

Municipalité de KAIROUAN



Mission d'évaluation PEFA
Août 2016

Rapport final sur la performance de la gestion des finances publiques

Rédigé par Mohammed Adnène TROJETTE, Ahmed GUIDARA et Bernard GEOFFROY

14 février 2017

Unité monétaire : Dinar tunisien (TND)

Equivalence Monétaire (au 15 août 2016)

1 Euro = 2,4682 TDN

1 US \$ = 2,20695 TDN

Exercice financier de la Ville

1 janvier - 31 décembre

Poids et mesures

Systeme métrique

Table des matières

TABLE DES MATIERES	3
ABREVIATIONS.....	4
PRESENTATION DU DISPOSITIF D'ASSURANCE QUALITE.....	5
AVANT-PROPOS	7
SYNTHESE DE L'EVALUATION	8
RESUME SYNTHETIQUE DE L'EVALUATION DE LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES DE LA COLLECTIVITE.....	8
ÉVALUATION DE L'INCIDENCE DES FAIBLESSES DE LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES DE LA COLLECTIVITE	12
PERSPECTIVES CONCERNANT LA PLANIFICATION ET LA MISE EN ŒUVRE DES REFORMES	12
1. INTRODUCTION.....	16
1.1. L'OBJECTIF DE L'EVALUATION DE LA PERFORMANCE DE LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES DE LA VILLE	16
1.2. LA METHODOLOGIE UTILISE POUR LA PREPARATION DU RAPPORT	17
1.3. LE CHAMP DE L'EVALUATION	18
1.4. MECANISME D'ASSURANCE QUALITE.....	19
2. DONNEES GENERALES SUR LA VILLE DE KAIROUAN	21
2.1. L'ENVIRONNEMENT SOCIO-ECONOMIQUE DE LA VILLE DE KAIROUAN.....	21
2.2. LES OBJECTIFS BUDGETAIRES DES AUTORITES COMMUNALES	26
2.3. LE CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL DE LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES DE LA MUNICIPALITE	27
3. ÉVALUATION DES SYSTEMES, DES PROCESSUS ET DES INSTITUTIONS DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES.....	35
HLG-1 – PREVISIBILITE DES TRANSFERTS DU GOUVERNEMENT CENTRAL	35
3.1. PILIER A : CREDIBILITE DU BUDGET	38
3.2. PILIER B : COUVERTURE ET TRANSPARENCE	42
3.3. PILIER C : CYCLE BUDGETAIRE.....	50
C(I) BUDGETISATION BASEE SUR LES POLITIQUES PUBLIQUES.....	50
C(II) PREVISIBILITE ET CONTROLE DE L'EXECUTION DU BUDGET	56
C(III) COMPTABILITE, ENREGISTREMENT DE L'INFORMATION ET RAPPORTS FINANCIERS	82
C(IV) SURVEILLANCE ET VERIFICATION EXTERNE	90
3.4. PILIER D : PRATIQUE DES BAILLEURS DE FONDS.....	94
4. LE PROCESSUS DE REFORMES	96
4.1. DESCRIPTION DES REFORMES RECENTES ET EN COURS	96
4.2. FACTEURS INSTITUTIONNELS CONTRIBUANT A LA PLANIFICATION ET L'EXECUTION DES REFORMES	97
ANNEXES	100

Abréviations

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

Présentation du dispositif d'assurance qualité

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

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

- Le projet de note de synthèse et/ou de termes de référence en date du 12 mars 2015 a été soumis le 23 mars 2015 à l'examen des réviseurs suivants :
 - 1) Agence Française de Développement :
 - 2) SECO :
 - 3) Banque Mondiale :
 - 4) Gouvernement Central Tunisie :
 - 5) Secrétariat PEFA :

2. Examen du ou des projets de rapport

- Le projet de rapport daté du 27 août 2016 a été produit le 27 août 2016 pour remarques à la Municipalité de Kairouan. Il a ensuite été soumis le 25 septembre 2016 à l'examen des réviseurs suivants :
 - 1) Holy-Tiana Rame pour le Secrétariat PEFA ;
 - 2) Fabienne Mroczka pour la Banque mondiale ;
 - 3) Charles Seibert pour le Secrétariat d'État à l'économie suisse (SECO) ;
 - 4) Jérémie Daussin-Charpantier pour l'Agence Française de Développement.

3. Examen de la version définitive du projet de rapport

La version définitive du projet d'évaluation en date du 14 février 2017 a été communiquée à la Municipalité de Kairouan et aux réviseurs et comprend un tableau décrivant les réponses à toutes les observations des réviseurs.

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

4. Le formulaire décrivant les dispositions d'assurance qualité est inclus dans le projet de rapport révisé – cf. §1.4, page 19.



Municipalité de Kairouan
Mission d'évaluation PEFA – Août 2016
Rapport final sur la performance de la gestion des finances publiques
14 février 2017

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

Secrétariat PEFA, le 4 avril 2017

Avant-propos

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

Afin d'assurer la cohérence et la comparaison avec les évaluations 2015 et 2016 des autres Villes de Tunisie (Tunis, Sfax, Sousse, Gabes, Gafsa) la présente évaluation de la Ville de Kairouan retient la version du Cadre PEFA de 2011 et non pas, le cadre PEFA rénové en février 2016.

La Municipalité de Kairouan a bénéficié de l'appui financier de la Confédération suisse (représenté par le Secrétariat d'État à l'économie SECO) à travers un programme d'appui au renforcement de la gestion des finances publiques mise en œuvre par la Banque Mondiale.

Celle-ci a mandaté, *via* Expertise France, trois experts à savoir Messieurs Bernard Geoffroy et Mohammed Adnène Trojette, chef de mission, tous deux experts internationaux en GFP, et Monsieur Ahmed Guidara, expert en évaluation PEFA et finances publiques, afin de conduire cette évaluation.

La Banque mondiale a coordonné la mission et Messieurs Mehdi El Batti, Nadi Yosef Mashni et Madame Elisabetta Marmolo ont accompagné les experts. La mission s'est déroulée sur place du 15 au 23 août 2016.

La mission exprime particulièrement sa gratitude à Monsieur Lassad Gdhami, Président de la Délégation Spéciale, Monsieur Mohamed Kalai, Secrétaire Général de la commune de Kairouan, et Monsieur Sahbi Amara, chef du service des taxes et du recouvrement de la commune de Kairouan, point focal PEFA, pour la qualité de leur accueil et des instructions données aux services de la Municipalité afin de faciliter la tâche des consultants.

Elle remercie toutes les personnes rencontrées à Kairouan :

- Monsieur Imed Belhadj, sous-directeur des finances de Kairouan et ses collaborateurs ; les responsables administratifs de Kairouan ;
- Monsieur Mohamed Hedi Zeram dini, Président de la Chambre Régionale des Comptes de Sousse, Monsieur Essalah Abderraouf, Secrétaire Général du Gouvernorat de Kairouan, Monsieur Salem Gallaoui, Contrôleur Régional des Dépenses Publiques, Madame Ines M'tiri, Trésorière régionale des finances, Monsieur Aymen Chatti, Receveur municipal, et les représentants de la société civile.

Synthèse de l'évaluation

Résumé synthétique de l'évaluation de la gestion des finances publiques de la collectivité

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

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

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

Principaux points positifs

- La clarté et la disponibilité de la réglementation nationale (processus budgétaire, fiscalité, code des marchés).
- L'organisation nationale des contrôles : séparation des fonctions (ordonnateur/comptable), Contrôleur Régional des dépenses Publiques CRDP, Trésorier Régional des Finances TRF et chambre régionale des comptes ;
- Le processus de la dépense : organisation juridique de la chaîne de la dépense (cadre juridique national) et maîtrise du processus au niveau local ;
- Le recours à l'application informatique INSAF (système informatique de gestion de la paie) ;
- La qualité et le dynamisme des interlocuteurs de la Municipalité de Kairouan (services de l'État, société civile) ;
- La qualité du logiciel national ADEB (système informatique d'aide à la décision budgétaire).

Principales marges d'amélioration

- La nomenclature nationale budgétaire et comptable ;
- Le processus de préparation budgétaire au niveau communal ;
- La communication générale et la transparence budgétaire vis-à-vis de la population ;
- Les perspectives budgétaires pluriannuelles au sein d'un plan de développement économique et social de Kairouan ;
- Le management, du fait du sous-encadrement de la Municipalité de Kairouan ;
- Le dispositif d'audit interne ;
- La mobilisation des recettes fiscales au sein de la municipalité de Kairouan ;
- Le faible taux de réalisation des investissements ;
- Les enveloppes importantes dans les comptes d'imputation provisoires ;
- Les modifications comptables fréquentes significatives ;
- Les stocks importants d'arriérés ;
- L'implication de la société civile dans le processus d'élaboration du budget et de la planification des investissements ;
- La gestion locale des informations du fait de la fragilité du logiciel GRB (gestion des recettes budgétaires).

1. Crédibilité du budget

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

L'exécution des dépenses ne dépasse pas les crédits alloués, mais les écarts par rapport au budget initial traduisent une sous-consommation des crédits comprise entre 11 et 38 % au cours des 3 années examinées (2013 à 2015). Cette situation résulte pour l'essentiel des dépenses d'investissement.

De plus, la composition des dépenses a fortement varié en cours d'exécution sur cette période (entre 12 et 28 %). Bien que la gestion des arriérés soit transparente et bien suivie, elle se traduit par un stock important (de l'ordre de 25 % des dépenses en 2014 et en 2015).

Le taux de réalisation des recettes n'est pas pleinement maîtrisé eu égard notamment, aux subventions exceptionnelles versées par l'État, mais aussi aux recettes internes. Les écarts entre les transferts réels de l'État et les estimations connaissent une forte variabilité : elles oscillent entre 3 % (en 2014) et 34 % (en 2015).

Les recettes intérieures réelles ont été comprises entre 94 % et 112 % des recettes intérieures inscrites au budget durant au moins 2 des 3 années concernées par l'évaluation de l'indicateur.

2. Exhaustivité et transparence du budget

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

Le fait que les citoyens aient accès – sur demande – aux documents administratifs des organismes publics, conformément à la loi organique n° 2016-22 du 24 mars 2016, relative au droit d'accès à l'information, est sans préjudice de la publication proactive de l'information prévue par les dispositions de cette loi organique.

3. Budgétisation fondée sur les politiques nationales et locales

La commune n'a pas formalisé une stratégie de développement économique et social, lui permettant de traduire les actions dans un cadre budgétaire pluriannuel. Elle dispose toutefois du plan d'investissement communal (PIC) pour la période qui s'est terminée en 2014.

Le processus annuel de préparation du budget ne respecte pas la réglementation nationale, dans trois domaines : l'absence de fixation d'objectifs prioritaires et de cadrage budgétaire en amont du vote par la Délégation Spéciale ; l'absence de dispositif organisé et participatif ; le vote du projet de budget survient régulièrement avec du retard sur le calendrier prévu.

Ceci étant, la Délégation Spéciale a voté les projets de budget avant le début de l'exercice budgétaire pour les trois dernières années et l'autorité de tutelle a ainsi pu les approuver dans les délais (avant le 1er janvier N) pour les années 2014 à 2016.

4. Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget

Les recettes

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

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

En fin de gestion 2015, le stock des restes à recouvrer des taxes foncières (TIB + TTNB) représente 11 fois les encaissements de l'année et progresse de 2% par rapport à l'année précédente, en raison du faible taux de recouvrement des taxes foncières (près de 7 M TND d'arriérés).

Plusieurs faiblesses pénalisent le taux de recouvrement des taxes foncières (de l'ordre de 9 % en 2015) :

- le manque de civisme fiscal ;
- les lacunes dans la distribution des avis d'imposition ;
- le dispositif défaillant des actions contentieuses : l'absence de compte consolidé du contribuable, de connexion avec le fichier national RAFIC et de poursuites à l'encontre des redevables ; l'inefficacité des pénalités eu égard au faible montant des taxes (25 TND par an et par propriété bâtie, en moyenne).

Les dépenses

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

Ainsi, les modifications apportées sur les fichiers nominatifs et de paie sont vérifiées chaque mois par les agents de la Municipalité et sont réalisées avec célérité. De même, le code des marchés (2014) répond aux objectifs de transparence et de mise en concurrence et les seuils du recours à l'appel d'offres sont respectés ; le Contrôleur régional des dépenses publiques veille à ce que la mise en concurrence soit effective dès que les dépenses se rapprochent de ces seuils.

L'accès du public aux informations sur les marchés publics est toutefois incomplet s'agissant du plan de passation et des attributions des marchés. Enfin, les opérations de dépenses pèchent par l'absence d'un mécanisme pour cantonner les engagements aux ressources disponibles et par l'existence du risque inhérent à la réception des travaux. Elle relève en effet de la direction technique.

Le suivi de la trésorerie et le système de vérification interne

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

Le processus des prêts est encadré par les règles nationales et les communes ne peuvent pas octroyer des garanties. Toutefois, la commune ne suit pas l'encours de la dette, ni n'analyse sa soutenabilité, considérant que la dette repose uniquement sur les prêts de la Caisse des Prêts et de Soutien aux Collectivités Locales (CPSCL). Le fait que cette dette soit modérée et fasse l'objet d'une analyse par cet organisme ne justifie pas ces carences.

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

5. Comptabilité, enregistrement des informations et rapports financiers

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

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

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

Le délai réglementaire de transmission du compte financier à la chambre régionale des Comptes (31 juillet N+1) n'a été respecté qu'en 2016, compte tenu des incitations financières mises en place. En tout état de cause, la production a systématiquement été opérée plus de six mois après la clôture de l'exercice au 31/12, au-delà du délai de six mois retenu par le Cadre PEFA.

6. Surveillance et vérifications externes

Les finances de la commune de Kairouan n'ont pas fait l'objet de vérifications externes au cours des trois dernières années, qu'il s'agisse de la Chambre Régionale des Comptes (CRC) ou de corps d'inspections nationales. Le dernier contrôle de l'inspection générale de l'administration a été réalisé en 2011. Le Conseil Municipal ne bénéficie pas ainsi de rapports récents tant externes, qu'internes (en l'absence de structure d'audit interne) sur lesquels il pourrait s'appuyer pour apprécier la qualité des processus financiers et comptables.

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

La commune de Kairouan n'a pas organisé un dispositif de négociation associant les responsables des services municipaux.

7. Pratiques des bailleurs de fonds

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

Évaluation de l'incidence des faiblesses de la gestion des finances publiques de la collectivité

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

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

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

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

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

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

La prestation efficace des services municipaux est affectée tant par l'absence de mesure possible des coûts et de l'atteinte des objectifs par fonction (cf. la nomenclature budgétaire actuelle), que par les insuffisances relevées (absence de contrôle interne ; transparence à développer vis-à-vis du public sur les ressources allouées et exécutées) ou aux contrôles externes, souvent anciens (en 2011 par l'inspection générale ministérielle).

Perspectives concernant la planification et la mise en œuvre des réformes

La Municipalité de Kairouan ne dispose pas d'une stratégie propre en matière de réformes des finances publiques clairement formulée dans un document, assorti d'un plan d'action. À sa décharge, elle ne bénéficie pas d'un environnement stabilisé, restant en attente du processus national finalisé de décentralisation.

En effet, une stratégie de réformes des finances locales est engagée au niveau national, conformément à la Constitution de la République tunisienne de 2014 qui s'inscrit dans un cadre de participation active des citoyens et de libre administration par les collectivités locales.

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

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

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

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

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

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

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

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

TABLEAU RÉCAPITULATIF DES NOTES DÉTAILLÉES PAR COMPOSANTE ET DES NOTES ATTRIBUÉES AUX INDICATEURS DE PERFORMANCE

Indicateurs de performance		Méthode de notation	Notes attribuées par composantes				Notes Globales
			i	ii	iii	iv	
A – RESULTATS DU SYSTEME DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES : CREDIBILITE DU BUDGET							
HLG1	Prévisibilité des transferts des échelons supérieurs des administrations publiques	M1 / MF	D	D	D		D
PI-1	Dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	M1 / MF	D				D
PI-2	Compositions des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé	M1 / MF	D	A			D+
PI-3	Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	M1 / MF	B				B
PI-4	Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses	M1 / MF	D	B			D+
B – SPECIFICITES TRANSVERSALES : COUVERTURE ET TRANSPARENCE							
PI-5	Classification du budget	M1 / MF	D				D
PI-6	Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire	M1 / MF	B				B
PI-7	Importance des opérations non rapportées de l'administration municipale	M1 / MF	B	NA			B
PI-8	Transparence des relations budgétaires intergouvernementales	M1 / MF	NA	NA	NA		NA
PI-9	Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public	M1 / MF	NA	NA			NA
PI-10	Accès du public aux principales informations budgétaires	M1 / MF	D				D
C – CYCLE BUDGETAIRE							
C(i) – Budgétisation basée sur les politiques publiques							
PI-11	Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget	M2 / MO	D	D	A		C
PI-12	Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire de la politique des dépenses publiques	M2 / MO	D	D	D	D	D
C(ii) – Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget							
PI-13	Transparence des obligations de l'assujettissement à l'impôt des contribuables	M2 / MO	A	C	NN		NN
PI-14	Efficacité des mesures d'immatriculation et de l'évaluation de l'impôt des contribuables	M2 / MO	C	D	NN		NN
PI-15	Efficacité du recouvrement des contributions fiscales	M1 / MF	D	C	D		D+
PI-16	Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses	M1 / MF	D	D	C		D+

Indicateurs de performance		Méthode de notation	Notes attribuées par composantes				Notes Globales
			i	ii	iii	iv	
PI-17	Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties	M2 / MO	D	A	A		B
PI-18	Efficacité des contrôles de la paie	M2 / MO	A	A	A	B	B+
PI-19	Passation des marchés publics : transparence, mise en concurrence et mécanisme de dépôt des plaintes	M2 / MO	A	A	D	A	B+
PI-20	Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales	M1 / MF	C	C	A		C+
PI-21	Efficacité du système de vérification interne	M1 / MF	D	NA	NA		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	M2 / MO	A	D			C+
PI-23	Disponibilité de l’information sur les ressources reçues par les unités de prestations de services primaires	M1 / MF	NA				NA
PI-24	Qualité et respect des délais des rapports d’exécution budgétaire produits en cours d’année	M1 / MF	A	A	A		A
PI-25	Qualité et respect des délais des états financiers annuels	M1 / MF	C	B	D		D+
C(iv) – Surveillance et vérification externes							
PI-26	Étendue, nature et suivi de la vérification externe	M1 / MF	D	NA	NA		D
PI-27	Examen du projet de budget annuel par l’Assemblée délibérante	M1 / MF	C	C	B	B	C+
PI-28	Examen des rapports de vérification externe par l’Assemblée délibérante	M1 / MF	NA	NA	NA		NA
D – PRATIQUES DES BAILLEURS DE FONDS							
D1	Prévisibilité de l’appui budgétaire direct	M1 / MF	NA	NA			NA
D2	Renseignements financiers fournis par les bailleurs de fonds pour la budgétisation de l’aide-projet et l’aide-programme et établissement des rapports y afférents	M1 / MF	NA	NA			NA
D3	Proportion de l’aide gérée sur la base des procédures nationales	M1 / MF	NA				NA

1. Introduction

1.1. L'objectif de l'évaluation de la performance de la gestion des finances publiques de la ville

L'évaluation de la performance du système de gestion des finances publiques de la ville de Kairouan s'inscrit dans le cadre d'une convention conclue entre la Banque Mondiale et le gouvernement Tunisien. Cette convention a pour objet de faire bénéficier les municipalités tunisiennes volontaires d'un processus d'évaluation « conjoint » au titre de ce programme d'ensemble, intitulé « Évaluations PEFA Municipales en Tunisie ».

La présente évaluation porte sur la municipalité de Kairouan. Elle complète celles déjà réalisées sur les villes de Tunis, Sfax, Sousse, Gabès et Gafsa.

Elle vise à fournir une vue d'ensemble objectivée de l'état du système de gestion des finances publiques de la municipalité. Elle concourra ainsi à la définition d'axes d'amélioration de ce système, tant au niveau local que national.

Ainsi que souligné dans les rapports des évaluations PEFA conduites dans les localités précédemment citées, le programme « Évaluations PFA Municipales en Tunisie » poursuit cinq objectifs principaux :

- les résultats des évaluations PEFA viennent enrichir le Programme de développement urbain et de la gouvernance locale (PDUGL) du Gouvernement et le *Program-for-Result (PforR)* de la Banque mondiale, quant au renforcement de la capacité des institutions et la performance des systèmes de gestion des finances publiques ;
- les résultats mettent en lumière, pour l'administration centrale, les principaux aspects de la gestion des finances publiques au niveau local méritant d'être améliorés et l'aident à mieux cibler son appui financier aux collectivités locales ;
- Le Gouvernement et les municipalités pourront utiliser les diagnostics PEFA pour développer un programme de réformes de la gestion des finances publiques ciblé et efficace, pouvant être intégré au PDUGL, en bénéficiant du *PforR* ;
- le diagnostic de la ville de Kairouan pourra, comme pour les autres villes, constituer également une référence pour mesurer dans le temps, l'évolution de la performance du système de gestion des finances publiques ;
- les évaluations constituent une base de connaissances documentées et à jour pour éclairer la transition d'un système de tutelle très forte sur les collectivités locales au système de gouvernance et de gestion des finances publiques décentralisées prévu par la nouvelle Constitution du 27 janvier 2014 – celle-ci dispose que les collectivités locales « *jouissent de la personnalité juridique et de l'autonomie financière et administrative* » et « *gèrent les affaires locales conformément au principe de libre administration* » (article 132).

1.2. La méthodologie utilisé pour la préparation du rapport

Travaux préparatoires

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

Ils se sont aussi appuyés sur les réponses apportées au questionnaire de 15 pages et sur les documents sollicités auprès de Monsieur Lassad GDHAMI, Président de la Délégation Spéciale, de Monsieur Mohamed KALAI, Secrétaire Général de la commune de Kairouan, et Monsieur Sahbi AMARA, chef du service des taxes et du recouvrement de la commune de Kairouan, point focal PEFA, le 21 juillet 2016. Le questionnaire comportait trois parties : les données générales sur les trois derniers budgets exécutés, des tableaux sur l'exécution de la dépense, des tableaux sur les recettes ; les documents à produire portaient sur la stratégie de la ville de Kairouan, les rapports d'audit et d'institutions nationales et internationales, divers documents comptables et budgétaires.

Les premiers documents n'ont été produits à la mission qu'à son arrivée sur le terrain.

Elle a pu compter sur l'appui précieux de la Banque mondiale-Bureau de Tunisie, chargé de la coordination de la mission, tant lors de cette phase que tout au long de la mission.

Mission de terrain

L'équipe PEFA, composée d'Ahmed GUIDARA, Bernard GEOFFROY et Mohammed Adnène TROJETTE (chef de mission) a conduit sa mission sur le terrain, à Kairouan, du 15 au 23 août 2016 :

- le 15 août, elle a procédé à des rencontres et entretiens avec les autorités nationales (ministères de l'intérieur et des finances, Cour des comptes) ;
- du 15 au 22 août, après l'atelier de démarrage présidé par le Président de la Délégation Spéciale, les séances de travail technique ont été conduites avec les directions et services concernés de la commune, ainsi qu'avec le Président de la chambre régionale des comptes, les représentants de l'administration de l'État déconcentré dans le gouvernorat et au sein de la commune (annexe 8). La mission a aussi organisé une réunion avec les représentants de la société civile. Ces réunions ont permis la collecte des données et de la documentation (cf. détails en annexe 9) ;
- les résultats sur les indicateurs PEFA ont été restitués aux principales autorités le 23 août 2016.

Atelier de démarrage

L'atelier de démarrage de l'exercice s'est tenu à la mairie de Kairouan le 16 août 2016, sous la présidence de Monsieur Lassad GDHAMI, Président de la Délégation Spéciale, au profit des responsables administratifs de la ville et des représentants de l'État (Trésorier Régional des Finances, Contrôleur régional des dépenses publiques).

Les partenaires du développement étaient représentés par Messieurs Medhi EL BATTI, Analyste en Gestion Financière et Nadi Yosef MASHNI, Spécialiste en Gestion Financière, et Madame Elisabetta MARMOLO, Spécialiste en Pratiques de Gouvernance, de la Banque Mondiale.

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

Réunion de restitution intermédiaire

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

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

La réunion de restitution intermédiaire a rassemblé le 23 août 2016, sous l'autorité du Président de la Délégation Spéciale, le conseiller municipal chargé des relations avec les associations, les responsables de la Municipalité de Kairouan, le Contrôleur régional des dépenses publiques, la Trésorière régionale des finances et le Sous-directeur des finances locales de la trésorerie régionale des finances, le Receveur municipal *ad interim*. Le Secrétaire Général du Gouvernorat était excusé. Au-delà d'une première présentation des résultats de chaque indicateur, elle a été l'occasion de dégager les principaux points positifs et les marges d'amélioration des processus examinés, nationaux ou relevant directement de la commune, et de préciser la suite des travaux d'évaluation.

Rédaction du rapport et commentaires

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

1.3. Le champ de l'évaluation

La commune de Kairouan est composée de cinq arrondissements, qui ne sont pas dotés de l'autonomie juridique et financière et ne disposent dès lors pas de budget propre.

Ils sont représentés à ce titre chacun par un délégué d'arrondissement et leurs dépenses sont intégrées dans le budget de la commune. Par ailleurs, il n'existe pas de budget annexe ni de centre des prestations des services primaires qui dépendent de la Municipalité (réf. PI-23) ni d'agence publique autonome liée à la Commune (réf. PI-9 (i)).

L'évaluation a couvert la totalité du budget de la commune et a principalement concerné les gestions 2013 à 2015, dont les comptes financiers ont été approuvés par la tutelle, mais aussi pour certains indicateurs le budget 2016, lui aussi approuvé par la tutelle.

Les évaluateurs ont pris en considération des éléments de préparation du budget 2017, pour apprécier les informations contenues et les modalités de participation des conseillers municipaux à son élaboration.

La présente évaluation a couvert la totalité du budget de la commune, qui pour l'année 2015, représente en exécution 20,6 M TND en recettes et 12,7 M TND en dépenses.

Tableau 1.1 - Part des recettes et des dépenses réalisées en 2015 par la Commune de Kairouan

	En M TND
Recettes totales réalisées par la commune de Kairouan en 2015 (1)	21
Recettes totales des collectivités locales en 2014 (reports compris) (2)	1 235
Part des recettes de la commune de Kairouan (1)/(2)	1,7 %
Dépenses totales réalisées par la commune de Kairouan en 2015 (1)	13
Dépenses totales des collectivités locales en 2014 (reports compris) (2)	834
Part des dépenses de la commune de Kairouan (1)/(2)	1,6 %

Sources : Compte financier 2015 et données du ministère des finances pour 2014.

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

- PI-8 : absence d'entités infra communales ayant l'autonomie financière ;
- PI-9 : absence de risques budgétaires imputables aux autres entités du secteur public : il n'y a pas d'entreprises publiques ou d'agences publiques autonomes relevant de la Municipalité, ni d'entités infranationales à un échelon inférieur à la Commune ;
- PI-23 : absence de compétence pour les unités de prestation de services axées sur les écoles primaires et les centres de soin de santé primaires ;
- PI-26 et PI-28 : absence de production de rapports de vérification externe au cours des 3 dernières années ;
- D1 à D3 : absence de projets financés par les bailleurs de fonds au cours des 3 dernières années.

1.4. Mécanisme d'assurance qualité

L'évaluation a suivi le mécanisme « PEFA CHECK », à savoir le processus amélioré d'assurance qualité pour les évaluations PEFA, développé en 2012¹.

Le rapport provisoire est communiqué à la Municipalité de Kairouan pour qu'elle formule ses commentaires. Puis il est adressé aux quatre institutions qui participent à la revue qualité : la Banque mondiale, l'AFD, le Secrétariat PEFA, le Secrétariat d'État à l'économie Suisse (SECO).

¹ PEFA, Amélioration du mécanisme d'assurance qualité pour les évaluation PEFA (PEFA CHECK) ; Note PEFA Check, Secrétariat PEFA, 6 mars 2012.

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

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

Les commentaires formulés par les quatre réviseurs précités ont été exploités.

Le rapport révisé comprenant d'un tableau récapitulatif des commentaires des réviseurs et les réponses apportées, a été communiqué à la Municipalité de Kairouan pour qu'elle formule ses commentaires. Il a été adressé en même temps aux quatre autres institutions qui participent à la revue qualité : la Banque mondiale, l'AFD, le Secrétariat PEFA, le Secrétariat d'État à l'économie Suisse (SECO) ».

Les remarques complémentaires reçues suite à la transmission du projet de rapport définitif ont été intégrées au rapport définitif. Celui-ci a été transmis ainsi modifié à l'ensemble des réviseurs, le 31 mars 2017. Aucune remarque nouvelle n'a été formulée suite à cette transmission. Le PEFA check a été délivré.

La municipalité de Kairouan a donné le 17 février 2017 l'autorisation pour la publication du rapport.

Tableau 1.2 – Rappel synthétique du calendrier de la revue qualité

	Date de transmission du rapport	Date des commentaires des réviseurs
Rapport définitif		
Secrétariat PEFA	15 février 2017	7 mars 2017
Banque mondiale	15 février 2017	
SECO	15 février 2017	23 mars 2017
AFD	15 février 2017	17 mars 2017
Municipalité de Kairouan	15 février 2017	17 février 2017
Rapport provisoire		
Secrétariat PEFA	25 septembre 2016	11 octobre 2016
Banque mondiale	25 septembre 2016	1 ^{er} décembre 2016
SECO	25 septembre 2016	24 octobre 2016
AFD	25 septembre 2016	24 octobre 2016
Municipalité de Kairouan	27 août 2016	14 septembre 2016

2. Données générales sur la ville de Kairouan

2.1. L'environnement socio-économique de la ville de Kairouan

2.1.1. L'environnement économique national

Comme l'a souligné le Fonds monétaire international à l'occasion de la revue au titre de l'article 4, l'économie tunisienne a fait preuve de résilience pendant une longue transition politique mais a souffert de la détérioration de la situation sécuritaire.

De fait, si le processus démocratique s'est concrétisé avec succès avec l'adoption de la nouvelle Constitution du 27 janvier 2014 et l'organisation en octobre des premières élections législatives libres et transparentes en octobre 2014 et l'élection présidentielle en décembre de la même année, le regain attendu de l'activité économique n'a pas été au rendez-vous.

Alors que la loi de finances pour 2015 prévoyait un taux de croissance de 3 %, le PIB n'aura augmenté que de 0,8 % en 2015 et devrait être de l'ordre d'1,8 % en 2016². Bien loin d'une croissance annuelle moyenne de 4,5 % qui avait marqué les années 2000-2010, et y compris en retrait par rapport au résultat des années précédentes (1,9 % en 2011, 3,9 % en 2012, 2,4 % en 2013 et 2,3 % en 2014).

La multiplication des arrêts de travail 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, 15,4 % au cours du premier trimestre 2016⁴, 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. Au mois d'avril 2016, le taux d'inflation était de 3,4 % en glissement annuel⁵.

En 2014, la faiblesse des exportations de phosphates et la chute des recettes touristiques combinées à la hausse des importations avait creusé le déficit des transactions extérieures courantes jusqu'à atteindre 8,8 % du produit intérieur brut, son niveau le plus élevé depuis les années 1980.

Il ne baisse que faiblement en 2015 à un montant estimé à 8,5 % du PIB. 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.

² Source – Banque mondiale - *Tunisia's Economic Outlook* – printemps 2016.

³ Source - Banque centrale de Tunisie - périodique de conjoncture n° 110 – Janvier 2016

⁴ Source - Institut de la Statistique de Tunisie (www.ins.tn)

⁵ Idem.

La politique budgétaire mieux orientée avec une diminution du déficit budgétaire structurel qui diminue de 5,3 % du PIB en 2014, à 3,3 % en 2015, ne pourra y contribuer que dans la mesure où elle mettra en exergue la nécessité de renforcer l'investissement public et s'appuiera sur la mise en œuvre de réformes budgétaires structurelles en matière fiscale, concernant la fonction publique, le pilotage budgétaire des investissements et le renforcement de la gestion et de la surveillance des entreprises publiques.

2.1.2. Le gouvernorat de Kairouan

Le gouvernorat de Kairouan est positionné sur l'axe médian, au centre-ouest du territoire tunisien.

D'une superficie de 6 712 km², il est limité par les Gouvernorats de Zaghouan au nord, de Siliana, Kasserine, Sidi Bouzid à l'ouest et de Sfax, Sousse et Mahdia à l'est. Il jouit ainsi d'une position géographique privilégiée constituant un carrefour naturel entre le Nord et le Sud.

Son climat est aride au Sud et semi-aride au Nord avec une température moyenne se situant entre 5 et 21° C en hiver, entre 25 et 42° C en été et des précipitations moyenne qui dans varient de 200 mm au Sud et de 350 mm au Nord par an.

Tableau 2.1 - Panorama du gouvernorat de Kairouan

Panorama de la région			
Nombre d'habitants	570 436	Enseignement public	
Population active occupée	138 242	<i>1^{er} cycle</i>	
Taux de chômage	16,96 %	• Nombre d'écoles	313
Population en milieu communal	241 408	• Nombre d'élèves	65 636
Taux d'urbanisation	35,30 %	<i>2nd cycle</i>	
Délégations	11	• Nombre de lycées	25
Communes	12	• Nombre de collèges	44
Infrastructures		• Nombre d'élèves	43 571
<i>Réseau routier (km)</i>		• Nombre d'enseignants	3 692
• Routes bitumées	731	• Taux de réussite au Bac	39,6 %
• Pistes rurales bitumées	1 805	Enseignement privé	
<i>Établissements de soins</i>		<i>Écoles coraniques</i>	
• Hôpital régional	1	• Nombre d'écoles	51
• Hôpital de circonscription	8	• Nombre d'élèves	1 335
• Clinique	1	<i>Enseignement secondaire</i>	
• Centre de santé maternelle	1	• Nombre d'écoles	15
• Centre de protection infantile	3	• Nombre d'élèves	2 753
• Laboratoires	18	<i>Enseignement technique</i>	
• Pharmacies	74	• Nombre d'écoles	4
• Infirmeries	4	• Nombre d'élèves	498
• Nombre de lits / 1 000 habitants	1,2	Enseignement supérieur	
• Nombre de médecins Généralistes	209	• Nombre d'établissements	9
• Nombre de médecins spécialistes	147	• Nombre d'étudiants	9 705

Source : Office de développement du Centre Ouest / Institut National de la Statistique de Tunisie (données 2014)

Démographie et indicateurs de développement social

La population du gouvernorat de Kairouan atteint un peu plus de 570 000 habitants répartis dans 11 délégations, soit 5,19 % de la population totale de la Tunisie. Elle a augmenté en moyenne annuelle de 0,44 % entre 2004 et 2014 et se caractérise d'une part, par une forte ruralité avec 64,7 % de la population vivant hors du milieu communal, d'autre part par une concentration importante de la population urbaine au chef-lieu du Gouvernorat où résident deux tiers de la population vivant en milieu communal.

Tableau 2.2 - Population du gouvernorat de Kairouan

Délégation	Milieu Communal		Milieu non Communal		Total	Poids délégation
	En valeur	En %	En valeur	En %		
Kairouan Nord	81 736	84,45%	15 045	15,55%	96 781	16,97%
Kairouan Sud	57 211	61,45%	35 890	38,55%	93 101	16,32%
Echbika	2 921	8,27%	32 387	91,73%	35 308	6,19%
Sebikha	8 036	11,17%	63 886	88,83%	71 922	12,61%
El Oueslatia	10 763	31,24%	23 689	68,76%	34 452	6,04%
Haffouz	8 429	21,04%	31 637	78,96%	40 066	7,02%
El Alâa	3 276	11,30%	25 715	88,70%	28 991	5,08%
Hajeb El Ayoun	10 621	29,39%	25 516	70,61%	36 137	6,33%
Nasrallah	8 882	26,29%	24 907	73,71%	33 789	5,92%
Echrarda	1 705	6,20%	25 813	93,80%	27 518	4,82%
Bouhajla	7 828	10,82%	64 543	89,18%	72 371	12,69%
Total	201 408	35,31%	369 028	64,69%	570 436	100,00%

Source : Institut National de la Statistique de Tunisie (données 2014)

La ville de Kairouan est composée de cinq arrondissements.

Tableau 2.3 - Population des arrondissements de la ville de Kairouan

Arrondissement	Logements	Ménages	Hommes	Femmes	Population
Kairouan Medina	4 923	3 904	7 629	7 749	15 378
El Mansoura	7 188	5 902	12 050	12 374	24 424
Cité Jebliâ	7 428	6 206	12 708	12 871	25 579
El Keblia	8 093	6 415	12 732	13 374	26 106
En Nasr	13 407	11 044	23 743	23 840	47 583
Total Kairouan	41 039	33 471	68 862	70 208	139 070

Source : Institut National de la Statistique de Tunisie (données 2014)

Les indicateurs d'équipement sont, hormis quelques exceptions (téléviseurs, téléphones portables, équipement en cuisine des logements), nettement en retrait par rapport à la moyenne nationale.

Tableau 2.4 - Taux d'équipement

Indicateurs d'équipement	Taux du Gouvernorat de Kairouan	Moyenne nationale
Taux d'équipement en machine à laver	51,17 %	71,70 %
Taux d'équipement en cuisinière avec four	56,54 %	69,44 %
Taux d'équipement en téléviseurs	93,73 %	94,76 %
Taux d'équipement en téléphone fixe	7,48 %	20,36 %
Taux d'équipement en téléphones portables	94,74 %	97,09 %
Taux d'équipement en ordinateurs	14,30 %	33,08 %
Taux de connexion à internet	10,39 %	28,75 %
Taux d'équipement en voiture	17,90 %	27,21 %
Taux d'équipement des logements		
• Cuisine	91,93 %	95,02 %
• Toilettes	77,66 %	90,41 %
• Salle de bain ou douche	61,12 %	80,98 %

Source : Institut National de la Statistique de Tunisie (données 2014)

Il en est de même pour les indicateurs d'accès aux services comme le montre le tableau ci-après.

Tableau 2.5 - Accès aux services

Indicateurs d'accès aux services	Gouvernorat de Kairouan	Moyenne nationale
Taux de recours à l'électricité	99,86 %	99,80 %
Taux d'approvisionnement en eau potable au robinet	69,72 %	89,27 %
Taux de branchement au service d'assainissement	76,60 %	86,4 %
Taux de raccordement des logements au service d'assainissement	32,00 %	61,41 %
Taux de raccordement des logements au service d'eau potable	63,43 %	84,61 %
Taux de raccordement des logements au gaz naturel	1,45 %	22,33 %
Taux de raccordement des logements à l'électricité	92,65 %	96,45 %

Source : Institut National de la Statistique de Tunisie (données 2014)

S'agissant des infrastructures un rapport du ministère de développement régional et de la planification de septembre 2012 relatif à l'indicateur régional de développement pour le gouvernorat de Kairouan pointait de nombreuses insuffisances avec notamment une part des routes classées nettement inférieure à la moyenne nationale, l'existence d'un seul hôpital régional et un nombre de médecins et de pharmaciens pour 1 000 habitants toujours en deçà de la moyenne nationale⁶.

⁶ Ministère du développement régional et de la planification, « L'indicateur de développement régional – Gouvernorat de Kairouan – Pointer les difficultés pour orienter les efforts et le progrès » - Septembre 2012

Le nombre de médecin pour 1 000 habitants était de 0,6 en 2014 pour une moyenne nationale de 1,3 et le nombre d'officines pour 10 000 habitants était de 1,2 pour une moyenne nationale de 1,8.

Selon l'indice de développement régional qui classe les gouvernorats par référence à cinq thématiques – le savoir, la richesse et l'emploi, la santé et la population, la justice et l'équité – le gouvernorat de Kairouan se situe à la 23^e place sur les 24 gouvernorats. Il est 23^e sur 24 s'agissant de l'indice du savoir⁷, 17^e sur 24 s'agissant de l'indice de la richesse et l'emploi, 22^e pour l'indice santé et population et 23^e pour l'indice justice et équité⁸.

De fait le taux de pauvreté se situait en 2012 à près de 25 % soit environ 10 points de plus que la moyenne nationale⁹.

L'économie régionale

L'agriculture et les services constituent les secteurs les plus importants de l'économie locale.

En 2014, le secteur agricole occupait 23,7 % des actifs (30,6 % en 2013), le secteur des services 43,7 % (39,9 % en 2013), les industries manufacturières 9,4 % (7,8 % en 2013), les industries non manufacturières 23,2 % (20,8 % en 2013).

La surface agricole utile représente un peu moins de 593 000 hectares avec près de 350 000 hectares de terres cultivables.

L'arboriculture est pratiquée sur près de 221 714 hectares (dont 22 573 en irrigué) avec une prédominance de l'olivier – le gouvernorat de Kairouan est le deuxième producteur national en huile d'olives avec une moyenne annuelle de 115 00 tonnes - qui couvre un tiers de la surface agricole utile. Les cultures maraîchères (primeurs, tomates, piment, etc.) occupent 20 921 hectares et les céréales 119 466 hectares dont 21 741 en irrigué. Le cheptel est constitué de 46 800 unités caprines, 422 000 unités ovines et 23 183 unités bovines¹⁰.

Le secteur industriel est peu développé avec seulement 201 entreprises dont 37 en « régime exportatrice » pour un total de 14 457 emplois dont 4 665 relevant des entreprises en « régime exportatrice ».

Les entreprises sont fortement concentrées sur les délégations de Kairouan Nord et de Kairouan Sud qui comptent 124 entreprises dont 28 relevant des entreprises en « régime exportatrice », soit 61,7 % du total des entreprises du secteur.

Elles fournissent au total 8 372 emplois, soit près de 58 % du total des emplois du secteur industriel¹¹.

⁷ Le taux d'analphabétisme en 2014 était de 32,9 % pour l'ensemble du gouvernorat et seulement 32,9 % de la population avait un niveau d'instruction au-delà du 1^{er} cycle de base (Source – Office du développement du Centre Ouest). Il était de 38,2 % en 2004 (Source – cf. note de référence n° 4 supra)

⁸ Institut tunisien de la compétitivité et des études quantitatives (ITCEQ) – Indicateur de développement régional, étude comparative en terme de développement régional de la Tunisie – Juillet 2012

⁹ Ministère du développement régional et de la planification, « L'indicateur de développement régional – Gouvernorat de Kairouan – Pointer les difficultés pour orienter les efforts et le progrès » - Septembre 2012

¹⁰ Source – Office du développement du Centre Ouest – « Le gouvernorat de Kairouan en chiffres – 2014 »

¹¹ Idem

L'artisanat représente également un pôle d'activités important avec 28 000 artisans ouvrant dans le tissage manuel du tapis, le travail du cuivre, la broderie, la ferronnerie d'Art ou encore le damasquinage¹².

Enfin, le secteur du tourisme avec 10 établissements dont 5 classées¹³ qui offrent 961 lits. Avec un taux d'occupation d'un peu moins de 21 %, ce sont 73 178 nuitées qui ont été dénombrées en 2014, avec des séjours de 1,5 jours en moyenne.

Au 31 décembre 2014, le chômage atteint 16,92 % pour le gouvernorat de Kairouan contre 14,82 % au niveau national.

Le taux de chômage des femmes atteint 28,95 % (22,45 % au niveau national) contre 12,87 % pour les hommes (11,43 % au niveau national).

Le taux de chômage est plus important en milieu communal (19,24 %) qu'en milieu non communal (15,32 %) et toujours plus fort qu'au niveau national.

2.2. Les objectifs budgétaires des autorités communales

Les objectifs budgétaires ne sont pas fixés par grandes fonctions au sens des normes COFOG, faute de présentation nationale des budgets des collectivités locales selon cette démarche, mais aussi de l'absence de document stratégique de développement économique et social à Kairouan, fixant les axes majeurs et leur déclinaison par programmes (politiques publiques).

Dès lors, il n'est pas possible de fournir des indications sur les tendances de de l'allocation sectorielle des ressources. La classification économique du budget permet de référencer les coûts inhérents au fonctionnement des services et ceux relatifs aux investissements et au remboursement de la dette.

Durant la période d'étude, on remarque que la section de fonctionnement représente presque les trois quarts du budget total en 2013 et les deux tiers en 2014 et 2015.

Cette section est réservée en *quasi* totalité pour des charges rigides (salaires et paiement des intérêts de la dette) et les moyens de services. La partie réservée aux interventions publiques est très limitée.

L'amélioration constatée au niveau des enveloppes d'investissement est due essentiellement à l'augmentation des transferts au titre des crédits transférés par l'État.

Ce phénomène est très clair en observant les grandes catégories de recette de la commune : le poids des recettes transférées de l'État dans le budget communal passe de 49 % en 2013 à 57 % en 2015, soit une augmentation de 8 points.

Cette situation réduit le degré d'indépendance de la commune vis-à-vis des autorités centrales.

¹² Source – Office du développement du Centre Ouest – « Le gouvernorat de Kairouan » - 2009

¹³ Source _ Office de développement du centre Ouest – « Le gouvernorat de Kairouan en chiffres – 2014 ». Un établissement 5 étoiles, deux établissement 3 étoiles et deux établissements 1 étoile »

Tableau 2.6 – Le budget réalisé par grandes catégories de dépenses

Dépenses	2013		2014		2015	
	TND	%	TND	%	TND	%
Fonctionnement	7 938 384	77%	8 058 958	67%	9 314 226	67%
<i>dont charges personnelles</i>	4 514 899	57%	4 824 388	60%	5 800 034	62%
<i>dont moyens services</i>	2 850 853	36%	2 595 284	32%	2 784 631	30%
<i>dont Remboursement intérêts emprunts</i>	357 000	4%	336 000	4%	366 000	4%
Investissement (y compris dépenses sur crédits transférés)	2 325 701	23%	3 891 635	33%	4 567 891	33%
<i>dont remboursement capital</i>	780 000	34%	811 000	21%	750 000	16%
Total des dépenses	10 264 085	100 %	11 950 593	100 %	13 882 117	100 %
Recettes						
Recettes internes	7 359 613	49%	8 932 860	50%	8 418 882	41%
Emprunts	279 705	2%	305 621	2%	532 349	3%
Recettes transférées par l'État	7 289 452	49%	8 463 510	48%	11 692 372	57%
Total des recettes	14 928 770	100 %	17 701 991	100 %	20 643 603	100 %

Ce tableau illustre l'augmentation de la masse salariale, des dépenses de fonctionnement durant la période d'évaluation, ce qui se traduit naturellement par une réduction de la marge de manœuvre de la commune. De même, la masse salariale accapare une grande part des recettes de fonctionnement au dépend de la capacité d'épargne brute de la commune.

Tableau 2.7 – Part des dépenses salariales dans le budget de fonctionnement

Part de la masse salariale dans :	2013	2014	2015
Les recettes de fonctionnements hors subventions exceptionnelles	54%	49%	52%
Les dépenses de fonctionnement	57%	60%	62%

2.3. Le cadre juridique et institutionnel de la gestion des finances publiques de la municipalité

2.3.1. Le cadre de la décentralisation en Tunisie

La Tunisie a connu, avec la révolution, des changements politiques majeurs qui ont provoqué un choc sur le plan économique et social.

Après ces changements et l'élection de l'Assemblée Nationale Constituante (ANC), les différents gouvernements de transition et l'ANC ont engagé rapidement une réflexion sur le redéploiement de la décentralisation avec pour objectif final une nouvelle répartition des rôles et compétences respectifs de l'État central et des collectivités locales.

Trois objectifs sont poursuivis :

- à court terme, pallier les déficiences organisationnelles des communes, et à répondre aux besoins immédiats des populations ;
- à moyen terme, réformer les institutions, en vue de leur attribuer de nouvelles compétences, ainsi que les moyens financiers adéquats leur permettant de les mettre en œuvre ;

- à long terme, confier aux collectivités locales l'essentiel des décisions et des responsabilités qui doivent leur permettre un développement social et économique harmonieux.

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

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

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

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

À ce jour, la mise en œuvre des principes énoncés ci-dessus reste encore à réaliser avec notamment des élections locales.

De fait, l'organisation administrative et territoriale de la Tunisie est encore régie par des textes antérieurs à l'édiction du nouveau cadre constitutionnel, qui combinent déconcentration administrative de l'État et décentralisation :

- La déconcentration administrative de la Tunisie s'appuie sur 24 gouvernorats (*wilayas*), « *circonscription territoriale administrative de l'État*¹⁴ », dirigés par un gouverneur, nommé par le Chef d'État. Le gouverneur représente le gouvernement central au niveau régional et il exerce la tutelle des collectivités territoriales ;
- la décentralisation s'appuie également sur les gouvernorats qui, outre le fait qu'il constitue le cadre de l'organisation administrative de l'État, sont des « *collectivités publiques dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière* » qui sont gérées « *par un conseil régional et soumises à la tutelle du ministre de l'intérieur*¹⁵ ».

Elle s'appuie également sur 265 communes dont les modalités de création, d'organisation et le fonctionnement sont fixées par la loi n° 75-33 du 14 mai 1975 modifiée, portant promulgation de la loi organique des communes. À cet égard, un nouveau découpage territorial a été fixé par décret gouvernemental n° 2016-602 du 26 mai 2016.

Il prévoit la couverture intégrale du territoire tunisien par des communes, avec la création de 85 nouvelles municipalités. Auparavant, certaines zones rurales étaient directement gérées au niveau du conseil régional.

¹⁴ Cf. Loi organique n° 89-11 du 4 février 1989, relative aux conseils régionaux – article premier.

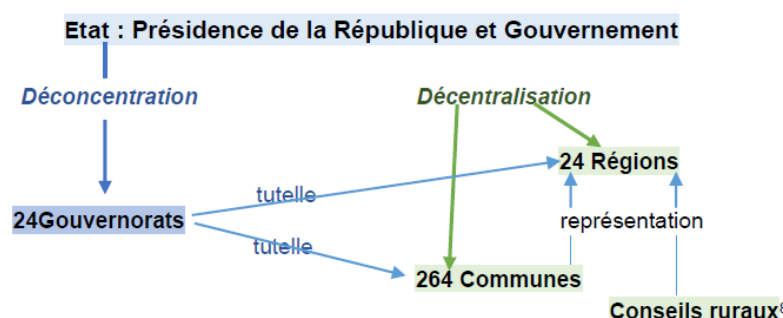
¹⁵ Idem.

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

La décentralisation et la gestion des collectivités locales en Tunisie est encore fortement marquée par la forte implication de l'État. Les dépenses publiques locales atteignent 0,9 % du PIB à leur point bas de 2013, soit 3 % des dépenses publiques totales.

Encadré sur le cadre institutionnel¹⁶

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



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

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

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

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

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

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

Avant la révolution, la décentralisation prévue par la Constitution de 1959 (article 71) est restée très peu développée. Les communes ne pouvaient exercer aucune activité de législation locale.

¹⁶ Cf. Rapport relatif à l'évaluation de la municipalité de GAFSA – 20 juin 2016

Même si les conseillers municipaux étaient élus au suffrage direct, le contexte politique ne permettait pas une réelle gestion locale des affaires de la commune.

Au demeurant :

- le gouverneur exerce un contrôle administratif et réglementaire majeur sur les CL (approbation de la plupart des budgets -recettes titre I inférieures à 12 millions de dinars, de certaines catégories du personnel, etc.)
- les communes disposent actuellement de peu de marge de manœuvre en matière de détermination des conditions générales de l'impôt local (assiette, taux appliqué, modes de recouvrement) que ce soit au niveau de la fiscalité foncière, au niveau de la fiscalité des activités économiques ou au niveau de la fiscalité indirecte.

Au niveau de la fiscalité foncière, la commune détermine le prix de référence du mètre carré qui sert à la liquidation des impôts fonciers tout en restant dans la fourchette déterminée par décret (prix minimum et prix maximum) ; pour la TCL et les taxes perçues au niveau des marchés, le taux et l'assiette sont déterminés par l'Etat.

Le rôle de l'État est prépondérant et les collectivités locales ne disposent, en fait, que d'un pouvoir fiscal assez marginal. L'État crée l'impôt local ; il le gère et le recouvre en partie.

En ce qui concerne les transferts de crédits du niveau central au niveau régional et local, il est régi notamment par la loi organique du budget des collectivités locales et le code de la comptabilité publique.

Ce transfert se fait notamment à travers les deux mécanismes de transfert et de délégation des crédits.

À l'origine, la législation tunisienne a consacré le procédé de délégation dans la gestion des crédits provenant des départements ministériels à destination des services déconcentrés de l'État.

À partir de 1989, avec la création des conseils régionaux, la loi a introduit la procédure de transfert de certains crédits inscrits aux budgets des départements ministériels et destinés aux dépenses de fonctionnement et d'équipement à caractère régional, au profit des conseils régionaux.

La loi organique de 1989, relative aux conseils régionaux, considère les crédits transférés comme étant des fonds propres à ces collectivités locales. Émergeant sur le budget de l'État, les crédits délégués sont gérés au niveau des services déconcentrés de l'État suivant la même imputation.

Le budget du conseil régional est alimenté par deux principales ressources : la première est constituée par les transferts publics provenant essentiellement de l'État sous forme de quote-part sur le FCCL, de subvention d'équipement provenant particulièrement du PRD, de crédits transférés par les ministères sectoriels ; la seconde est constituée par les ressources propres.

Dans le cadre de la préparation du Programme de développement urbain et de gouvernance locales (PDUGL), soutenu directement par la Banque mondiale (appui budgétaire) et l'AFD (coopération technique auprès de la CSPCL), le gouvernement a clairement marqué son intention de faire évoluer son approche du développement local.

Cette approche, basée jusqu'alors sur la fourniture d'infrastructures aux communes via des mécanismes peu transparents de financement, a évolué vers une approche basée sur un mécanisme d'allocation focalisé sur les performances des communes (pilotage, gestion, durabilité,...) et leur obligation de rendre compte. Cette intention s'est traduite en 2014 par la réforme du système de financement et de subvention des investissements communaux par l'État.

2.3.2. L'organisation institutionnelle et administrative de la ville de Kairouan

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

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

Il se réunit en quatre sessions par an dont chacune est en théorie précédée d'une session préparatoire, associant les citoyens pour soutenir l'action municipale. En pratique, ces sessions ne sont pas annoncées de façon systématique.

Dans les faits, la Délégation Spéciale, nommée par le décret n° 2012-907 du 31 juillet 2012 portant modification du décret n° 2011-781 du 25 juin 2011, relatif à la nomination de délégations spéciales dans certaines communes du territoire tunisien, se substitue au Conseil Municipal jusqu'au déroulement des élections municipales. Elle est présidée par M. Lassad Gdhami, ancien inspecteur général de l'administration.

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

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

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

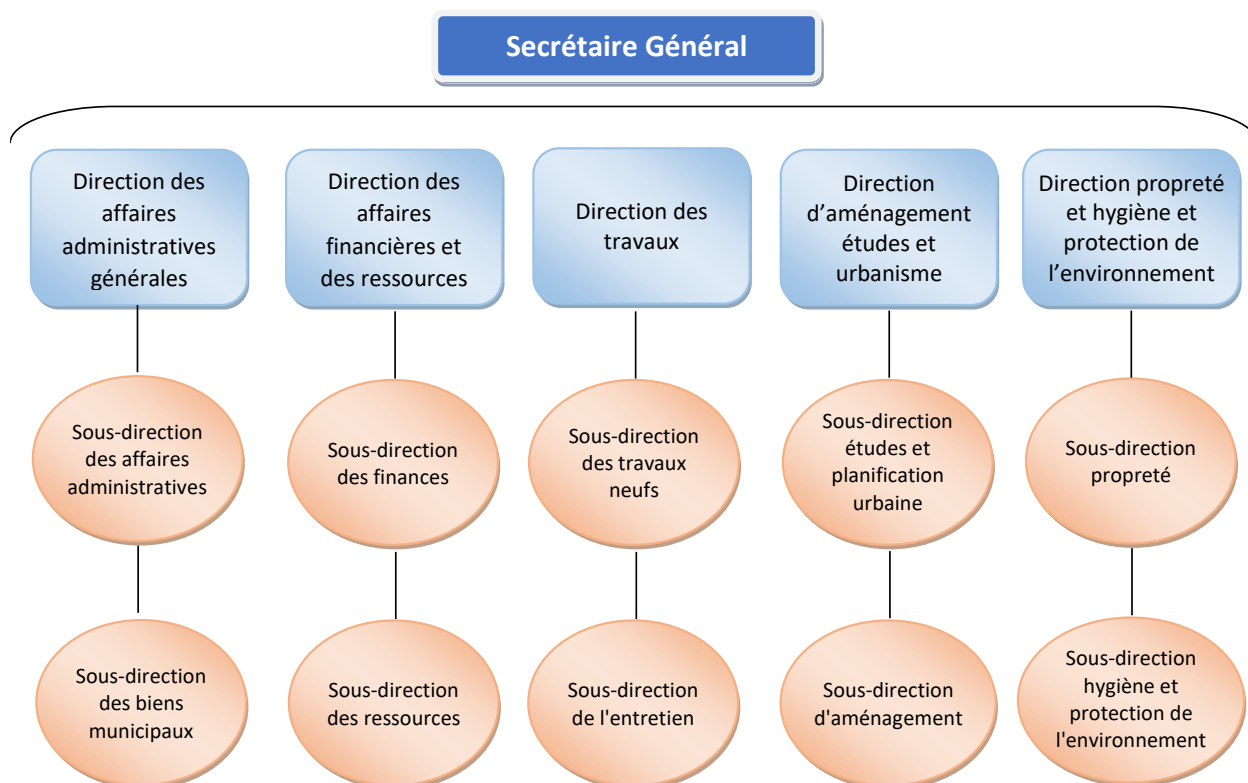
L'exécution courante des opérations est soumise à des agents de l'État : le Contrôleur Régional des Dépenses Publiques, chargé notamment du contrôle des engagements de la dépense, et le receveur municipal, chargé de l'exécution des dépenses et des recettes, des opérations de trésorerie et de la tenue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

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

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

L'arrêté municipal du 9 septembre 2013 organise la municipalité en 31 services répartis entre 5 Directions et 10 Sous-Directions, pour 56 emplois fonctionnels (5 directeurs, 10 sous-directeurs, 31 chefs de services, 5 gestionnaires d'arrondissement et 5 chefs de sections d'état-civil).

Organigramme des services de la Commune de Kairouan



2.3.3. Le cadre juridique de la gestion des finances locales

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

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

Tableau 2.8 : Textes constitutionnels

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

Tableau 2.9 : Premiers textes législatifs sur la décentralisation

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

Tableau 2.10 : Textes sur les finances publiques

1975	LO 75-35 du 14 mai 1975 portant sur le budget des collectivités locales
1971	Décret 71-219 du 29 mai 1971 portant sur les conditions de nomination des comptables publics
1981	Loi 73-81 du 31 décembre 1973 portant promulgation du code de la comptabilité publique
1985	LO 85-34 du 25 avril 1985 modifiant la LO 75-35
1985	Loi 85-74 du 20 juillet 1985 relative à la définition et à la sanction des fautes de gestion commises à l'égard de l'État, des établissements publics administratifs, des collectivités publiques locales et des entreprises publiques et à la création d'une Cour de Discipline Financière
1986	Décret 86-820 du 22 août 1986 modifiant le décret 71-219 portant sur les conditions de nomination des comptables publics
1988	Loi 88-54 du 02 juin 1988 modifiant la loi 85-74 relative à la définition et à la sanction des fautes de gestion commises à l'égard de l'État, des établissements publics administratifs, des collectivités publiques locales et des entreprises publiques et à la création d'une Cour de Discipline Financière
1997	Loi 97-11 du 03 février 1997 portant promulgation du code de la fiscalité locale telle que modifiée par la loi 2001-123 du 28 décembre 2001, par la loi 2002-101 du 17 décembre 2002, par la loi 2004-90 du 31 décembre 2004, par la loi 2005-106 du 19 décembre 2005, par la loi 2007-53 du 08 août 2007, par la loi 2008-77 du 22 décembre 2008, par la loi 2012-01 du 16 mai 2012, et par la loi 2012-27 du 29 décembre 2012.
1998	Décret 1998-1428 du 13 Juillet 1998 relatif à la fixation du tarif des taxes que les collectivités locales sont autorisées à percevoir.
2007	LO 2007-65 du 18 décembre 2007 modifiant la LO 75-35
2008	Arrêté conjoint du Ministre de l'intérieur et du développement local et du Ministre des finances du 31 mars 2008 fixant la forme et la nomenclature des budgets des collectivités locales
2012	Loi 2012-12 du 25 septembre 2012 modifiant la loi 73-81 portant promulgation du code de la comptabilité publique
2012	Décret 2012-2475 du 16 octobre 2012 fixant les conditions d'application des dispositions du 2ème sous-paragraphe de l'article 16 de la LO 75-35

Tableau 2.11 : Texte sur les marchés publics

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

Tableau 2.12 : Divers textes sur les collectivités locales

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

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

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

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

HLG-1 – Prévisibilité des transferts du gouvernement central

Cet indicateur a été évalué au titre des exercices 2013 à 2015 pour les composantes i et ii, et de l'exercice 2015 pour la composante iii.

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

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

Les transferts financiers sous forme de dotation globale sont distribués annuellement par le FCCL sur la base de critères clairement définis. En plus de ces transferts, l'État peut allouer des subventions exceptionnelles aux collectivités locales dans des circonstances particulières. Ce fut le cas après la révolution de 2011.

Ces subventions exceptionnelles sont destinées au fonctionnement, pour combler le manque de recouvrements depuis la Révolution ; elles sont supprimées depuis 2015.

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

Tableau HLG-1.1 - Prévisions et réalisation des transferts 2013-2015 (en TND)

Exercice	2013		2014		2015	
	Prévu	réalisé	Prévu	réalisé	Prévu	réalisé
Dotation globale sans affectation	3 942 622	5 128 909	4 081 873	4 828 028	5 308 736	5 854 156
<i>dont Fonds de Coopération entre les communes</i>	0	0	0	0	750 000	744 890
<i>dont subventions exceptionnelles</i>	0	1 274 714	0	300 000	0	0
Subvention via CPSCL	460 825	221 114	2 725 908	1 635 482	717 047	2 366 967
Crédits transférés	1 747 442	1 939 429	1 439 503	2 000 000	2 711 251	3 471 249
Total des transferts	6 150 889	7 289 452	8 247 284	8 463 510	8 737 034	11 692 372

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

Les transferts prévus initialement par le gouvernement au profit de Kairouan présentent des écarts supérieurs à 15% en 2013 et 2015, soit pendant deux des trois années de la période d'évaluation (2013 à 2015).

Tableau HLG-1.2 - Taux d'exécution globale des transferts 2013-2015

Exercice	Taux d'exécution	Écarts
Exercice 2013	118,51%	18,51%
Exercice 2014	102,62%	2,62%
Exercice 2015	133,83%	33,83%

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

Le tableau suivant présente la variation annuelle des transferts estimés et des transferts effectifs (cf. annexe 2). La variation a été de 12,52 % en 2013, de 27,46 % en 2014 et de 24,07 % en 2015. Elle est donc supérieure à plus de 10% sur toute la période.

Tableau HLG-1.3 - Taux de variation annuelle des transferts 2013/2015

Exercice	Décomposition de la variation
Exercice 2013	12,52%
Exercice 2014	27,46%
Exercice 2015	24,07%

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

Un calendrier formel n'est pas établi par le gouvernement pour le décaissement des différents transferts (hors les versements faits au titre du fonds de coopération entre les communes).

Mais selon les responsables du Ministère de l'Intérieur, il existerait des périodes de déboursement convenues de manière informelle.

Elles sont récapitulées dans le tableau ci-après.

Tableau HLG-1.4 - Période de décaissement des transferts convenus

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

Le calendrier de transferts du fonds de coopération entre les collectivités locales n'est pas respecté. Ainsi, les tranches relatives à l'année 2015 ont été versées en décembre pour la 1^{re} tranche, et en février 2016 pour la 2^e tranche. Les 3^e et 4^e tranches n'ont toujours pas été versées au 19 août 2016. Pour ces tranches, le retard est de près d'un an.

PI	Indicateur / Composante	Note	Explication
HLG-1	Prévisibilité des transferts du Gouvernement Central	D	Méthode de notation – M1
(i)	Déviations annuelles entre le total des transferts réels du Gouvernement Central et le montant des estimations totales des transferts communiqués à la Commune	D	Les transferts de l'État ont été supérieurs de plus de 15% aux estimations pendant deux années sur trois de la période d'étude.
(ii)	Variation annuelle entre les estimations de transferts de dons (subventions, dotations de l'État) et les transferts réels de dons	D	La variation est supérieure de plus de dix points de pourcentage pendant toute la période d'étude.
(iii)	Opportunité des transferts en provenance du Gouvernement Central (conformité avec le calendrier annuel de distribution des déboursements établi un mois au plus tard après le début de l'année fiscale de la Commune)	D	Il n'existe pas un calendrier formel de décaissement des transferts convenu entre le gouvernement et les collectivités locales qui concernent toutes les catégories de transferts. Le seul calendrier qui existe est celui relatif au fonds de coopération entre les collectivités ; il n'est pas respecté.

3.1. Pilier A : Crédibilité du budget

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

➤ *Composante (i) : Différence entre les dépenses primaires totales réelles et les dépenses primaires initialement prévues au budget.*

Cette composante évalue dans quelle mesure le montant des dépenses réelles totales (payées) s'écarte significativement ou non du montant des dépenses primaires prévues au budget telles qu'elles figurent dans le budget initialement approuvé.

Les dépenses relatives au service de la dette, aux projets financés par les bailleurs de fonds, et les dépenses sur les crédits non transférés, non maîtrisables par la commune, ne sont pas prises en compte.

L'évaluation de cet indicateur a porté sur l'ensemble des dépenses telles qu'elles ressortent des documents budgétaires des exercices 2013 à 2015 (budgets initiaux et comptes financiers approuvés par la tutelle). Les résultats de cette comparaison sont retracés dans le tableau page suivante.

Globalement le taux d'exécution des dépenses budgétaires de fonctionnement et d'investissement est de 82,15 % en 2015, 71,91 % en 2014 et de 83,80 % en 2013. Les écarts constatés sont donc respectivement pour les années considérées de 17,85 %, 28,09 % et 16,20 %.

Tableau 3.1 - Comparaison entre les dépenses réalisées et les dépenses prévues (2013-2015)

Exercice	Budgets initiaux (1)	Réalisations (2)	Taux de réalisations (2)/(1)
Exercice 2013	10 295 356	8 627 157	83,80%
dont fonctionnement (1)	7 250 000	7 581 384	104,57%
dont investissement (2)	3 045 356	1 045 773	34,34%
dont remboursement des emprunts	0	0	-
dont dépenses imprévues	0	0	-
Exercice 2014	14 045 644	10 100 842	71,91%
dont fonctionnement	7 861 000	7 722 958	98,24%
dont investissement	5 774 644	2 402 384	41,18%
dont remboursement des emprunts	0	0	-
dont dépenses imprévues	410 000	0	0,00%
Exercice 2015	14 933 838	12 267 625	82,15%
dont fonctionnement	9 114 000	8 948 226	98,18%
dont investissement	4 424 548	3 319 399	75,02%
dont remboursement des emprunts	0	0	-
dont dépenses imprévues	1 395 290	0	0,00%

(1) Hors service de la dette.

(2) Investissements directs (Partie 6) hors remboursement en capital de la dette et hors dépenses sur crédits transférés

Les données figurant dans ce tableau sont détaillées en annexe n° 3 - Sources : Budgets initiaux et comptes financiers

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

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

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

Cette composante permet de déterminer dans quelle mesure les réaffectations budgétaires intervenues en cours d'exécution entre chapitres, ont contribué à faire varier la composition des dépenses. Le niveau de la variation imputable à une modification du niveau global des dépenses est neutralisé, et les crédits provisionnels ne sont pas pris en compte dans le calcul de la variation de la composition des dépenses.

Tableau 3.2 - Écarts entre les dépenses exécutées et les dépenses prévues et décomposition de la variation (2013-2015)

Matrice de résultats			
Exercice	Pour PI-1	Pour PI-2 (i)	Pour PI-2 (ii)
Exercice 2013	22,12 %	43,76 %	0
Exercice 2014	28,73 %	38,20 %	
Exercice 2015	17,85 %	27,46 %	

Sources : Budgets initiaux et comptes financiers

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

Cette composante permet de mesurer si « les bonnes pratiques » qui exigent que les dépenses imprévues ne doivent pas être directement imputées sur des crédits provisionnelles ouverts pour y faire face, sont mises en œuvre.

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

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

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

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

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

En Tunisie, la création des impôts et taxes au bénéfice des collectivités locales relève du domaine exclusif de la loi. Aucune collectivité locale ne peut créer d'impôt ou de redevance qui ne soit autorisé par la loi. Les impôts et taxes prévus par la loi au bénéfice des collectivités locales sont d'application obligatoire et aucune collectivité ne peut s'y soustraire en droit. Les ressources fiscales peuvent être classées en trois catégories (pour l'explication détaillée de ces trois catégories se référer au PI-13) :

- a) Les taxes locales qui ont les caractéristiques des impôts. Ces taxes correspondent à des recettes fiscales ordinaires (art.7 de la loi n° 2007-65 relative aux collectivités locales). Elles sont classifiées comme taxes, mais elles ont les caractéristiques des impôts.
 - b) Les « taxes locales », perçues à l'occasion de la fourniture ou du droit de bénéficier d'une prestation.
 - c) Les redevances, qui sont la contrepartie de la fourniture d'une prestation individualisée :
 - les redevances sur les formalités administratives ;
 - les redevances (*taxes*) sur les autorisations administratives ;
 - les redevances (*taxes*) pour concession, occupation ou usage du domaine communal ou régional public ou privé ;
 - la contribution des propriétaires riverains aux dépenses de premier établissement et aux grandes réparations des voies, trottoirs et conduites d'évacuation des matières liquides ;
 - les redevances pour prestations publiques payantes.
- Les recettes fiscales et non fiscales non couvertes dans l'évaluation de cet indicateur sont :
- la quote-part de la commune dans le FCCL ;
 - les subventions d'équipement et les ressources provenant des crédits transférés ;
 - les ressources d'emprunt ;
 - le fonds de coopération entre les communes (à compter de 2014) ;
 - les subventions exceptionnelles du gouvernement pour le manque à gagner sur les impôts (années post-Révolution).

Tableau 3.3 - Comparaison entre recettes internes réalisées et prévues (2013-2015)

Exercice	Budgets initiaux (1)	Réalisations (2)	Taux de réalisation (2)/(1)
Exercice 2013	6 765 729	7 359 613	108,78%
Exercice 2014	8 180 506	8 932 860	109,20%
Exercice 2015	9 172 360	8 418 882	91,79%

Sources : Budgets initiaux et comptes financiers

PI	Indicateur / Composante	Note	Explication
PI-3	Recettes totales par rapport au budget initialement approuvé	B	Méthode de notation – M1
(i)	Recettes intérieures réelles par rapport aux recettes intérieures initialement inscrites au budget.	B	Les recettes intérieures réelles ont été comprises entre 94 % et 112 % des recettes intérieures inscrites au budget durant au moins 2 des 3 années concernées par l'évaluation de l'indicateur.

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

➤ Composante (i) : Stock des arriérés de paiement sur les dépenses et toute variation récente du stock

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

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

Sur le plan de la réglementation tunisienne, il n'y a pas une définition claire de la notion d'arriérés. Des éléments permettent néanmoins de déterminer à quel moment les factures impayées sont considérées comme des arriérés. Des entretiens avec les services centraux du Ministère des Finances et les services du contrôle des dépenses publiques, il ressort :

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

In fine, le stock des arriérés correspond aux factures (ou décomptes de travaux) non mandatés dans le délai de 30 jours et aux mandats non réglés dans un délai de 15 jours. Le montant des arriérés en fin de gestion est annexé au budget. Il permet ainsi de constater leur évolution d'une année à l'autre.

Tableau 3.4 - Montant et évolution des arriérés de dépenses (2014-2015)

Exercice	31/12/14	31/12/15
Arriérés de paiement		
<i>Envers les personnes privées</i>	124 583	77 284
<i>Envers les personnes publiques et échelonnées</i>	0	0
<i>Envers les personnes publiques non échelonnées</i>	3 225 425	3 442 672
Total (1)	3 225 425	3 519 956
Dépenses effectives - hors remboursement des emprunts (2)	10 803 593	13 882 117
Pourcentage des arriérés / dépenses effectives	29,86%	25,36%
Évolution du stock des arriérés par rapport 2014-2015		9,13%

Sources : Budgets initiaux et comptes financiers.

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

Toutes les phases de la dépense (l'engagement, la liquidation, l'ordonnancement et le paiement) sont prises en charge par le système ADEB MUNICIPALITES. Tel qu'organisé, le système d'exécution des dépenses budgétaires de la Commune doit ainsi permettre de déterminer les restes à payer (dépenses à mandater et dépenses à payer). La commune détermine le stock de des arriérés de paiements en distinguant la catégorie du créancier (public ou privé) ainsi que l'année à laquelle peut on rattacher la dette. la mission n'a pas constaté l'utilisation des applications informatiques ni des fiches individuelles pour chaque créancier.

PI	Indicateur / Composante	Note	Explication
PI-4	Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses	D+	Méthode de notation – M1
(i)	Stock des arriérés de paiement sur les dépenses et toute variation récente du stock.	D	Le stock d'arriérés est supérieur à 10 % des dépenses totales. Il diminue entre 2014 et 2015 mais il a augmenté d'un peu plus de 9 % entre 2013 et 2015.
(ii)	Disponibilité de données pour le suivi du stock d'arriérés de paiement sur les dépenses	B	Les données sur le stock d'arriérés sont générées chaque année, mais peuvent être incomplètes pour un petit nombre de catégories de dépenses identifiées ou de certaines institutions budgétaires (pas de fiche individuelle de suivi pour les fournisseurs).

3.2. Pilier B : Couverture et transparence

3.2.1. PI-5 – Classification du budget

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

La loi n° 75-35 du 14 mai 1975 relative à la loi organique du budget des collectivités locales modifiée par la loi organique n° 2007-65 du 18 décembre 2007 précise en ses articles 4 à 8 que les ressources et dépenses sont classées par titres, sections et en catégories (recettes) ou en parties (dépenses).

Les parties sont subdivisées en articles, paragraphes et sous-paragraphes selon la nature et l'emploi auquel ils correspondent et/ou sont destinés les crédits (dépenses) qu'elles décrivent.

Les ressources réparties par catégories sont ventilées en articles, paragraphes et sous-paragraphes selon la nature de l'impôt, de la taxe, du revenu ou du produit. Cette classification de nature économique n'est pas complétée d'une classification fonctionnelle selon les normes COFOG¹⁷.

Tableau 3.5 – Structure de la nomenclature budgétaire des collectivités locales

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

Le ministère des finances envisage, à horizon 2021, de mettre en place la comptabilité en

¹⁷ Le cadre juridique et réglementaire applicable à la classification budgétaire du secteur public en général et à celle des collectivités locales en particulier est quasiment identique.

Les collectivités locales n'ont aucun contrôle direct sur ce cadre et sont tenues de le respecter (elles ne peuvent pas non plus le modifier).

La classification actuelle est basée sur la nature de la dépense indépendamment de la destination, ce qui est source, dans certains cas, de confusion entre les deux critères (absence de normes de classification).

Elle ne supporte pas la classification par grandes fonctions de l'Etat (COFOG) et de ce fait ne satisfait pas les exigences en matière de statistiques internationalement standardisés.

La classification actuelle ne respecte pas les normes internationales

partie double pour les collectivités locales, avec une nouvelle nomenclature comptable, suivant des normes comptables simplifiées (en 2013, un conseil national des normes comptables a été créé par l'article 87 de la Loi n° 2013-54 du 30 décembre 2013, portant loi de finances pour l'année 2014).

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

3.2.2. PI-6 – Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire

Le cadre PEFA évalue l'exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire sur la base de neuf critères. Pour la Tunisie, la loi n° 75-35 du 14 mai 1975 portant loi organique du budget des collectivités locales dispose que le projet de budget doit être accompagné « d'un rapport de présentation analysant les caractéristiques du nouveau budget et des pièces explicatives nécessaires » (article 13 modifié par la loi organique n° 2007-65 du 18 décembre 2007).

Trois (3) des neuf (9) critères du cadre PEFA ne concernent pas la Commune de Kairouan. La documentation budgétaire satisfait trois (3) critères sur les six (6) qui sont applicables à la Commune de Kairouan.

Sur la base des directives supplémentaires pour l'application du cadre PEFA aux administrations infranationales, et dans le cas où six (6) des neuf (9) critères du cadre PEFA sont applicables, pour obtenir la note B il faut satisfaire deux (2) à trois (3) critères.

Tableau 3.6 – Informations contenues dans la documentation budgétaire

Critères d'information	Applicabilité à la ville de Kairouan	Situation propre à la ville de Kairouan	Satisfait
1. Les hypothèses macroéconomiques, comprenant au moins les estimations de croissance totale, et les taux d'inflation et de change	Concerne le budget de l'administration centrale	Sans objet	N/A
2. Le déficit budgétaire, défini selon les normes GFS ou toute autre norme internationalement reconnue	Le budget doit être voté en strict équilibre.		N/A
3. Le financement du déficit, y inclus la description de la composition prévue			N/A
4. Le stock de la dette, y compris des informations détaillées au moins pour le début de l'exercice en cours.	Concerne la ville de Kairouan	1. Comporte le détail des arriérés des dettes (y compris sur les 3 gestions précédentes). 2. Comporte les annuités d'emprunts, mais point l'encours	En partie. D'où critère non satisfait
5. Les avoirs financiers, y compris des informations détaillées au moins pour le début de l'année en cours.		L'information relative aux participations de la commune n'est pas comprise dans le budget.	Non
6. L'état d'exécution du budget au titre de l'exercice précédent, présenté selon le même format que la proposition de budget.		Le dossier budgétaire comprend l'état d'exécution au titre de l'exercice précédent	Oui
7. Le budget de l'exercice en cours (soit la loi de finances rectificatives ou le résultat estimé), présenté sous le même format que la proposition de budget		Le budget comporte l'exécution avec les prévisions de réalisation jusqu'à la fin de l'exercice en cours	Oui
8. Le résumé des données sur le budget pour les recettes publiques et les dépenses selon les principales rubriques des classifications utilisées (se reporter à l'indicateur PI-5), y compris des données pour l'exercice en cours et l'exercice précédent.		La note de présentation budgétaire contient un résumé des données selon les principales rubriques (cf. PI-5) de recettes et de dépenses sur l'exercice en cours et l'exercice précédent	Oui
9. L'explication des conséquences des nouvelles initiatives de la Municipalité de Kairouan sur le budget, assorties des estimations de l'impact budgétaire des principales modifications de la politique fiscale et douanière et/ou de certaines modifications majeures des programmes de dépense.		Ce critère n'est pas respecté, s'agissant tant de l'impact de la tarification modifiée, que des dépenses de fonctionnement induites par les investissements.	Non

PI	Indicateur / Composante	Note	Explication
PI-6	Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire	B	Méthode de notation – M1
(i)	Part des informations citées ci-dessus dans la documentation budgétaire la plus récemment émise par l'administration municipale.	B	Les documents récents du budget (rapport analytique du projet de budget pour l'année 2016) satisfont 3 critères sur les 6 applicables à la Municipalité de Kairouan.

3.2.3. PI-7 – Importance des opérations non rapportées de l'administration infranationale

Cet indicateur est évalué sur le dernier exercice budgétaire exécuté.

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

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

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

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

- en dépense, il s'agit d'avances, pour un montant de 768 TND (qui remontent à 2014) ;
- surtout, en recette, pour 558 179 TND, correspondant à des opérations d'imputations provisoires – dépôts divers (486 320 TND), recettes encaissées avant émission de titres (71 859 TND).

Comme l'indique le *PEFA-Fieldguide* de mai 2012, cette composante s'apprécie tant pour les dépenses que pour les recettes.

Au total, les recettes non budgétées représentent 2,7 % des recettes budgétaires réelles 2015 et 4,4 % des dépenses budgétaires réelles 2015.

Conformément au *PEFA-Fieldguide* (page 49), la note B est attribuée : niveau des opérations non rapportées compris entre 1 et 5% du total.

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

Absence de projet financé par des bailleurs de fonds.

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

3.2.4. PI-8 – Transparence des relations « intra-communales »

Cet indicateur se rapporte aux relations budgétaires existantes entre l'entité infranationale elle-même et les échelons inférieurs de l'administration infranationale.

☞ *Composante (i) : Transparence et objectivité dans la répartition horizontale entre les communes d'arrondissement / les administrations décentralisées.*

Cette composante évalue l'existence de: « Systèmes transparents et basés sur des règles de dotations de péréquation horizontale entre les échelons inférieurs des administrations infranationales des transferts non conditionnels et conditionnels de l'échelon des administrations évalué (dotations inscrites au budget et dotations réelles) ».

☞ *Composante (ii) : Communication en temps voulu d'informations fiables par la Ville aux communes d'arrondissement / administrations décentralisées sur leurs allocations.*

Cette composante évalue : « La ponctualité de la communication d'informations fiables par l'administration infranationale faisant l'objet de l'évaluation aux administrations d'un échelon inférieur sur leurs dotations pour l'exercice à venir »

☞ *Composante (iii) : Degré de consolidation des données budgétaires de l'administration générale selon les catégories sectorielles.*

Cette composante évalue: « La mesure dans laquelle les informations financières (concernant au moins les recettes et les dépenses) sont collectées auprès d'administrations situées à un échelon inférieur et présentées, ventilées par secteur, par l'administration infranationale faisant l'objet de l'évaluation ».

Cet indicateur est évalué sur le dernier exercice budgétaire exécuté.

Chacune des composantes est notée non applicable (NA), les communes d'arrondissement ne disposant pas de l'autonomie budgétaire.

PI	Indicateur / Composante	Note	Explication
PI-8	Transparences des relations « intergouvernementales » au niveau de l'administration municipale	NA	Méthode de notation – M1
(i)	Transparence et objectivité dans la répartition horizontale entre les communes d'arrondissement / les administrations décentralisées.	NA	Non applicable
(ii)	Communication en temps voulu d'informations fiables par la Ville aux communes d'arrondissement / administrations décentralisées sur leurs allocations.	NA	Non applicable
(iii)	Degré de consolidation des données budgétaires de l'administration générale selon les catégories sectorielles.	NA	Non applicable

3.2.5. PI-9 – Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public

Cet indicateur est évalué sur le dernier exercice budgétaire exécuté.

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

L'article 130 de la loi n° 75-33 du 14 mai 1975 modifiée, relative à la loi organique du budget des collectivités locales prévoit que « pour la gestion de leurs services publics, les communes peuvent créer des établissements publics dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière ». Par ailleurs, l'article 137 de la loi précitée prévoit que « des sociétés commerciales peuvent être créées à l'initiative d'une ou plusieurs communes en vue de gérer les services publics communes à elles, à caractère économique et social ». Cette composante ne s'applique que si l'entité infranationale est directement responsable d'organismes publics autonomes et d'entreprises publiques. . Il n'en existe pas. La composante est non applicable.

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

Cette composante ne s'applique que s'il existe des entités infranationales à un échelon inférieur à celui sur lequel porte l'évaluation. Il n'en existe pas. La composante est non applicable.

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

3.2.6. PI-10 – Accès du public aux principales informations budgétaires

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

Cet indicateur évalue dans quelle mesure l'accès du public aux principales informations budgétaires de la Municipalité de Kairouan, est assuré, au lieu considéré (accès du public « local ») ou au mois accès du groupe pertinent. Huit (8) éléments d'information sont considérés à ce titre.

Tableau 3.8 – Disponibilité et publication des principales informations budgétaires

Éléments d'information	Moyens d'accès / Commentaires	Disponibilité
1. Les documents de budget annuel : on se réfère aux documents budgétaires traités par l'indicateur PI-6, à savoir au jeu complet de la documentation budgétaire telle qu'elle est soumise au CM.		Non
2. Les rapports intra-annuels (en cours d'exercice) sur l'exécution du budget		Non
3. Les états financiers de fin d'exercice		Non
4. Les rapports de vérification externe : les rapports sur les opérations consolidées de l'administration sont mis à la disposition du public par des moyens appropriés dans les six mois qui suivent l'achèvement de la vérification.	Aucun rapport de vérification externe n'a été réalisé par la chambre régionale de la Cour des comptes. Le dernier rapport de l'inspection ministérielle date de 2011. Il n'a pas été mis à disposition du public.	Non
5. L'attribution des marchés : l'attribution de tous les marchés d'une valeur supérieure à l'équivalent d'environ 100 000 dollars.		Non
6. Les ressources mises à la disposition des unités chargées de la prestation des services de base (les écoles primaires ou les centres de santé primaire).	La commune n'a pas d'unités chargées de la prestation des services de base (écoles ou centres de santé).	NA
7. Les informations relatives aux droits, redevances et impôts (le cas échéant), dont le montant revient, conformément à la législation, à la Municipalité (que celui-ci soit collecté localement ou par l'administration fiscale centrale).	Le document n'est pas publié. Il n'est disponible qu'au guichet d'accueil, sur demande expresse.	Non
8. Les informations concernant les services rendus à la communauté : nettoyage, éclairage, construction et entretien de la voirie et des trottoirs, aménagement urbain, santé et hygiène (services funéraires, salubrité des comestibles, prévention et secours), protection de l'environnement (prévenir les atteintes à la tranquillité publique et de la pollution engendrée par les établissements), ramassage, tri, traitement, enlèvement, enterrement des ordures et dépotoirs, travaux d'assainissement, préservation de l'esthétique urbaine, marchés de distribution et de gros, abattoirs...	Les informations ne sont pas mises à la disposition du public.	Non

PI	Indicateur / Composante	Note	Explication
PI-10	Accès du public aux informations budgétaires	D	Méthode de notation – M1
(i)	Nombre de critères relatifs à l'accès du public aux informations qui sont remplis	D	Aucun des éléments d'information n'est mis dans l'immédiat à la disposition du public.

3.3. Pilier C : Cycle budgétaire

C(i) Budgétisation basée sur les politiques publiques

3.3.1. PI-11 – Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget

Le processus de préparation du projet du budget 2016 (au cours de 2015) a été considéré pour les deux premières composantes. La troisième composante a couvert l'approbation des trois derniers projets de budget. L'élaboration du budget de la Commune est une prérogative du Maire (Président de la Délégation Spéciale), qui dispose des directions de la Commune (dont la sous-direction du personnel et des finances).

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

La loi n° 75-35 du 14 mai 1975 modifiée relative à la loi organique du budget des collectivités locales décline les modalités calendaires de préparation et du vote du budget (Chapitre II) :

Avant la fin du mois de mai de chaque année : Le projet de budget est préparé et proposé par le Président de la collectivité locale pour être examiné en commission.

A l'occasion de la 3^e session du Conseil municipal qui se tient obligatoirement en juillet (Article 32), le budget est soumis au vote du Conseil municipal.

Avant la fin du mois d'août, en cas de défaut de présentation devant le Conseil municipal en juillet, et sur injonction du Gouverneur, le Président de la municipalité, convoque le Conseil municipal pour qu'il délibère sur le projet de budget.

Avant le 31 octobre de l'année, le projet de budget est transmis aux autorités de tutelle pour approbation¹⁸.

Si le budget n'est pas voté en équilibre par le Conseil compte tenu des dépenses obligatoires, l'autorité compétente en matière d'approbation le renvoie au Président de la collectivité locale qui le soumet dans les 10 jours à une seconde délibération du conseil en question.

Celui-ci doit statuer dans le délai de quinzaine ; le budget fera retour à l'autorité de tutelle compétente.

Si ce dernier n'a pas été à nouveau voté en équilibre, ou s'il n'a pas été retourné dans le délai d'un mois, à compter de son renvoi au Président de la collectivité locale en vue de la seconde délibération, l'autorité compétente pour son approbation arrête d'office les dépenses et les recettes de ce dernier.

¹⁸ Les budgets communaux sont approuvés par le Gouverneur – Article 16 de la loi n° 75-35 du 14 mai 1975 modifiée.

Avant le 30 novembre, en cas de défaut de transmission et sur injonction de l'autorité de tutelle, le Président de la municipalité transmet le projet de budget. En cas de non transmission, le budget est réglé d'office.

Durant le mois de novembre, l'autorité de tutelle compétente discute le projet de budget en présence des parties concernées.

Dans les quinze (15) jours suivants la date de réunion de discussion du budget, le Président de la municipalité actualise le projet de budget et le transmet à l'autorité de tutelle pour approbation. En cas de défaut de transmission le budget est arrêté par l'autorité de tutelle.

La préparation du budget 2016 malgré un calendrier budgétaire clair, est marquée par des retards importants (cf. tableaux 3.9 et 3.10) et l'absence de circulaire interne qui justifie la notation D pour cette composante.

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

À la fin de mission d'évaluation, la lettre circulaire du ministre des affaires locales relative à la préparation du projet du budget communal de 2017 n'était pas encore parvenue à la commune de Kairouan. Les circulaires ministérielles sont transmises par le Gouvernorat à la Municipalité de Kairouan. La circulaire interne a été adressée en 2013 et 2014 aux services et au gestionnaire de l'arrondissement, avant la circulaire ministérielle, pour la préparation des budgets 2014 et 2015.

Elle les invitait à formuler leurs propositions en dépenses et leurs besoins en ressources humaines. Elle ne comportait pas de plafonds et ne constituait pas une lettre de cadrage.

Pour la préparation du budget 2016, la circulaire interne n'a pas été diffusée. *A fortiori*, il n'existe pas de calendrier budgétaire spécifique au niveau de la Municipalité.

Tableau 3.9 – Dates des circulaires budgétaires (2014-2016)

Exercices	Dates		
	Lettre circulaire du Ministre de l'Intérieur et des collectivités Locales	Transmission de la circulaire ministérielle par le Gouvernorat	Passage devant la commission de discussion du budget
2014	17/07/2013	29/07/2013	31/07/2013
2015	13/06/2014	27/06/2014	27/06/2014
2016	23/06/2015	09/07/2015	10/07/2015

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

Tableau 3.10 – Dates de vote et d’approbation des projets de budget (2014-2016)

Exercices	Dates				
	Vote du budget par la DS	Transmission du budget au Gouvernorat pour discussion	Discussion avec le Gouvernorat	Transmission du budget définitif au Gouvernorat	Approbation du budget par le Gouvernorat
2014	02/12/2013	02/12/2013	16/12/2013	16/12/2013	31/12/2013
2015	09/12/2014	03/12/2014	16/12/2014	18/12/2014	31/12/2014
2016	12/12/2015	19/12/2015	22/12/2015	-	31/12/2015

NB : pour 2015, les dates respectivement communiquées par la municipalité (date du vote) et le gouvernorat (date de la transmission) sont incohérentes.

PI	Indicateur / Composante	Note	Explication
PI-11	Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget	C	Méthode de notation – M2
(i)	Existence d’un calendrier de préparation budgétaire	D	Le calendrier budgétaire national existe mais n’est généralement pas respecté.
(ii)	Directives concernant la préparation des propositions budgétaires	D	Aucune circulaire budgétaire interne n’a été émise en 2016 émise aux services municipaux.
(iii)	Approbation du budget par les autorités délibérantes dans les délais prévus	A	Le Conseil municipal a, au cours des trois derniers exercices, approuvé le budget avant le début de l’exercice budgétaire.

3.3.2. PI-12 – Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et la politique des dépenses publiques

La loi n° 74-35 modifiée relative à la loi organique du budget des collectivités locales inscrit le budget dans une perspective pluriannuelle :

Art. 1^{er} : Le budget des collectivités locales prévoit et autorise pour chaque année l’ensemble des charges et des ressources desdites collectivités, et ce, dans le cadre des objectifs du plan de développement économique et social.

Art.10 : Les crédits afférents aux dépenses en capital sont répartis en crédits de programme, crédits d’engagement et crédits de paiement. Les crédits de programme couvrent l’ensemble des projets et programmes que la collectivité locale peut lancer en cours d’année et en fixent le coût global. Les crédits de programme doivent permettre d’engager les dépenses relatives à l’exécution intégrale d’un projet ou d’une partie fonctionnelle d’un projet de nature à être mise en service sans adjonction...

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

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

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

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

Les Plans d'investissements communaux (PIC) ne développent pas une stratégie sectorielle, mais concernent des projets que les communes désirent réaliser dans le cadre de leurs prérogatives.

Le schéma classique de financement de ces projets se base sur trois composantes : (i) un autofinancement que les communes se doivent d'assurer, et dont le montant est variable selon la nature du projet, (ii) une subvention de l'État, et (iii) un prêt que les communes contractent auprès de la Caisse de Prêt et de Soutien aux Collectivités Locales.

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

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

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

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

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

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

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

Ces subventions prennent les deux formes suivantes :

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

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

Le transfert des subventions annuelles aux collectivités locales est subordonné à la satisfaction par la collectivité locale des conditions minimales requises pour la bonne gestion de l'utilisation des financements publics en conformité avec les lois et les règlements en vigueur.

À ce titre, la CPSCCL est chargée de vérifier que chaque collectivité locale satisfait les conditions avant de procéder au transfert de la subvention allouée.

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

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

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

Tableau 3.11 –Programme d’investissement communal

	Coûts	Source de financement				
		Autofinancement	Prêts	Subventions	Contributions	%
1-projets communaux						
Infrastructure	6 760 427	2 028 128	2 501 358	2 230 941		35%
Éclairage public	591 889	177 567	218 999	195 323		
voiries et trottoirs	6 022 538	1 806 761	2 228 339	1 987 438		
Entretien de l'infrastructure	146 000	43 800	54 020	48 180		
réhabilitation et aménagement	914 226	274 268	338 264	301 695		
Embellissement de la ville	904 044	271 213	334 496	298 335		
cimetière	10 182	3 055	3 767	3 360		
Projets économiques	400 000	160 000	240 000	0		2%
marché municipal	400 000	160 000	240 000	0		
Acquisitions	466 021	130 486	355 535	0		2%
Acquisitions Engins	400 000	112 000	288 000	0		
Acquisitions matériels informatiques	66 021	18 486	47 535	0		
Bâtiments Administratifs	480 000	240 000	240 000	0		3%
Fourrière municipal	480 000	240 000	240 000	0		
Études	211 219	0	211 219	0		1%
Études	211 219	0	211 219	0		
Somme Partielle	9 231 893	2 832 882	3 866 376	2 532 635		
2-projets en partenariat : enfance culture sport	650 000	90 000	90 000	0	470 000	3%
centre pour jeunes	500 000	90 000	90 000	0	320 000	
complexe pour jeunes	150 000	0	0	0	150 000	
Somme	650 000	90 000	90 000	0	470 000	
3-Projets nationaux						
programme de réhabilitation des quartiers populaires	866 000	129 900	129 900	606 200		5%
programme de réhabilitation des médinas arabes	6 850 000	1 027 500	1 027 500	4 795 000		36%
mise a niveau des circuits de distribution	1 470 000	441 000	1 029 000	0		8%
Abattoir	40 714	12 214	28 500	0		
marché de gros	1 429 286	428 786	1 000 500	0		
Somme partielle	9 186 000	1 598 400	2 186 400	5 401 200		
Somme Générale	19 067 893	4 521 282	6 142 776	7 933 835	470 000	100%

Source : PIC 2010-2014 de la municipalité de Kairouan.

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

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

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

Les stratégies sectorielles ne sont pas identifiées ni par conséquent formalisées.

Aucun état pluriannuel des coûts de dépenses de fonctionnement et d'investissement n'a été produit.

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

Seuls les investissements dont la responsabilité incombe à l'entité infranationale sont pris en considération au titre de cette composante. Pour la Commune de Kairouan, les charges récurrentes induites par les investissements programmés ne sont pas estimées et prises en compte dans la programmation à moyen terme des dépenses.

PI	Indicateur / Composante	Note	Explication
PI-12	Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et la politique des dépenses publiques	D	Méthode de notation – M2
(i)	Préparation des prévisions budgétaires pluriannuelles et allocations fonctionnelles des fonds publics.	D	Aucune prévision budgétaire globale pluriannuelle n'est établie.
(ii)	Portée et fréquence de l'analyse de soutenabilité de la dette.	D	Aucune analyse de soutenabilité n'a été effectuée au cours des trois dernières années.
(iii)	Existence de stratégies sectorielles, assorties d'états pluriannuels des coûts des dépenses de fonctionnement et d'investissement.	D	Des stratégies sectorielles ont peut-être été préparées pour certains secteurs, mais aucune d'elles n'établit un état suffisamment précis des coûts liés aux investissements et aux dépenses de fonctionnement.
(iv)	Liens entre les budgets d'investissement et les prévisions de dépenses à moyen terme.	D	La budgétisation des dépenses d'investissement et de fonctionnement sont des processus distincts et ne donnent pas lieu à l'échange des estimations relatives aux charges récurrentes.

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

3.3.3. PI-13 – Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables

Cet indicateur est à apprécier au moment de l'évaluation PEFA. Les recettes, objet du tableau ci-après, ont été retenues au titre de cet indicateur et des indicateurs PI-14 et PI-15.

Tableau 3.11 – Recouvrement des impôts et taxes revenant à la ville de Kairouan

Impôts et Taxes	Recouvrement en 2014	Recouvrement en 2015	Évolution 2014-2015
Gérés par l'administration de l'État			
TOTAL I	1 919 830	1 932 910	1%
Taxe sur les établissements à caractère industriel, commercial ou professionnel (TCL)	1 808 364	1 903 173	5%
Taxe hôtelière (TH)	107 974	26 698	-75%
Droit de licence sur les débits de boissons	3 492	3 039	-13%
Gérés par l'administration municipale et recouverts par la recette municipale			
TOTAL II	7 013 030	6 485 972	-8%
Taxe sur les immeubles bâtis (TIB)	382 260	450 480	18%
Taxe sur les terrains non bâtis (TTNB)	214 893	261 949	22%
Taxe sur la publicité	123 381	70 105	-43%
Droits exigibles à l'intérieur des marchés concédés	296 383	288 341	-3%
Droits exigibles à l'intérieur des marchés en régie directe	1 105 092	1 141 574	3%
Autres taxes et impôts	4 891 021	4 273 523	-13%
TOTAL GENERAL (I) + (II)	8 932 860	8 418 882	-6%

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

La création des impôts et taxes qui alimentent le budget des collectivités locales en Tunisie est du domaine exclusif de la loi. Aucune collectivité locale ne peut créer d'impôts, taxes ou redevances qui ne soient prévus par la loi.

Le cadre juridique actuel de la fiscalité locale est constitué principalement du locale (Loi n°97-11 du 03 février 1997 portant promulgation du code de la fiscalité locale) et de ses textes d'application et modificatifs et spécialement le décret gouvernemental n° 2016-805 du 13 juin 2016, relatif à la fixation du tarif des taxes que les collectivités locales sont autorisées à percevoir qui a abrogé le décret n° 98-1998 du 13 juillet 1998. L'établissement des assiettes fiscales locales relève selon le cas des collectivités locales ou de l'État.

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

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

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

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

La réglementation (dont le code de la fiscalité locale) précise pour chaque impôt le champ d'application, l'assiette et le taux applicable, les modalités de recouvrement, les obligations du contribuable, les contrôles et sanctions.

La procédure à suivre en cas de contestation des contribuables ainsi que le mécanisme d'instruction de ces recours sont précisés dans la charte du contribuable et le code des droits et procédures fiscaux.

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

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

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

En effet, tous les textes constitutifs du cadre juridique de la fiscalité en Tunisie en général, et ceux relatifs à la fiscalité locale (code de la fiscalité locale, code de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de l'impôt sur les sociétés, code de l'enregistrement) sont publiés au Journal Officiel de la République Tunisienne (JORT), ainsi que les textes qui les modifient.

Tous ces textes sont accessibles au public sur plusieurs sites web du gouvernement (www.fin.gov.tn, www.fin.impots.com, www.jurisitetunisie.com, www.legislation.tn).

Par ailleurs, pour faciliter la compréhension et l'application des dispositions fiscales, des notes communes sont régulièrement élaborées et postées sur ces sites.

Des dépliants sont également mis à la disposition du public ; certains textes fondamentaux tels que le code de la fiscalité locale, le code des droits et procédures, la charte du contribuable et quelques dépliants sont aussi publiés en français.

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

2) Les informations relatives aux taxes administrées directement par la municipalité

L'arrêté fixant le montant des taxes directement administrées par la municipalité n'est pas accessible au public. Il ne fait pas l'objet d'un affichage et n'est pas publié sur le site de la ville de Kairouan.

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

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

1) Les impôts dont l'assiette relève des services de l'État

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

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

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

Vérification préliminaire

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En effet, en cas de désaccord avec les services de l'administration fiscale sur les résultats de la vérification préliminaire ou approfondie ou en cas de défaut de réponse écrite à ces résultats dans le délai fixé à cet effet, un arrêté de taxation d'office sera établi et notifié à l'intéressé.

Le recours contentieux

a) Les procédures devant le tribunal de première instance.

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

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

Le contentieux fiscal passe par des procédures de conciliation obligatoires sous le contrôle du juge rapporteur pour rapprocher les parties.

La phase de conciliation s'achève par un rapport établi par le juge rapporteur constatant la conclusion de transaction ou l'absence de la transaction.

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

b) Les procédures auprès de la cour d'appel.

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

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

c) Les procédures auprès du tribunal administratif : recours en cassation.

- Le recours en cassation contre l'arrêté de la cour d'appel peut être effectué dans un délai de 30 jours à compter de la date de la notification de l'arrêté.
- Les impôts dont l'assiette relève des communes.
- Le dispositif réglementaire permet aussi une procédure contradictoire.

2) Les impôts dont l'assiette relève des communes

Le recours administratif

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

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

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

La commission municipale de révision des taxes foncières s'est réunie 2 fois par an durant les années 2014 et 2015. Le tableau suivant présente le champ d'intervention de la dite commission.

	TIB		TTNB	
	Nombre de réclamations	montant	Nombre de réclamations	montant
2014	425	100 153	97	417 021
2015	175	30 052	72	656 963

Le délais moyen pour l'examen d'une réclamation est de 6 mois

Le recours contentieux

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

Le jugement rendu par ledit tribunal est définitif.

PI	Indicateur / Composante	Note	Explication
PI-13	Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables	NN	Méthode de notation – M2
(i)	Caractère clair et exhaustif des obligations fiscales	A	La législation et les procédures relatives à toutes les principales catégories d'impôt et de taxes sont exhaustives et claires, malgré l'éparpillement des textes, et limitent strictement les pouvoirs discrétionnaires des administrations concernées (État et commune).
(ii)	Accès des contribuables aux informations relatives aux obligations fiscales, et aux procédures administratives y afférentes.	C	Les contribuables bénéficient d'un accès facile à l'information sur les obligations fiscales et les procédures administratives, s'agissant des impôts de l'État. La commune de Kairouan n'informe pas la population sur les données des taxes relevant de sa compétence (non publication ou affichage de l'arrêté relatif au tarif des taxes et redevances que les collectivités locales sont autorisées à percevoir).
(iii)	Existence et fonctionnement d'un mécanisme de recours à l'encontre des décisions des administrations fiscales.	NN	Un mécanisme de recours du contribuable prévoyant des procédures administratives transparentes garantissant l'équilibre des pouvoirs, et exécuté par des structures institutionnelles indépendantes, est entièrement mis en place et fonctionne effectivement, en assurant de manière satisfaisante l'accès et l'équité vis-à-vis des contribuables ; ses décisions sont rapidement mises en application.

3.3.4. PI-14 – Efficacité des mesures d'immatriculation et de l'évaluation de l'impôt des contribuables

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

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

1) Au niveau des taxes gérées par les services de l'État (TCL, TH), chaque contribuable dispose d'un matricule fiscal qui comprend un identifiant fiscal, commun avec la Douane depuis 2010.

Ce matricule est intégré et partagé au moyen du système informatique Rationalisation des Actions Fiscales et Comptables (RAFIC).

Un service de télé-déclaration et de télépaiement est obligatoire pour les entreprises qui réalisent un chiffre d'affaires de plus d'un million de dinars (1 000 000 TND) et facultatif pour les autres.

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

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

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

2) Les taxes gérées par la municipalité de Kairouan (TIB et TTNB) sont suivis sur le logiciel Gestion des ressources budgétaires (GRB) depuis 2015.

Il n'est pas connecté avec RAFIC ; ce faisant, l'immatriculation des contribuables diffère de celle de l'État.

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

Dans les faits, la mise en réseau de GRB fonctionne entre la Municipalité de Kairouan et la Recette Municipale. Mais les recouvrements ne sont pas enregistrés dans GRB et le logiciel ne permet par le suivi des restes à recouvrer.

Le nombre d'articles de rôle de la TIB et le nombre d'articles de rôle de la TTNB progressent au cours des 3 dernières années.

Pour autant après avoir connu une forte progression entre 2013 et 2014, le nombre d'articles de rôle de la TIB a diminué entre 2015 et 2016.

Tableau 3.12 – Évolution du nombre d'article de rôles TIB et TTNB (2014 – 2016)

Année d'exigibilité	TIB		TTNB	
	Nombre	Montant (TND)	Nombre	Montant (TND)
2014	31 682	732 365	7 513	640 497
2015	35 404	903 596	7 891	664 180
2016	32 372	834 130	8 287	672 265

Cette situation reflète des fragilités dans la mobilisation des ressources :

- le système déclaratif n'est pas sécurisé par une démarche volontariste de contrôle des déclarations et d'une façon plus générale, par une politique continue de contrôle entre deux révisions décennales.
- le nombre d'articles de rôles TIB (**32 372 en 2016**) est en retrait par rapport au nombre de logements à usage d'habitation recensés dans la commune par l'INS (**41 039 pour 33 471 ménages**).
- le montant moyen de la TIB en 2016 se situe **25,7 TND**, ce qui correspond à une surface moyenne de **90 m²**, ce qui peut paraître incohérent avec l'habitat de Kairouan.

Le recensement général de la population élaboré par l'INS en 2014 affiche un nombre de logement de 41 039 contre 31 682 recensés dans le rôle de la TIB en 2014 soit une différence de 9 357 article et presque 30 % de la base imposable.

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

1) Les pénalités pour non-immatriculation et non-déclaration ou déclaration erronée sont peu dissuasives compte tenu de leur montant.

Ainsi, la pénalité de 25 dinars pour non-déclaration ou déclaration erronée, fixée expressément pour la TIB, est applicable suivant le code de la fiscalité locale à toutes les autres taxes (TTNB, taxe hôtelière, taxe sur les spectacles, taxe les établissements à caractère industriel, commercial ou professionnel). De même, les pénalités de 0,75% par mois (ou fraction de mois) de retard pour la TIB et la TNB n'est pas incitative au respect des obligations fiscales.

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

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

Des sanctions pénales peuvent être engagées et revêtent un caractère dissuasif.

Les pénalités prévues ne sont pas appliquées et ne sont prises en charge par l'application.

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

1) Taxes administrées par l'État

Le Chef du Centre régional des Impôts n'a pas souhaité recevoir la mission. Aucun élément factuel ne peut donc être évoqué au regard de la planification et du suivi du programme de contrôle fiscal concernant les taxes administrées par l'État.

2) Taxes administrées par la municipalité de Kairouan

La municipalité de Kairouan n'a pas mis en place de dispositif assimilable au contrôle fiscal, faute de moyens quantitatifs et qualitatifs adéquats. Les agents recenseurs ne se déplacent qu'en cas de litige. Mais, le risque lié à l'absence de déclaration n'est pas appréhendé.

PI	Indicateur / Composante	Note	Explication
PI-14	Efficacité des mesures d'immatriculation et de l'évaluation de l'impôt des redevables	NN	Méthode de notation – M2
(i)	Contrôle du système d'immatriculation des contribuables	C	Le système d'immatriculation des contribuables est composé de deux systèmes différents (selon que les taxes sont collectées par les services de l'État ou par la Municipalité) qui ne sont pas directement connectés. L'absence des liens entre les deux systèmes est compensée par des contrôles des contribuables potentiels. La base des données des services de l'État est liée aux autres systèmes pertinents d'immatriculation et d'octroi de licences gérés.
(ii)	Efficacité des pénalités prévues pour les cas de non-respect des obligations d'immatriculation et de déclaration fiscale	D	Les pénalités pour les cas de contraventions sont généralement inefficaces. Elles sont établies à un niveau trop faible pour avoir un impact.
(iii)	Planification et suivi des programmes de contrôle fiscal	NN	Le Centre Régional des impôts de Kairouan n'a pas apporté d'information concernant le contrôle fiscal pour les taxes perçues par l'État. Les contrôles fiscaux et les enquêtes sur les fraudes sont effectués de manière peu systématique, voire pas du tout.

3.3.5. PI-15 – Efficacité du recouvrement des contributions fiscales

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

Cet indicateur est à évaluer sur les deux derniers exercices fiscaux exécutés, 2014 et 2015, pour la première composante (i) et au moment de l'évaluation pour les composantes (ii) et (iii).

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

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

En fin de gestion 2015, le stock des restes à recouvrer des taxes foncières (TIB + TTNB) représente 11 fois les encaissements de l'année et progresse de 2% par rapport à l'année précédente.

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

Tableau 3.14 – Incidence des taux de recouvrement et du stock d'arriérés fiscaux

Taux de recouvrement	2012	2013	2014	2015
Taxe sur les immeubles bâtis (TIB)	10,1%	8,1%	9,9%	10,3%
Taxe sur les terrains non bâtis (TTNB)	5,0%	5,9%	6,1%	7,9%
TOTAL TIB + TTNB	7,6%	7,0%	8,1%	9,3%
Restes à recouvrer (31/12/N)	2012	2013	2014	2015
Taxe sur les immeubles bâtis (TIB)	2 805 292	3 244 082	3 493 973	3 917 037
Taxe sur les terrains non bâtis (TTNB)	2 864 987	3 299 130	3 307 713	3 052 979

Tableau 3.15 – Stock des arriérés sur le produit des marchés et des loyers (2015)

Taux de recouvrement	Marchés concédés	Loyers
Arriérés au 01/01/2015 (1)	212 390 TND	744 342 TND
Droit constatés en 2015 (2)	412 731 TND	589 664 TND
Total (1) + (2)	625 121 TND	1 334 006 TND
Encaissements en 2015 (3)	296 383 TND	556 755 TND
Taux de recouvrement	47,4%	41,7%
Restes à recouvrer au 31/12/2015 (1) + (2) – (3)	328 738 TND	777 251 TND

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

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

- les contribuables soumis aux impôts d'État et à la TCL ont l'obligation de régler par virement, sur le compte unique du Trésor à la Banque Centrale de Tunisie (BCT), dès lors que leur chiffre d'affaires est supérieur à 1 000 000 dinars et font de la déclaration à distance ;
- les chèques remis aux receveurs des finances (impôts gérés par l'État) et au receveur municipal doivent être immédiatement comptabilisés et déposés à la BCT. La Recette Municipale de Kairouan dépose les chèques au fil de l'eau ;
- les chèques versés par les régisseurs de recettes (1 fois par semaine) sont déposés par la Recette Municipale de Kairouan sur le compte unique du Trésor à la BCT ;
- les règlements en numéraire chez les comptables précités font l'objet de dégagement à la Poste.

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

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

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

Les services de la sous-direction du personnel et des finances de la Municipalité procèdent au rapprochement comptable des émissions et des réalisations de recettes sur une base hebdomadaire.

Ils dégagent ainsi les restes à recouvrer comptables des taxes et droits. Mais ces rapprochements ne sont pas complets :

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

PI	Indicateur / Composante	Note	Explication
PI-15	Efficacité du recouvrement des contributions fiscales	D+	Méthode de notation – M1
(i)	Taux de recouvrement des arriérés d'impôts/taxes bruts, calculé en pourcentage des arriérés d'impôts au commencement de l'exercice budgétaire, qui ont été recouverts au cours de l'exercice donné (moyenne des deux derniers exercices budgétaires).	D	Le taux de recouvrement des créances au titre de la toute dernière année était inférieur à 60 % et le montant total des arriérés d'impôt est important plus que 11 fois des recouvrements annuels.
(ii)	Efficacité du transfert sur les comptes du Trésor des montants d'impôt, taxes recouverts par les administrations fiscales.	C	les recettes fiscales encaissées par les receveurs des finances (TCL, TH), ne sont reversées par l'État aux collectivités locales que tous les mois
(iii)	Fréquence du rapprochement complet des comptes d'évaluation, des recouvrements, des fichiers des arriérés et des montants reçus par le Trésor.	D	Les rapprochements se font régulièrement mais ne porte pas sur les impôts gérés par l'Etat faute d'information sur les taxations d'office et de production à la Municipalité de l'état détaillé mensuel des règlements des impôts par les entreprises. Il ne concerne pas les restes à recouvrer.

3.3.6. PI-16 – Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses

Cet indicateur a été évalué à partir du dernier exercice budgétaire exécuté (2015). L'exercice 2014 a été pris aussi en considération pour la composante (iii).

La loi n° 74-35 modifiée relative à la loi organique du budget des collectivités locales fixe des limites quant au montant des dépenses :

- Art. 25 : Le budget de la collectivité locale peut être modifié à la hausse ou à la baisse suivant le rythme de réalisation des recettes...
- Art. 26 : Le montant total des dépenses ordonnancées doit être limité aux recettes effectivement réalisées
- Art. 30 : Sous réserve des crédits inscrits au budget, le montant total des dépenses du titre I engagées en cours d'année ne doit pas dépasser le montant des recettes effectivement réalisées au niveau de ce même titre et le montant total des engagements de dépenses imputés au titre II doit être cantonné :
 - ⇒ pour les dépenses financées par des ressources affectées, dans la limite des ressources disponibles à ce titre, en ce qui concerne les dépenses financées par des emprunts, des subventions ou des participations et imputées aux parties six et sept de la troisième section, dans la limite des montants pour lesquels un accord préalable de transfert a été donné par la partie concernée par le financement,
 - ⇒ pour les dépenses inscrites aux parties six et sept susvisées et afférentes au programme régional de développement ainsi que pour les dépenses portées à la cinquième section, dans la limite du montant des crédits transférés à ce titre.

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

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

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

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

En l'absence d'une planification de la trésorerie, un mécanisme de régulation budgétaire n'est pas mis en œuvre.

Aucune information n'est communiquée aux chefs des services opérationnels de la Municipalité de Kairouan en vue de l'engagement des dépenses de leurs unités.

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

La commune a eu recours à des avances de trésorerie de l'État en début d'année (2014 et 2015) pour satisfaire le paiement des salaires, les régularisations survenant au moment du versement de la première tranche du fond commun :

- 380 000 TND en janvier 2014 (régularisation en avril 2014) ;
- 400 000 TND en janvier 2015 (régularisation en avril 2015).

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

Les règles définissant les interventions du Conseil Municipal font l'objet de l'indicateur PI-27 et ne sont donc pas couvertes sous cette section. Ce faisant, le nombre et le montant des modifications s'établissent comme suit.

Tableau 3.16 – Incidence des modifications budgétaires par rapport au budget initial

Rubriques	2014		2015	
	Nombre	Montant	Nombre	Montant
Virements de crédits	8	382 000	9	552 000
Autorisations spéciales	5	920 311	1	862 644
TOTAL (1)	13	1 302 311	10	1 414 644
Prévisions au budget initial (2)		16 632 147		18 761 089
Ratio [(1) / (2)]		7,8%		7,5%

Rapportées aux prévisions de dépenses du budget initial, l'incidence financière des modifications budgétaires effectuées au cours des années 2014 et 2015 ont représenté respectivement 7.8% et 7.5% du montant total du budget initial. Pour 2014, 8 virements ont été effectués pour le paiement des salaires et de dépenses d'entretien des bâtiments administratifs pour un montant global de 382 000 TND.

Les 5 autorisations spéciales concernaient des dépenses d'investissement pour leur quasi-totalité et relatives en majeure partie à des subventions provenant de la CSCPL et dépenses sur fonds de réserves et s'élèvent à 920 311 TND.

En 2015, neuf virements de crédits ont été réalisés sur décision du Président de la Délégation Spéciale d'un montant global de 552 000 TND. Elles ont concerné des dépenses de masse salariale et de fonctionnement.

L'autorisation spéciale unique date du 25 juin 2015 et correspond à un montant de 862 644 TND. Elle a concerné des dépenses de construction de voirie, avec en contrepartie un abondement sur la subvention de la CPSCL.

PI	Indicateur / Composante	Note	Explication
PI-16	Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses	D+	Méthode de notation – M1
(i)	Degré de prévisibilité et de suivi des flux de trésorerie	D	La planification et le suivi de flux de trésorerie ne sont pas effectués.
(ii)	Fiabilité et fréquence des informations périodiques fournies en cours d'exercice aux services sur les plafonds d'engagement de dépenses.	D	Des plafonds ne sont pas fixés et communiqués aux services gestionnaires pour les engagements de dépenses.
(iii)	Fréquence et transparence des ajustements des dotations budgétaires, dont la décision est prise à un niveau hiérarchique supérieur à la direction des services.	C	Des ajustements budgétaires significatifs en cours d'exercice sont fréquents, mais effectués de manière assez transparente.

3.3.7. PI-17 – Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties

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

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

La loi n° 74-35 modifiée relative à la loi organique du budget des collectivités locales autorise les Collectivités Locales à emprunter. Le financement des investissements communaux est régi par un décret pris en 1992 et révisé en 1997 fixant les conditions d'attribution des prêts et octroi des subventions par la CPSCCL et par le décret précité n° 2014-3505 du 30 septembre 2014.

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

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

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

Ceci étant, a été fourni en cours de mission le montant de l'encours au 31 décembre 2015, soit 5,8 M TND, soit environ 42 TND par habitant¹⁹ pour une moyenne nationale de 43 TND par habitant.

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

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

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

1. les recettes encaissées pour le compte de la municipalité de Kairouan sont enregistrées au jour le jour :
 - via le compte unique du Trésor à la BCT, s'agissant des chèques remis ;
 - via le compte numéraire, pour les versements en espèces.
 - via le CCP de la recette municipale pour les virements opérés par l'État et la CPSCCL

¹⁹ 139 070 habitants était recensés en 2014

2. le règlement des dépenses de la Municipalité de Kairouan transite au jour le jour par le CCP de la recette municipale de Kairouan.

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

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

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

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

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

Tableau 3.17 – Critères d'octroi des prêts

Ratio / Taux	Modalités de calcul	Niveau de référence	Kairouan 2015
Solvabilité	Encours de la dette / Épargne brute	< 15 ans	9,5
Réalisation du budget	Recettes réalisées / Recettes prévues (Titre I)	> 95 %	108%
Effort d'épargne	Épargne brute / Recettes fonctionnement	> 20 %	6%
Endettement	Encours de la dette / Recettes Titres I	< 100 %	52%

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

3.3.8. PI-18 – Efficacité des contrôles des états de paie

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

- la Loi n° 83-112 du 12 décembre 1983, portant statut général des personnels de l'État, des collectivités publiques locales et des établissements publics à caractère administratif ;
- la Loi n° 97-83 du 20 décembre 1997 portant modification de la loi n° 83-112 du 12 décembre 1983, portant statut général des personnels de l'État, des collectivités locales et des établissements publics à caractère administratif ;
- le chapitre V de la Loi des collectivités locales.

Le personnel au niveau de la commune est constitué d'agents publics. Il y a deux catégories d'agents publics : les fonctionnaires et les ouvriers.

À leur tour, les fonctionnaires et les ouvriers peuvent être de trois catégories: 1) les agents titulaires (ou permanents), 2) les agents temporaires et 3) les agents contractuels.

Les agents temporaires sont davantage susceptibles d'être intégrés dans le personnel permanent que les agents contractuels, car leurs contrats sont généralement régularisés.

Le personnel qui travaille à la Commune et qui dépend de la Municipalité est payé sur le budget de la Municipalité. Par contre, le personnel qui travaille au niveau de la Commune et qui dépend du MEF (comme le personnel des recettes des finances et du bureau de contrôle des dépenses publiques) est payé par le MEF sur le budget de l'État.

L'évaluation de l'indicateur couvre le personnel et les contrôles des états de paie du personnel géré et payé par la Commune. Le personnel de la Commune de Kairouan au 31 juillet 2016 comportait 446 agents, dont 101 fonctionnaires et 345 ouvriers. En 2015, la masse salariale était de 5 800 034 TND, dont 5 208 914 TND pour les salaires du personnel permanent.

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

Le fichier nominatif et les états de paie sont directement reliés, car ils sont intégrés dans la même base de données informatisée. La concordance des données est donc assurée et le rapprochement des données est immédiat.

Pour l'enregistrement des données sur le personnel et pour l'état de paie, la Municipalité utilise le système informatique de gestion de la paie (INSAF), système qui permet la gestion intégrée des ressources humaines et de la paie du personnel de l'État et des collectivités locales.

Les informations administratives sur le personnel de la Municipalité sont insérées dans INSAF et également les informations comptables et financières.

Les états de paies sont aussi enregistrés et établis sur la base d'INSAF. La Municipalité de Kairouan utilise INSAF depuis mars 2016. Elle utilisait auparavant l'application OUIJOUR.

Dans INSAF, chaque agent a un identifiant unique. L'identifiant est le même dans le fichier nominatif (base de données administrative) et dans l'état de paie.

Tous les actes administratifs relatifs au personnel font également référence à cet 'identifiant unique. Le même identifiant unique est par ailleurs utilisé par la base de données de la Caisse Nationale de Retraite et de Prévoyance Sociale (CNRPS).

L'information administrative contenue dans INSAF comprend aussi le nom de l'agent, son grade, l'échelon/niveau de salaire, la date de recrutement, le lieu de travail (par exemple, le service/la direction).

L'information financière comprend le compte bancaire. En outre, les contrôles internes intégrés dans INSAF nécessitent que tout changement de l'information à la fois administrative et financière soit accompagné par l'insertion des pièces justificatives correspondantes dans le système.

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

Les délais de prise en compte d'une modification n'excèdent pas un mois. L'impact financier des modifications survenues depuis mars 2016 résulte des effets liés au glissement vieillesse-technicité, aux changements d'échelon, aux promotions et aux mesures disciplinaires, ainsi que, surtout, aux recrutements. Elles s'élèvent à un montant de 54 480,488 TND (dont 39 240,799 TND pour le seul mois d'avril 2016, qui a connu de nombreux recrutements). Cette somme représente 2 % de cinq mois de masse salariale en 2015.

Des délais dans le traitement des nouveaux recrutements peuvent être dus au fait que les modifications peuvent être insérées dans INSAF seulement après l'action ou l'approbation du Ministère de l'Intérieur ou du Gouvernorat.

Le recrutement des fonctionnaires est fait au niveau du Ministère de l'Intérieur, ou du Gouvernorat, selon les grades.

Même pour le recrutement des ouvriers, qui est fait au niveau de la Municipalité, l'approbation du Ministère de l'Intérieur ou du Gouvernorat, selon le grade et la catégorie, est requise. En l'occurrence, depuis la mise en place d'INSAF, la Municipalité n'a procédé à aucun nouveau recrutement.

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

Il y a une séparation des pouvoirs claire.

Même si la base de données est intégrée, INSAF contient une base de données avec les informations administratives et une base des données avec les informations financières qui génère la paie. La partie administrative est gérée par un agent dédié et la partie financière par un autre agent dédié.

L'accès à INSAF et aux deux bases est restreint: l'agent chargé de la gestion administrative de la paie a accès à la base des données administratives et peut y apporter des modifications, mais peut seulement lire les informations financières et sur les états de paie.

En parallèle, l'agent chargé de la gestion financière de la paie peut modifier la base des données financières mais peut uniquement visualiser le côté administratif.

Le nombre d'agents qui ont accès à INSAF est limité (à deux agents pour la gestion administrative et deux agents pour la gestion financière), et chaque membre du personnel avec accès a son propre mot de passe.

Un agent est chargé du maintien du fichier nominatif, d'apporter les modifications au fichier dans la phase administrative.

L'engagement et l'ordonnancement de la dépense sont de la responsabilité d'un autre agent. Le mandatement de la dépense salariale est fait sur ADEB.

Le paiement des salaires est sous la responsabilité du Payeur Municipal. La séparation des tâches entre l'ordonnateur des dépenses et le comptable est établie par le Code de la Comptabilité Publique.

Le circuit temporel est le suivant: les états de paie sont préparés du 1^{er} au 10 de chaque mois ; le mandatement de la dépense a lieu autour du 13 de chaque mois ; l'ordonnance de payer est envoyée au Payeur Municipal le 14/15 de chaque mois. Le Payeur paie les salaires le 16/17 de chaque mois.

Le contrôleur des dépenses exerce un contrôle a priori et a posteriori sur les modifications à l'état de paie et également sur les dépenses salariales, tous les mois pour le premier trimestre et chaque trimestre pour le reste de l'année :

- Un visa préalable pour la dépense salariale est donné par le contrôleur des dépenses pour le premier trimestre de l'année. Pour ce trimestre, le contrôleur de dépenses vérifie l'état de paie et les pièces justificatives chaque mois.
- Après, un visa est donné pour chaque trimestre. Les visas pour les autres trimestres sont conditionnés au fait que les dépenses pour le premier trimestre ont été justifiées et étayées par toutes les pièces justificatives, relatives à toute modification apportée au fichier nominatif ou à l'état de paie.

Le contrôle pour les autres trimestres est à la fois a priori et a posteriori, car les requêtes de visa pour les autres trimestres doivent être accompagnées par toutes les pièces justificatives.

Les états de paie et les pièces justificatives sont vérifiés à nouveau après l'expiration du visa. En outre, la requête de visa pour le trimestre suivant n'est pas approuvée si la documentation requise n'a pas été envoyée au contrôleur.

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

Le contrôleur des dépenses exerce une forme de contrôle *a posteriori* sur l'état de paie. Cependant, ce contrôle ne correspond pas à une vérification de l'état de paie comme requis par le Cadre pour cette composante, qui comporte aussi une vérification physique pour déterminer que les personnes figurant sur les états de paie existent et sont identifiées avant que des paiements ne soient effectués.

Ni la Cour des comptes, ni l'inspection générale du ministère de l'intérieur, ni l'inspection opérant au niveau de la Municipalité, n'ont mené de vérifications des états de paie dans ce sens au cours des trois années qui précèdent l'évaluation. La Municipalité indique cependant que quatre agents rattachés à la direction des ressources humaines sont dédiés à cette vérification.

La commune déploie 4 agents pour faire le contrôle de présence au postes d'emploi pour les agents travaillant dans les chantiers et les circuits de balayage et de collecte des déchets pour les agents de nettoyage. Ces agents font aussi le contrôle dans les dépôts.

Des enquêtes sur le personnel n'ont pas non plus eu lieu dans les trois dernières années.

PI	Indicateur / Composante	Note	Explication
PI-18	Efficacité des contrôles des états de paie	B+	Méthode de notation – M1
(i)	Degré d'intégration et de rapprochement des données relatives à l'état de paie et au fichier nominatif.	A	Les états de paie et le fichier nominatif sont directement reliés pour assurer la concordance des données et le rapprochement instantané.
(ii)	Modifications apportées en temps opportun au fichier nominatif et à l'état de paie.	A	Pas de retard enregistré, généralement toutes les modifications sont prises en charge dans un délai qui ne dépasse pas un mois. Le montant global des modifications s'élève à 54 480,488 TND pour la période de mars à juillet 2016.
(iii)	Contrôles internes des modifications apportées au fichier nominatif et à l'état de paie.	A	Le pouvoir pour la modification des fichiers et des états de paie est restreint, et tout changement donne lieu à une trace auditable.
(iv)	Existence de mesures de vérification de l'état de paie pour déceler les failles du système de contrôle interne ou des employés fantômes.	B	Quatre agents procèdent à une vérification de l'état de paie.

3.3.9. PI-19 – Passation des marchés publics : transparence, mise en concurrence et mécanisme de dépôt de plaintes

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

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

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

Le nouveau décret régissant les marchés publics marque une évolution en comparaison avec l'ancien décret en matière de promotion de la transparence, de l'exhaustivité et de la concurrence.

L'article 5 fixe le seuil des marchés publics et précise que les commandes dont les valeurs sont inférieures aux montants (des seuils) doivent faire l'objet de mise en concurrence par voie de consultation sans suivre les procédures spécifiques aux marchés publics et à travers des procédures écrites fondées sur la transparence et garantissant l'efficacité et la bonne gestion des deniers publics.

Tableau 3.18 – Critères d'évaluation du cadre juridique des marchés publics

N°	Critères	Satisfait	Justificatifs
(i)	Être organisé suivant une hiérarchie avec un ordre de préséance clairement défini.	OUI	Décret n° 2014-1039 du 13 mars 2014 et guide général des marchés publics.
(ii)	Être librement et facilement accessible au public par des moyens adaptés.	OUI	Décret n° 2014-1039 du 13 mars 2014, guide général des marchés publics, arrêtés d'application : <ul style="list-style-type: none"> • consultables sur le site de l'observatoire des marchés publics (disponibles en français et en arabe) • consultables librement dans les bibliothèques publiques Ils sont en vente dans des librairies.
(iii)	S'appliquer à toutes les opérations de passation de marchés faisant intervenir des fonds publics	OUI	Articles 41 à 51 du décret n° 2014-1039 du 13 mars 2014.
(iv)	Faire de l'appel d'offres par mise en concurrence la méthode normale de passation des marchés et définir clairement les situations dans lesquelles il est possible d'utiliser d'autres méthodes et comment cela doit être justifié.	OUI	Articles 41 à 51 du décret n° 2014-1039 du 13 mars 2014.
(v)	Mettre à la disposition du public la totalité des informations ci-après concernant la passation des marchés (plans de passation des marchés publics, opportunités de soumission, attributions des marchés et les informations sur le règlement des plaintes concernant la passation des marchés).	OUI	Article 8, 41, 51, 73, et 184 du décret n° 2014-1039 du 13 mars 2014.
(vi)	Prévoir un processus d'examen administratif indépendant de la passation des marchés pour répondre aux plaintes déposées en ce domaine par des participants avant la signature des marchés.	OUI	Article 182 du décret n° 2014-1039 du 13 mars 2014.

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

Tableau 3.19 – Marchés et procédures correspondantes en 2015

Procédures de passation	Nombre (1)	Montant (2)	Moyenne (2) / (1)	Poids
1) Appel d'offres	7	4 527 865	646 838	68,5%
Appels d'offres ouverts	3	2 824 073	941 358	42,7%
Appels d'offres à procédure simplifiée	4	1 703 792	425 948	25,8%
Appel d'offres par voie de négociation directe	0	0	-	0,0%
2) Consultations	55	2 014 859	36 634	30,5%
Consultation dans le cadre des commissions d'achat	5	399 848	79 970	6,1%
Consultations réalisées par la commune	50	1 615 011	32 300	24,4%
3) Bons de commandes	20	64 282	3 214	1,0%
TOTAL (1) + (2) + (3)	82	6 607 006	80 573	100,0 %

Sur la base des données 2015, 68,5 % en valeur de la totalité des achats publics ont été réalisés selon la procédure d'appel d'offres, qu'il s'agisse d'appels d'offres ouverts ou à procédure simplifiée.

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

Les bons de commandes correspondent à 1,0 % de l'ensemble des procédures d'achats, et concernent notamment des prestations réalisées par l'Imprimerie officielle de la République tunisienne (IORT), par la Société tunisienne d'électricité et de gaz (STEG), par la Société nationale d'exploitation et distribution de l'eau (SONEDE) et Tunisie Autoroute. Les moyennes des consultations (36 634 TND) et des bons de commandes (3 214 TND) montrent que les opérations sont de faible montant et nettement en deçà des seuils des marchés.

In fine, le recours aux bons de commande ne s'inscrit pas dans le cadre de l'article 5 du décret précité.

Au demeurant, certaines dépenses ne permettent pas la concurrence et imposent le recours à des institutions ou entreprises, publiques tunisiennes comme la conservation foncière, l'office des postes, l'imprimerie officielle, la société nationale de distribution de pétrole, mais aussi aux maisons-mères pour l'entretien de véhicules.

Le Contrôle Régional de la Dépense Publique a indiqué à la mission que, comme le prévoit la réglementation, il oblige la Municipalité de Kairouan à adopter les mêmes obligations requises pour les achats hors marchés, dont les estimations administratives ou les inscriptions budgétaires sont proches des seuils légaux.

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

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

Les plans de passation des marchés pour 2015 et pour 2016 de la Municipalité de Kairouan n'ont pas été publiés sur le site de l'observatoire national des marchés publics ni sur le site de la commune, et n'ont pas été affichés en mairie.

Les opportunités de soumission sont publiées sur le site national en 2016 mais elles ne l'ont été en 2015 ni sur le site national ni sur celui de la Municipalité. Elles sont publiées dans les organes de presse.

Les attributions des marchés ne sont pas publiées sur le site national. Elles ne sont par ailleurs pas affichées en mairie ni publiées sur le site de la commune.

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

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

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

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

Les procédures de recours devant ce comité sont régies par les articles 181 à 184 du décret des marchés publics :

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

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

Tableau 3.20 – Critères à remplir par l'organe chargé de l'instruction des plaintes

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

Le COSEM est chapeauté par la HICOP (Haute Instance de la Commande Publique), dont la composition 70 garantit l'indépendance du COSEM. Ceci étant, le COSEM ne publie pas les résultats dans l'immédiat ; un projet est en cours pour la publication des résultats des plaintes sur un site Web.

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

PI	Indicateur / Composante	Note	Explication
PI-19	Passation des marchés publics : transparence, mise en concurrence et mécanismes de dépôt de plaintes	B+	Méthode de notation – M2
(i)	Promotion de la transparence, de l'exhaustivité et de la concurrence par le cadre juridique et réglementaire	A	Le cadre juridique remplit les six conditions énoncées.
(ii)	Recours à des méthodes de passation des marchés faisant appel à la concurrence.	A	Lorsque des marchés sont attribués par des méthodes autres que celles qui font appel à la libre concurrence, ils sont systématiquement justifiés conformément aux obligations juridiques.
(iii)	Accès du public à des informations sur la passation des marchés complètes, fiables et en temps opportun.	D	La Municipalité de Kairouan n'a mis à disposition du public les principaux éléments d'information relatifs à la passation des marchés publics que par voie de presse pour l'exercice de référence (2015). En 2016, elle a mis en ligne trois des quatre éléments de référence à disposition du public.
(iv)	Existence d'un organe administratif indépendant chargé de l'instruction des plaintes liées à la passation des marchés publics.	A	Le système d'instruction des plaintes liées à la passation des marchés publics remplit les sept critères énoncés.

3.3.10. PI-20 – Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales

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

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

L'exécution du budget se fait au travers de l'application ADEB qui est partagée par les trois principaux acteurs.

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

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

Suivant la procédure en vigueur, toute proposition d'engagement doit être soumise au visa préalable du CRDP, qui s'assure de la disponibilité des crédits et de l'existence de pièces justificatives relatives à l'engagement.

En amont, il valide l'ouverture des crédits budgétaires dans l'application ADEB.

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

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

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

Ceci étant, aucune mesure n'est en place pour limiter les engagements de dépenses aux ressources disponibles.

Suivant l'organisation en place, le contrôle de la disponibilité des ressources (trésorerie) dans la chaîne de la dépense n'intervient qu'au stade du mandatement, c'est-à-dire après l'engagement et la réalisation des prestations.

Il s'agit donc d'une régulation des dépenses à la dernière étape de la phase administrative de l'exécution de la dépense, donc postérieure à la naissance de la dette de la Municipalité.

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

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

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

Les marchés publics de la Municipalité de Kairouan sont, conformément à la réglementation en vigueur, soumis à des contrôles *a priori* exercés par des commissions de marchés en fonction de leurs montants estimatifs qui déterminent la compétence de la commission. Le cadre juridique des marchés publics a prévu quatre commissions de marchés et spécifié les seuils de compétence de chacune d'elle.

Il s'agit (i) de la commission supérieure de contrôle et d'audit des marchés, (ii) la commission départementale des marchés, (iii) la commission régionale des marchés et, (iv) la commission communale des marchés.

Conformément aux dispositions du cadre juridique de passation des marchés publics, il est institué à la Municipalité de Kairouan une commission des marchés présidée par le Secrétaire Général de Kairouan, et qui comprend le Contrôleur régional des dépenses publiques, le Receveur Municipal, un représentant de la Direction régionale des équipements, un représentant de la Direction régionale du commerce, un représentant de la direction financière et un membre de la Délégation Spéciale.

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

En 2015, les trois appels d'offres, d'un montant global de 2 824 073 TND ont été examinés par la commission des marchés.

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

- la vérification préalable de la réalité de la dette (constatation du service fait) de la municipalité de Kairouan doit être faite préalablement à la liquidation, au mandatement et au paiement de la dépense.

Elle incombe aux services concernés de la Mairie, en charge de la réception des prestations commandées, qui effectuent une vérification de la conformité des livraisons par rapport aux commandes avant de prononcer la réception et d'établir les procès-verbaux de réception ;

- l'opération de mandatement relève du Maire (ou par délégation, d'un ou de plusieurs adjoints) qui doit pouvoir s'appuyer sur la qualité de la constatation du service fait et de la liquidation ;
- la prise en charge de l'ordonnancement et le paiement incombent au receveur municipal, comptable indépendant rattaché au ministère des finances

Le Receveur municipal exerce ses contrôles conformément au code de la comptabilité publique : existence du visa du contrôleur des dépenses publiques sur l'engagement et le service fait sur pièce, existence des pièces justificatives, disponibilité des crédits imputation budgétaire, caractère libératoire du règlement, existence de fonds disponibles, règles de prescription (art.122, 136, 269 et 272)

- le Receveur municipal est chargé de la tenue de la comptabilité matières des biens mobiliers ou immobiliers appartenant à la commune. Lorsqu'il ne peut tenir lui-même la comptabilité matières, il en exerce le contrôle et en assure la centralisation ; il procède, en fin d'année, à l'inventaire général des biens de la commune (article 279 du code de la comptabilité publique) ;
- le compte financier du Receveur municipal est visé par le maire pour conformité avec ses écritures budgétaires, arrêté par le conseil municipal et approuvé par les autorités de tutelle (article 282 code de la comptabilité publique).

S'agissant des dépenses, la fiabilité du processus repose en grande partie sur la constatation du service fait et donc, sur l'indépendance des services qui réceptionnent les prestations par rapport à ceux qui ont passé la commande.

Au sein de la municipalité de Kairouan, les demandes sur les dépenses de fonctionnement sont formulées par les services gestionnaires et la réception est réalisée par un agent du service achat, le magasinier et un agent du service affectataire

Ces deux agents signent conjointement les bons de livraison.

S'agissant des marchés de travaux, les dossiers d'appel d'offres sont préparés par la Direction Technique.

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

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

La Municipalité de Kairouan a institué une régie d'avance en 2008, pour un plafond de dépenses de 19 250 TND, soit de l'ordre de 0,1 % des dépenses totale exécutées, et un montant exécuté en 2015 de 14 889 TND. Les procédures d'urgence ou exceptionnelles ne sont pas mises en œuvre, comme l'a confirmé le Contrôle Régional des Dépenses Publiques.

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

3.3.11. PI-21 – Efficacité du système de vérification interne

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

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

Le service d'inspection, rattaché sur l'organigramme au Secrétaire Général, n'effectue pas de missions d'inspection ou d'audit.

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

➤ Composante (ii) Fréquence et diffusion des rapports

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

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

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

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

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

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

3.3.12. PI-22 – Régularité et respect des délais pour les opérations de rapprochement des comptes

➤ Composante (i) : Régularité du rapprochement des comptes bancaires

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

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

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

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

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

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

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

Tableau 3.21 – Évolution des soldes des comptes d'avance et d'attente de 2015 (en TND)

Comptes	Solde fin 2015
Avances	768
Cautionnements provisoires (marchés publics, enchères publiques)	166 859
Opérations d'imputations provisoires	
Dépôts divers	486 320
Recettes encaissées avant émission de titres	71 859
Partie du FNAH à verser	12 857
Virement à payer	100 202
Excédents de fonctionnement à imputer comme recette d'investissement (80 %)	2 151 064
Excédents de fonctionnement à imputer en N+2 (20 %)	680 266
Fonds de réserves	2 531 511

La majorité des cautions correspond à des montants de cautionnement provisoire portant sur des concessions de marché. Certaines cautions remontent à 2007. Les recettes perçues avant titre de perception s'élèvent à un montant de 71 859,300 TND, dont 55 391,350 TND correspondent à des loyers perçus en contrepartie des activités de la gare routière (« *louage* »), dont le contrat n'est pas encore constaté.

Les opérations ne sont pas régularisées avec célérité.

- Les cautions provisoires de participation sur marchés sont parfois anciens (2008 et 2009) ;
- les avances cautionnements concernent des frais de mission, dont certains datent de plus de vingt ans ;
- les dépôts divers ont trait à des tranches provenant du fonds de coopération communal et dont la défalcation entre la partie revenant au déplaçonnement de la TCL et aux 2 millimes de la surtaxe n'est pas notifiée au comptable public ;
- les recettes encaissées avant émission de titre portent essentiellement sur les loyers de la gare routière pour des contrats non encore signés (encaissements de 2015).

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

3.3.13. PI-23 – Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestations des services primaires

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

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

3.3.14. PI-24 – Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaires produits en cours d'année

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

L'application ADEB (Système informatique d'Aide à la Décision Budgétaire) est partagée en temps réel entre l'ordonnateur, le contrôleur régional des dépenses publiques et le receveur municipal.

Elle offre des informations instantanées sur les crédits prévus, les engagements, l'ordonnancement et le paiement pour tous les postes budgétaires.

L'application ADEB comprend plusieurs modules destinés notamment à la gestion des marchés publics, des engagements sur bons de commande ou sur régies d'avances.

Le système propose l'édition d'états comptables tels que les bordereaux journaliers des ordonnances visées et validées, les avis de crédits et les bordereaux récapitulatifs des avis de crédits, les situations d'exécution mensuelles, annuelles, les éventuels reports de crédits.

Elle transcrit aussi les flux de trésorerie (encaissements et décaissements) et favorise la connaissance précise du solde de trésorerie.

➤ *Composante (i) : Portée des rapports en termes de couverture et de compatibilité avec les prévisions budgétaires*

Le Receveur Municipal produit à la Municipalité de Kairouan les états mensuels d'exécution des recettes et des dépenses issus d'ADEB²⁰, qui font apparaître pour les dépenses : les engagements, les mandatements et les paiements.

Ces états sont exploités par la Délégation Spéciale, lors de la réunion du bureau communal et du conseil municipal.

➤ *Composante (ii) : Émission dans les délais des rapports*

En dehors des états mensuels précités, les services ne produisent pas de rapports pour le moins trimestriels. Le comptable fournit mensuellement les états de ADEB pour les dépenses et les recettes (points permanent de l'ordre du jour des bureaux communaux).

➤ *Composante (iii) : Qualité de l'information*

L'exactitude des données est assurée par l'application ADEB pour les dépenses et les opérations de trésorerie (encaissements, décaissements).

Le service taxes qui est chargé du suivi des recouvrements fait un rapprochement mensuel (durant la première quinzaine du moi m+1) entre les états de ADEB et les rapports mensuels des régisseurs de recettes perçues au comptant .

PI	Indicateur / Composante	Note	Explication
PI-24	Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année	A	Méthode de notation – M1
(i)	Portée des rapports en termes de couverture et de compatibilité avec les prévisions budgétaires	A	La classification des données produites permet une comparaison directe avec le budget initial et portent sur tous les postes des prévisions budgétaires. Les dépenses sont couvertes aux phases de l'engagement et du paiement.
(ii)	Émission dans les délais des rapports	A	Les états sont produits tous les mois, en début du mois suivant.
(iii)	Qualité de l'information	A	Il n'existe aucune préoccupation majeure en ce qui concerne l'exactitude des données.

²⁰ Cf. FieldGuide, ou "Guide pratique", page 139, clarification « 24-g ». La clarification précise que pour cet indicateur il ne suffit pas que l'information soit disponible dans le système informatique, mais que l'information provenant du système doit être utilisée pour préparer de rapports, qui doivent être également imprimés et distribués. S'il est requis que les services utilisent le système tous les mois pour expliquer la variation des dépenses par rapport aux crédits initiaux, et l'utilisation mensuelle de la part des services sont vérifiés, alors les rapports imprimés ne sont pas nécessaires.

3.3.15. PI-25 – Qualité et respect des délais des états financiers annuels

La loi n° 74-35 modifiée relative à la loi organique du budget des collectivités locales fixe le cadre du compte financier :

Art. 33 : Le compte financier établi conformément aux dispositions de l'article 282 du Code de la Comptabilité Publique est soumis à l'examen du Conseil de la Collectivité Locale dans sa session du mois de mai. Il est approuvé par l'autorité de tutelle qualifiée pour l'approbation du budget correspondant.

Art. 34 (nouveau) : L'arrêté portant règlement du budget de la collectivité locale constate le montant définitif des recettes encaissées et des dépenses ordonnancées au cours d'une même gestion et annule les crédits restant sans emploi. Il autorise le report du résultat de l'année aux deux comptes ouverts dans les opérations hors budget de la collectivité locale et intitulés « Fonds de réserve » pour ce qui concerne le titre I et les sections trois et quatre du titre II et « Compte de transit » pour ce qui concerne la cinquième section du titre II.

Le fonds de réserve peut être utilisé pour financer les dépenses portées aux sections trois et quatre du titre II. Ce fonds peut également servir, le cas échéant, à résorber le déficit enregistré au cours d'une gestion ou pour régler des dettes imputées au titre I, et ce, dans la limite des excédents autres que ceux provenant des ressources affectées.

Les excédents déposés au compte relatif au fonds de transit sont employés pour financer les dépenses portées à la cinquième section du titre II suivant leur imputation d'origine.

L'arrêté susvisé accompagné d'une copie du compte financier est ensuite transmis pour approbation à l'autorité de tutelle compétente en matière d'approbation du budget.

Le Code de la Comptabilité publique précise :

Art.281 : Le comptable de la commune établit, en fin d'année, le compte financier de la commune pour l'année écoulée. Ce compte est établi suivant modèle fixé par le ministre des finances ou celui ayant reçu délégation du ministre des finances à cet effet

Art. 282 : Le compte financier est visé par le président de la commune ou le maire pour conformité avec ses écritures, arrêté par le conseil municipal et approuvé par les autorités de tutelle.

Les deux premières composantes sont évaluées sur le dernier état financier élaboré soumis à vérification (2014) ; la troisième sur les états financiers des trois dernières années (2012 à 2014).

➤ Composante (i) État complet des états financiers

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

Le compte financier produit par le receveur municipal et signé avec le Maire, ordonnateur du budget de la commune, est réduit aux opérations d'exécution budgétaire et à quelques opérations extra budgétaires (imputations provisoires).

Toutefois, ce document présente de façon détaillée l'exécution des recettes et des dépenses de la municipalité, suivant la nomenclature budgétaire.

Y sont retracés en matière de recette les prévisions, les émissions, les recouvrements et les restes à recouvrer, et en matière de dépense, les crédits ouverts, les paiements et les crédits non consommés à la clôture de l'exercice.

Les documents suivants doivent être annexés au compte financier :

1. La liste détaillée des restes à recouvrer de l'exercice par nature d'impôts ;
2. La liste détaillée des dégrèvements de recettes ;
3. La liste détaillée des recettes non encore imputées budgétairement ;
4. L'état des dépenses non régularisées ;
5. La liste des virements de crédits et autres amendements budgétaires effectués au cours de l'exercice.

Faute d'édition par la Recette Municipale, les états de restes nominatifs relatifs aux taxes foncières ne sont pas produits, contrairement à l'état des restes à recouvrer nominatifs sur les loyers communaux et sur les recettes sur marchés.

Le solde du compte CCP de la Recette municipale et la situation des encaisses à la clôture de l'exercice concerné ne sont pas annexés au compte financier ; ils sont joints au compte de gestion présenté en tant que comptable de l'État.

Les pièces justificatives des recettes et des dépenses sont déposées chaque mois (ou chaque trimestre) par le Receveur Municipal à la Trésorerie Régionale des Finances, chargée de leur mise en état d'examen (contrôle), avant leur transmission à la Chambre régionale des comptes.

➤ Composante (ii) Soumission dans les délais des états financiers

Les comptes financiers complets (documents comptables et pièces justificatives des dépenses et des recettes) sont présentés à la vérification externe de la Chambre Régionale des Comptes dans un délai compris entre 7 et 9 mois pour les 3 derniers exercices. Seul le dernier compte produit (2015) est retenu pour cette composante.

Toutefois, la loi organique relative au budget des collectivités locales prévoit que la commune doit délibérer sur le compte financier durant sa deuxième session ordinaire (au mois de mai).

Tableau 3.22 – Date de soumission des comptes financiers de 2013 à 2015

Années	Trésorerie Régionale des Finances		Chambre Régionale des Comptes	
	Date arrivée	Date de visa	Date de réception	Délai de transmission par rapport à la clôture de l'exercice
2013	28/02/2014	01/08/2014	28/08/14	7 mois et 28 jours
2014	03/03/2015	08/06/2015	01/10/15	9 mois
2015	08/03/2016	11/05/2016	29/07/16	6 mois et 29 jours

À titre d'information, le délai réglementaire est fixé par la combinaison des articles 261 et 209 du Code de la Comptabilité Publique ; l'article 261 précise que s'appliquent aux collectivités locales les dispositions de l'État, sous réserve de disposition spéciale.

En l'absence de disposition spéciale, les comptes doivent être produits à la Chambre des Comptes à la date limite du 31 juillet N+1 (article 209 dudit code). Ce délai n'a pas été respecté pour 2 années sur les 3 dernières années.

➔ Composante (iii) Les normes comptables utilisées

1) Environnement comptable

La Loi n° 73-81 du 31 décembre 1973, portant promulgation du code de la comptabilité publique prévoit l'institution progressive d'une comptabilité en partie double, l'application du système de la gestion²¹ aux collectivités publiques locales et la production des restes à recouvrer par les comptables publics (art. 5)

L'article 280 du code de la comptabilité publique précise que «toutes les opérations, relatives à l'ensemble du patrimoine mobilier ou immobilier, aux biens affectés et aux valeurs d'exploitation, sont retracées dans les comptes de la commune suivant les règles arrêtées par le plan comptable type des communes ».

La comptabilité des communes n'est pas réellement normalisée et est plutôt axée sur les aspects budgétaires, c'est une comptabilité tenue en partie simple, dont le contenu du compte financier est harmonisé pour toutes les collectivités locales.

Il ne permet notamment pas de faire le suivi des éléments du patrimoine à travers le bilan (actif et passif), d'appréhender les charges et les produits en droits constatés et de dégager par suite les dettes et les créances de la commune devant figurer en bas de bilan, ni le compte de trésorerie qui figure sur le compte de l'État produit par le receveur municipal.

Le système national comptable actuel constitue ainsi une faiblesse majeure par rapport aux normes internationales.

L'objectif des états financiers à usage général est de fournir des informations sur la situation financière, la performance financière et les flux de trésorerie de l'entité qui soient utiles à un large éventail d'utilisateurs pour la prise des décisions et l'évaluation en matière d'allocation de ressources.

En particulier, dans le secteur public doivent, ils doivent fournir des informations en vue de la prise de décision et à faire la preuve de la manière dont l'entité s'acquitte de son mandat relatif aux ressources qui lui sont confiées en :

- a) fournissant des informations sur les sources, la répartition et l'utilisation des ressources financières ;
- b) fournissant des informations sur la manière dont l'entité a financé ses activités et a fait face à ses besoins de trésorerie ;
- c) fournissant des informations utiles pour l'évaluation de la capacité de l'entité à financer ses activités et à honorer ses passifs et ses engagements ;

²¹ Article 3 du code de la comptabilité publique : sont prises en compte les recettes encaissées et les dépenses ordonnancées dans les douze mois de l'année budgétaire (l'ordonnancement ou le mandatement des dépenses se rapportant aux droits constatés au cours d'une gestion peut avoir lieu jusqu'au 20 janvier de l'année suivante : période complémentaire)

- d) fournissant des informations sur la situation financière de l'entité et sur son évolution ;
- e) fournissant des informations globales utiles pour l'évaluation de la performance de l'entité en termes de coût du service, d'efficacité et de réalisations.

2) Présentation des états financiers

Les états financiers sont présentés selon le même format d'une année sur l'autre (notamment pour les années 2013 à 2015), mais ne comportent pas de renseignements sur les normes comptables.

Le receveur municipal s'appuie sur les directives nationales d'application du code de la comptabilité publique.

Il faut noter que la recette municipale ne produit pas les états de restes à recouvrer des impôts locaux (TIB et TTNB).

Bien que ces documents soient expressément prévus par le code de la comptabilité publique, une note interne datant de 1996 émise par le ministre en charge des finances et du budget dispense les receveurs de l'obligation de produire ces états pour les impôts locaux.

PI	Indicateur / Composante	Note	Explication
PI-25	Qualité et respect des délais des états financiers annuels	D+	Méthode de notation – M1
(i)	État complet des états financiers	C	Un état consolidé de l'administration centrale est préparé chaque année. Les informations sur les recettes, les dépenses et les soldes bancaires peuvent ne pas toujours être complètes, mais les omissions ne sont pas significatives.
(ii)	Soumission dans les délais des états financiers	B	L'état consolidé de l'administration centrale a été présenté à la vérification externe entre 7 et 9 mois après la fin des trois derniers exercices.
(iii)	Les normes comptables utilisées	D	Les comptes financiers sont présentés selon le même format d'une année sur l'autre, harmonisé au niveau national. Ils ne font pas référence aux normes comptables utilisées. Les normes nationales ne sont pas en phase avec les normes IPSAS.

Réformes en cours au niveau national

Le projet de loi organique sur le Budget de l'État comportera outre l'approche du budget programme par objectifs, la rénovation de la nomenclature budgétaire et la mise en place progressive de la comptabilité générale en partie double (horizon 2021).

La nomenclature comptable de l'État qui s'inspire de celle de l'État, devrait ainsi s'arrimer au futur plan comptable de l'État.

C(iv) Surveillance et vérification externe

3.3.16. PI-26 – Étendue, nature et suivi de la vérification externe

Les Chambres Régionales des comptes (CRC) sont compétentes pour examiner les comptes et apprécier la gestion des collectivités locales, et fonctionnent exclusivement sous le système de l'auto-saisine.

La programmation annuelle des contrôles (Cour des Comptes et Chambres Régionales des Comptes) est arrêtée par l'assemblée plénière de la Cour des Comptes après consultation du Comité de programmation présidé par le Premier Président de la Cour des Comptes, associant notamment les présidents des CRC qui proposent 2 missions d'audit par an.

Cette programmation tient compte des risques et des enjeux et bien évidemment, des ressources humaines des juridictions financières. Elles sont donc limitées en nombre.

Par ailleurs, parmi les corps de vérification de l'État (Contrôle Général des Services publics, le Contrôle Général des Finances et l'Inspection du ministère de l'Intérieur) l'inspection départementale du Ministère de l'intérieur est intervenue en 2011.

➤ Composante (i) Étendue de la vérification effectuée (y compris le respect des normes d'audit)

Aucun contrôle n'a porté sur la municipalité de Kairouan depuis la mise en place de la Chambre régionale des comptes de Sousse en 2002.

➤ Composante (ii) Présentation dans les délais des rapports de vérifications au Conseil Municipal

La composante n'est pas applicable.

➤ Composante (iii) Preuve du suivi des recommandations formulées par les vérificateurs

La composante n'est pas applicable.

PI	Indicateur / Composante	Note	Explication
PI-26	Étendue, nature et suivi de la vérification externe	D	Méthode de notation – M1
(i)	Étendue de la vérification effectuée (y compris le respect des normes d'audit)	D	Aucune vérification externe n'est intervenue lors de trois années couvertes par l'évaluation.
(ii)	Présentation dans les délais des rapports de vérifications au CM	NA	Non applicable
(iii)	Preuve du suivi des recommandations formulées par les vérificateurs	NA	Non applicable

Réformes en cours

Le contrôle externe devrait pouvoir se développer dans les 10 ans à venir, avec l'analyse de la qualité comptable (respect des futures normes comptables) et de l'audit de performance (à noter qu'à compter de 2018, l'octroi de subventions tiendra compte de la performance de l'entité publique).

Ce dispositif suppose la formalisation du manuel d'audit de performance (Cour des comptes et Contrôle général des services publics), la formation des services de l'État et des collectivités locales à l'audit financier et à l'audit de performance.

3.3.17. PI-27 – Examen du projet annuel de budget par l'assemblée délibérante

Les composantes (i, ii et iii) ont été examinées à partir du projet de budget 2016 ; la composante (iv) à partir du budget exécuté en 2015.

La loi n° 74-35 modifiée relative à la loi organique du budget des collectivités locales précise :

Art. 13 : Le projet de budget est préparé et proposé par le Président de la collectivité locale avant la fin du mois de mai de chaque année pour être examiné en commissions puis voté par le conseil de la collectivité obligatoirement à l'occasion de la troisième session de chaque année.

[...] Le projet est ensuite transmis pour approbation aux autorités de tutelle compétentes dans un délai ne dépassant pas le 31 octobre de chaque année accompagné :

- 1- d'un rapport de présentation analysant les caractéristiques du nouveau budget,
- 2- des pièces explicatives nécessaires.

Art. 18 : L'autorité de tutelle compétente discute le projet de budget en présence des parties concernées durant le mois de novembre.

Le Président de la collectivité locale procède, éventuellement, à l'actualisation du projet de budget au vu de la réunion de discussion et le transmet pour approbation à l'autorité de tutelle dans le délai de quinze jours à compter de la date de la réunion de discussion.

➤ Composante (i) Portée de l'examen par l'organe délibérant

Au niveau de la municipalité de Kairouan, le projet de budget annuel est élaboré par la Sous-Direction financière, avec le Secrétaire Général.

Il est remis au Président de la Délégation Spéciale. Le contrôle exercé par la Délégation Spéciale porte sur les documents décrits dans l'indicateur PI-6 (dont la note de présentation qui analyse notamment l'évolution des recettes et des dépenses).

➤ Composante (ii) Mesure dans laquelle les procédures de l'organe délibérant sont bien établies et respectées

Les procédures d'examen du projet de budget de la Municipalité de Kairouan ne sont pas formalisées dans un règlement intérieur budgétaire spécifique.

Les procédures générales de fonctionnement du CM sont prévues par la loi n°75-33 du 14 mai 1975 portant loi organique des communes et celles relatives au budget, par la loi organique du budget des collectivités locales.

Dans l'ensemble, il s'agit de procédures simples. Elles sont partiellement respectées par la commune de Kairouan et elles n'incluent pas un comité spécialisé d'examen et des procédures de négociation.

- *Composante (iii) L'adéquation du temps imparti à l'organe délibérant pour examiner le projet de budget en ce qui concerne les estimations détaillées et, le cas échéant, les agrégats budgétaires au début du processus de préparation du budget (temps imparti en pratique pour l'ensemble des étapes)*

En théorie, le temps imparti au CM pour analyser les propositions budgétaires intègre les travaux faits par les commissions municipales principalement concernées (affaires financières, travaux, affaires économiques) et par le Bureau Municipal qui coordonne les travaux des commissions et le calendrier d'examen du projet de budget par le CM.

La commune de Kairouan dispose d'une commission dédiée à l'examen du projet de budget. Le délai imparti à l'organe délibérant pour cet examen est de plus d'un mois, comme cela a été vu précédemment.

Le calendrier de l'adoption du budget communiqué par la municipalité de Kairouan indique que celui-ci a été présenté, en 2013 et 2014, dans les tout premiers jours de décembre, respectivement les lundi 2 décembre 2013 et mercredi 3 décembre 2014. Ces deux années, la discussion a eu lieu à chaque fois le 16 décembre. En 2015, la municipalité de Kairouan a présenté son budget le lundi 30 novembre, la discussion ayant eu lieu le 22 décembre. Pendant ces trois années, l'approbation du budget a eu lieu le 31 décembre.

- *Composante (iv) Les règles régissant les modifications apportées au budget en cours d'exercice sans une approbation ex-ante par l'organe délibérant*

Aux termes des dispositions des articles 25 et suivants de la loi organique relative au budget des collectivités locales en vigueur, le budget d'une collectivité locale peut être modifié à la hausse ou à la baisse suivant le rythme de réalisation des recettes. En effet, l'article 26 de la loi organique limite le montant des dépenses ordonnancées aux recettes effectivement réalisées.

Les virements de crédits peuvent être opérés pour modifier les dotations budgétaires initiales.

La législation en vigueur précise clairement les conditions et modalités de réalisation des virements de crédits :

- art. 27 : les virements de crédits de section à section à l'intérieur du Titre I, entre les sections 3 et 4 du Titre II, et de partie à partie au sein de chacune de ces sections doivent faire l'objet d'une délibération du CM et soumis à l'approbation préalable des autorités de tutelle ;
- art. 28 : peuvent être opérées par arrêté du Président de la collectivité locale sans autorisation préalable
 - * pour les dépenses du titre I, des virements de crédits de paragraphe à paragraphe à l'intérieur d'un même article et d'un sous-paragraphe à un autre sous-paragraphe au sein d'un même paragraphe, notification en est faite sans délai aux parties intéressées
 - * pour les dépenses du titre II, des virements de crédits de paragraphe à paragraphe et de sous-paragraphe à sous-paragraphe à l'intérieur de chacun des articles de la section 3 ;
 - * pour chacun des articles de la 11ème partie (dépenses sur crédits transférés), après accord de l'organisme ayant transféré les crédits.

Les virements de crédits en 2015 ne se sont pas traduits par une augmentation du total des dépenses. Le montant des virements en 2015 représente 7,5 % du montant total du budget initial. Ils ont respecté la législation précitée (cf. PI-16 composante 3).

Le nombre de virements et d'autorisations spéciales est relativement important, ce qui peut être à l'origine de variations des dotations prévues.

À ce stade, le nombre important d'autorisations spéciales est dû aux procédures nationales utilisées en matière d'imputation des crédits provenant de la caisse sous forme de subventions et des crédits transférés.

PI	Indicateur / Composante	Note	Explication
PI-27	Examen du budget par l'assemblée délibérante	C+	Méthode de notation – M1
(i)	Portée de l'examen par l'organe délibérant	C	Le contrôle parlementaire porte sur les détails des dépenses et des recettes, mais seulement à un stade où les propositions détaillées ont été finalisées.
(ii)	Mesure dans laquelle les procédures de l'organe délibérant sont bien établies et respectées	C	Il existe des procédures pour l'examen du budget par le parlement, mais qui sont incomplètes et partiellement observées.
(iii)	L'adéquation du temps imparti à l'organe délibérant pour examiner le projet de budget en ce qui concerne les estimations détaillées et, le cas échéant, les agrégats budgétaires au début du processus de préparation du budget (temps imparti en pratique pour l'ensemble des étapes)	B	Le conseil municipal dispose d'au moins un mois pour examiner les projets de budget.
(iv)	Les règles régissant les modifications apportées au budget en cours d'exercice sans une approbation ex-ante par l'organe délibérant	B	Il existe des règles claires pour la modification du budget en cours d'exercice par l'exécutif, qui sont généralement respectées, mais elles autorisent des réallocations administratives très importantes.

3.3.18. PI-28 – Examen des rapports de vérification externe par l'assemblée délibérante

➤ Composante (i) Respect des délais impartis pour l'examen des rapports de vérification par le Conseil Municipal.

Aucune vérification n'a été faite des comptes ou de la gestion de la Municipalité de Kairouan depuis l'année 2002.

➤ Composante (ii) Ampleur des audits effectués par le Conseil Municipal concernant les principales conclusions

La composante n'est pas applicable.

➤ Composante (iii) Formulation de recommandations de mesures par le Conseil Municipal et suite donnée par l'exécutif

La composante n'est pas applicable.

PI	Indicateur / Composante	Note	Explication
PI-28	Examen des rapports de vérification externe par l'assemblée délibérante	NA	Méthode de notation – M1
(i)	Respect des délais impartis pour l'examen des rapports de vérification par l'assemblée délibérante (pour les rapports reçus au cours des trois dernières années)	NA	
(ii)	Ampleur des auditions effectuées par le parlement concernant les principales conclusions	NA	
(iii)	Formulation de recommandations de mesures par le parlement et suite donnée par l'exécutif	NA	

3.4. Pilier D : Pratique des bailleurs de fonds

Les bailleurs de fonds n'ont financé aucun projet ni fourni de l'appui budgétaire direct à la Commune pendant les exercices budgétaires 2013 à 2015.

3.4.1. D-1 – Prévisibilité de l'appui budgétaire direct

L'indicateur n'est pas applicable.

PI	Indicateur / Composante	Note	Explication
D-1	Prévisibilité de l'appui budgétaire direct	NA	Méthode de notation – M1
(i)	Écart annuel entre l'appui budgétaire effectif et les prévisions communiquées par les bailleurs de fonds au moins six semaines avant la présentation des projets de budget au CM	NA	Pendant les trois derniers exercices budgétaires, la Municipalité n'a pas reçu d'appui budgétaire direct.
(ii)	Respect des délais de décaissements des bailleurs de fonds en cours d'exercice.	NA	

3.4.2. D-2 – Renseignements financiers fournis par les bailleurs de fonds pour la budgétisation de l'aide-projet et de l'aide-programme et l'établissement de rapports y afférents.

➤ *Composante (i) : État complet et respect des délais dans la communication par les bailleurs de fonds des prévisions budgétaires à l'appui des projets.*

La composante n'est pas applicable.

➤ *Composante (ii) : Fréquence et portée des rapports des bailleurs de fonds sur les flux réels à l'appui des projets.*

La composante n'est pas applicable.

PI	Indicateur / Composante	Note	Explication
D-2	Renseignements financiers fournis par les bailleurs de fonds pour la budgétisation de l'aide-projet et de l'aide-programme et l'établissement de rapports y afférents	NA	Méthode de notation – M1
(i)	État complet et respect des délais dans la communication par les bailleurs de fonds des prévisions budgétaires à l'appui des projets.	NA	Aucun projet n'a été financé par des bailleurs de fonds au cours de l'exercice 2015.
(ii)	Fréquence et portée des rapports des bailleurs de fonds sur les flux réels à l'appui des projets.	NA	

3.4.3. Proportion de l'aide gérée sur la base de procédures nationales

➤ *Composante (i) : Proportion globale des fonds versés à l'administration municipale au titre de l'aide qui est gérée sur la base des procédures nationales*

L'indicateur n'est pas applicable.

PI	Indicateur / Composante	Note	Explication
D-3	Proportion de l'aide gérée sur la base de procédures nationales	NA	Méthode de notation – M1
(i)	Proportion globale des fonds versés à l'administration municipale au titre de l'aide qui est gérée sur la base des procédures nationales	NA	Les bailleurs de fonds n'ont financé aucun projet, ni fourni de l'appui budgétaire direct à la Commune pendant l'exercice 2015.

4. Le processus de réformes

4.1. Description des réformes récentes et en cours

4.1.1. Réformes de la ville de Kairouan

La Municipalité de Kairouan ne dispose pas d'une stratégie propre en matière de réformes des finances publiques clairement formulée dans un document et assortie d'un plan d'action. A sa décharge, elle ne bénéficie pas d'un environnement stabilisé ; elle reste en attente du processus national finalisé de décentralisation.

Les projets sont pourtant nombreux et intéressent de nombreux secteurs, notamment :

- l'aménagement urbain et le développement des infrastructures urbaines ;
- le développement du secteur touristique et la valorisation des sites existants ;
- le développement de pôles d'activité économiques en visant à valoriser la production locale notamment dans le secteur agricole.

La société civile est fortement intéressée à l'ensemble de ces projets et il paraît important que la commune, pour les promouvoir et les structurer, s'engage plus avant dans une démarche participative qui implique d'avantage les acteurs locaux et représentants de la sociétés civiles.

Au demeurant cette démarche doit permettre de sensibiliser d'autant les citoyens sur la notion de « redevabilité » et rendre plus efficace les évolutions attendues quant au renforcement de l'information de ces derniers sur les bases d'imposition locale et partant au renforcement du civisme fiscal.

4.1.1. Réformes nationales de nature technique

Les réformes en cours ci-après sont de nature technique, mais elles sont aussi au cœur du processus de décentralisation par la transparence et l'exhaustivité de l'information (restitutions comptables) et le souci de mieux mobiliser les ressources fiscales.

La préparation d'une nouvelle comptabilité budgétaire et comptable

Le rapprochement des normes internationales de comptabilité budgétaire et de comptabilité générale est envisagé dans le cadre du projet de Loi organique du budget (LOB) qui pourrait être adopté en 2016. Elle a pour perspectives (2016/2021) outre d'améliorer le contenu du document budgétaire (pluri-annualité, programmes, objectifs) et de mieux contrôler la gestion budgétaire, de déployer un système de gestion budgétaire et comptable.

Le Conseil National des Normes de Comptes Publics, créé par la Loi de finances pour 2014, est chargé à cet égard d'élaborer une stratégie pour l'adoption d'une comptabilité générale et budgétaire.

Cette réforme devrait s'appliquer à l'État, aux collectivités locales et aux entreprises publiques administratives.

L'adoption d'un nouveau logiciel pour la gestion des ressources budgétaires des collectivités locales

Pour rompre avec les insuffisances du logiciel GRB, des travaux sont engagés (Comité de pilotage et réunions d'utilisateurs par modules) pour arrimer les recettes des collectivités locales au système national RAFIC.

Le système adapté, RAFIC Municipalités, présentera tous les avantages du système RAFIC utilisé pour les impôts d'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).

4.2. Facteurs institutionnels contribuant à la planification et l'exécution des réformes

1. **La nouvelle Constitution tunisienne de 2014** s'inscrit dans un cadre de participation active des citoyens et de libre administration par les collectivités locales, comme le stipule son préambule sur « *la construction d'un régime républicain démocratique et participatif* » et l'article 9 « *L'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...* »
- article 132 : « *Les collectivités locales jouissent de la personnalité juridique et de l'autonomie financière et administrative. Elles gèrent les affaires locales conformément au principe de la libre administration* »
- article 139 : « *Les collectivités locales adoptent les instruments de la démocratie participative et les principes de la gouvernance ouverte afin d'assurer la plus large participation des citoyens et de la société civile, et ce, conformément à la loi* ».

2. **Les réflexions** sont engagées au niveau national (Haut Comité de la Décentralisation, ministères de l'intérieur et des finances...) sur le contenu et le phasage **du processus de décentralisation** qui concerne tant l'évolution des missions relevant des collectivités locales que des financements nécessaires pour garantir leur autonomie financière et pour œuvrer à la péréquation des ressources en faveur des collectivités à faible potentiel.

Ainsi, le Fonds de Coopération des Collectivités Locales mis en place en 2014 pour financer les projets des communes est établi sur les principes de la solidarité et de la péréquation.

Surtout, la période actuelle de transition est mise à profit pour une réflexion plus globale portant sur une réforme profonde des ressources des collectivités locales, qui pourrait se traduire par un partage plus élevé de la fiscalité nationale en faveur des collectivités locales.

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

Sur ce dernier point, le gouvernement vise - via le Programme de Développement Urbain et de Gouvernance Locale PDUGL (2014-2018) - à passer d'une approche basée sur la fourniture de services d'infrastructure à une approche mettant en évidence la performance et la responsabilisation des CL.

Le PDUGL veut renforcer les capacités institutionnelles des CL, et introduire des changements dans des domaines clés, sélectionnés pour améliorer la performance institutionnelle et de gouvernance des CL.

Ces domaines incluent : (i) une plus grande consultation citoyenne; (ii) un accès amélioré à l'information sur les mécanismes de traitement des doléances; (iii) une durabilité renforcée (à travers une meilleure gestion des actifs et de la mobilisation de recettes locales); et (iv) une meilleure gestion (réformes sur la comptabilité générale et budgétaire ; qualité du reporting ; meilleure performance financière et de gestion des dettes ; amélioration de la préparation des investissements et de leur mise en œuvre).

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

Ce décret, fixant les conditions d'attribution des prêts et d'octroi des subventions par la caisse des prêts et de soutien des collectivités locales, supprime ainsi le contrôle ex-ante des investissements par l'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 2108) dont les résultats seront rendus publics et serviront d'appui à la caisse pour l'ajustement du montant versé ;
- l'amélioration de la prévisibilité des financements ;
- le renforcement du pouvoir de décision local sur le choix de ses investissements.

Le décret précise également des conditions préalables à l'accès aux subventions publiques telles que la satisfaction par la collectivité locale des conditions minimales requises pour la bonne gestion de l'utilisation des financements publics et l'existence de dossiers de projets témoignant de l'existence d'une étude technique économique financière et sociale du projet, de l'adhésion du conseil de la CL concerné au projet, de la situation et de la viabilité financière de la commune.

Avec l'introduction du nouveau décret, le gouvernement a également publié une circulaire ministérielle visant à introduire des systèmes de planification et de budgétisation des investissements municipaux participatifs, consacrant la promotion de l'engagement citoyen dans l'identification des besoins et des priorités d'investissement.

Cette réforme du système de subvention et du cadre de planification des investissements communaux constitue une action stratégique du gouvernement vers la mise en œuvre de l'agenda de la décentralisation prévue dans la constitution.

Le PGLDU vise à renforcer les capacités institutionnelles des communes à fournir des services municipaux, tout en transformant leur relations avec les citoyens au travers de mesures visant à renforcer la participation, la transparence et l'obligation de rendre compte, ainsi qu'à améliorer la fourniture de services municipaux dans les quartiers défavorisés.

Il met l'accent sur l'amélioration de la gestion des ressources par les CL et sur la mesure des performances aux différents niveaux de la hiérarchie des objectifs, et des revues périodiques effectuées avec la Banque mondiale.

Selon cette logique, la Cour des Comptes (avec les Chambres régionales des Comptes), au cœur du renforcement des capacités des communes, s'inscrit d'ores et déjà dans la perspective de l'audit de performance et de l'audit financier des collectivités locales.

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

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

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

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

5. Les actions que pourraient entreprendre la **Municipalité de Kairouan** ne peuvent s'inscrire que dans le cadre des réformes nationales majeures précitées. La Municipalité ne peut donc rien engager à court terme d'autant que les élections municipales devraient intervenir fin 2016 ou 2017.

Annexes

Annexe 1 – Calcul des ratios HLG-1

Prévisions et réalisations des transferts du gouvernement central à la commune de Kairouan de 2013 à 2015 (en TND)

Sources : budgets initiaux et comptes financiers 2013 à 2015

Tableau HLG-1.1 - Prévisions et réalisation des transferts 2013-2015 (en TND)

Exercice	2013		2014		2015	
	Prévu	réalisé	Prévu	réalisé	Prévu	réalisé
Dotation globale sans affectation	3 942 622	5 128 909	4 081 873	4 828 028	5 308 736	5 854 156
<i>dont Fonds de Coopération entre les communes</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>750 000</i>	<i>744 890</i>
<i>dont subventions exceptionnelles</i>	<i>0</i>	<i>1 274 714</i>	<i>0</i>	<i>300 000</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
Subvention via CPSCL	460 825	221 114	2 725 908	1 635 482	717 047	2 366 967
Crédits transférés	1 747 442	1 939 429	1 439 503	2 000 000	2 711 251	3 471 249
Total des transferts	6 150 889	7 289 452	8 247 284	8 463 510	8 737 034	11 692 372

Données détaillées par exercice

Données pour l'exercice 2013						
Chapitre administratif ou fonctionnel	Prévu	réalisé	Budget ajusté	Différence		
				Somme algébrique	Valeur absolue	%
Dotation Globale de Fonctionnement	3 090 000	2 876 578		2 876 578	2 876 578	
Dotation Globale d'Investissement	852 622	977 617		977 617	977 617	
Subvention via CPSCl	460 825	221 114		221 114	221 114	
Crédits transférés	1 747 442	1 939 429		1 939 429	1 939 429	
Fonds de Coopération entre les communes	0	0		0	0	
Subventions exceptionnelles	0	1 274 714		1 274 714	1 274 714	
Dépense allouée	6 150 889	7 289 452	0	7 289 452	7 289 452	
Dotation non affectée	3 942 622	5 128 909		5 128 909	5 128 909	
Dépense totale	10 093 511	12 418 361	0	12 418 361	12 418 361	
Variation globale (PI-1)						18,51%
Décomposition de la variation (PI-2)						
Affectation proportionnelle des imprévus						

Données pour l'exercice 2014						
Chapitre administratif ou fonctionnel	Prévu	réalisé	Budget ajusté	Différence		
				Somme algébrique	Valeur absolue	%
Dotation Globale de Fonctionnement	3 090 000	3 449 900		3 449 900	3 449 900	
Dotation Globale d'Investissement	991 873	1 078 128		1 078 128	1 078 128	
Subvention via CPSCL	2 725 908	1 635 482		1 635 482	1 635 482	
Crédits transférés	1 439 503	2 000 000		2 000 000	2 000 000	
Fonds de Coopération entre les communes	0	0		0	0	
Subventions exceptionnelles	0	300 000		300 000	300 000	
Dépense allouée	8 247 284	8 463 510	0	8 463 510	8 463 510	
Dotation affectée	4 081 873	4 828 028		4 828 028	4 828 028	
Dépense totale	12 329 157	13 291 538	0	13 291 538	13 291 538	
Variation globale (PI-1)						2,62%
Décomposition de la variation (PI-2)						
Affectation proportionnelle des imprévus						

Données pour l'exercice 2015						
Chapitre administratif ou fonctionnel	Prévu	réalisé	Budget ajusté	Différence		
				Somme algébrique	Valeur absolue	%
Dotation Globale de Fonctionnement	3 450 000	3 904 695		3 904 695	3 904 695	
Dotation Globale d'Investissement	1 108 736	1 204 571		1 204 571	1 204 571	
Subvention via CPSCL	717 047	2 366 967		2 366 967	2 366 967	
Crédits transférés	2 711 251	3 471 249		3 471 249	3 471 249	
Fonds de Coopération entre les communes	750 000	744 890		744 890	744 890	
Subventions exceptionnelles	0	0		0	0	
Dépense allouée	8 737 034	11 692 372	0	11 692 372	11 692 372	
Dotation non affectée	5 308 736	5 854 156		5 854 156	5 854 156	
Dépense totale	14 045 770	17 546 528	0	17 546 528	17 546 528	
Variation globale (PI-1)						33,83%
Décomposition de la variation (PI-2)						
Affectation proportionnelle des imprévus						

Annexe 2 – Calcul des ratios PI-1 et PI-2

Sources : budgets initiaux et comptes financiers 2013 à 2015

Matrice de résultats			
Exercice	Pour PI-1	Pour PI-2 (i)	Pour PI-2 (ii)
	Variation totale des dépenses	Décomposition de la variation	Affectation proportionnelle des imprévus
Exercice 1 = 2013	22,74 %	43,56 %	0,00 %
Exercice 2 = 2014	28,73 %	38,20 %	
Exercice 3 = 2015	26,52 %	27,46 %	

Données détaillées par exercice

Données pour l'exercice 2013						
Chapitre administratif ou fonctionnel	Prévu	réalisé	Budget ajusté	Différence		
				Somme algébrique	Valeur absolue	%
Partie 1 - Rémunération publique	4 598 000	4 514 899	3 552 483	-962 416	962 416	20,93%
Partie 2 - Moyen des services	2 372 000	2 850 853	1 832 643	-1 018 210	1 018 210	42,93%
Partie 3 - Intervention publique	280 000	215 632	216 332	700	700	0,25%
Partie 5 - Intérêt de la dette	357 000	357 000				
Partie 6 - Investissements directs	3 045 356	1 045 773	2 352 887	1 307 114	1 307 114	42,92%
Partie 7 - Financement public	0	0	0	0	0	
Partie 9 - Dépenses d'investissement sur ressources extérieures	0	0	0	0	0	
Partie 10 - Remboursement du principal de la dette	780 000	780 000	602 640	-177 360	177 360	22,74%
Partie 11 - Dépenses sur crédits transférés	1 747 442	499 928	1 350 100	850 172	850 172	48,65%
Dépense allouée	13 179 798	10 264 085	9 907 085	0	4 315 973	32,75%
Imprévus (fonctionnement + investissement)	0	0		0	0	
Dépense totale	13 179 798	10 264 085	9 907 085	-357 000	357 000	2,71%
Variation globale (PI-1)						-22,74%
Décomposition de la variation (PI-2)						43,56%
Affectation proportionnelle des imprévus budgétés						

Données pour l'exercice 2014						
Chapitre administratif ou fonctionnel	Prévu	réalisé	Budget ajusté	Différence		
				Somme algébrique	Valeur absolue	%
Partie 1 - Rémunération publique	5 000 000	4 824 388	3 655 573	1 168 815	1 168 815	31,97%
Partie 2 - Moyen des services	2 478 000	2 595 284	1 811 702	783 582	783 582	43,25%
Partie 3 - Intervention publique	383 000	303 286	280 017	23 269	23 269	8,31%
Partie 5 - Intérêt de la dette	336 000	336 000				
Partie 6 - Investissements directs	5 774 644	2 377 884	4 221 926	-1 844 042	1 844 042	-43,68%
Partie 7 - Financement public	0	24 500	0	24 500	24 500	
Partie 9 - Dépenses d'investissement sur ressources extérieures	0	0	0	0	0	
Partie 10 - Remboursement du principal de la dette	811 000	811 000	592 934	218 066	218 066	36,78%
Partie 11 - Dépenses sur crédits transférés	1 439 503	678 251	1 052 442	-374 191	374 191	-35,55%
Dépense allouée	16 222 147	11 950 593	11 614 593	0	4 436 465	
Imprévus (fonctionnement (10000)*+ investissement 400000)	410 000	0		0	0	
Dépense totale	16 632 147	11 950 593	11 614 593	0	4 436 465	0,00%
Variation globale (PI-1)						-28,73%
Décomposition de la variation (PI-2)						38,20%
Affectation proportionnelle des imprévus budgétés						

Données pour l'exercice 2015						
Chapitre administratif ou fonctionnel	Prévu	réalisé	Budget ajusté	Différence		
				Somme algébrique	Valeur absolue	%
Partie 1 - Rémunération publique	5 663 000	5 800 034	4 502 510	1 297 524	1 297 524	28,82%
Partie 2 - Moyen des services	3 042 000	2 784 631	2 418 618	366 013	366 013	15,13%
Partie 3 - Intervention publique	409 000	363 561	325 186	38 375	38 375	11,80%
Partie 5 - Intérêt de la dette	366 000	366 000				
Partie 6 - Investissements directs	4 424 548	3 319 399	3 517 848	-198 449	198 449	-5,64%
Partie 7 - Financement public	0	0	0	0	0	
Partie 9 - Dépenses d'investissement sur ressources extérieures	0	0	0	0	0	
Partie 10 - Remboursement du principal de la dette	750 000	750 000	596 306	153 694	153 694	25,77%
Partie 11 - Dépenses sur crédits transférés	2 711 251	498 492	2 155 648	-1 657 156	1 657 156	-76,88%
Dépense allouée	17 365 799	13 882 117	13 516 117	0	3 711 210	
Imprévus (fonctionnement 250000 + investissement 1145290)	1 395 290	0		0	0	
Dépense totale	18 761 089	13 882 117	13 516 117	0	3 711 210	0,00%
Variation globale (PI-1)						-26,52%
Décomposition de la variation (PI-2)						27,46%
Affectation proportionnelle des imprévus budgétés						

Annexe 3 – Évolution des recettes

Sources : budgets initiaux et comptes financiers 2013 à 2015

Chapitre administratif ou fonctionnel	2013		2014		2015	
	Prévu	Réalisé	Prévu	Réalisé	Prévu	Réalisé
Titre I	7 990 000	9 645 178	8 800 000	10 212 217	10 340 000	11 181 444
Section 1 : Recettes fiscales ordinaires	4 210 000	4 720 660	4 877 000	5 526 550	5 966 000	6 119 226
Catégorie 1 - Taxes foncières et sur les activités	1 895 000	2 114 044	2 235 000	2 517 046	2 965 000	3 130 878
<i>Taxes foncières</i>	620 000	474 571	750 000	597 215	800 000	712 429
<i>Taxes sur les activités</i>	1 275 000	1 623 327	1 485 000	1 919 830	1 665 000	1 932 910
<i>Fonds de coopération entre les communes</i>	0	0	0	0	500 000	485 539
Catégorie 2 : Revenus d'occupation / Concessions de services publics	1 571 000	1 797 227	1 831 000	1 760 223	1 975 000	1 785 223
Catégorie 3 : Redevances pour formalités administratives	744 000	782 176	811 000	1 218 614	1 008 000	1 166 485
<i>dont droits perçus en atténuation de services rendus</i>						
<i>dont surtaxe sur le courant électrique</i>	400 000	176 872	400 000	651 116	250 000	275 859
Catégorie 4 : Autres recettes fiscales ordinaires	0	27 213	0	30 667	18 000	36 640
Section 2 : Recettes non fiscales ordinaires	3 780 000	4 924 518	3 923 000	4 685 667	4 374 000	5 062 218
Catégorie 5 : Revenus ordinaires du domaine municipal	536 000	564 173	548 000	516 359	596 000	790 652
Catégorie 6 : Revenus financiers ordinaires	3 244 000	4 360 345	3 375 000	4 169 308	3 778 000	4 271 566
Titre II	5 189 798	5 283 592	7 832 147	7 489 774	8 421 089	9 462 159
Section 3 : Ressources propres pour l'investissement	3 179 176	3 064 458	6 188 287	5 184 153	4 858 143	5 458 561
Catégorie 7 - Subventions d'investissement	460 825	221 114	2 725 908	1 635 482	717 047	2 366 967
Catégorie 8 - Réserve et ressources directes	2 718 351	2 843 344	3 462 379	3 548 671	4 141 096	3 091 594
Section 4 : Ressources d'emprunt	263 180	279 705	204 357	305 621	851 695	532 349
Catégorie 9 - Emprunt intérieur	263 180	279 705	204 357	305 621	851 695	532 349
Catégorie 10 - Emprunt extérieur	0	0	0	0	0	0
Catégorie 11 - Emprunt extérieur affecté	0	0	0	0	0	0
Section 5 : Ressources provenant de crédits transférés	1 747 442	1 939 429	1 439 503	2 000 000	2 711 251	3 471 249
Catégorie 12 -Crédits transférés	1 747 442	1 939 429	1 439 503	2 000 000	2 711 251	3 471 249
Recettes totales	13 179 798	14 928 770	16 632 147	17 701 991	18 761 089	20 643 603

Détermination des recettes internes (indicateur PI-3)

Remarque : pour l'indicateur HLG-1, les dotations de l'année retiennent les transferts faits dans l'exercice, conformément aux Directives supplémentaires pour l'application du Cadre PEFA aux administrations infranationales (§1 page 11) ; ce faisant, il n'est pas tenu compte des reliquats qui correspondent à des dotations déjà transférées durant l'exercice précédent mais non consommées. Elles sont considérées comme source pour l'année N+1 ; leur réalisation est une opération comptable. Pour calculer les recettes internes de l'année, il convient donc de réintégrer les reliquats parmi les recettes transférées – elles y figurent sur le plan comptable.

Exercices	2013		2014		2015	
	Prévu	Réalisé	Prévu	Réalisé	Prévu	Réalisé
I - Recettes totales	13 179 798	14 928 770	16 632 147	17 701 991	18 761 089	20 643 603
II - Recettes transférées	6 150 889	7 289 452	8 247 284	8 463 510	8 737 034	11 692 372
Dotation Globale de fonctionnement	3 090 000	2 876 578	3 090 000	3 449 900	3 450 000	3 904 695
Dotation Globale d'investissement	852 622	977 617	991 873	1 078 128	1 108 736	1 204 571
Subvention via le CPSC	460 825	221 114	2 725 908	1 635 482	717 047	2 366 967
Crédits transférés	1 747 442	1 939 429	1 439 503	2 000 000	2 711 251	3 471 249
Fonds de coopération entre les communes	0	0	0	0	750 000	744 890
<i>TCL</i>					500 000	485 539
<i>Surtaxe sur courant électrique</i>					250 000	259 351
Subventions exceptionnelles	0	1 274 714	0	300 000	0	0
III - Emprunts	263 180	279 705	204 357	305 621	851 695	532 349
Total des recettes internes (I-II-III)	6 765 729	7 359 613	8 180 506	8 932 860	9 172 360	8 418 882
Taux de réalisation des recettes internes	108,78%		109,20%		91,79%	

Annexe 4 – Fonds de Réserve et Fonds de Transit

Le Fonds de Réserve est constitué par la différence entre les recettes du Titre 1 et les dépenses du Titre 1 plus la différence entre les recettes du Titre 2 (section 3,4) et les dépenses du Titre 2 (section 3,4) ; le Fonds de Transit par la différence entre les recettes du Titre 2 (section 5) et les dépenses du Titre 2 (section 5). Les soldes excédentaires de deux Fonds doivent être reportés à l'exercice budgétaire postérieur selon les règles suivantes :

- les soldes du Fonds de Transit doivent être reportés intégralement, mais suivant leur imputation budgétaire d'origine ;
- pour le Fonds de Réserve,
 - les 80% des soldes du Titre 1 peuvent être reportés en totalité ou en partie pour financer les dettes imputées au Titre 1, ou bien pour alimenter les recettes du Titre 2 (sections 3 et 4) de l'exercice suivant. Le 100 % des soldes du Titre 2 constituent des crédits budgétaires sous le Titre 2, sections 3 et 4, du budget suivant ;
 - les 20% du solde du Titre 1 sont reportés au budget de l'année n+2.

Annexe 6 – Assiette, taux des impôts, taxes, droits et redevances fixés par décret ou par la LF

Les taux des impôts, taxes, droits et redevances (pris en compte par l'Évaluation) sont fixés par le code de la fiscalité locale, par décret ou par la LF comme suit :

- L'assiette de la TCL est le chiffre d'affaires ou l'impôt sur le revenu. Le taux de la taxe est fixé par le code de la fiscalité locale et fréquemment modifié en LF.
- La TH est assise sur le chiffre d'affaires brut global déclaré par les exploitants des établissements touristiques qui en sont les redevables. Son taux est fixé par le code de la fiscalité locale.
- Le tarif pour les droits de licence des boissons est fixé par décret.
- La fourchette des prix de référence de la TIB est fixée par décret.
- L'assiette de la TNB est la valeur réelle des terrains ou à défaut, le montant qui résulte de l'application à la surface en mètre carré de la propriété d'un tarif par mètre carré. Le tarif du mètre carré pour chaque zone est établi par décret tous les 3 ans. Le taux de la taxe est fixé par le code de la fiscalité locale.
- La taxe sur le chiffre d'affaires des commissionnaires agréés et approvisionneurs des marchés de gros est prélevée au taux de 1%, fixé par le décret n° 98-1428 du 13 juillet 1998. Elle est basée sur le chiffre d'affaires, tel que reporté sur des carnets tenus par les redevables, qui valent titres de perception.
- Le tarif pour la taxe pour le droit de stationnement des marchés est fixé par le même décret à 1% à 2% du produit de la vente selon la nature de ce produit.
- Le taux pour la taxe des spectacles est fixé par le code de la fiscalité locale à 6% de la moitié (50%) des recettes prévues pour le spectacle, calculées sur la base du nombre de places. Les spectacles dont le prix du ticket est inférieur à 5 TND sont exonérés de cette taxe.
- Pour la taxe sur la publicité, la fourchette du tarif est fixée par le décret n° 98-1428 du 13 juillet 1998 et le choix du tarif à l'intérieur de la fourchette est soumis à l'approbation du conseil de l'autorité locale.

Annexe 5 – Taux de recouvrement des impôts fonciers et des loyers communaux

Évolution du stock d'arriérés fiscaux et des taux de recouvrement de la TIB (en dinars)

Exercices	2012	2013	2014	2015
Stock d'arriérés fiscaux en début d'année (1)	2 411 262	2 805 292	3 244 082	3 493 973
Droits constatés au cours de l'année (2)	717 163	723 622	732 366	903 597
Dégrèvements accordés en cours d'année (3)	7 025	0	100 153	30 053
Total à recouvrer (4) = (1) + (2) - (3)	3 121 400	3 528 914	3 876 295	4 367 517
Recouvrements de l'année (5)	316 108	284 832	382 322	450 480
Stock des recettes à recouvrer en fin d'exercice (6) = (4) - (5)	2 805 292	3 244 082	3 493 973	3 917 037
Taux de recouvrement en %	10,13	8,07	9,86	10,31

Évolution du stock d'arriérés fiscaux et des taux de recouvrement de la TNB (en dinars)

Exercices	2012	2013	2014	2015
Stock d'arriérés fiscaux en début d'année (1)	2 384 209	2 864 987	3 299 130	3 307 713
Droits constatés au cours de l'année (2)	630 641	640 029	640 498	664 180
Dégrèvements accordés en cours d'année (3)	0	0	417 022	656 965
Total à recouvrer (4) = (1) + (2) - (3)	3 014 850	3 505 016	3 522 606	3 314 928
Recouvrements de l'année (5)	149 863	205 886	214 893	261 949
Stock des recettes à recouvrer en fin d'exercice (6) = (4) - (5)	2 864 987	3 299 130	3 307 713	3 052 979
Taux de recouvrement	4,97	5,87	6,10	7,90

Taux moyen de recouvrement des taxes foncières

Exercices	2014	2015	Total
Total des montant à recouvrer (1)	6 801 686	6 970 016	13 771 702
Total des recouvrements (2)	597 215	712 429	1 309 644
Taux (2/1)	8,1 %	9,3 %	9,5 %

Les données disponibles qui sont présentées dans les tableaux ci-dessus ne permettent pas de distinguer les recouvrements faits au titre des arriérés fiscaux constatés en début de période des recouvrements au titre des émissions de la période.

Annexe n° 7 – Observations des réviseurs et réponses apportées

Observations					Suite donnée	
N°	Réviseurs			Référence		Nature
	SEC PEFA	SECO	BM			
Observations générales						
1	X	X	X	p 2	<p>SEC PEFA : Le taux de change et les précisions portant sur les dates de début et de fin de l'exercice budgétaire ne sont pas indiqués.</p> <p>BM : Egalement, je recommanderais d'assurer (et ceci dans tous le document) l'identification claire de la période couverte par le document (ou les différents indicateurs)</p>	Indication donnée en page 2 pour le taux de change et les dates de début et de fin d'exercice.
2	X			Générale	Il n'est pas fait référence de manière constante aux sources d'informations. Il serait utile de faire systématiquement aux sources utilisées pour les tableaux chiffrés présenté tout au lon du rapport.	Les sources des informations ont été indiquées pour l'ensemble des tableaux en partie 2 « Données générales sur la ville de Kairouan ».
3	X			p 114	La liste détaillée des documents consultés est manquante	Présentée en annexe n° 9
4	X			p 28	Les informations relatives à l'organisation du secteur public sont manquantes.	L'encadré sur le cadre institutionnel est repris page 28. Il est identique à celui repris pour la commune de GAFSA.
5	X			p 18	La section comporte un tableau présentant les dépenses et recettes comparées de Kairouan avec l'ensemble des collectivités tunisiennes. Cette information est utile, mais ne remplace pas le tableau relatif à la structure du secteur public (voir Fieldguide, page 7), il serait intéressant de les introduire afin de pouvoir apprécier le poids relatif des finances de Kairouan par rapport aux différents niveaux de gouvernement en Tunisie	Données non disponibles hors celles déjà présentées. Cf. tableau 1.1 « <i>Part des recettes et des dépenses réalisées en 2015 par la Commune de Kairouan</i> » page 18.
6	X			p 19	La commune n'est pas mentionnée dans la liste des réviseurs du rapport PEFA dans la présentation du dispositif d'assurance qualité (page 4), contrairement à ce qui est indiqué pages 17 et 18 dans la sous-section décrivant le mécanisme PEFA Check	La commune fait pas partie du mécanisme PEFA CHECK. Le tableau 1.2 « <i>Bilan synthétique du calendrier de la revue qualité</i> » l'indique.
7	X			p 25	La classification fonctionnelle est manquante.	Cf. commentaire sur l'indicateur Pi-5

Observations						Suite donnée
N°	Réviseurs			Référence	Nature	
	SEC PEFA	SECO	BM			
Observations relatives aux indicateurs : justifications apportées et attribués						
8				p 29	il est dit que « les communes disposent actuellement de peu de marge de manoeuvre en matière de détermination des conditions générales de l'impôt local » Suit une description des compétences de l'Etat en matière d'impôt. Le développement aurait pu préciser en quoi consistent réellement les compétences limitées de la commune en termes de fiscalité.	Au niveau de la fiscalité foncière, la commune détermine le prix de référence du mètre carré qui sert à la liquidation des impôts fonciers tout en restant dans la fourchette déterminée par décret (prix minimum et prix maximum) ; pour la TCL et les taxes perçues au niveau des marchés, le taux et l'assiette sont déterminés par l'Etat.
9	X		X	p 31	SEC PEFA : La présentation des services administratifs est manquante... La description même brève, des activités de ces services seraient utiles. BM : Je recommanderais, cependant, d'inclure un organigramme pour aider à expliquer le cadre institutionnel de la gestion des finances publiques de la municipalité.	Les principales mission des communes sont évoquées dans l'encadré sur le cadre institutionnel p 28. L'organigramme des services de la municipalité de Kairouan est présenté p 31.
10	X			HLG-1 (i)	Le rapport indique page 32 l'utilisation de chiffres des exercices 2012 à 2014 pour les composantes (i) et (ii) alors que les tableaux HLG-1.1 et HLG-1.2 présentent des en-têtes de colonnes pour 2013, 2014 et 2015. Merci de bien vouloir clarifier.	Le rapport est modifiée avec la précision suivante : « <i>Cet indicateur a été évalué au titre des exercices 2013 à 2015 pour le scomposante i et ii, et de l'exercice 2015 pour la composante iii</i> ».
11	X		X	HLG1 (ii)	le tableau HLG-1.1 peut être source de confusion. En effet, les subventions exceptionnelles et le FCC sont à la fois inclus dans la dotation globale sans affectation et détaillées à part dans le tableau, ce que ne sont pas les deux autres composantes de la dotation (Dotation Globale de Fonctionnement et Dotation Globale d'Investissement). Au demeurant, le total du tableau est correct. Il serait utile, pour la compréhension, de faire ressortir que ces allocations font partie de la dotation sans affectation. De même, dans les tableaux de l'annexe servant de base aux calculs de la variation, il serait utile de faire ressortir les composantes des dépenses affectées et non-affectées. Les ratios calculés sont cependant exacts.	Le tableau est remis en forme pour répondre à la remarque (p 34)

Observations						Suite donnée
N°	Réviseurs			Référence	Nature	
	SEC PEFA	SECO	BM			
12	X		X	PI-1	<p>Les tableaux 2.6. page 25, 3.1 page 35 et ceux des pages 105, 106 et 107 présentent des chiffres qui ne sont pas en concordance. Merci de bien vouloir ajuster les données ou/ et indiquer clairement les retraitements réalisés expliquant les écarts. Par ailleurs, en dépit du fait que le rapport indique que les chiffres de référence sont présentés en annexe 3, il est impossible de reconstituer le calcul conduisant aux taux indiqués dans le tableau 3.2 page 36 et page 104. Conformément à la méthodologie PEFA, il est recommandé d'utiliser les tableaux de calcul de PI-1 et PI-2 accessibles via le lien suivant : https://pefa.org/sites/default/files/spreadsheetPI1%26PI2original_0.xlsx</p> <p>L'utilisation des chiffres détaillés présentés pages 105, 106 et 107, hors intérêts de la dette, conduit à des taux respectifs de 22,7 % pour 2013, 28,7 % pour 2014 et 26,5 % pour 2015, correspondant également à une note de D. Enfin, s'agissant du tableau 2.6 page 25, le titre indique « <i>Le budget par grandes catégories</i> ». Il serait utile de préciser si les chiffres recouvrent le budget voté ou le budget exécuté. (Voir également le commentaire sous PI-3). Merci de bien vouloir mettre à jour les éléments qui le nécessitent afin de confirmer la note D.</p>	<p>Les calculs relatifs au ratio PI-1 ont été révisés pour tenir compte des remarques formulées.</p> <p>Les chiffres sont conformes à ceux indiqués par les réviseurs.</p> <p>Les tableaux des données détaillées pour les exercices 2013, 2014, 2015 ont été mis à jour.</p> <p>Le tableau 2.6 (p 26) décrit les dépenses réalisées y compris le service de la dette, le remboursement du capital de la dette et les dépenses sur crédits transférés. L'intitulé du tableau est complété du terme « réalisé »</p> <p>Le tableau 3.1 (p 36) compare par exercice les dépenses prévues et celles réalisées hors service de la dette, hors remboursement du capital de la dette et hors dépenses sur crédits transférés. Ces indications sont mentionnées en renvoi numérotées (1) et (2).</p> <p>La note D est confirmée.</p>
13	X	X	X	PI-2 (i)	<p>SEC PEFA : La note D est incertaine. Voir commentaires 1, 2 et 4 sous PI-1.</p> <p>L'utilisation des chiffres détaillés présentés pages 105, 106 et 107, hors intérêts de la dette, conduit à des taux respectifs de 43,6 % pour 2013, 38,2 % pour 2014 et 27,5 % pour 2015, correspondant également à une note de D. Merci de bien vouloir mettre à jour les éléments qui le nécessitent afin de confirmer la note D.</p>	<p>Les calculs relatifs au ratio PI-2 ont été révisés pour tenir compte des remarques formulées.</p> <p>Les chiffres sont conformes à ceux indiqués par les réviseurs.</p> <p>Les tableaux des données détaillées pour les exercices 2013, 2014, 2015 ont été mis à jour.</p> <p>La note D est confirmée pour la composante (i).</p>

Observations					Suite donnée	
N°	Réviseurs			Référence		Nature
	SEC PEFA	SECO	BM			
14	X	X		PI-2 (ii)	<p>SEC PEFA : La note D est incorrecte. Les chiffres détaillés présentés pages 105, 106 et 107 indiquent un montant réalisé nul concernant les dépenses pour imprévus pour les trois exercices sous revue. Cette situation correspond à une note A. Le texte de la page 36 ne permet pas de conclure différemment. Voir également le deuxième commentaire sous PI-1. Merci de bien vouloir reconsidérer la notation de cette composante.</p> <p>SECO : Il n'y a pas d'analyse de la composante dans le narratif. La notation D et la justification du tableau récapitulatif ne paraissent pas fondées. Les tableaux annexés p. 105 à 107 indiquent des imprévus de 0. En 2014 et 2015, des imprévus sont inscrits mais pas réalisés. La ligne affectation proportionnelle des imprévus budgétés n'est d'ailleurs pas renseignée.</p>	<p>La note est revue à « A » pour la composante. L'indicateur PI-2 est noté D+ compte tenu d'une notation A de la composante (ii)</p>
15	X		X	PI-3	<p>Il est pris note du fait que les chiffres de la colonne « Réalisations » correspondent aux chiffres présentés dans le tableau 2.6 page 25. Ainsi qu'indiqué sous PI-1 (note 3), merci de bien vouloir préciser clairement le fait que ce tableau 2.6 porte sur un budget exécuté (ou voté le cas échéant).</p>	<p>Le titre du tableau 2.6 est enrichi du terme « réalisé ».</p>
16	X		X	PI-4 (i)	<p>Le texte page 38 indique que « in fine, le stock des arriérés correspond aux factures (ou décomptes de travaux) non mandatés dans le délai de 30 jours et aux mandats non réglés dans un délai de 45 jours ». Le tableau 3.4 présente par ailleurs une répartition des arriérés entre personnes publiques et personnes privées.</p> <p>Ni le texte ni le tableau ne font référence aux impayés sur salaires, pensions, loyers et intérêts – ne serait-ce que pour confirmer l'absence d'arriérés dans ces diverses catégories. Merci de bien vouloir compléter l'analyse, même si l'ajout de ces éléments n'a aucune incidence sur la note attribuée.</p>	<p>Les arriérés mentionnés ne comortent pas d'impayés relaiés aux salaires ou aux loyers. Par contre ils comprennent des impayés en intérêts et en principal au titre de prêts contractés à la Caisse des prêts et de soutien aux collectivités locales.</p> <p>Ils correspondent à la totalité des arriérés de paiement envers les personnes publiques, non échelonnés, soit 3 442 672 DNT (cf. tableau 3.4 – p 41)</p>

Observations					Suite donnée	
N°	Réviseurs			Référence		Nature
	SEC PEFA	SECO	BM			
17	X	X		PI-4 (ii)	<p>SEC PEFA : La note B est incertaine.</p> <p>Le texte de la composante indique que le système ADEB « doit permettre » de déterminer les restes à payer. Il s'agit ainsi d'une possibilité technique. Le texte dans l'encadré précise que des données sur le stock d'arriérés sont générées chaque année sans indiquer le document dans lequel sont contenues ces informations ni son statut.</p> <p>En outre, le choix de la notation B plutôt que A s'appuie sur l'absence de fiche individuelle de suivi pour les fournisseurs. Cette catégorie précise d'arriérés pourrait être quantifiée afin d'appuyer la notation.</p> <p>L'intégration des informations indiquées comme manquantes sous PI-4 (i) permettra également de confirmer ou d'infirmar la note attribuée.</p> <p>Enfin, la composante est notée (i) dans le rapport alors qu'il s'agit de la (ii).</p> <p>SECO : Il n'y a pas d'analyse précise de la composante dans le narratif. Seul le tableau récapitulatif fournit une justification de la note.</p>	<p>La mission a remarqué un suivi régulier des arriérés de dépenses de la commune. Cette information figure au niveau de la documentation budgétaire présentée pour la discussion annuelle du projet du budget local.</p> <p>De même les informations relatives au stock d'arriérés du début d'année ainsi que les prévisions de paiement sont annexées au budget de la commune.</p> <p>Dans le même cadre, la mission a remarqué qu'il n'y a pas de fiches individuelles pour le suivi des arriérés notamment et essentiellement pour les personnes privées. Le suivi des arriérés de cette catégorie ne donne pas d'information en ce qui concerne la maturité de la dette.</p> <p>La note B est confirmée</p>
18	X			PI-4 Agrégation	<p>La note agrégée D+ est correcte mais désormais incertaine.</p>	<p>La note D+ est confirmée</p>

Observations					Suite donnée	
N°	Réviseurs			Référence		Nature
	SEC PEFA	SECO	BM			
19	X			PI-5	<p>Toutefois, à l'aune des éléments d'explication recueillis lors des évaluations ci-dessus mentionnées, l'attribution de la note D pourrait être davantage étayée. Il serait notamment utile de commenter même brièvement le tableau 3.5, qui présente une classification « hétérogène » selon le terme utilisé page 41 dans le tableau récapitulatif de la notation et d'indiquer en quoi cette classification ne permet pas de fournir une documentation compatible avec GFS. Merci de bien vouloir compléter.</p> <p>Le rapport indique par ailleurs page 40 que « cette classification de nature économique n'est pas complétée d'une classification fonctionnelle selon les normes COFOG ». La non compatibilité avec COFOG ne permet d'obtenir ni un A ni un B. La compatibilité avec COFOG n'est pas requise ni pour un C ni pour un D.</p>	<p>Le cadre juridique et réglementaire applicable à la classification budgétaire du secteur public en général et à celle des collectivités locales en particulier est quasiment identique.</p> <p>Les collectivités locales n'ont aucun contrôle direct sur ce cadre et sont tenues de le respecter (elles ne peuvent pas non plus le modifier).</p> <p>La classification actuelle est basée sur la nature de la dépense indépendamment de la destination, ce qui est source, dans certains cas, de confusion entre les deux critères (absence de normes de classification).</p> <p>Elle ne supporte pas la classification par grandes fonctions de l'Etat (COFOG) et de ce fait ne satisfait pas les exigences en matière de statistiques internationalement standardisés. La classification actuelle ne respecte pas les normes internationales.</p> <p>Ces précisions sont apportées en note de bas de page n° 17 (p 42).</p>
20		X		PI-7 (i)	<p>La 2ème phrase de l'avant dernier alinéa du narratif de la composante (i) doit vraisemblablement être supprimée.</p>	Phrase supprimée.
21		X		PI-8 (i)	N/A mais il manque une explication (les arrondissements n'ont pas d'autonomie budgétaire)	L'explication est insérée dans le corps du rapport (p 46).
22		X		PI-9 (i)	N/A Indiquer dans le narratif l'absence d'entreprise ou agence publique.	Mention intégrée dans le corps du rapport (p 47).
23		X		PI-9 (ii)	N/A Indiquer dans le narratif l'absence d'échelon inférieur.	Mention intégrée dans le corps du rapport (p 47).

Observations					Suite donnée	
N°	Réviseurs			Référence		Nature
	SEC PEFA	SECO	BM			
24	X	X	X	PI-11	<p>SEC PEFA : La note D est incertaine. Le texte explicatif est confus.</p> <p>L'évaluation sous PI-11 (i) porte sur le dernier budget approuvé par l'assemblée délibérante, i.e. au cas d'espèce le budget de 2016. Il serait utile de le préciser dans le texte de la composante.</p> <p>Celui-ci décrit sous PI-11 (i) le calendrier budgétaire applicable aux collectivités locales tel que défini par la loi mais présente les dates effectives sous PI-11 (ii) et (iii). Il en ressort que :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Le passage devant la commission a été effectué avec un mois et demi de retard, - Le vote par le Conseil municipal, selon la procédure normale, est intervenu avec quatre mois de retard et trois selon la procédure injonctive, - La transmission aux autorités de tutelle a eu lieu avec un mois et demi de retard, selon la procédure normale, et 10 jours selon la procédure injonctive, - La discussion avec les autorités de tutelle a eu lieu également plus d'un mois après et la date de transmission du budget définitif n'est pas indiquée, - L'approbation du budget a eu lieu avant le début de l'année budgétaire. <p>Le calendrier décrit est clair et non-rudimentaire. Les retards peuvent être qualifiés d'importants mais les principales étapes sont respectées, ce qui justifierait une notation C. En revanche, le délai entre la transmission de la circulaire ministérielle et la discussion en commission est très réduit et il n'y a pas eu, cette année-là de circulaire interne. Les évaluateurs pourront préciser si c'est ce critère qui justifie la notation.</p> <p>Merci de bien vouloir clarifier.</p> <p>SECO : Le naratif ne donne pas d'éléments d'appréciation. Le tableau récapitulatif fournit une justification trop laconique.</p>	<p>Cette mention est indiquée au premier paragraphe du Point 3.3.1 (p 50).</p> <p>La préparation du budget 2016 malgré un calendrier budgétaire clair, est marquée par des retards importants et l'absence de circulaire interne qui justifie la notation D.</p> <p>Cette annotation est intégrée au rapport.</p>

Observations						Suite donnée																				
N°	Réviseurs			Référence	Nature																					
	SEC PEFA	SECO	BM																							
25	X	X		PI-13 (iii)	<p>SEC PEFA : La note A est incertaine. Le rapport décrit pages 57, 58 et 59 le dispositif en place. Aucun élément chiffré (nombre de dossiers soumis à l'une ou l'autre des procédures décrites, délai moyen de traitement, nombre de réponses favorables / défavorables apportées...) ne permet de justifier que les critères requis pour un A sont effectivement remplis. Il manque par ailleurs le sous-titre concernant les impôts dont l'assiette relève de la commune. Merci de bien vouloir compléter.</p> <p>SECO : Des données factuelles témoignant de l'effectivité du mécanisme de recours pourraient être fournies (comme pour Gafsa) : la procédure contradictoire (recours contentieux) est-elle mise en œuvre ? la commission de révision fonctionne-t-elle (recours administratif) ? des saisines du tribunal ont-elles été constatées (recours contentieux commune) ?</p>	<p>La commission municipale de révision des taxes foncières s'est réunie 2 fois par an durant les années 2014 et 2015. Le tableau suivant donne une idée sur les résultats des réunions de dite commissions</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th colspan="2">TIB</th> <th colspan="2">TTNB</th> </tr> <tr> <th></th> <th>Nombre de réclamations</th> <th>montant</th> <th>Nombre de réclamations</th> <th>montant</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2014</td> <td>425</td> <td>100153</td> <td>97</td> <td>417.021</td> </tr> <tr> <td>2015</td> <td>175</td> <td>30052</td> <td>72</td> <td>656963</td> </tr> </tbody> </table> <p>Le délais moyen pour l'examen d'une réclamation est de 6 mois. Ces précisions sont intégrées au rapport. Le manque d'informations relatives aux ressources gérées par l'Etat donne la note NN comme préconisé.</p>		TIB		TTNB			Nombre de réclamations	montant	Nombre de réclamations	montant	2014	425	100153	97	417.021	2015	175	30052	72	656963
	TIB		TTNB																							
	Nombre de réclamations	montant	Nombre de réclamations	montant																						
2014	425	100153	97	417.021																						
2015	175	30052	72	656963																						
26		X		PI-14(ii)	Il n'est pas indiqué si les pénalités prévues sont appliquées	Les pénalités prévues ne sont pas appliquées et ne sont prises en charge par l'application . cf. commentaire ajouté p 42																				
27	X			PI-14 (iii)	La note D est incorrecte. Si une partie des informations est manquante pour établir un score, la composante est non notée (NN). Merci de bien vouloir reconsidérer la notation de cette composante.	Les informations sont manquantes comme il l'est précisé dans le rapport. La composante est non notée (NN).																				
28	X			PI-14 Agrégation	La note agrégée D+ est correcte mais désormais incertaine. Si la composante (iii) est NN, la note agrégée est également NN.	La note agée est NN																				
29	X			PI-15 (i)	La note D est incorrecte. Si une partie des informations est manquante pour établir un score, la composante est non notée (NN). Merci de bien vouloir reconsidérer la notation de cette composante.	Les tableaux 3.14 et 3.15 justifient la notation à D. Cette note « D » a été également attribuée à GAFSA pour laquelle le constat fait est le même que pour Kairouan.																				
30	X			PI-15 (ii)	La note A est incertaine. Dans le cas des rapports de Gabes, Sfax et Gafsa, il a été considéré que le reversement mensuel du receveur des finances au compte de la commune, même situation qu'à Kairouan, impliquait une note C. Merci de bien vouloir reconsidérer la notation de cette composante.	La notation est revue à C. La situation étant identique par rapport aux autres communes.																				

Observations						Suite donnée
N°	Réviseurs			Référence	Nature	
	SEC PEFA	SECO	BM			
31	X			PI-15 (iii)	La note C est incertaine. Le rapport indique page 64 que les rapprochements ne sont pas complets, ce qui correspond à la note D. Merci de bien vouloir reconsidérer la notation de cette composante.	La notation est revue à D. Le commentaire dans le tableau de notation est modifié.
32	X			PI-16 (i)	Il serait utile de préciser comment se traduit le degré de transparence qui permettrait de justifier la note C. Par ailleurs, seul le dernier exercice budgétaire clos (en l'occurrence 2015) fait l'objet de l'évaluation dans le cadre de cette composante.	La transparence s'apprécie au regard du cadre réglementaire qui est effectivement mis en œuvre pour opérer ces ajustements fréquents. C'est effectivement cet exercice qui est considéré.
33	X			PI-16 (ii)	Seul le dernier exercice budgétaire clos fait l'objet de l'évaluation dans le cadre de cette composante.	C'est effectivement cet exercice qui est considéré.
34	X			PI-16 (iii)	Seul le dernier exercice budgétaire clos (en l'occurrence 2015) fait l'objet de l'évaluation dans le cadre de cette composante.	C'est effectivement cet exercice qui est considéré.
35	X	X		PI-16 Agégation	SEC PEFA : La note agrégée C+ est incorrecte. L'indicateur appliquant la méthode d'agrégation M1, la note agrégée devrait être D+. Elle est par ailleurs incertaine compte tenu de l'incertitude pesant sur la composante (iii). SECO : L'indicateur est noté à tort C+ dans le tableau récapitulatif p 66, mais correctement D+ dans le tableau de synthèse page 12.	La note est rectifiée et ramenée à D+.
36		X		PI-17 (iii)	Le tout dernier § (sous le tableau 3.17) est probablement un copié-collé du rapport Gafsa, et n'a donc pas lieu d'être.	La phrase est supprimée.
37		X		PI-18 (ii)	Rien n'est dit d'éventuels ajustements rétroactifs.	La mission a constaté l'existence de rappels sur salaires relatifs à deux cas : un administrateur et un ingénieur en chef. Il s'agissait de rappel pour rééchelonnement en grade et des indemnités familiales.
38		X		PI-18 (iv)	Le narratif n'indique pas l'étendue des contrôles effectués par les 4 agents dédiés. S'ils ne portent pas sur l'ensemble des entités, ce qui paraît probable, la note C paraît plus adéquate que B.	La note B est méritée. Le contrôle effectué par les agents couvre l'ensemble du processus du paiement des traitements et salaires. L'application INSAF permet la dissociation entre les agents chargés des modifications du fichier paie et ceux chargés de la validation des dites modifications. De la même façon, les deux fichiers paie et personnel sont connectés. Les différences de montant entre le mois M et M-1 sont expliquées par des arrêtés.

Observations					Suite donnée	
N°	Réviseurs			Référence	Nature	
	SEC PEFA	SECO	BM			
39	X			PI-18 (iv)	La note B est incertaine. Le rapport mentionne le fait que « La Municipalité indique cependant que quatre agents rattachés à la direction des ressources humaines sont dédiés à cette vérification ». Des explications complémentaires seraient utiles pour comprendre ce que recouvrent les travaux réalisés par ces quatre agents. En effet, en fonction du contenu et de l'étendue, tout comme de la constance au cours des trois exercices sous revue, une note différente (supérieure ou inférieure) pourrait être envisagée. Merci de bien vouloir compléter	Selon le secrétaire général de la commune, la commune déploie 4 agents pour faire le contrôle de présence au postes d'emploi pour les agents travaillant dans les chantiers et les circuits de balayage et de collecte des déchets pour les agents de nettoyage. Ces agents font aussi le contrôle dans les dépôts (complément apporté page 74). La note B est confirmée.
40	X			PI-18 Agrégation	La note agrégée B+ est correcte mais désormais incertaine.	La note B+ est confirmée
41	X	X		PI-19 (ii)	SEC PEFA : La note A est incertaine. Le texte page 74 n'apporte aucune information sur le fait que le recours aux bons de commandes est justifié dans tous les cas, ce qui est requis pour l'attribution de la note A. Merci de bien vouloir clarifier. SECO : Alors que le tableau 3.19 comportée des données 2015, le 1 ^{er} § qui le suit, renvoie à 2014.	Le recours aux bons de commandes est toujours justifié soit parce qu'il s'agit d'une prestation fournie par une entité publique qui est en situation de « monopole » (conservation foncière, poste), soit parce qu'il s'agit d'une société intervenant sur des véhicules dont elle exploite la marque pour le cas des réparations des véhicules et engins. La note A est confirmée. La renvoie est bien à l'année 2015. La correction est apportée.
42	X			PI-19 (iii)	La note D est incertaine. L'information contenue dans le développement et celle présente dans l'encadré sont complémentaires mais il conviendrait de faire un lien entre les deux pour clarifier la notation. Dans le développement, il est indiqué qu'un rapprochement incomplet (pas de prise en compte des impôts gérés par l'Etat et pas de rapprochements avec les restes à recouvrer) était effectué toutes les semaines. Cette incomplétude justifierait une note D même si le rythme du rapprochement est hebdomadaire. Dans l'encadré il est indiqué qu'il existe un rapprochement complet annuel des évaluations de l'impôt, des recouvrements, des arriérés et des transferts au Trésor, effectué dans les trois mois suivant la fin de l'année. Les évaluateurs voudront bien préciser si ce rapprochement est réellement complet sur le périmètre des recettes couvertes ainsi que sur l'ampleur des procédures. Pour mémoire, ce n'était le cas ni à Gabès ni à Gafsa ou Sfax.	Ces questions sont référencées à l'indicateur PI-19 (iii) mais sont, sauf erreur de compréhension, sans rapport avec cet indicateur. Il semble concerner l'indicateur PI-15 (iii) dont la notation a été révisée à D (cf. suite donnée indicateur PI-15 (iii)).

Observations						Suite donnée
N°	Réviseurs			Référence	Nature	
	SEC PEFA	SECO	BM			
43	X			PI-19 Agrégation	La note agrégée B+ est correcte mais désormais incertaine.	La note B+ est confirmée.
44		X		PI-24(i)	Il faudrait préciser si le receveur produit à la municipalité les rapports ADEB dans les délais impartis.	Le comptable fournit mensuellement les états de ADEB pour les dépenses et les recettes (points permanent de l'ordre du jour des bureaux communaux). Complément apporté p 84 du rapport.
45		X		PI-24 (iii)	Il faudrait préciser si les vérifications ou des tests sont opérés.	Le service taxes qui est chargé du suivi des recouvrements fait un rapprochement mensuel (durant la première quinzaine du moi m+1) entre les états de ADEB et les rapports mensuels des régisseurs de recettes perçues au comptant .). Complément apporté p 84 du rapport.
46	X	X		PI-25 (iii)	<p>SEC PEFA : La note B est incertaine. Les notes A, B et C requièrent toutes des renseignements sur les normes comptables appliquées – à des degrés divers. La description faite page 87 ne correspond à aucune de ces situations car le rapport indique que « les états financiers [...] ne comportent pas de renseignements sur les normes comptables utilisées ». Merci de bien vouloir reconsidérer la notation de cette composante.</p> <p>SECO : Il est surprenant qu'avec une analyse très similaire et une explication dans le tableau récapitulatif identique à celles de Gafsa, cette composante soit notée B alors que Gafsa la notait D, à juste titre.</p>	La note est révisée et ramenée à D.
47	X	X	X	PI-25 Agrégation	<p>SEC PEFA : La note agrégée C est incorrecte. L'indicateur appliquant la méthode d'agrégation M1, la note agrégée devrait être C+. La note agrégée est désormais incertaine compte tenu de l'incertitude pesant sur la composante (iii).</p> <p>SECO : L'indicateur est noté à tort C dans le tableau récapitulatif p. 87, mais correctement C+ dans le tableau de synthèse p. 13. Si la composante iii) est revue à D, l'agrégation sera D+ (M1)</p>	La note agrégée est ramenée à D+ pour tenir compte de l'évolution de la notation de la composante (iii).

Observations						Suite donnée
N°	Réviseurs			Référence	Nature	
	SEC PEFA	SECO	BM			
48	X	X		PI-26 (i)	La mention NA est incorrecte. L'absence de contrôle externe est en soi une indication d'une faille dans la qualité du système de PFM. Au cours des trois années couvertes par l'évaluation, la vérification externe a couvert 0% des dépenses de la municipalité, soit moins que 50%. Dès lors, la composante devrait être notée D et non NA. Merci de reconsidérer la notation de cette composante.	La note D est affectée à cette composante.
49	X		X	PI-26 Agrégation	La mention agrégée NA est correcte, mais désormais incertaine.	La note D est affectée à cet indicateur
50	X			PI-27 (ii)	La note C est incertaine. Le rapport mentionne dans le texte explicatif de la composante (ii) que les procédures « n'incluent pas un comité spécialisé d'examen », alors que la composante (iii) se réfère au fait que « la commune de Kairouan dispose d'une commission dédiée à l'examen du projet de budget ». Merci de bien vouloir clarifier et noter en conséquence.	La loi organique des communes prévoit une commission permanente chargée des affaires administratives et financières. Cette commission est chargée de faire la synthèse des discussions budgétaires sectorielles (à travers les commissions permanentes sectorielles). La note C est confirmée.
51	X			PI-27 (iii)	La note B est incertaine. Il serait utile d'indiquer pour l'exercice sous revue la date effective de réception du budget par l'assemblée délibérante, ainsi que la date effective de vote, afin de pouvoir apprécier le délai. Merci de bien vouloir compléter.	Le calendrier de l'adoption du budget communiqué par la municipalité de Kairouan indique que celui-ci a été présenté, en 2013 et 2014, dans les tout premiers jours de décembre, respectivement les lundi 2 décembre 2013 et mercredi 3 décembre 2014. Ces deux années, la discussion a eu lieu à chaque fois le 16 décembre. En 2015, la municipalité de Kairouan a présenté son budget le lundi 30 novembre, la discussion ayant eu lieu le 22 décembre. Pendant ces trois années, l'approbation du budget a eu lieu le 31 décembre. La note B est confirmée.

Observations					Suite donnée	
N°	Réviseurs			Référence		Nature
	SEC PEFA	SECO	BM			
52	X	X		PI-27 Agrégation	<p>SEC PEFA : La note agrégée C+ est correcte mais désormais incertaine.</p> <p>SECO : L'indicateur est noté à tort C dans le tableau récapitulatif p. 87, mais correctement C+ dans le tableau de synthèse p. 13. Si la composante iii) est revue à D, l'agrégation sera D+ (M1)</p>	La note C+ est confirmée. La note est rectifiée à C+ dans le tableau de synthèse.
53		X		PI-28 (i)	La composante a été jugée non applicable (N/A). Le Fieldguide (observation 28a) recommande de noter D quand il n'y a aucune vérification. C'est ce qui a été fait pour Tunis. Gafsa a été rectifié de même.	La mention NA est maintenue comme c'est le cas pour Tunis et Gafsa.
54		X		PI-28 Agrégation	Si la composante i) est notée D, l'agrégation est D	La mention NA est maintenue comme c'est le cas pour Tunis et Gafsa.

Annexe 7 – Liste des personnes rencontrées

Nom	Qualité	Structure
Commune de KAIROUAN		
M. Lassad Kadhami	Président de la délégation spéciale	Commune de KAIROUAN
M. Mohamed Saied Baklouti	Conseiller municipal	
M. Fayçal Kaabi	Conseiller municipal	
M. Mohamed Kalai	Secrétaire général	
M. Sahbi Amara	Chef du service des taxes	
M. Nejah Romdhani	Chef du service de la société régionale des transports de Kairouan (SORETRAK)	
Mme Wahiba Khelif	Chef du service économique	
M. Imed Belhadj	Sous-directeur des finances	
M. Moez El Ghozzi	Directeur technique	
M. Abdelfattah Jaballah	Service des achats	
M. Mohamed Chouchane	Magasinier	
M. Sami Mighri	Responsable des relations avec la société civile	
M. Mohamed Salah Diwani	Agent chargé de la gestion financière de la paie	
Mme Fethia Mansour	Agent chargé de la gestion administrative de la paie	
Institutions et administrations de l'État		
M. Salem Gallaoui	Contrôleur des dépenses publiques	Premier ministre
M. Nabil Othmani	Sous-directeur du pilotage et du suivi de la gestion de la direction générale des collectivités locales	Ministère de l'intérieur
Mme Faten Chtourou	Direction des finances locales	Ministère des finances
M. Essalah Abderraouf	Secrétaire général	Gouvernorat de Kairouan
M. Zied Bahrouni	Responsable des affaires municipales	
M. Maher Taktak	Conseil régional de Kairouan	
M. Hajer Ben Ameer	Conseil régional de Kairouan	
M. Adel El Kadri	Délégué de Haffouz	
Mme Fadhila Gargouri	Présidente de chambre	Cour des comptes
M. Mohamed Hedi Zeramdini	Président de la chambre régionale des comptes de Sousse	Chambre régionale de la Cour des comptes
M. Rabeh Baccouchi	Directeur du développement régional de Kairouan	Office du développement du centre ouest
M. Riadh Belhadj Sallah	Chambre de commerce et de l'industrie	Chambre de commerce et de l'industrie de Kairouan
Mme Ines M'tiri	Trésorière régionale des finances	Trésorerie régionale des finances de Kairouan
M. Lotfi Sakka	Adjoint à la trésorière	
M. Ayman Chatti	Receveur <i>a.i.</i>	
Représentants de la société civile		
Mme Olfa Jelassi	Militante associative	Association <i>We Love Kairouan</i>
M. Jihed Andolsi	Militant associatif	
M. Radhouene Fatnassi	Militant associatif	Coalition de développement de Kairouan
M. Anis Zouabi	Militant associatif	Association <i>Mémoire de la Médina</i>
M. Mohamed Meher Bouhoula	Militant associatif	Association tunisienne de la démocratie locale
M. Mohamed Mnasser	Analyste	ATFP
M. Anis Zaidi	Militant associatif	Ordre des ingénieurs de Kairouan
M. Habib Mejri	Militant associatif	Société civile
M. Mohamed Otay	Militant associatif	Société civile
M. Mohamed Ali Herch	Militant associatif	Société civile

Annexe 8 – Liste des documents consultés

Méthodologie

1. PEFA, Dépenses publiques et responsabilité financière, *Cadre de mesure de la performance de la gestion des finances publiques, Révision janvier 2011*, Secrétariat PEFA ;
2. PEFA, *Directives supplémentaires pour l'application du Cadre PEFA aux administrations infranationales*, Secrétariat PEFA, 1er janvier 2013 ;
3. PEFA, *Lignes directrices et sources d'information pour faciliter la notation des indicateurs*, février 2007 ;
4. PEFA, *Clarifications sur le Cadre de mesure de la performance PFM de Juin 2005*, octobre 2007 ;
5. PEFA, *Bonnes pratiques dans l'application du Cadre de mesure de la performance de la GFP*, mars 2009 ;
6. PEFA, *Nouvelles précisions et modifications apportées aux précisions antérieures du Cadre PEFA*, mars 2012 ;
7. PEFA, *"Field Guide" for undertaking an assessment using the PEFA performance measurement framework* May 3rd, 2012 ;
8. PEFA, *Amélioration de mécanisme d'assurance qualité pour les évaluations PEFA (PEFA CHECK) ; Note PEFA Check*, Secrétariat PEFA, 6 Mars 2012 ;
9. AFD, Document de travail n° 124, *Méthodologie PEFA et collectivités infranationales : quels enseignements pour l'AFD* - juillet 2012 ;
10. PEFA *Cadre de mesure de la performance de la gestion des finances publiques (en langue anglaise) février 2016*, Secrétariat PEFA.

Rapports

1. Rapport du FMI No. 15/285 (octobre 2015), consultations de 2015 au titre de l'article iv, sixième revue de l'accord de confirmation et demande de réaménagement - communiqué de presse ; rapport des services du FMI ; et déclaration de l'administrateur pour la Tunisie ;
2. Banque Mondiale, Diagnostic-pays systématique : Tunisie, 2015 ;
3. Projet de réforme du système fiscal tunisien, Ministère de l'Économie et des Finances, Les Assises Nationales de la Fiscalité, 12 et 13 novembre 2014 ;
4. Banque Mondiale, Programme de Développement Urbain et de Gouvernance Locale (PDUGL), Évaluation des Systèmes Environnementaux et Sociaux (ESES), 19 juin 2014 ;
5. Banque Mondiale, « La révolution inachevée, créer des opportunités, des emplois de qualité et de la richesse pour tous les Tunisiens » Mai 2014 ;
6. Banque Mondiale, Document d'Évaluation du Programme pour un crédit proposé pour un montant de 300 Millions de Dollars EU, à la Tunisie pour le Programme de Développement Urbain et de Gouvernance Locale, le 23 mai 2014 ;
7. Banque Mondiale, Préparation du PACT, Programme d'Appui aux Collectivités Territoriales, Etat des lieux des finances locales en Tunisie, Mai 2013 ; OECD 2013, Strengthening Fiscal Transparency for Better Public Governance in Tunisia Performance de la Gestion Finances Publiques en Tunisie, Rapport final, Juin 2010.

Textes du cadre juridique et réglementaire

1. La Constitution, 2014 ;
2. Loi n° 75-35 du 14 mai 1975 portant loi organique du budget des collectivités locales et tous les textes qui l'ont complété ou modifié notamment la Loi Organique n° 2007- 65 du 18 décembre 2007, modifiant la loi organique du budget des collectivités publiques locales ;
3. Loi n°75-33 du 14 mai 1975, portant promulgation de la loi organique des communes ;
4. Code de la comptabilité publique promulgué par la loi n°73-81 du 31 décembre 1973, tel que modifié notamment par la loi des finances pour la gestion 2010 ;
5. Loi n° 97-11 du 3 février 1997, portant promulgation du code de la fiscalité locale ;
6. Loi n° 97-83 du 20 Décembre 1997 portant modification de la loi n° 83-112 du 12 décembre

1983, portant statut général des personnels de l'État, des collectivités locales et des établissements publics à caractère administratif ;

7. Décret n° 2014-3505 du 30 septembre 2014, fixant les conditions d'attribution des prêts et d'octroi des subventions par la caisse des prêts et de soutien des collectivités locales ;
8. Décret n°2014-1039 du 13 mars 2014 portant réglementation des marchés publics ; Décret n° 2014-3505 du 30 septembre 2014 fixant les conditions d'attribution des prêts et d'octroi des subventions par la caisse des prêts et de soutien des collectivités locales ;
9. Décret-loi n° 2011-54 du 11 juin 2011, modifiant et complétant le décret-loi n°2011-41 du 26 mai 2011 relatif à l'accès aux documents administratifs des organismes publics ;
10. Décret n° 98-1428 du 13 juillet 1998 ;
11. Décret n° 97-1135 du 16 juin 1997, fixant les conditions d'attribution des prêts et d'octroi des subventions par la caisse des prêts et de soutien des collectivités locales ;
12. Arrêté du ministre de l'intérieur et du ministre des finances du 29 décembre 2015 fixant les critères d'évaluation annuelle et indépendante des performances des collectivités locales mentionnés à l'article 11 du décret 2014-3505 du 30 septembre 2014 ;
13. Arrêté du ministre de l'intérieur et du ministre des finances du 13 juillet 2015, fixant les conditions minimales requises pour le transfert des subventions annuelles par la caisse des prêts et de soutien des collectivités locales aux collectivités locales ;
14. Arrêté du ministre de l'intérieur et du ministre des finances du 03 Août 2015, fixant les modalités de calcul des subventions globales non affectées mentionnées à l'article 6 du décret 2014-3505 du 30 septembre 2014 ;
15. Arrêté conjoint du ministère de l'intérieur et des finances du 31 mars 2008 relatif à la promulgation de la nomenclature budgétaire ;
16. République Tunisienne, Ministère des Finances, Nomenclature des Pièces
17. Justificatives des dépenses publiques, Instruction Générale N°2 du 5-11-1996 ;
18. Note commune N° 10 du 18 Janvier 2012 du Ministre des Finances ;
19. Circulaire n°5 du 26 février 2015 relative à l'élaboration du projet de document d'orientation du plan de développement pour la période 2016-2020 ;
20. Circulaire n°4 du Ministre de l'Intérieur du 7 mars 2014 sur la préparation du nouveau Programme de Développement Urbain et de Gouvernance Locale (PDUGL) ;
21. Code la Fiscalité Locale, Textes d'applications et texte Connexes, mise à jour au 1er Janvier 2015.

Budgets, rapports d'exécution budgétaire, comptes financiers, documents comptables : commune de Kairouan

1. Budgets initiaux 2012,2013, 2014. 2015 et 2016 ;
2. Comptes financiers pour les exercices 2012 à 2014, données provisoires 2015 ;
3. États de paie du système informatique de gestion de la paie (INSAF) ;
4. États du Progiciel National d'aide à la décision Budgétaire ADEB
 - a. État instantané des crédits d'engagement, d'ordonnancement et de paiements de la période 2012-2015
 - b. État détaillé des dépenses de la période 2012-2015
 - c. État instantané de suivi des recettes de la période 2012-2015
 - d. État de suivi des crédits affectés titre 2 sections 3 et 4 de la période 2012-2015
 - e. État instantané des amendements du Budget de la période 2012-2015
 - f. État des disponibilités de la période 2012-2015
 - g. État Global des propositions d'engagement de la période 2012-2015
 - h. État global des ordonnancements de la période 2012-2015
5. Note de présentation des projets du Budgets 2015 et 2016 ;
6. Arrêtés municipaux des taxes et redevances perçues ;
7. Documents examinés à la recette municipale :
 - a. Rapprochement des derniers extraits CCP avec le livre journal manuel CCP
 - b. Rapprochement du solde CCP sur le compte de l'État avec le relevé CCP
 - c. Rapprochement des derniers relevés de chèques remis à la BCT avec le justificatif remis par la BCT
 - d. Contrôle des restes à payer à partir du bordereau produit à la Trésorerie Régionale des

Finances

- e. Contrôle des opérations figurant sur le compte financier au titre des « imputations provisoires » à partir des états détaillés
 - f. État des restes à recouvrer sur loyers communaux et sur les concessions des marchés
8. Derniers états mensuels d'exécution budgétaire ADEB produits par le Receveur Municipal ;

Autres documents

1. Office de Développement du Centre Ouest, Gouvernorat de Kairouan en chiffres 2014 ;
2. Guide pratique des projets d'investissement des collectivités locales, coédité par le Ministère de l'Intérieur et la CPSCL, édition 2003 ;
3. Brochures de la DGI en arabe publiées en 2015 ;
4. Charte du contribuable ;
5. Guide de procédures relatif à la direction générale de contrôle des dépenses publiques, juillet 1999 ;
6. Évaluations PEFA 2015 : Sousse, Sfax, Tunis, Gabès et Gafsa.

Sites Web consultés

1. Site du PEFA : www.pefa.org
2. Site de la Ville de Kairouan (ancien site) : www.commune-kairouan.gov.tn
3. Site de l'Observatoire National des Marchés Publics : www.marchespublics.gov.tn
4. Site du Ministère des Finances : www.finances.gov.tn
5. Site de l'Institut National de la Statistique : www.ins.tn
6. Site de la Cour des Comptes : www.courdescomptes.nat.tn
7. Site du MEF/DGI : www.finances.gov.tn
8. Site de l'Office de Développement du Centre Ouest : www.odco.nat.tn