l'État.

2. Les systèmes d'information.

Les **systèmes d'information (SI) budgétaires et comptables** constituent un élément structurant de la mise en œuvre des réformes de gestion publique. Aujourd'hui, ils ne répondent pas aux besoins induits par les réformes en cours (référentiel budgétaire et référentiel comptable).

¹³ Rapport PEFA État de Tunisie – mai 2016.

¹⁴ Mission confiée au Conseil National des Normes de Comptes Publics, créé par la loi de finances pour 2014. Il est chargé d'élaborer une stratégie pour l'adoption d'une comptabilité générale et budgétaire. Cette réforme devrait s'appliquer à l'État, aux collectivités locales et aux entreprises publiques administratives.

¹⁵ Le CNNCP est un organe normatif placé sous l'autorité du ministre des finances est chargé :

- d'établir des règles communes dans le double but d'uniformiser et de rationaliser la présentation des informations comptables au service des différents utilisateurs (parlementaires, bailleurs de fonds, citoyens...). Il contribue ainsi à l'harmonisation et à l'amélioration des pratiques comptables,
- d'aligner le système comptable des entités publiques sur les normes comptables internationales en vigueur pour le secteur public,
- d'œuvrer pour la consolidation des données relatives aux composantes du secteur public (État, établissements publics et collectivités locales).
- de contribuer à la démarche de la certification des comptes de l'État et des structures publiques dans une logique de comptabilité d'engagement.

Toutefois, les aspects positifs actuels méritent d'être pris en compte, pour le moins dans la phase intermédiaire, avant le déploiement des SI cibles :

- Pour rompre avec les insuffisances du logiciel Gestion des Ressources Budgétaires (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. Depuis 2016, le service informatique de la DGCPD travaille conjointement avec les services du Centre Informatique du Ministère des Finances (CIMF) et du Centre National Informatique (CNI) sur le développement de l'application « RAFIC Municipal » qui serait une version très évoluée de l'actuelle application GRB (Gestion des Ressources Budgétaires).
- Le système adapté, RAFIC Municipalités, présentera tous les avantages du système RAFIC utilisé pour les impôts d'État 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).
- Pour sécuriser la gestion du personnel et de la paie, le passage au INSAF devrait favoriser la liaison entre le fichier nominatif et l'état de paie.
- Pour consolider le Système d'information national ADEB (Aide à la Décision Budgétaire) qui prend en charge le cycle de la dépense (engagement, liquidation, ordonnancement et paiement) sans rupture et couvre les dépenses de l'État et des collectivités locales. Il s'agit d'un SI partagé entre l'ordonnateur, le contrôleur régional des dépenses publiques et le comptable.
Ce SI comprend plusieurs modules destinés notamment à la gestion des marchés publics, des engagements sur bons de commande ou sur régies d'avances. Il 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 (dépenses et recettes), annuelles, les éventuels reports de crédits.
- Le SI ADEB transcrit aussi les flux de trésorerie (encaissements et décaissements) et favorise la connaissance précise du solde de trésorerie. ADEB connaîtra une révision générale pour la rendre conforme aux nouvelles dispositions de nouveau code des collectivités locale ainsi que les exigences du nouveau système comptable et de la comptabilité à partie double. Sa partie « reporting » devra même s'approprier à aider les collectivités locales à développer les activités d'audit, de contrôle de gestion et de qualité.

C). Des actions ont toutefois été engagées dans le processus de décentralisation.

1. L'apport de la nouvelle Constitution.

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'État 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'État.* ». 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. L'article 131 de la constitution précise que tout le territoire national doit être couvert par les communes, condition nécessaire pour l'organisation des **élections municipales** (droit des élections instaurés en faveur des citoyens par les articles 12 et 21 de la constitution de 2014).

Le découpage territorial fixant la nouvelle carte des délimitations a été officialisé par le décret gouvernemental n° 2016 – 602 daté du 26 mai 2016.

Il fait suite à la création de 86 nouvelles municipalités (pour avoir 350 au total) et l'extension géographique de 127 communes existantes permettant la couverture intégrale du territoire tunisien, conformément aux nouvelles dispositions constitutionnelles. Ainsi, tous les citoyens tunisiens seront considérés comme des habitants du milieu urbain, quel que soit leur lieu de résidence, ce qui permet d'intégrer 3.5 millions d'habitants.

Lors des entretiens, plusieurs responsables communaux ont montré leurs inquiétudes quant à l'extension du territoire communal qui a engendré une augmentation –voire une multiplication parfois- de la surface et du nombre d'habitants¹⁶. La décision d'extension provoquera de nouvelles charges pour les communes en matière de prestation de services de base surtout qu'elle se fait sans accompagnement des ressources nécessaires à l'accomplissement des missions dans ce nouveau territoire.

Les responsables communaux rencontrés ont insisté sur la nécessité d'une stratification des communes tunisiennes soit en utilisant le critère de la population ou du budget. Cette stratification permet de regrouper les communes homogènes et est à même de faciliter leur positionnement sous plusieurs aspects, notamment budgétaires.

(iii). Le ministère des affaires locales et de l'environnement, 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, aux conseils régionaux et municipaux, et au code des collectivités locales (cf. ci-après III- Les pistes d'action au niveau national. Point A2).

¹⁶ Dans ce cadre, la commune de Kairouan a enregistré une multiplication de son territoire de 16 fois (de 3000 H à 47000 H) et une augmentation de 20 milles habitants par rapport à sa population initiale ce qui ne correspond pas aux moyens de la commune en termes d'engins, ressources humaines, frais de fonctionnement et capacité d'investissement.

2. L'approche par la performance.

L'approche par la performance constitue un volet majeur de la réforme des finances publiques. Elle vaut certes pour l'État dans le cadre du budget par programmes et par objectifs, mais aussi pour les collectivités locales (CL).

(i). 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 CL¹⁷.

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).

(ii). Le PDUGL vise à renforcer les capacités institutionnelles des communes à fournir des services municipaux, tout en transformant leurs 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.

(iii). 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'État. 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 2018) 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,

¹⁷ Données sur le portail des collectivités locales du ministère des affaires locales et de l'environnement.

- 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.

3. Les réflexions engagées sur le processus de la décentralisation financière.

Les réflexions sont engagées au niveau national (Haut Comité de la Décentralisation, ministères des affaires locales 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.

(i). 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.

Partenaire essentiel des collectivités en Tunisie, la **Caisse des prêts et de soutien des collectivités locales**(CPSCL) a commandité une étude sur sa restructuration vers une institution financière adoptant les normes prudentielles (dans le cadre d'un appui financier de l'AFD). Les grandes orientations de la restructuration visent essentiellement :

- La diversification de la clientèle (cibler les entreprises publiques communales) et des produits (valorisation du savoir-faire en matière de suivi financier auprès des concessionnaires publics) ;
- L'extension du réseau des agences en le dotant de larges prérogatives en matière d'évaluation et de suivi, avec un renforcement des compétences nécessaires pour le rôle de partenaire de proximité ;
- La diversification des sources de financement en accédant par exemple à la « finance climat » dans le cadre du projet ACT en partenariat avec l'agence nationale de maîtrise des énergies ANME, en vue de financer des projets communaux.

(ii). Le comité de prospective relevant du ministère des affaires locales a préparé une stratégie en matière de décentralisation qui s'étale sur 9 ans. Elle s'appuie sur l'aspect progressif des réformes relatives à la décentralisation, tiré des benchmarks des pays qui ont vécu une transition démocratique similaire.

Les objectifs fixés par cette stratégie sont les suivants :

- Favoriser l'autonomie financière des collectivités locales, y compris pour les compétences transférées, à travers l'amélioration de la part des finances locales par rapport au budget de l'État. Les résultats escomptés sont de 8% dans 3 ans, 13% dans 6 ans et 19% dans 9 ans ;
- Améliorer progressivement le taux d'encadrement afin d'assurer une meilleure efficacité des politiques publiques au niveau local et la prise en charge efficiente des nouvelles prérogatives. Les résultats escomptés dans ce cadre sont un taux d'encadrement de 15 % dans 3 ans, 21% dans 6 ans et 25% dans 9 ans ;
- Favoriser un transfert des compétences progressif permettant d'améliorer la qualité des services publics et d'harmoniser les politiques sectorielles. Les résultats escomptés consistent en ce que 15% des tâches soient transférées dans 3 ans, 35% dans 6 ans et 50 % dans 9 ans.

(iii). Le **projet de loi organique concernant le code des collectivités locales** soumis à l'ARP depuis février 2017 ne se réfère pas à cette stratégie et ne fixe pas de calendrier en ce qui concerne la part des finances locales et le transfert des compétences. Cette orientation est motivée par les cadres de l'Unité des Finances Locales et du Haut Comité du Budget de l'État par la volonté de ne pas prendre d'engagements datés suite aux problèmes auxquels fait face le budget de l'État. Cela étant, ils expriment leur adhésion à la concrétisation des dispositions du chapitre VII de la Constitution en matière d'autonomie financière des collectivités locales.

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.

(iv). Le **Centre de Formation et d'Appui à la Décentralisation** CFAD est un maillon essentiel des réformes sur la décentralisation. Il assure dans le cadre du PDUGL le programme d'appui et de renforcement des capacités du Programme d'Appui et de Renforcement des Capacités(PARC).

Le CFAD essaye d'élargir sa cible des cadres communaux intervenant dans tous les domaines. Il a commencé en 2016 la conception de modules de formations (plateforme de formation à distance) et a préparé un référentiel métier permettant de recenser les métiers dans les communes tunisiennes ainsi que les profils et les compétences correspondants.

Selon les statistiques du ministère des finances un besoin immédiat de recruter 1500 cadres doit être comblé pour venir renforcer les effectifs dans les 350 communes tunisiennes. Cette action nécessite l'élaboration d'un programme quinquennal de formation à mettre en place par les structures de la formation administrative de base à savoir l'école nationale d'administration de Tunis et l'école nationale des finances.

4. La modernisation des missions et de la méthodologie de la Cour des Comptes.

(i). La **Cour des Comptes** est sur la même voie de réformes à travers son projet de loi organique soumis à l'ARP depuis juin 2016. Ce projet vise essentiellement l'indépendance administrative et financière de Cour.

(ii). Il donne aussi plus de prérogatives à la Cour des comptes en matière de suivi des défaillances détectées au niveau de l'audit, auparavant assurées par le haut comité du contrôle administratif et financier (article 13 du projet de la nouvelle loi organique de la Cour des comptes).

Par ailleurs et selon l'article 117 de constitution, la Cour des comptes peut, le cas échéant, établir des rapports spéciaux (missions ciblées) et décider leur publication, en sus du rapport général annuel.

(iii). Dans le cadre du PDUGL, la Cour des comptes est chargée de l'audit financier des communes tunisiennes dont le budget de fonctionnement dépasse 1 millions de dinars¹⁸. Ce dispositif va dans le sens du rôle de certificateur des comptes annuels de l'État, confié à la Cour (article 26 du projet de loi organique du Budget de l'État).

À ce jour, la Cour des comptes a finalisé l'audit financier (exercice 2015) de 99 communes¹⁹ relevant de la compétence de la chambre de développement régional et local et des 4 chambres régionales de la Cour. Tous les rapports réalisés sont publiés sur le site de la cour. Un rapport synthétique est en cours de finalisation selon une démarche de simplification et d'illustration par image et schématisation dans l'objectif d'avoir un rapport citoyen.

(iv). Enfin, la Cour des comptes a engagé la modernisation de ses procédures d'audit en se référant aux normes internationales, notamment à travers l'élaboration de manuels de procédure et l'exigence au niveau de la phase de programmation et de la préparation des missions de la préparation d'un pré diagnostic de la situation de l'entité justifiant le choix de l'entité à auditer et d'un rapport de diagnostic pour l'entité choisie et de son environnement dégagant les points forts et les points faibles de la gestion des deniers publics. Est annexée à ce rapport diagnostic une matrice des risques servant pour le choix des principaux thèmes et axes du programme de vérification.

¹⁸ Une convention signée entre l'État Tunisien et la Banque Mondiale confie à la Cour des comptes un nouveau rôle permettant ainsi à l'institution de réaliser un programme d'audit financier sur 3 ans des communes dont le budget est supérieur à 1 Million de TND sachant que 60 % de ce programme doit être achevé en 2016, 70 % en 2017 et 80 % en 2018.

¹⁹ 5 communes sur les 7, objet de l'évaluation PEFA ont fait l'objet de l'audit financier de la Cour des comptes ; celui des 2 communes restantes à savoir Tunis et Sfax a été entamé au deuxième trimestre de 2017. Les rapports d'audit des 5 villes confirment en grande majorité les points de fragilité soulevés dans les évaluations PEFA.

III – LES PISTES D’ACTION AU NIVEAU NATIONAL.

Les pistes d’action ne constituent pas le plan d’action définitif qui sera arrêté lors de la seconde mission sur place. Elles traduisent des premières orientations à partager et à enrichir, si nécessaire, compte tenu des textes et des travaux en cours.

La seconde mission sur place au cours du dernier trimestre 2017 permettra de définir de façon précise les actions à conduire, leur cadencement dans le temps, les objectifs et indicateurs de résultats associés, et les responsables. Elle intégrera aussi ce qui incombera aux collectivités locales.

A- La stratégie de réforme de la gestion des finances publiques.

1. Les objectifs généraux.

La stratégie de réforme de la GFP vise à corriger les faiblesses relevées lors des évaluations PEFA et à s’inscrire dans le cadre du processus de décentralisation découlant de la Constitution :

- Renforcer la décentralisation (articles 14 et 131) ;
- Mettre en place les collectivités locales (CL) jouissant de la personnalité juridique et de l’autonomie financière et administrative, à même de gérer les affaires locales conformément au principe de la libre administration (article 132) ;
- Favoriser la gestion des ressources de manière autonome par les CL, dans le cadre de leur budget selon les règles de bonne gouvernance et sous le contrôle de la justice financière (article 137) ;
- Adopter les mécanismes de la démocratie participative, garante de 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 (article 139).

Les pistes d’action intègrent les domaines clés précités du PDUGL pour améliorer la performance institutionnelle et la gouvernance des CL :

- une plus grande consultation citoyenne;
- un accès amélioré à l’information sur les mécanismes de traitement des doléances;
- une durabilité renforcée (à travers une meilleure gestion des actifs et de la mobilisation de recettes locales);
- une meilleure gestion (via les réformes comptables, les restitutions budgétaires et comptables, la meilleure performance financière et la gestion des risques financiers, et une préparation améliorée des investissements et de leur mise en œuvre).

2. Le champ de la stratégie.

Le système de gestion des finances publiques (GFP) se définit comme l’ensemble des institutions, réglementations et procédures, organisé afin de permettre aux pouvoirs publics de mobiliser et d’utiliser les ressources de manière transparente, efficace et efficiente pour réaliser les objectifs de l’action publique.

(i). Les institutions et acteurs majeurs de la gestion des finances publiques.

Le leadership et l'adhésion des autorités favorisent le processus de réforme de la GFP plus efficace en permettant d'établir les objectifs, la direction et le rythme des réformes, en précisant la répartition organisationnelle des responsabilités du processus de réforme et en faisant face, en temps opportun, à toute opposition au changement.

Au niveau national, sous l'autorité du Président de la République et du Premier ministre, deux ministères sont directement concernés.

Le **ministère des affaires locales et de l'environnement** créé par le décret gouvernemental n° 2016-365 du 18 mars 2016 est au cœur du processus de décentralisation.

Conformément à l'article 3 de ce décret, il assure l'élaboration et l'exécution du processus de mise en place de la décentralisation en collaboration avec toutes les instances et organes publics y ayant trait. Il doit veiller au développement des capacités des collectivités locales²⁰ et à leur habilitation à s'intégrer dans ce processus, notamment par l'évaluation de la réalité des collectivités locales et l'élaboration d'un plan de leur adhésion progressive au processus de décentralisation, dans le cadre d'une approche pragmatique.

Sont soumises à la tutelle du ministère des affaires locales, la caisse des prêts et de soutien des collectivités locales (CPSSL) et le centre de formation et d'appui à la décentralisation (CFAD).

Au sein du **ministère des finances**, la Direction Générale de la Comptabilité Publique et du Recouvrement (DGCPR) est notamment chargée de l'élaboration du référentiel comptable et de son respect²¹.

Le ministère des finances intervient également dans l'exécution des budgets locaux, à travers les acteurs placés sous son autorité (directions régionales de contrôle de la dépense publique et comptables publics), mais aussi de des directions générales et leurs services (notamment, la Direction générale de la comptabilité publique et du recouvrement pour l'animation des comptables publics, et la Direction générale des impôts pour la mobilisation des recettes fiscales).

La **coordination entre les administrations publiques** contribue à assurer l'établissement d'un programme de réformes mieux priorisé et séquencé, car les capacités dont disposent les

²⁰À cet égard, le portail des Collectivités Locales du ministère met à la disposition des utilisateurs des informations diversifiées sur les finances, des guides opérationnels, la performance des Communes, les plans d'investissement, le cadre juridique et réglementaire des collectivités locales. L'espace E-Réclamation offre aux citoyens une rubrique où ils peuvent enregistrer leurs réclamations, et l'Espace des Collectivités Locales permet de renforcer les échanges entre le niveau central et les collectivités locales.

²¹Elle est chargée notamment :

- de préparer les projets de textes législatifs et réglementaires relatifs aux structures et procédures comptables de l'État, des établissements publics, des collectivités locales et des organismes assimilés et de prendre les mesures nécessaires à leur application ;
- de veiller à l'application des textes législatifs et réglementaires fixant les règles de la comptabilité publique par les agents chargés de l'exécution des budgets de l'État, des établissements publics, des collectivités locales et des organismes assimilés ;
- d'étudier et développer les règles et normes comptables de l'État, des établissements publics et des collectivités locales ainsi que de veiller à leur bonne application.

collectivités locales sont mieux prises en compte dans le cadre de la planification et de l'exécution de la réforme.

Elle est assurée par le comité général de prospection et d'accompagnement au processus de décentralisation, instauré par le décret gouvernemental n° 2016-951 du 28 juillet 2016, relatif à l'organisation du ministère des affaires locales.

Les attributions de ce comité sont fixées par l'article 10 du décret précité²². Pour l'accomplissement de ses missions, Le comité est doté d'un pouvoir élargi dans le domaine de coordination, ses interventions touchent aux niveaux suivants :

- L'étude et l'appui des capacités des collectivités locales à l'exécution des nouvelles prérogatives déléguées ;
- La coordination et le suivi avec la Présidence du gouvernement et les différentes structures ministérielles, lors de la fixation des prérogatives et missions à transférer du niveau central vers le niveau local.

Le chef de comité représente le ministère dans les différents comités et/ou commissions relatives aux réformes qui touchent les collectivités locales (le comité national des normes comptables, la commission de modernisation de la comptabilité publique, etc.).

Lors de la réunion avec les bailleurs de fonds, le représentant de l'AFD a annoncé le commencement d'une étude commandée par le ministère qui concerne le recensement des compétences relevant actuellement de cinq ministères (éducation, transport, santé, culture, etc.) pouvant être transférées vers les communes.

(ii). Le cadre juridique de la GFP

La mise en œuvre effective de la décentralisation et d'une plus grande autonomie financière et budgétaire passe par une refonte profonde des référentiels budgétaires et comptables. Il s'agit de la priorité n°1.

Elle concerne les aspects budgétaires et financiers (lois organiques sur le budget de l'État et sur le budget des collectivités locales ; loi sur la transparence des finances publiques ; nouvelle nomenclature budgétaire ; modernisation des contrôles internes et des audits externes) et les aspects comptables, par l'élaboration d'un référentiel comptable en phase avec les normes internationales.

La période 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.

Ainsi, le Ministère de l'Economie et des Finances a lancé en mai 2013 une réforme en profondeur du système fiscal et de son administration, guidé par les objectifs (1) de

²²*Selon l'article 10 de ce décret, ce comité est chargé de : ...- la coordination avec les ministères concernés afin de fixer les étapes de la décentralisation, - l'élaboration des plans stratégiques futurs portant sur la concrétisation de la décentralisation en coordination avec les structures concernées, -réaliser les études et les recherches prospectives relatives à la situation des collectivités locales et veiller à leur développement, - planifier et fixer les relations entre les services centraux et collectivité locales, (communes, régions et districts), -aider les collectivités locales à élaborer des plans et orientations dans le domaine de la décentralisation.*

simplification du système fiscal, (2) d'équité fiscale, (3) de décentralisation et de fiscalité locale, (4) de modernisation de l'administration fiscale et (5) de lutte contre l'évasion fiscale. Ces objectifs ont été établis en rapport avec ceux de la croissance économique, du maintien des équilibres budgétaires de l'Etat, de garantie des droits des contribuables et du positionnement de la Tunisie en termes de compétitivité régionale et internationale.

La première phase du projet de réforme a été celle d'un diagnostic de l'existant et de recommandations; elle s'est déroulée de mai à novembre 2013.

Le Ministère de l'Economie et des Finances a poursuivi dans une seconde phase cette démarche participative, par une large consultation régionale et nationale des différentes des parties prenantes à la réforme. Cette consultation a eu pour but d'affiner le rapport des recommandations et de s'orienter vers un projet de réforme dont la structure définitive sera définie lors des Assises Nationales de la Fiscalité tenues en novembre 2014.

(iii). La conduite du changement

La conduite du changement est à organiser au niveau national pour tenir compte de l'évolution du cadre juridique, du transfert de compétences et des nouveaux outils et méthodes qui seront développés.

Elle s'inscrit aussi dans le nécessaire renforcement des ressources humaines des collectivités locales, faute de quoi la réussite de la réforme ne peut être assurée.

(iv). Le cadre institutionnel de mise en œuvre et de suivi de la stratégie de réforme de la GFP

Le dispositif de mise en œuvre de la stratégie s'appuiera sur un Comité de pilotage et des chefs de projet dont le contenu des missions et l'organisation seront définis lors de la prochaine mission.

B - Les orientations proposées.

Les pistes d'action au niveau national se déclinent en 5 axes, comportant chacun des objectifs, des résultats attendus et des actions.

1. La présentation synthétique des pistes d'action.

Axe 1 - Garantir la transparence du système de gestion des finances publiques

Objectif 1. Traduire la transparence et l'exhaustivité du système de gestion des finances publiques dans un cadre réglementaire.

Objectif 2. Réformer le système comptable afin de produire des informations fiables et exhaustives.

Objectif 3. Rénover le système d'information budgétaire et comptable.

Objectif 4. Favoriser l'information et l'association de la population au processus budgétaire.

Objectif 5. Favoriser la prise de décision des assemblées délibérantes.

Axe 2 - Renforcer les capacités.

Objectif 6. Renforcer la conduite du changement au niveau national.

Objectif 7. Adapter le cadre institutionnel des Collectivités Locales.

Objectif 8. Adapter les ressources humaines à la mise en œuvre des réformes.

Objectif 9. Former les élus et les personnels des CL à la gestion des finances publiques.

Axe 3 - Inscrire le budget dans le cadre d'une stratégie pluriannuelle des politiques publiques.

Objectif 10. Traduire les politiques publiques dans le cadre du budget.

Objectif 11. Articuler les stratégies de développement et le cycle budgétaire.

Objectif 12. Favoriser la responsabilisation des acteurs locaux dans la mise en œuvre des politiques publiques.

Axe 4 - Garantir la maîtrise de l'exécution budgétaire.

Objectif 13. Améliorer l'autonomie financière des collectivités locales quant aux recettes.

Objectif 14. Améliorer l'autonomie budgétaire quant à la gestion des dépenses.

Axe 5 - Améliorer le contrôle financier interne et externe

Objectif 15. Se référer aux bonnes pratiques internationales de la maîtrise des risques.

Objectif 16. Consolider le dispositif de contrôle externe.

2. La présentation détaillée des pistes d'action.

Elle fait l'objet des tableaux ci-après (C) par axe d'action.

Ces tableaux seront enrichis lors de la prochaine mission, une fois les actions validées, par :

- l'identification des risques associés à chaque action et les modalités de couverture ;
- détermination des acteurs concernés (responsables et associés) ;
- les modalités de réalisation des actions (en interne ou prestations externes) ;
- l'estimation du coût financier pour les prestations externes ;
- le calendrier de mise en œuvre des actions.

Par ailleurs, les experts proposeront les actions prioritaires en accord avec les autorités tunisiennes et l'organisation du pilotage national des actions.

C - Le tableau des actions.

Axe 1. Garantir la transparence du système de gestion des finances publiques.

Objectif	Résultats attendus	Actions	Responsables
1. Traduire la transparence et l'exhaustivité du système de gestion des finances publiques dans un cadre réglementaire.	La réglementation financière permet de traduire les principes constitutionnels du chapitre VII de la Constitution sur le pouvoir local.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Actualiser la Loi Organique du budget des CL sur la base de la nouvelle Loi organique du budget de l'État. 2. Produire un texte de nature législative sur le Code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques. 3. Actualiser le Code sur la Comptabilité Publique. 	Etat
2. Réformer le système comptable afin de produire des informations fiables et exhaustives.	Les informations budgétaires et comptables respectent les normes comptables reconnues au niveau international	<ol style="list-style-type: none"> 1. Réformer en profondeur le système comptable des CL : <i>comptabilité en partie double, droits constatés et comptabilité patrimoniale, distinction comptabilité budgétaire et comptabilité générale, recueil des normes des comptes publics, certification des comptes.</i> 2. Mettre en œuvre progressivement les normes comptables du Conseil National des Normes de Comptes Publics, en s'appuyant sur les fiches opérationnelles à créer à cet effet au niveau national. 3. Organiser le Bilan d'ouverture des collectivités locales qui comportera l'ensemble de leur patrimoine, soit le recensement et la valorisation de tous les postes du bilan (immobilisation, actif circulant, trésorerie, dettes à long terme et à court terme, etc.) 4. Intégrer, y compris hors bilan, les engagements et les opérations financées par des partenaires techniques financiers. 	Etat
3. Rénover le système d'information budgétaire et comptable	Le(s) système(s) d'information réponde(nt) aux exigences des nouveaux cadres budgétaire et comptable.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Analyser les besoins et les attentes. 2. Apprécier l'état d'avancement des SI. 3. Définir le cahier des charges pour rénover les SI. 	Etat

Objectif	Résultats attendus	Actions	Responsables
<p>4. Favoriser l'information et l'association de la population au processus budgétaire</p>	<p>La population est sensibilisée aux enjeux budgétaires et associée à l'identification de projets (conformément à l'article 139 de la Constitution).</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Définir au niveau national les informations minimales à porter à la connaissance de la population, en se référant notamment aux indicateurs PEFA 2. Relever progressivement les ratios des dépenses pour donner du sens au budget participatif. 	<p>Etat (principes) CL (mise en œuvre)</p>
<p>5. Favoriser la prise de décision des assemblées délibérantes.</p>	<p>Les processus de la préparation et de l'adoption sont bien organisés et encadrés dans le temps.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Réglementer le débat d'orientation budgétaire permettant à l'assemblée délibérante d'arrêter les axes majeurs de la politique de la CL (à partir du CBMT et des orientations stratégiques d'investissement), avant de se prononcer sur le projet de budget. 2. Conforter le processus d'élaboration du budget par une production des directives nationales au 2T N-1. 3. Conforter le rôle et le calendrier d'intervention des commissions (membres des assemblées délibérantes) dans le processus budgétaire. 4. Documenter l'information budgétaire, nécessaire aux membres de l'assemblée délibérante, conformément au cadre PEFA. 5. Informer suffisamment en amont les CL des financements de l'État et des orientations nationales pouvant les concerner (1^{er} semestre N-1). 6. Élaborer un règlement budgétaire et financier type pour les CL. 	<p>Etat</p>
	<p>L'information sur l'exécution budgétaire et sur la situation financière de la CL est confortée</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Enrichir le contenu du compte administratif et celui du compte financier, qui doit comporter : <ul style="list-style-type: none"> - Une balance générale des comptes faisant apparaître tous les comptes, budgétaires et non budgétaires ; - Les états financiers (Bilan, compte de résultat, annexe). 2. Enrichir la restitution infra annuelle des données budgétaires et comptables au profit de l'exécutif et de l'assemblée délibérante : <ul style="list-style-type: none"> - Restitution trimestrielle ; - Rapport comportant les données d'exécution budgétaire et la situation de trésorerie. 3. Restituer à l'assemblée délibérante dès leur production les conclusions des rapports du juge financier et des audits extérieurs, et les actions correctives envisagées. 4. Produire un rapport annuel à l'assemblée délibérante sur la gestion des risques financiers et budgétaires. 	<p>Etat (principes) CL (mise en œuvre)</p> <p>CL</p>

Axe 2. Renforcer les capacités.

Objectif	Résultats attendus	Actions	Responsables
6. Renforcer la conduite du changement au niveau national	Le pilotage de la mise en œuvre de la Réforme des finances publiques et du plan d'action de l'évaluation PEFA est organisé et performant au niveau national.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Organiser le pilotage et le portage des deux réformes majeures (budget et comptabilité) afin de faciliter l'appropriation des enjeux et des leviers de réforme au sein des administrations. 2. Renforcer l'appropriation du processus et du contenu des rapports PEFA par les cadres supérieurs de l'administration tunisienne. 3. Permettre une articulation efficiente entre les acteurs concernés dans la préparation et la mise en œuvre de la réforme. 4. Encourager la mobilisation des acteurs et des appuis. 	Etat
7. Adapter le cadre institutionnel des CL	Le pilotage de la mise en œuvre de la Réforme des finances publiques et du plan d'action de l'évaluation PEFA est organisé et performant au niveau des collectivités locales.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Créer une cellule légère mais efficace, auprès du Secrétaire Général de chaque CL en charge de ce pilotage. 2. Organiser l'animation nationale des responsables de ces cellules 	Etat et CL Etat
	Un organigramme type des CL permet de couvrir les fonctions à satisfaire dans la perspective de transferts des compétences.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Renforcer les directions financières des collectivités locales, de manière à établir un véritable dialogue de gestion financière avec les partenaires (dont le comptable public). 2. Organiser l'audit interne dans les CL importantes, en se référant aux normes internationales. 	Etat et CL
8. Adapter les ressources humaines à la mise en œuvre des réformes.	Les capacités des acteurs de la gestion des finances publiques sont renforcées afin d'assurer la mise en œuvre correcte des réformes au fur et à mesure de l'avancement du processus de décentralisation.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Définir les besoins qualitatifs et quantitatifs de l'encadrement supérieur des CL (directeurs, sous-directeurs et chefs de service) par strates de CL. 2. Définir une politique de gestion valorisante des ressources humaines, susceptible d'attirer de jeunes cadres. 3. Mettre en place une politique de performance (objectifs et évaluation annuelle). 	Etat

		<p>4. Mener des réflexions sur la nouvelle distribution des fonctions, la réorientation de compétences existantes, une formation spécifique initiale des agents territoriaux, voire des transferts de personnes entre le Centre et les collectivités locales.</p> <p>5. Définir les responsabilités respectives des ordonnateurs et des comptables publics - et leurs relations futures - dans le cadre de la comptabilité renouvelée des collectivités locales : <i>une responsabilité comptable partagée, la fluidité des informations comptables, l'organisation du Bilan d'Ouverture et des opérations d'inventaire, etc.</i></p>	<p>Etat</p>
<p>9. Former les élus et les personnels des CL à la gestion des finances publiques.</p>	<p>Les aspects majeurs de la réforme des finances publiques recueillent l'adhésion politique et la compréhension technique des élus et des personnels des CL.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Définir un plan de formation pour les élus et par catégories de personnel. À court termes (transfert de compétences, réformes comptables, etc.) 2. Mettre en œuvre les actions de formation. 3. Associer les représentants de la société civile, partenaires des collectivités, à ces actions de formation. 4. Organiser des sessions de formation ciblant à la fois les responsables communaux et les comptables publics. 5. Développer les formations certifiantes en finances publiques 	<p>Etat</p> <p>Etat et CL</p> <p>Etat</p>

Axe 3. Inscrire le budget dans le cadre d'une stratégie pluriannuelle des politiques publiques.

Objectif	Résultats attendus	Actions	Responsables
10. Traduire les politiques publiques dans le cadre du budget	Le budget de la CL tient compte des axes stratégiques de l'État et de son propre plan d'investissement et s'inscrit dans une perspective pluriannuelle.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Communiquer aux CL les axes stratégiques de l'État dans lesquels doivent s'inscrire les actions des CL. 2. Définir une stratégie pluriannuelle d'investissements ou plan d'actions prioritaires (sur 3 à 5 ans), au niveau de chaque CL, répondant aux besoins de la population et la traduire dans les perspectives budgétaires sur 3 ans (faire un lien si nécessaire avec la programmation arrêtée au niveau régional). 3. Enrichir la présentation des documents budgétaires : <ul style="list-style-type: none"> - <i>Nomenclature budgétaire : classifications par programme et par fonction.</i> - <i>Présentation des dépenses d'investissement en autorisations d'engagement (AE) ou crédits d'engagement (CE), et en crédits de paiement (CP).</i> 	<p>Etat</p> <p>Etat et CL</p> <p>Etat</p>
11. Articuler les stratégies de développement et le cycle budgétaire	Les prévisions budgétaires sont soutenables, fondées sur la sincérité des recettes et la maturité des projets.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mettre en œuvre les outils d'approche pluriannuelle : cadre budgétaire à moyen terme (CBMT) et cadre des dépenses à moyen terme (CDMT). 2. Garantir la sincérité des prévisions des recettes fiscales et des recettes internes : justifier les écarts par rapport à l'exécution des 3 derniers budgets. 3. Veiller à la maturité des projets d'investissement, garante de leur exécution : étapes à respecter, fiabilité des données chiffrées, calendrier de mise en œuvre (plan de passation des marchés, plan d'engagement, plan d'exécution effective). 4. Évaluer les charges récurrentes liées aux investissements à programmer et les prendre en compte dans la programmation pluriannuelle. 	<p>CL</p>
12. Favoriser la responsabilisation des acteurs locaux dans la mise en œuvre des politiques publiques	La performance des prestations des services (écoles primaires, centres de soins de santé primaire) est organisée et mesurée.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Lister les compétences à transférer. 2. Établir un calendrier de transfert des compétences et des moyens d'accompagnement. 3. Définir pour chaque prestation de services des objectifs et des indicateurs associés. 	<p>Etat</p>
	La population est associée au choix des projets.	Conforter le mécanisme de la démocratie participative (article 139 de la Constitution) en concrétisant les mécanismes d'investissement participatifs.	<p>Etat et CL</p>

Objectif	Résultats attendus	Actions	Responsables
<p>14. Améliorer l'autonomie budgétaire quant à la gestion des dépenses.</p>	<p>1. Les priorités des dépenses sont fixées par la CL, y compris pour les dépenses transférées</p>	<p>Organiser le processus réglementaire au niveau national permettant la mise en œuvre progressive de ce principe.</p>	<p>Etat</p>
	<p>2. Les dépenses budgétaires sont exécutées conformément aux prévisions et aux procédures en vigueur.</p>	<p>1. Réglementer la limite des engagements à la trésorerie disponible, et non pas seulement, les ordonnancements.</p> <p>2. Conforter la transparence de la commande publique :</p> <ul style="list-style-type: none"> - en veillant à la publication systématique des 4 aspects majeurs : <i>plan des marchés, opportunités de soumission, attributions de marchés (ONMP), plaintes déposées auprès du comité de suivi et d'enquête des marchés publics (COSEM) ;</i> - en précisant le principe de séparation des compétences et des responsabilités en ce domaine au sein de chaque CL <p>3. Garantir l'efficacité du processus RH/paie par :</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>La maîtrise des opérations de gestion (recrutement, mise à jour des dossiers, service fait)</i> - <i>Le respect de la réglementation sur la liquidation de la paie et des diverses indemnités ;</i> - <i>La maîtrise et la sécurité des systèmes d'information (tenue nominative et actualisée de l'état du personnel, liaisons avec le fichier de la paie, habilitations et profils, sauvegardes etc.)</i> 	<p>Etat</p> <p>Etat et CL</p> <p>CL</p>
	<p>3. La gestion de trésorerie est maîtrisée.</p>	<p>1. Organiser la planification infra annuelle de la trésorerie à partir des encaissements mensuels prévisionnels des ressources et des prévisions de dépenses à décaisser.</p> <p>2. Organiser la prévision de décaissement des dépenses d'investissement à partir des leviers suivants : plan de passation des marchés, plan d'engagement, plan de consommation des crédits (paiements).</p> <p>3. Sur ces bases, élaborer si nécessaire le dispositif de régulation budgétaire (dépenses prioritaires, blocage de certains crédits, etc.).</p>	<p>CL (avec l'appui de l'Etat)</p>

Axe 5. Améliorer le contrôle financier interne et externe.

Objectif	Résultats attendus	Actions	
<p>15. Se référer aux bonnes pratiques internationales de la maîtrise des risques (INTOSAI)</p>	<p>Les dispositifs de contrôle interne sont opérants</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Définir au niveau national les axes majeurs et l'organisation de la maîtrise des risques pour les CL, dont l'audit interne. 2. Produire les premiers outils, dont : <ul style="list-style-type: none"> - <i>Le cadre des guides de processus sur les opérations à enjeux (commande publique, paye...TCL, TF...)</i> ; - <i>Le cadre du rapport annuel sur les risques budgétaires et financiers.</i> 	<p>Etat</p>
	<p>La dette est soutenable et maîtrisée.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Tendre vers « zéro » arriéré et formaliser un plan d'apurement pour les arriérés existants (dépenses obligatoires et donc prioritaires ; À intégrer par ailleurs en annexe du budget, du compte administratif et du compte financier). 2. Formaliser le suivi de la dette (encours) en annexe du budget, du compte administratif et du compte financier. 3. Réaliser chaque année une étude sur la soutenabilité de la dette. 	<p>CL (avec l'appui de l'Etat)</p>
	<p>Les risques financiers sont identifiés et maîtrisés.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Confier à la tutelle (ministères des affaires locales et des finances) la production annuelle d'un rapport consolidé sur situation financière de toutes les administrations infranationales. 2. Organiser le recensement des risques financiers généraux des CL. 3. Organiser le dispositif de recensement et d'analyse des comptes des sociétés (ou organismes) dans lesquels les CL ont des participations. 	<p>Etat</p>
<p>16. Consolider le dispositif de contrôle externe.</p>	<p>Les mécanismes de contrôle externe sont opérationnels.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Orienter et organiser les compétences financières de la tutelle vers une approche par les risques, avec l'appui au niveau local des TRF. 2. Consolider le caractère régulier dans le temps des audits externes et la coordination des programmes d'audit de la Cour des Comptes et des services de contrôle de l'État (Contrôle Général des Services publics, Contrôle Général des Finances, Inspection Min Int). 	<p>Etat</p>

ANNEXES

Annexe 1 - Lettre d'information des autorités tunisiennes sur la mission de juillet 2017.



La Banque Mondiale

Eileen Murray
Représentante Résidente
Bureau de Tunisie
Département Maghreb
Moyen-Orient et Afrique du Nord

Immeuble Le Bourvéd
Les Jardins de Lino II
Tunis, Tunisie

Tel.: (216) 31 37 00 00
Fax: (216) 71 19 44 71
Email: emurray@worldbank.org

Le 7 juillet 2017

Son Excellence Monsieur Fadhel Abdelkefi
Ministre du Développement, de l'Investissement et de la Coopération Internationale
Ministère du Développement, de l'Investissement et de la Coopération Internationale
Tunis, Tunisie
(Transmission par télécopie : 216 71 799 069)

Objet : Tunisie – Mission pour le développement d'une note de synthèse et des recommandations émanant des diagnostics PEFA réalisés au niveau national et municipal en Tunisie
Mission du 10 au 14 Juillet 2017

Monsieur le Ministre,

J'ai le plaisir de vous informer qu'une mission de la Banque Mondiale se tiendra à Tunis du 10 au 14 Juillet 2017, dans le cadre du suivi du projet de réalisation des diagnostics PEFA de gestion des finances publiques réalisés au niveau national et municipal. Cette mission sera réalisée par la Banque Mondiale avec l'appui du fond Moussanada et en collaboration avec le Ministère des Finances et aura pour vocation de rédiger une note de synthèse ainsi que des recommandations émanant de ces différents diagnostics réalisés en Tunisie entre 2015 et 2016.

La mission sera conduite par Mr. Mehdi El Batti, Spécialiste en gestion financière et inclura Mr. Roger Picard, Expert international PEFA, Mr. Ahmed Guidara, Expert local PEFA et aura pour objectifs principaux de : (1) rencontrer les différentes parties prenantes en vue de rassembler et synthétiser les conclusions ; (2) de formuler des recommandations aux vues des rapports de diagnostics PEFA et des rencontres effectuées durant la mission et (3) de présenter les résultats de la note de synthèse, et des recommandations ainsi que de proposer les grandes lignes d'un plan d'action national au cours d'un atelier de restitution.

En espérant que les objectifs et les dates de cette mission recevront votre assentiment, je vous prie de croire, Monsieur le Ministre, en l'expression de ma haute considération.

Eileen Murray
Représentante Résidente
Bureau de Tunisie
Département Maghreb
Moyen-Orient et Afrique du Nord

Copie : Monsieur Omar Bougara, Administrateur, Banque mondiale
(Transmission par télécopie +1-202-477-9052)

S. E. M. Fadhel Abdelkefi

2 –

7 juillet 2017

Copie à :

Son Excellence Monsieur Riadh Mouakhar
Ministre des Affaires Locales et de l'Environnement
Ministère de l'Intérieur
Tunis, Tunisie
(Transmission par fax : 216-71 350 309 ou 809 130)

Madame Kalthoum Hamzaoui
Directrice Générale de la Coopération Multilatérale
Ministère du Développement, de l'Investissement et de la Coopération Internationale
Tunis, Tunisie
(Transmission par email : k.hamzaoui@mdci.gov.tn)

Monsieur Mokhtar Hammami
Directeur Général des Collectivités Locales
Ministère de l'Intérieur
Tunis, Tunisie
(Transmission par email : mokhtarpm@yahoo.fr)

Monsieur Faycel Kazez
Directeur des Finances Locales
Ministère de l'Intérieur
Tunis, Tunisie
(Transmission par email : Fa.kazez@gmail.com)

Monsieur Sami Mekki
Directeur Général de la Caisse des Prêts et de Soutien aux Collectivités Locales
Ministère de l'Intérieur
Tunis, Tunisie
(Transmission par email : samy.mekki@gmail.com et sm.dgcp scl@topnet.tn)

Monsieur Zouheir Attallah
Chef du Comité du Budget de l'Etat
Ministère des Finances
Tunis, Tunisie
(Transmission par fax : 216-71 560 508)

Madame Fadhila Gargouri
Présidente de la Chambre de Développement Régional
La Cour des Comptes
Tunis, Tunisie
(Transmission par email : fadhila.gargouri@courdescomptes.nat.tn)

Annexe 2 - Liste des rapports PEFA.

	Cadre PEFA	Rapport	Avec PEFA Check
État de Tunisie	2015	Rapport final, mai 2016	OUI
Communes :			
Gabès	2011	Rapport final, novembre 2015	OUI
Gafsa		Rapport final, juin 2016	OUI
Kairouan		Rapport final, août 2016	OUI
Kasserine		Rapport, juin 2017	OUI
Sfax		Rapport final, juillet 2015	OUI
Sousse		Rapport final, juin 2015	OUI
Tunis		Rapport final, janvier 2016	OUI

Annexe 3 - Tableau synthétique et consolidé des notes par Indicateurs de Performance (IPs).

Rappel : * en vert, lorsque les notes agrégées des évaluations PEFA sont confirmées par la note nationale pour le même indicateur ;

* en jaune, lorsque les résultats par indicateur présentent des disparités entre les 7 communes ;

* en gris, lorsque la note agrégée (C ou D) de l'indicateur pour les 7 communes nécessite une action d'accompagnement au niveau national.

1. La notation des indicateurs est dans l'ensemble homogène.

Les points majeurs de faiblesse rendent nécessaire des actions nationales :

- Absence de classification fonctionnelle du budget (PI-5) ;
- Déficit de communication vis-à-vis du public (PI-10) et de transparence des données financières, non conformes aux normes internationales (PI-25) ;
- Absence de perspective pluriannuelle du budget et des dépenses (PI-12) ;
- Faiblesse dans l'évaluation de l'assiette et du recouvrement des recettes gérées directement par les communes (PI-14 et 15) ;
- Insuffisance dans les contrôles de la paie (PI-18) ;
- Absence d'un véritable audit interne (PI-21) et d'audits externes au cours des périodes concernées par l'évaluation (PI-26).

2. Toutefois, quelques indicateurs présentent des disparités fortes entre les communes :

- Stocks et suivi des arriérés (PI-4), dont la notation varie entre B pour 2 communes et D pour 4 communes (importance des stocks et suivi insuffisant). Cet indicateur doit faire l'objet d'une action nationale ;
- Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget (PI-11), avec des notes comprises entre B (Tunis), C (4 communes pénalisées par le non-respect du calendrier budgétaire et/ou l'absence de plafonds de dépenses par la circulaire ministérielle) et D (1 commune) ;
- Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année (PI-24), qui se traduit par 3A, 3D+ (couverture incomplète des données budgétaires, et 1B+.

INDICATEURS DE PERFORMANCE		Gs	Ga	Kai	Ka	Sf	So	Tu	Global
A. RESULTATS DU SYSTEME DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES : Crédibilité du budget									
HLG-1	Prévisibilité des transferts des échelons supérieurs des administrations publiques	D	D+	D	D	D+	D+	D+	D+
PI-1	Dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	D	D	D	D	C	B	B	D
PI-2	Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé	D+	D+	D+	D+	D+	D+	C+	D+
PI-3	Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	D	D	B	D	B	B	B	B
PI-4	Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses	D+	B+	D+	D+	D+	NN	B	D+
B. SPECIFICITES TRANSVERSALES : Couverture et transparence									
PI-5	Classification du budget	D	D	D	D	D	D	D	D
PI-6	Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire	B	B	B	C	B	B	A	B
PI-7	Importance des opérations non rapportées de l'administration municipale	A	B	B	B	D+	D+	D	B
PI-8	Transparence des relations budgétaires infra-municipales	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
PI-9	Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public : (i) Étendue de la surveillance exercée par l'administration municipale sur les agences publiques autonomes et les entreprises publiques. (ii) Étendue du contrôle de l'administration municipale sur la situation budgétaire des administrations décentralisées.	NA	NA	NA	NA	NA	NA	C NA	C
PI-10	Accès du public aux principales informations budgétaires	D	D	D	D	D	D	C	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	C+	C	C	D+	C+	NN	B	C
PI-12	Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et de la politique des dépenses publiques	D	D+	D	D	D	D	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	B+	B	NN	C+	B	B+	B	B
PI-14	Efficacité des mesures d'immatriculation et de l'évaluation de l'impôt des contribuables	D+	D+	NN	D+	D+	D+	D+	D+
PI-15	Efficacité du recouvrement des contributions fiscales	NN	D+	D+	D+	D+	D+	D+	D+
PI-16	Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses	D+	D+	D+	C+	D+	D+	D+	D+
PI-17	Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties : * composante i : qualité de l'enregistrement des données sur la dette et des rapports y afférents *composantes ii : degré de consolidation des soldes de trésorerie * composante iii : mécanismes de contraction des prêts et d'octroi des garanties	D A A	D B A	D B A	D B A	D B A	C B+ A	C B+ A	D B A

INDICATEURS DE PERFORMANCE		Gs	Ga	Kai	Ka	Sf	So	Tu	Global
PI-18	Efficacité des contrôles des états de paie	D+	D+	B+	D+	D+	D+	D+	D+
PI-19	Passation des marchés publics : transparence, mise en concurrence et mécanismes de dépôt de plaintes	B+	B+	B+	B+	B+	NN	B+	B+
PI-20	Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales	C+	C+	C+	D+	C+	C+	C+	C+
PI-21	Efficacité du système de vérification interne (audit interne et ministères de tutelle)	D	D	D	D	D	D	D+	D
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+	C+	C+	C+	B	B+	C	C+
PI-23	Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation de services primaires	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
PI-24	Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année	D+	A	A	A	D+	B+	D+	Disparités fortes
PI-25	Qualité et respect des délais des états financiers annuels	D+	D+	D+	D+	D+	D+	D+	D+
C(iv) Surveillance et vérification externes									
PI-26	Étendue, nature et suivi de la vérification externe	NA	D	D	D	D	D	D	D
PI-27	Examen de la loi de finances annuelle par l'assemblée délibérante	B+	D+	C+	D+	B+	NN	B+	B+
PI-28	Examen des rapports de vérification externe par l'assemblée délibérante	NA	NA	NA	D	D	D	NA	D
D. PRATIQUES DES BAILLEURS DE FONDS									
D-1	Prévisibilité de l'appui budgétaire direct	NA	NA	NA	NA	NA	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	NA	NA	NA	NA	D	D+	D	D
D-3	Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales	NA	NA	NA	NA	A	C	A	A

Annexe 4 - Liste des personnes rencontrées au cours de la mission de juillet 2017.

Nom	Institution / Organisme	Fonction
Guillaume Brulé	Secrétariat PEFA	
Khaled Bargaoui	Ambassade Grande Bretagne	
Anis Khlifi	Ambassade de Suisse	
Olivier Bovet	Ambassade de Suisse	
Selma Ennaifer	Banque Africaine de Développement	
Jérémie Daussin - Charpantier	Agence Française de Développement – Agence de Tunis	Directeur adjoint
Gargouri Fadhila	Cour des comptes	Présidente de la Chambre de Développement Régional
Kazez Faycal	Ministère des Affaires Locales et de l'Environnement	Directeur des Finances Locales
Hamzaoui Yassine	Ministère des Finances - DG CPR (Unité des Finances Locales)	Sous-directeur
Adel Saidane	Ministère des Finances (AR)	Directeur Général
Guesmi Ahmed	Ministère des Finances (Budget)	
Noura Dougui	Conseil National des Normes des Comptes Publics	Secrétaire général
Talel Abidi	Caisse des prêts et de soutien des collectivités locales CPSC	Secrétaire général
Sehli Noufel		
Ben Mahmoud Hatem	Centre de Formation et d'Appui à la Décentralisation CFAD	Conseiller des Services Publics
Hafidha Belkhir	Municipalité de Tunis	Secrétaire général
Hmila Kamilia	Municipalité Sousse	Direction des affaires financières / Sous-directeur de la comptabilité
Amara Sahbi	Municipalité Kairouan	Chef du service des taxes
Marion Daull	Banque Mondiale	