

République de Tunisie

**EVALUATION DES
POLITIQUES PUBLIQUES
ET RESPONSABILITE FINANCIERE**

Rapport final, mai 2016

Banque mondiale

Banque Africaine de développement

Union européenne



PEFA 2015

Table des matières

PRINCIPALES ABREVIATIONS.....	I
RESUME ANALYTIQUE.....	1
I. INTRODUCTION.....	4
I.1 Raisons d’être et objectif de l’évaluation	4
I.2 Gestion de l’évaluation et assurance de la qualité	4
I.3 Méthodologie de l’évaluation	6
II. INFORMATIONS GENERALES SUR LA TUNISIE.....	7
II.1 La situation économique de la Tunisie	7
II.2 Les objectifs financiers et budgétaires	12
II.3 La structure du secteur public en Tunisie	14
II.4 Le cadre juridique et institutionnel de la GFP	17
II.5 Le cadre de contrôle interne.....	21
III. ÉVALUATION DES SYSTEMES, PROCEDURES ET INSTITUTIONS DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES	23
III.1 Dimension I : Crédibilité de la stratégie de finances publiques et du budget.....	23
PI-1: Dépenses effectives totales par rapport au budget initialement approuvé	23
PI-2: Composition des dépenses effectives par rapport au budget initialement approuvé.....	25
PI-3: Recettes effectives totales par rapport au budget initialement approuvé.....	28
III.2 Dimension II : Exhaustivité et Transparence	31
PI-4: Classification du budget	31
PI-5: Exhaustivité des informations contenues dans les documents du budget	33
PI-6: Importance des opérations extrabudgétaires rapportées.....	34
PI-7: Transparence des relations budgétaires entre différents niveaux d’administration	38
PI-8: Utilisation des informations sur la performance pour assurer une prestation de services efficace....	43
PI 9 Accès du public aux principales informations budgétaires	45

III.3	Dimension III : Gestion des Actifs et Passifs.....	47
	PI-10: Gestion du risque budgétaire.....	47
	PI-11: Gestion des investissements publics.....	51
	PI-12: Gestion des actifs publics	54
	PI-13: Gestion des arriérés au titre de la dette et des dépenses et présentation de rapports sur ces arriérés.....	58
III.4	Dimension IV : Planification et Budgétisation fondées sur les politiques publiques	63
	PI-14: Stratégie budgétaire crédible.....	63
	PI-15: Budgétisation des recettes	66
	PI-16: Perspective à moyen terme de la budgétisation des dépenses	69
	PI-17: Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget	72
	PI-18: Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif.....	75
III.5	Dimension V : Prévisibilité et Contrôle de l'exécution du budget	78
	PI-19: Conformité aux principes de l'administration des recettes.....	78
	PI-20: Comptabilisation des recettes	85
	PI-21: Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour financer les prestations de services	87
	PI-22: Efficacité des contrôles des états de paie	93
	PI-23: Passation des marchés publics : efficacité, transparence, concurrence et mécanismes de plaintes ..	97
	PI-24: Efficacité des contrôles internes pour les dépenses non salariales	103
	PI-25: Efficacité de l'audit interne	105
III.6	Dimension VI : Comptabilité, Enregistrement des données et Rapports	109
	PI-26: Rapprochement des comptes et intégrité des données financières.....	109
	PI-27: Qualité et ponctualité des rapports budgétaires en cours d'année	114
	PI-28: Qualité et respect des délais des états financiers annuels.....	116
III.7	Dimension VII : Supervision et Audit externes.....	120
	PI-29: Indépendance de l'ISC et efficacité de l'audit externe des rapports financiers des administrations	120
	PI-30 : Examen des rapports d'audit externe par le pouvoir législatif	123

IV. ANALYSE DES SYSTEMES DISPONIBLES POUR PRODUIRE LES RESULTATS BUDGETAIRES	125
IV.1 Evaluation intégrée des indicateurs de performance.....	125
Crédibilité de la stratégie des finances publiques et du budget.....	125
Exhaustivité et transparence.	125
Gestion des actifs et des passifs.....	126
Planification et budgétisation fondées sur les politiques publiques	126
Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget.....	126
Comptabilité, enregistrement des données et établissement de rapports	126
Surveillance et audit externe.....	127
IV.2 Efficacité du cadre de contrôle interne	127
IV.3 Evaluation de l'impact des points forts et des points faibles de la GFP	128
Discipline budgétaire	128
Crédibilité de la stratégie des finances publiques et du budget	128
Exhaustivité et transparence	128
Gestion des actifs et passifs	128
Planification et budgétisation fondées sur les politiques publiques	128
Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget.....	128
Comptabilité, enregistrement des données et établissement de rapports	129
Surveillance et audit externes	129
IV.4 Evolution de la performance depuis l'évaluation PEFA 2010	129
V. PROCESSUS DE REFORME DE LA GFP	133
V.1 Approche générale des réformes de la GFP	133
V.2 Description des réformes de la GFP récemment menées et en cours	133
Les réformes en cours :	133
Les réformes prévues ou envisagées	135
V.3 Facteurs institutionnels soutenant la planification et la mise en œuvre des réformes.....	138

ANNEXES	139
Annexe 0 : Récapitulatif des notes des indicateurs et de leurs composants	139
Annexe 1 : Comparaison de la performance 2010-2015 sur la base de la méthodologie 2005.....	152
Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées.....	165
Annexe 3 : Sources des données et documents utilisés.....	170
Annexe 4 : La notation et la qualité dans le cadre PEFA version expérimentale 2015	175
Annexe 5 : Compléments aux sous-sections 2.1 et 2.2 ; \$1 à \$10 données économiques et financières .	176
Annexe 6 : Compléments à la sous-section 2.3; Textes de la Constitution de 1959 à celle de 2014	181
Annexe 7 : Directions générales du Ministère des finances, effectifs et principales fonctions.....	183
Annexe 8 : Calculs relatifs aux indicateurs PI 1, PI 2, PI3 (A : PI 1 et PI 2 (ii) ; B : PI 2 (i) ; C : PI 3)	185
Annexe 9 : Schéma simplifié de l'actuelle nomenclature des dépenses	199

L'équipe souhaite remercier les membres de l'Assemblée des Représentants du Peuple, les magistrats de la Cour des comptes, les fonctionnaires du gouvernement et les membres de la société civile qui ont accepté de s'entretenir avec elle et de fournir les informations et les analyses qui sont la matière première de ce rapport.

Nos remerciements vont également à M. Slim Chaker, Ministre des Finances, sous le haut patronage duquel ce travail d'experts a été réalisé et à M. Hedi Damak, Secrétaire General du Ministère des Finances, qui a bien voulu honorer de sa présence et inaugurer l'atelier de démarrage de cette évaluation. L'équipe d'experts a travaillé en suivant les conseils toujours bien avisés de M. Abdelmalek Saadaoui, directeur général des ressources et des équilibres, qui a mis à sa disposition une partie de son équipe, notamment M. Lotfi Ouhibi afin d'appuyer le travail technique et d'assurer la liaison avec les administrations tunisiennes. Un remerciement spécial est adressé à Mme Hlima Bahar, chef d'unité à la DGCPR à laquelle ce rapport doit beaucoup.

L'équipe souhaite également se souvenir de notre collègue et ami Giovanni Caprio, chef d'équipe du PEFA Tunisie 2010 et disparu trop tôt le 1^{er} Novembre 2015. Beaucoup d'experts en finances publiques et d'acteurs engagés dans le programme PEFA ont perdu un mentor et surtout un ami.

Principales abréviations

ADEB	Système informatique d'aide à l'exécution budgétaire
AMED	Système informatique d'aide à la préparation budgétaire
ANC	Assemblée nationale constituante
ARP	Assemblée des représentants du Peuple
BAD	Banque africaine de développement
BCT	Banque centrale de Tunisie
BM	Banque mondiale
BTA	Bons assimilables du trésor
BTCT	Bons du trésor à court terme
CCE	Comité des contrôleurs d'Etat
CCEESRF	Cellule de la conjoncture économique des études et du suivi des réformes
CCP	Compte courant postal
CCPub	Code de la comptabilité publique
CCT	Compte courant du trésor
CDF	Cour de discipline financière
CDMT	Cadre de dépenses à moyen terme
CDP	Contrôle des dépenses publiques
CGA	Comité général des assurances
CGABE	Comité général d'administration du budget de l'Etat
CGAF	Compte général de l'administration des finances
CGD	Contrôle général des dépenses
CGDEAF	Contrôle général des domaines de l'Etat et des affaires foncières
CGF	Contrôle général des finances
CGSP	Contrôle général des services publics
CHD	Contrôle hiérarchisé des dépenses
CIM	Comité interministériel
CIMF	Centre informatique du ministère des finances
CL	Collectivité locales
CM	Conseil des ministres
CMR	Conseil des ministres restreint
CNI	Centre national informatique (ministère de la communication)
CNRPS	Caisse nationale de retraite et de prévoyance sociale (agents publics)
COSEM	Comité de suivi et d'enquête sur les marchés publics
CPSCL	Caisse de prêts et de soutien aux collectivités locales
CSM	Commission supérieure de contrôle et d'audit des marchés
DAF	Direction des affaires financières
DAFEM	Direction des affaires financières, des équipements et du matériel
DG Prévision	Direction générale de la prévision
DGAFEM	Direction générale des affaires financières, des équipements et du matériel

DGAFF	Direction générale des avantages fiscaux et financiers
DGAFP	Direction générale de l'administration et de la fonction publique
DGASGP	Direction générale d'audit et de suivi des grands projets
DGCDP	Direction générale du contrôle de la dépense publique
DGCL	Direction générale des collectivités locales (ministère de l'intérieur)
DGCPR	Direction générale de la comptabilité publique et du recouvrement
DGD	Direction générale des douanes
DGE	Direction des grandes entreprises (de la DGI)
DGELF	Direction générale des études et de la législation fiscales
DGGDCF	Direction générale de la dette publique et de la coopération financière
DGGDPCF	Direction générale de la gestion de la dette publique et de la coopération
DGGRH	Direction générale de la gestion des ressources humaines (MF)
DGI	Direction générale des impôts
DGP	Direction générale des participations
DGPC	Direction générale des ponts et chaussées
DGPPP	Direction générale des partenariats public-privé
DGRBP	Direction générale du recensement des biens publics
DGRE	Direction générale des ressources et des équilibres
DGSADRP	Direction générale de la synthèse et de l'analyse des dépenses et de la
DT	Dinar
EEP	Etablissements et entreprises publics
EP	Entreprise publique
EPA	Etablissement public à caractère administratif
EPIC	Etablissement public industriel et commercial
EPNA	Etablissement public non administratifs
EPS	Etablissement public de santé
FCCL	Fond commun des collectivités locales
FCL	Fond de coopération des collectivités locales
FMI	Fonds monétaire international
FST	Fond special du Trésor
GBO	Gestion budgétaire par objectifs
GFP	Gestion des finances publiques
GFS	Government Financial Statistics
GFSM	Government financial statistics manual
HAICOP	Haute Instance de la commande publique
HCCAF	Haut comité du contrôle administratif et financier
INS	Institut national de la statistique
INSAF	Informatisation du système administratif et financier du personnel de l'Etat
IR	Impôt sur le revenu des personnes physiques
IS	Impôt sur les sociétés
ISC	Institution supérieure de contrôle

JORT	Journal officiel de la République Tunisienne
LFC	Loi de finances complémentaire (rectificative)
LFI	Loi de finances initiale
LO	Loi organique
LOB	Loi organique du budget (loi du 13 mai 2004 modifiant et complétant la LOB)
LR	Loi de règlement
MANKOULET	Application d'inventaire des biens mobiliers
MDA	Ministères, département et agences
MDCI	Ministère du développement de l'investissement et de la coopération
MF	Ministère des finances
MdsDT	Milliard de dinars tunisiens
MDT	Million de dinars tunisiens
MP	Marchés publics
MTDS	Medium term debt strategy
NSDD	Système national de diffusion des données
ONMP	Observatoire national des marchés publics
PAD	Programmation annuelle des dépenses
PAP	Projet annuel de performance
PGT	Payeur général de Tunisie
PIB	Produit intérieur brut
PIC	Plan d'investissement communal.
PPP	Partenariat public/privé
PTF	Partenaires techniques et financiers
RAFIC	Programme informatique de rationalisation de l'action fiscale et comptable
RAP	Restes à payer ou, selon le contexte, Rapport annuel de performance
RELF	Rapport sur l'exécution de la loi de finances
RAR	Restes à recouvrer
SADEC	Système informatique d'aide à la décision et au contrôle fiscal
SIADE	Système informatique aide à la décision extérieure (dette et financements)
SINDA	Système d'information douanier automatisé
SNDD	Système national de diffusion des données (NSDD)
TGT	Trésorier général de Tunisie
TOFE	Tableau des opérations financières de l'Etat
TRF	Trésorerie régionale
TRI	Taux de rentabilité
TUNEPS	Unité d'achat public en ligne
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UE	Union européenne
USAID	United States agency for international development
VAN	Valeur actuelle

Tableau 1: Résumé de l'évaluation PEFA 2015

Indicateurs	Note 2015
I. Crédibilité de la stratégie de finances publiques et du budget	
PI-1: Dépenses effectives totales par rapport au budget initialement approuvé	B
PI-2: Composition des dépenses effectives par rapport au budget initialement approuvé	D+
PI-3: Recettes effectives totales par rapport au budget initialement approuvé	D
II. Exhaustivité et transparence	
PI-4: Classification du budget	C
PI-5: Exhaustivité des informations contenues dans les documents du budget	B
PI-6: Importance des opérations extrabudgétaires rapportées	C+
PI-7: Transparence des relations budgétaires entre différents niveaux d'administration	D+
PI-8: Utilisation des informations sur la performance pour assurer une prestation de services efficace	C+
PI-9: Accès du public aux principales informations budgétaires	D
III. Gestion des actifs et des passifs	
PI-10: Gestion du risque budgétaire	C
PI-11: Gestion des investissements publics	A
PI-12: Gestion des actifs publics	D+
PI-13: Gestion des arriérés de la dette et des dépenses et présentation de rapports sur ces arriérés	B+
IV. Planification et budgétisation fondées sur les politiques publiques	
PI-14: Stratégie budgétaire crédible	B
PI-15: Budgétisation des recettes	D+
PI-16: Perspective à moyen terme de la budgétisation des dépenses	D
PI-17: Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget	C+
PI-18: Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif	C+
V. Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget	
PI-19: Conformité aux principes de l'administration des recettes	B
PI-20: Comptabilisation des recettes	D+
PI-21: Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour financer les prestations de services	B+
PI-22: Efficacité des contrôles des états de paie	C+
PI-23: Passation des marchés publics : efficacité, transparence, concurrence et mécanismes de plaintes	C+
PI-24: Efficacité des contrôles internes pour les dépenses non salariales	A
PI-25: Efficacité de l'audit interne	D+
VI. Comptabilité, enregistrement des données et établissement de rapports	
PI-26: Rapprochement des comptes et intégrité des données financières	C+
PI-27: Qualité et ponctualité des rapports budgétaires en cours d'année	C+
PI-28: Qualité et respect des délais des états financiers annuels	D+
VII. Supervision et audit externes	
PI-29: Indépendance de l'ISC et efficacité de l'audit externe des rapports financiers des	D+
PI-30: Examen des rapports d'audit externe par le pouvoir législatif	D+

Un tableau récapitulant la notation des indicateurs et celles de leurs composantes figure en annexe 0.

Résumé analytique

Les années 2011 à 2013 couvertes par le PEFA sont, à tous points de vue, une période charnière, donc atypique mais aussi riche de promesses pour la Tunisie. Au plan politique elle a été marquée par le déclenchement, fin 2010, du premier des « printemps arabes », qui est le seul ayant débouché sur une démocratie. La longue et délicate période de transition qui a suivi a finalement été menée à bien avec l'adoption d'une nouvelle constitution en janvier 2014 suivie d'élections législatives et présidentielle. Ces années ont également eu pour toile de fond une conjoncture internationale initialement déprimée ayant un impact négatif sur celle de la Tunisie. Lorsqu'elle a pu espérer une reprise liée à celle intervenue en Europe ou par la baisse des prix du pétrole, le rebond a été contrarié par des tensions sociales croissantes et la montée du risque terroriste. Elle a néanmoins réussi avec éviter une dégradation trop profonde et catastrophique des soldes budgétaires.

Cette période est également un « entre deux » s'agissant des outils de gestion des finances publiques et de leur appréciation. Au plan interne leur modernisation a continué à bas bruit avec notamment l'étape importante, bien que peu médiatisée, du jumelage des MF avec l'appui de l'Union Européenne. La démarche GBO de mise en place d'un budget de performance s'est progressivement opérationnalisée au point de couvrir, en 2015, 80% des crédits. Une structuration renforcée des chantiers a conduit à des expériences réussies et prometteuses notamment pour la comptabilité ou l'allégement/restructuration des contrôles de la dépense. Néanmoins l'impact de ces évolutions n'est peu, voire pas, perceptible dans la notation du PEFA principalement pour deux raisons. De façon évidente tant que la nouvelle loi organique sur le budget, approuvée par le conseil des ministres en novembre 2015, n'a pas été adoptée par le Parlement la Tunisie ne peut espérer engranger les « bénéfiques » de ces avancées en termes de notes. Plus fondamentalement la mise en œuvre complète de cette réforme qui couvre tous les champs de la gestion des finances publiques est un chantier de longue haleine, dont certains volets ne seront opérationnels qu'à moyen terme. Dans le même temps le cadre de mesure de référence de la GFP qu'est le PEFA a été très sensiblement modifié ; la rénovation passe par des critères beaucoup plus exigeants et par l'introduction de nouvelles exigences par exemple sur les actifs et passifs ou sur le suivi des risques budgétaires.

Ces éléments font que certains résultats, appréciés par les notes du PEFA, peuvent optiquement paraître décevants. C'est une des raisons pour lesquelles beaucoup d'indicateurs sont accompagnés d'éclairages allant au-delà du seul cadre. Les principaux constats du PEFA 2015 peuvent en définitive être résumés de la façon suivante.

Crédibilité de la stratégie des finances publiques et du budget.

Malgré l'instabilité due aux particularités de la période 2011-2013, le budget a été un outil crédible de programmation et d'exécution. Les dépenses réalisées sont, globalement, restées proches de celles prévues, donc maîtrisées, avec un dépassement moyen de la prévision de solde de 0,4 point de PIB par an¹ sur la période. Leur composition administrative a fortement varié de la LFI à l'exécution, principalement pour des raisons liées aux fortes contraintes économiques sociales mais la Tunisie a réussi à préserver leur composition économique et à éviter un recours excessif aux dépenses pour imprévus. De même le socle des recettes, notamment les prélèvements fiscaux, a été préservé avec des recouvrements très proche de ceux prévus. Cette performance remarquable au vu de l'instabilité de la période est due à la direction générale des impôts et met d'autant plus en évidence les faiblesses de la Douane. Ces éléments de maîtrise globale ont indéniablement conservés sa signification au vote du

¹ L'exécuté 2011a dépassé de 0,8 % PIB le déficit prévisionnel ; il lui a été inférieur de 0,5 point en 2012, et supérieur de 0,9% du PIB en 2013.

Parlement pendant la révolution et la Transition.

Exhaustivité et transparence.

Par contre, à l'inverse des conclusions du PEFA précédent, le budget manque d'exhaustivité, ce qui, sur un point au moins, se traduit par un manque de transparence. Des financements publics importants sont reflétés en prévision mais rapportés de façon trop agrégée qu'il s'agisse des EPA ou des projets sur financement extérieurs. Certains EPNA réalisent des opérations en fait administratives mais qui ne sont pas rapportées. Enfin il n'y a aucune information sur les fonds spéciaux extrabudgétaires de l'article 22 de la LOB. Plus généralement les fonds spéciaux du Trésor, budgétaires, sont trop nombreux d'autant que les règles de report de leurs soldes empêchent de redéployer les ressources. La nomenclature en dépense ne distingue pas, à un niveau fin, dimensions économique et fonctionnelle ce qui complique leur lisibilité et l'appréciation de leur efficacité. Les masses des collectivités locales sont faibles, 5% de celle de l'Etat, et dépendantes de ses financements qui ne leur sont pas alloués selon un calendrier propice à une bonne programmation de leurs dépenses. Enfin, même si la note en rend mal compte, des efforts très importants ont été faits depuis 2011 pour rendre les documents budgétaires accessibles aux citoyens.

Gestion des actifs et des passifs

Ce volet est incontestablement le point faible majeur de la GFP en Tunisie. Le risque budgétaire des collectivités locales est bien maîtrisé mais la fragmentation et les carences de la surveillance des EPNA et entreprises publiques font que l'Etat n'en a ni vision globale ni approche exhaustive. Dans un contexte où la situation de certaines est dégradée le risque budgétaire n'est ni suivi ni cerné alors qu'il est sans doute élevé. De même la mauvaise qualité des inventaires et l'absence de valorisation des actifs non financiers amoindrissent très certainement les revenus du patrimoine. L'absence de suivi des passifs conditionnels explicites de l'Etat peut aussi représenter un danger dans un contexte où la récente loi sur les PPP risque de les accroître. Par contre la dette et les arriérés, éléments également stratégiques, sont bien connus et suivis.

Planification et budgétisation fondées sur les politiques publiques

Pendant la période sous revue, le plan de développement quinquennal a été abandonné et les budgets économiques partiellement mais ils ne constituaient que des outils très imparfaits d'encadrement du cycle budgétaire. Le programme du FMI de juin 2013 et la planification qui l'accompagne donnent des cibles à un niveau agrégé. La planification et la mobilisation des ressources ne donnent donc pas lieu à une vraie stratégie de moyen terme mais plutôt à un pilotage infra annuel évitant une dégradation trop forte des soldes. Le CDMT est inégalement mis à jour, et le budget se fait sur la base de prévisions macroéconomiques annuelles, les deux outils étant déconnectés. Le processus budgétaire, bien rodé et encadré, permet au Parlement s'il le souhaite de vérifier que la LFI prend en compte ses priorités de politiques publiques. Ces constats conduisent à des notes assez moyennes mais ne posant pas de difficultés insurmontables, notamment en cas d'adoption prochaine de la nouvelle LOB.

Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget

Les mécanismes d'exécution du budget sont bien maîtrisés et contrôlés, en recettes et en dépenses tout comme la programmation et la circulation des flux de trésorerie. Les contrôles internes des dépenses salariales et non-salariales sont efficaces et s'appuient sur des fonctions correctement séparées. Les progrès très importants réalisés sur la transparence et la publicité des marchés publics ne se traduisent que partiellement dans la notation, faute d'outil d'information intégré permettant d'en rendre correctement compte. L'audit interne est efficace mais procédural et transactionnel, donc consommateur de moyens faute d'approche par les risques. Il gagnerait à être modernisé et structuré

en fonction de l'importance des enjeux. Enfin la qualité du système tunisien de recouvrement de l'impôt est bonne, mais ne se reflète que très imparfaitement dans les notes tirées vers le bas par la contreperformance de la direction générale des douanes.

Comptabilité, enregistrement des données et établissement de rapports

L'établissement des rapports financiers est une autre faiblesse du système de GFP principalement du fait d'une période complémentaire longue et pas toujours respectée, de délais excessifs donnés par les textes et des difficultés d'enregistrement des dépenses des projets sur financement extérieurs. Ces limites pourraient sans doute être partiellement corrigées dans le système actuel. Ce pis-aller ne réglerait cependant pas la question de fond. L'absence de prise en compte des actifs et passifs s'y conjugue pour aboutir à des notes dégradées de plusieurs indicateurs. De même, la loi de règlement pourrait, dans son format actuel, être enrichie par des analyses, mais sans pour autant remplir de manière satisfaisante les critères du cadre PEFA.

Surveillance et audit externe

Le changement de régime politique a fortement accru le rôle du Parlement et la publicité donnée au contrôle externe des fonds publics par la Cour des comptes. Outre une amélioration de la ponctualité des rapports et leur prise en compte plus nette par l'exécutif les principaux axes de progrès restants au regard des critères du PEFA – et qui expliquent là encore des notes dégradées – sont la publicité des travaux des corps de contrôle et, plus largement, la transmission au Parlement des rapports des corps et instances de contrôle pour qu'il s'en saisisse.

Les deux points faibles majeurs ressortant de l'analyse croisée de la partie IV sont par ordre d'importance : d'une part, l'absence de suivi des risques budgétaires liés aux entreprises publiques et des passifs conditionnels explicite de l'Etat ; et, d'autre part, les carences de la Douane qui minorent très probablement les ressources et empêchent un suivi de qualité de l'ensemble des recettes.

Les points forts restent les mêmes que lors du PEFA précédent : crédibilité du budget comme instrument de programmation et d'exécution, relative transparence des systèmes d'information budgétaire et comptable et quasi-exhaustivité de leur couverture, prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget .

Enfin les points d'attention indispensables à une gestion modernisée des finances publiques sont classiques : introduction d'une perspective à moyen terme pour assurer une allocation stratégique et optimale des ressources, passage à une gestion budgétaire par objectifs pour mieux évaluer les politiques et l'efficacité de la dépense, mise en place d'une comptabilité modernisée pour passer en droits constatés, et implication plus large du Parlement dans l'appréciation des résultats et moyens des politiques publiques.

Enfin les principales réformes à venir sont, comme les nombreuses expérimentations menées, « résumées » dans le projet de nouvelle loi organique du budget de l'Etat qui reste à examiner par le Parlement.

I. Introduction

I.1 Raisons d'être et objectif de l'évaluation

La Tunisie est engagée, depuis 2004, dans un processus de modernisation de ses systèmes de finances publiques qui s'appuie sur la mise en place progressive et par expérimentations d'une démarche budgétaire axée sur la performance. Ce chantier ambitieux s'est accompagné d'une modernisation d'autres sous-systèmes liés, contrôles budgétaires ou Cour des comptes par exemple. En 2009, une évaluation PEFA, couvrant la période 2006-2008 et publiée en juin 2010 a établi un état des lieux des systèmes de gestion des finances publiques dans la période suivant la mise en place d'un dispositif de pilotage de la réforme et de premières avancées importantes (2007). Cette évaluation, dans laquelle l'administration tunisienne s'était fortement impliquée, avait bénéficié du soutien de la Banque Mondiale, de la Banque Africaine de Développement et de l'Union Européenne.

Ce processus de réformes s'est poursuivi dans les années qui ont suivi la révolution de janvier 2011. Un effort particulier a concerné l'accès des citoyens aux documents financiers et certaines institutions, comme le Parlement ou la Cour des comptes y ont vu une opportunité d'accroître leur indépendance et leur rôle dans la gestion des deniers publics. Bien que la menace sécuritaire croissante et la nécessaire maîtrise des agrégats macroéconomiques, avec notamment la charge salariale croissante du secteur public, aient pris quelque peu le pas sur la réforme, la nouvelle Constitution de janvier 2014 inclut des dispositifs qui auront un impact considérable en termes de GFP (décentralisation, rôle accru du Parlement, indépendance et rôle majeur de la Cour des comptes, etc.). Elle a conduit le gouvernement à préparer une nouvelle phase de modernisation des finances publiques avec notamment le projet de loi organique du Budget approuvée en Conseil des Ministres le 13 novembre 2015.

La Tunisie a, par ailleurs, dans la période qui a suivi la révolution sollicité un appui budgétaire de ses partenaires financiers, notamment d'institutions financières internationales et de développement comme la Banque Mondiale, la Banque Africaine de Développement et l'Union Européenne et un programme du FMI. Ces institutions ont souligné l'importance de la poursuite des réformes en GFP² et souhaité disposer d'une évaluation récente de sa performance pour appuyer les phases futures de réforme.

La présente évaluation couvre les années 2011 à 2013 pour la plupart des données quantitatives. Elle présente une analyse qualitative des systèmes tels qu'ils se présentaient en 2015 lors des missions de terrain et vise : i) à établir un état des lieux de la performance de la GFP sur cette période pour les éléments quantitatifs en incluant 2014 et 2015 pour les qualitatifs ; ii) à mesurer son évolution par rapport au précédent rapport PEFA ; iii) à faire un état des lieux alimentant les réflexions sur les phases à venir de réforme de la GFP ; iv) à fournir un élément, parmi d'autres, de mesure du risque fiduciaire encouru par les partenaires financiers de la Tunisie ; (v) à faciliter la prise de décision par les PTF sur l'utilisation des systèmes nationaux en appuyant un travail analytique conjoint. Cette évaluation nationale s'accompagne en parallèle, et avec le soutien de la Banque Mondiale, d'un programme d'évaluations PEFA au niveau municipal sur janvier 2015-juin 2016 qui devrait couvrir 6 ou 7 municipalités et fournir au gouvernement et aux municipalités un diagnostic de la performance de la GFP. A fin 2015, les évaluations de Sfax, Sousse, Gabès et Tunis ont été transmises aux autorités.

I.2 Gestion de l'évaluation et assurance de la qualité

Cette évaluation a été réalisée par une équipe d'experts, menée par Mme Claude Trupin et incluant MM. Sofiane Fakhfakh et Mario Dehove qui a effectué trois missions de terrain échelonnées d'avril à

² Cf. rapport article IV du FMI par.31 et 32, octobre 2015 <https://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=43341.0>

novembre 2015. La première mission a été précédée d'un atelier de lancement regroupant les représentants des parties prenantes du Ministère des Finances mais aussi des autres administrations concernées et de la société civile a été conduit par Mmes Elena Ramos et Holy-Tiana Rame du Secrétariat PEFA en avril 2015.

La participation tunisienne a été coordonnée par M. Abdelmalek Saadaoui, directeur général des ressources et équilibres (DGRE) et son équipe, en particulier M. Lotfi Ouhibi.

Les dispositions d'assurance qualité suivantes ont été prises durant la planification et la préparation du rapport d'évaluation PEFA pour la Tunisie, rapport définitif en date du 23 mai 2016.

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

Le projet de note de synthèse et/ou de termes de référence du 14 novembre 2014 a été soumis à l'examen des réviseurs suivants : 1) Franck Bessette, Banque mondiale, 2) Francis Lemoine, Union européenne, 3) Selma Ennaifer, Banque africaine de développement, 4) Julien Bandiaky, Banque africaine de développement, 5) Thouraya Triki, Banque africaine de développement, 6) Philippe Trape, Banque africaine de développement, 7) Helena Maria Grandao Ramos, Secrétariat PEFA

La note de synthèse définitive et/ou les termes de référence définitifs en date du 22 janvier 2015 ont été communiqués aux réviseurs accompagnés d'un tableau décrivant les réponses à toutes les observations des réviseurs.

2. Examen du ou des projets de rapport

Le projet de rapport daté du 31 janvier 2016 a été soumis le 02 février 2016 à l'examen des réviseurs suivants : 1) Franck Bessette, Banque mondiale, 2) Francis Lemoine, Union européenne, 3) Selma Ennaifer, Banque africaine de développement, 4) William Dakpo, Banque africaine de développement, 5) Thouraya Triki, Banque africaine de développement, 6) Philippe Trape, Banque africaine de développement, 7) Sailendra Narayan, Fonds Monétaire International, 8) Racheeda Boukezia, Fonds Monétaire International, 9) Holy Tiana Rame, Secrétariat PEFA

3. Examen de la version définitive du projet de rapport

La version définitive du projet d'évaluation a été communiquée aux réviseurs le 23 mai 2016 et comprend un tableau décrivant les réponses à toutes les observations des réviseurs.

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



République de Tunisie Evaluation des politiques publiques et responsabilité financière PEFA 2015
Rapport final – Mai 2016

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

Secrétariat PEFA, le 17 août 2016

I.3 Méthodologie de l'évaluation

Cette évaluation s'appuie sur la méthodologie pilote établie par le Secrétariat PEFA en janvier 2015³ mesurant des aspects de la GFP non pris en compte dans l'évaluation de 2010, comme la gestion des actifs ou la démarche de performance dans le processus budgétaire. Elle est également plus exigeante sur les critères d'évaluation et il est comparativement plus difficile d'en atteindre des élevées. La Tunisie est un des premiers pays au monde à avoir souhaité utiliser un cadre enrichi, ce qui est remarquable au regard du contexte difficile de la période sous revue. Pour faciliter la lecture du rapport les principes de notation du cadre PEFA sont récapitulés en annexe 4.

L'utilisation de cette méthodologie pilote rend plus délicate la comparaison de la performance avec celle de 2010. Cette difficulté a été mitigée par l'introduction d'éléments qualitatifs d'appréciation de son évolution au sein des indicateurs et par une table de passage systématique de mesure de la performance de 2015 en utilisant la même méthode qu'en 2010 (c'est-à-dire le cadre PEFA 2005). Ce tableau comparatif figure en annexe 1.

Comme indiqué l'évaluation couvre la période 2011 -2013 pour la plupart des données quantitatives et inclue les années 2014 et 2015 pour les éléments qualitatifs. En termes de champ elle porte sur le gouvernement central. Les collectivités locales, entreprises publiques et partenariats publics-privés (PPP) n'y sont intégrés que s'ils ont, dans le cadre des indicateurs, un impact sur le budget du gouvernement central. Les administrations de sécurité sociale et autres dispositifs assurantiels publics ou semi-publics, en Tunisie, sous-secteur distinct des administrations publiques (cf. par. 2.78 GFS 2014) ne sont pas couvertes. La collecte d'informations s'est faite par la consultation de la documentation publiée ou de celle fournie par le gouvernement et les institutions de supervision et de contrôle. L'équipe d'experts a eu des entretiens avec les personnes listées en annexe 2 et a utilisé les données et documents récapitulés en annexe 3.

Le processus qualité étant crucial pour cette méthodologie pilote, l'équipe a bénéficié du soutien constant du Secrétariat PEFA. L'atelier de lancement a été l'occasion de présenter aux parties prenantes, qui connaissent bien la méthodologie PEFA, les spécificités de la nouvelle. Les réviseurs du rapport final sont le Secrétariat PEFA, le gouvernement tunisien, le Fonds monétaire international et la Banque africaine de développement L'organisation pratique, la supervision des aspects techniques et le suivi du processus a été réalisé par Mme Selma Ennaifer, de la BAD, M. Francis Lemoine, de l'UE et M. Franck Bessette, de la Banque Mondiale.

³ Bien que le Secrétariat PEFA ait publié, début 2016, le cadre 2016, les travaux étant très avancés et les modifications du nouveau cadre limitées ; les bailleurs et l'équipe d'experts ont finalisé le présent PEFA selon la méthodologie expérimentale de janvier 2015

Un développement engendrant de fortes disparités et tensions :

Au-delà de ces données globales la politique de développement du régime précédent a été dirigiste pendant les trois décennies suivant l'indépendance du 20 mars 1956. La forte participation de l'État à l'économie s'est traduite notamment par la création de nombreuses structures publiques aujourd'hui en difficulté. A partir de 1986, des réformes économiques et la libéralisation symbolisées par l'ouverture à la concurrence mondiale début 2008⁶ ont, conjuguées à la géographie, conduit à de très fortes disparités régionales (cf. annexe 5 § 2). Les importants programmes sociaux (compensation ou allocations) ont réduit les inégalités globales (l'indice de Gini passant notamment de 0,37 en 2000 à 0,35 en 2010) sans empêcher l'amenuisement relatif du revenu et du pouvoir d'achat de la classe moyenne. Déjà, dans les années 2000, la dépense moyenne des 10 % les plus riches du gouvernorat de Tunis représentait 11,4 fois celle des 10 % les plus pauvres du centre-ouest, ce qui entraîné des flux migratoire de l'intérieur vers les régions côtières et la concentration du quart de la population dans le Grand Tunis. La politique d'ouverture a contribué à déstructurer le tissu économique entre ; d'une part, les secteurs concurrentiels ouverts vers l'extérieur bénéficiant, selon un rapport de la BM de 2004 de « généreux privilèges » avec les « interventions discrétionnaires du gouvernement » et le « pouvoir des initiés » ; et, d'autre part, des secteurs fragiles peu préparés et partiellement informels, par exemple le textile. L'investissement direct étranger s'est accru mais n'a pas significativement augmenté l'investissement productif ou l'emploi. Conjugués au pic démographique (cf. plus haut) ces facteurs ont conduit au maintien d'un chômage élevé ne touchant pas que les plus vulnérables.

La Tunisie s'est ainsi développée sur le plan socioéconomique avec un fort déséquilibre, l'urbanisation s'est fortement accrue sur la bande littorale orientale, entre Bizerte et Gabès , et le centre-est avec les plus grandes infrastructures économiques ; laissant une partie de la population en marge du développement. Il a eu des conséquences toujours néfastes pour la croissance actuelle. La priorité donnée avant la révolution à une politique industrielle stimulée par des incitations sélectives a créé des distorsions et freiné l'émergence du secteur privé avec notamment, dans les faits, des barrières à la concurrence: nécessité d'approbation ministérielle ou interdiction d'investir dans certains secteurs⁷ ; d'autant que, dans le même temps, la dégradation de la situation des banques, en particulier publiques, se traduisait par un manque de financement. Ces éléments sont complétés par des données figurant dans les paragraphes 1 à 4 de l'annexe 5.

Les évènements politiques de la période couverte par le PEFA

Les conséquences de cette évolution ont sans doute été aggravées par l'absence de réelle démocratie, la corruption rampante, une fraude fiscale et une « informalité » grandissante. De plus avec les présomptions croissantes de népotisme sous la présidence de Ben Ali, de nombreuses voix ont accusé le couple présidentiel et certains de ses proches de prendre le contrôle de pans entiers de l'économie. C'est dans ce contexte que s'est déclenché, fin 2010, le premier des « printemps arabes », c'est aussi le seul ayant conduit à une démocratie.

⁶ Avec l'entrée en vigueur de l'accord de libre-échange conclu avec l'UE en 1995

⁷ Des rapports récents de plusieurs organisations internationales estiment leur part à plus de 50% de l'économie. L'équipe s'est notamment appuyée sur eux pour ce 2.1.2.

La révolution et la transition démocratique

Décembre 2010 : M. Bouazizi déclenche la révolution en s'immolant pour protester contre l'absence de démocratie et d'opportunités.

Janvier 2011 : le Président Ben Ali s'exile après les manifestations; le Premier ministre M. Ghannouchi met en place un gouvernement intérimaire d'unité nationale qui démissionne en février. Il est remplacé par M. Essebsi, ancien ministre et président de la Chambre des députés.

Octobre 2011 : élections à l'Assemblée constituante remportées par le parti islamiste modéré Ennahda (41 % des sièges).

Décembre 2011 : gouvernement de coalition dirigé par M. Jebali, d'Ennahda.

Mai 2012 : Premiers actes terroristes, affrontements entre extrémistes salafistes et forces de sécurité dans le nord-ouest⁸.

Août 2012 : La restriction des droits des femmes dans le projet de constitution entraînent des manifestations massives.

Février 2013 : L'assassinat de M. Belaid chef de l'opposition conduit à des manifestations violentes. Le Premier ministre démissionne après le rejet par son parti d'un gouvernement technocrate. M. Laarayedh, également d'Ennahda, lui succède.

Juillet 2013 : manifestations de masse après l'assassinat de M. Brahmi, dirigeant de la gauche.

Janvier 2014 : Adoption de la nouvelle constitution, formation d'un gouvernement technocrate dirigé par M. Jomaa.

Octobre 2014: Premières élections législatives libres et transparentes gagnées par le parti laïc Nidaa Tounes, 39 % des sièges; Ennahda 31 %.⁹

Décembre 2014 : M. Essebsi, chef de Nidaa Tounes, remporte la présidentielle.

Février 2015 : Premier gouvernement de l'après-transition dirigé par M. Essid (indépendant) soutenu par une coalition Nidaa Tounes, Ennahda, UPL (centre) et Afek Tounes (centre-droit).

Mars et juin 2015 : Attaques terroriste du Musée du Bardo puis d'un hôtel à Sousse. En juillet l'état d'urgence est rétabli, des pays recommandent de ne pas se rendre en Tunisie.

Source : mission à partir de l'article IV du FMI

La situation économique des dernières années :

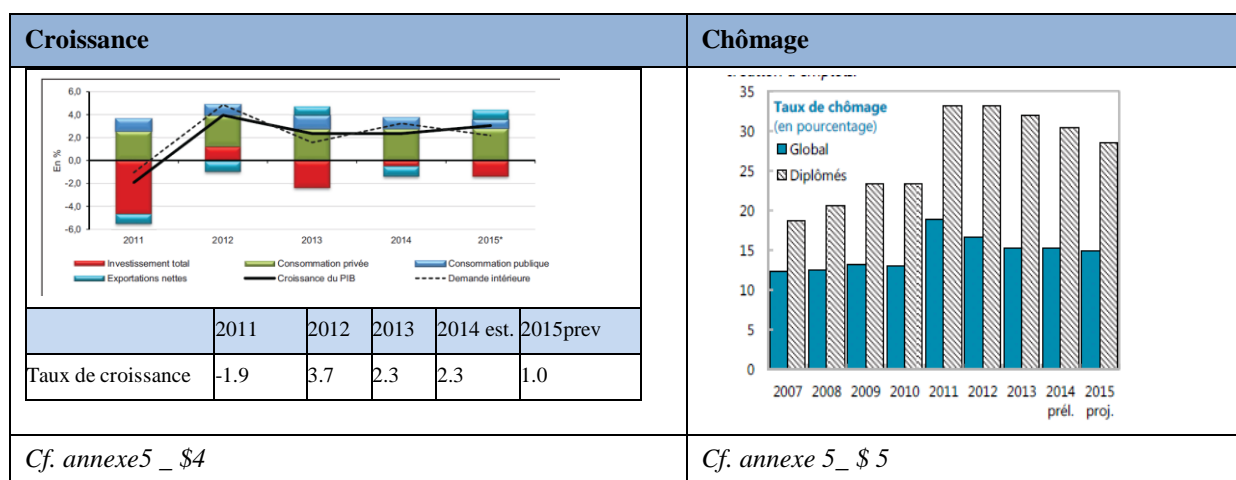
Les années couvertes par le PEFA (2011-2013) et les suivantes ont eu pour toile de fonds une transition politique longue et compliquée qui s'est achevée avec succès début 2014 ; une conjoncture internationale initialement déprimée ayant un impact négatif sur celle de la Tunisie. Lorsqu'elle a pu espérer une reprise liée à celle intervenue en Europe (70% des échanges) ou aidée par la baisse des prix du pétrole, son rebond a été contrarié par des tensions sociales croissantes et la montée du risque terroriste qui s'est matérialisé en 2015. Ces facteurs contribuent fortement à la pérennisation de déséquilibres encore importants.

⁸ Le Mont Chaambi est depuis avril 2014 « zone militaire fermée » avec une coopération algéro-tunisienne, en juillet 2014 15 soldats y ont été tués.

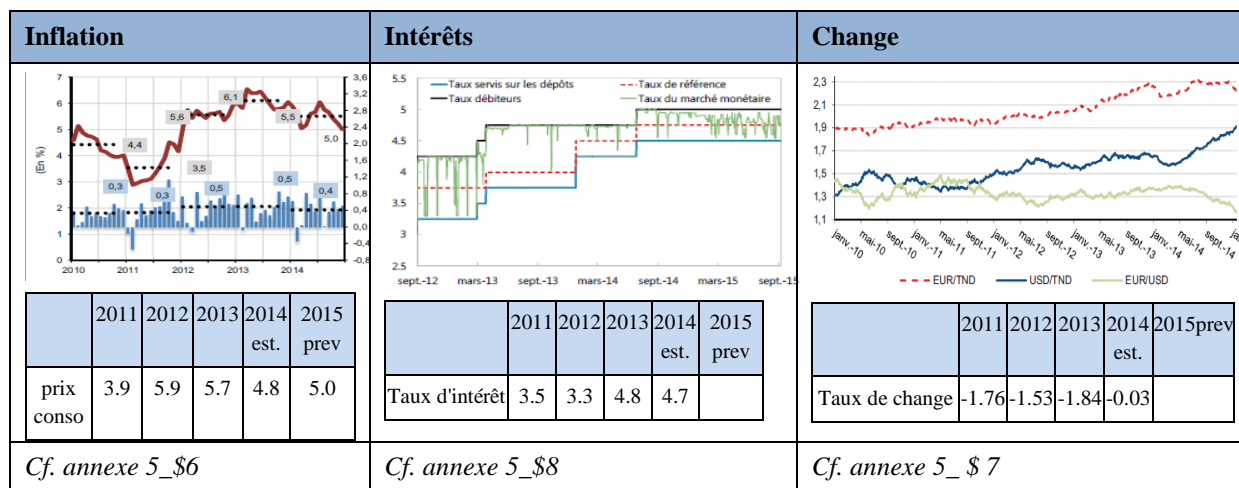
⁹ Les 13 autres partis ont 30% des 217 sièges : Union patriotique libre (16); Front Populaire (gauche, 15); Afek Tounès (8) ; Congrès pour la République (centre-gauche, 4); Al Moubadara (3) Ettakatol (social-démocrate) n'en n'a plus aucun

Pour rester limités les développements qui suivent sont complétés, et illustrés, par les paragraphes 5 à 10 de l'annexe 5. Des données complémentaires sur la dette publique sont présentées dans « l'éclairage » de l'indicateur PI 13.

La croissance qui s'était fortement redressée en 2012, après une contraction du PIB de 1,9 % en 2011, s'est ensuite stabilisée à 2,3 %. Ce début de reprise s'est nettement affaibli en 2015 avec le ralentissement de l'industrie manufacturière, la chute du tourisme et de longues grèves dans les phosphates. La LFC d'aout 2015 en a pris acte en révisant l'hypothèse de croissance de 1% contre 2,3% pour la LFI. Même si le taux de chômage, passé de 13 % en 2010 à 18,9 % en 2011, s'est réduit à 15,2% avec notamment la création d'emplois dans le secteur public et de la baisse du taux d'activité, il reste élevé et touche fortement les jeunes (35 %), les titulaires d'un diplôme universitaire (30 %) et les femmes (22,2 %). La croissance actuelle est clairement insuffisante pour le réduire massivement et durablement.

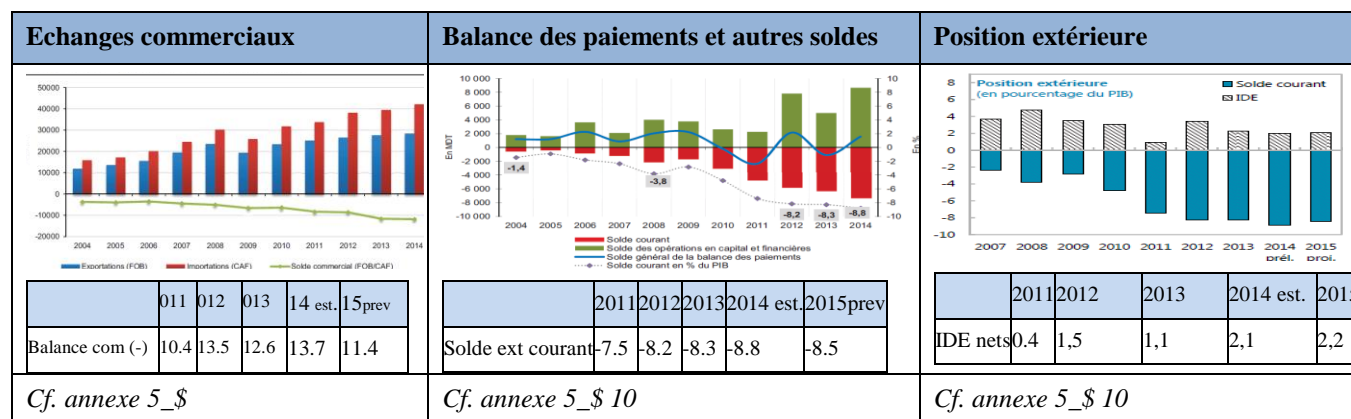


Après un record de 6,6 % en juin 2013, l'inflation est retombée à 4,8 % fin 2014 notamment du fait d'un gel des prix administrés, d'une demande faible et de la poursuite d'une politique monétaire prudente par la BCT. Aidée par la chute des prix mondiaux des produits de base, elle a contenu l'inflation en relevant progressivement son taux directeur de 3,5 % en 2012 à 4,75 % mi 2014. Cette politique a également contribué à ramener progressivement les taux d'intérêt réels à un niveau positif. La BCT a, pour les banques pouvant apporter le collatéral garantissant leurs emprunts, compensé la tension sur la liquidité lié au fléchissement de l'activité par un refinancement direct. La dépréciation du dinar des dernières années s'est récemment ralentie puis annulée. Sa liquidité reste cependant contrainte par les interventions de la banque centrale, le marché des changes étant de taille modeste. Elle doit notamment vendre des devises pour lisser des fluctuations venant d'importations énergétiques irrégulières et elle a fortement contribué à calmer le marché après les attentats de 2015.



Les déséquilibres extérieurs importants et persistants sont un point d'inquiétude majeur. Le traditionnel déséquilibre commercial de la Tunisie a été, dans un premier temps, accru par le contexte économique international morose ses importations -produits énergétiques et biens d'équipement- étant peu flexibles. Le bénéfice de la baisse des prix mondiaux du pétrole a ensuite été plus qu'annulé par la hausse des importations des produits manufacturés et alimentaires. Enfin la baisse du pétrole et la diminution des importations liée à la faible croissance n'a pas, comme initialement espéré, réduit significativement le déficit courant historique de 2014 (8,8%). Début 2015 deux mois de grèves ont diminué la production de phosphates, puis les attentats ont drastiquement réduit les recettes touristiques.

Par contre, même si les investissements directs étrangers, concentrés dans l'énergie, restent faibles l'aide internationale et l'accès aux marchés internationaux sont des signes positifs. Le pays a ainsi émis en janvier 2015, une euro-obligation à 10 ans d'1Mds USD, à 5,875 %, sans garantie d'un tiers pour la première fois depuis 2007.



Les risques sur l'avenir de la Tunisie et de son régime démocratiques restent donc importants. Au plan interne le principal est indéniablement la persistance d'importantes tensions sociales et un mécontentement croissant lié à la détérioration du pouvoir d'achat qui conduit la population à s'interroger sur la politique gouvernementale. L'environnement proche, avec la longue crise libyenne et des réfugiés estimés à près de 500 000 dans la zone frontalière pèse également. Le risque terroriste est évidemment majeur, en termes de vies humaines, mais aussi par ses conséquences économiques voire son impact potentiel sur une déstabilisation de la société tunisienne. Ces facteurs nuisent évidemment au regain de confiance lié à la fin de la transition. Ils pourraient aussi avoir un impact sur les investisseurs ou les conditions du financement international.

II.2 Les objectifs financiers et budgétaires

Ce contexte explique que la politique budgétaire ait été fortement sollicitée pendant toute la période. Le tableau ci-dessous en récapitule les principaux agrégats.

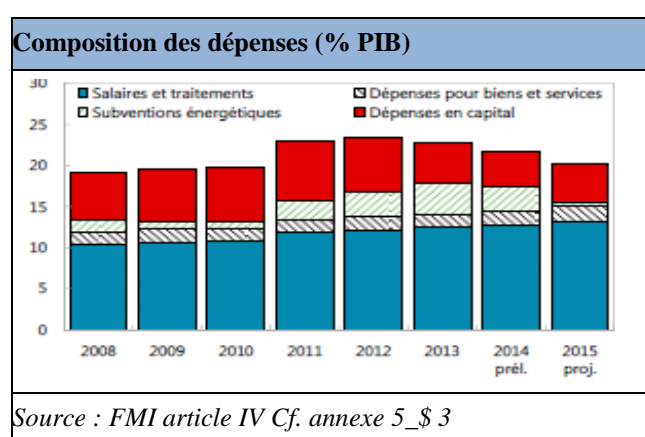
		2011	2012	2013	2014	Prov.2015	L.FI 2016
Déficit	MDT	-2 127	-3 853	-5 207	-4 074	-4 100	-3 664
	% PIB	-3,3%	-5,5%	-6,9%	-5,0%	-4,8%	-3,9%
Pression fiscale	% PIB	21,1%	21,7%	23,1%	21,6%	21,9%	21,1%
Dettes publiques	MDT	28 780	31 418	34 987	41 054	46 108	50 354
	% PIB	44,6%	44,7%	46,6%	50,8%	53,9%	53,4%

Source : MF (déficit selon les normes internationales : hors privatisation, dons extérieurs et revenus confisqués)

Il appelle deux remarques : du fait de la structure du secteur public tunisien (cf. sous-section 2.3) les agrégats de l'administration centrale utilisés par le PEFA sont ceux de la loi de finances. Comme indiqué dans PI 27 la Tunisie présente ses résultats conformément à ses normes internes (base caisse de la seconde ligne du tableau) mais aussi dans une forme compatible avec les présentations internationales (première ligne).

Après la détérioration de la période 2010–2012 et le relâchement consécutif à la révolution le pays a entrepris un assainissement de ses finances publiques qui a progressivement réduit le déficit structurel avec notamment en 2014 une importante mobilisation des recettes (contribution exceptionnelle ...). Cet assainissement ayant été réalisé pendant une transition délicate nécessitant, pour aboutir, un le consensus, il n'est pas fondamentalement étonnant que ses modalités économiques et budgétaires n'aient pas été optimales. Il s'est traduit par une détérioration de la composition des dépenses nuisant sur certains aspects aux objectifs de la révolution. La question fondamentale est sans doute la capacité de la Tunisie à réaliser, à moyen terme les aspirations, qu'elle a dû différer à court terme.

En pratique la masse salariale (cf. éclairage de PI 22) et au moins jusqu'en 2014 (cf. PI 2) la compensation – dont le volet énergétique a été partiellement réformé¹⁰ fin 2014 – ont nettement augmenté.



Cet accroissement des dépenses courantes s'est accompagné d'une sous-exécution quasi constante de l'investissement (cf. éclairage de PI 11) et d'améliorations limitées de la situation des plus vulnérables

¹⁰ Par une formule asymétrique d'ajustement automatique en cas d'augmentation cumulée de 6 dollars du baril sur un trimestre subventions qui, critiquée, pourrait à terme être transformée en une formule symétrique lissant les fortes fluctuations des prix internationaux.

même si le programme national d'aide aux familles nécessiteuses (PNAFN) touche aujourd'hui 235 000 familles, près de 60 % de la population pauvre, soit deux fois plus qu'en 2010 et que les transferts ont été triplés, même si leur niveau est toujours loin d'être suffisant.

La LFC d'août 2015 s'est traduit par un léger relâchement budgétaire pour limiter l'impact de la baisse d'activité. Selon le chiffrage du gouvernement elle devait conduire à un accroissement du déficit de 0.2% du PIB, soit, pour l'exercice 2015, un déficit structurel de 3,5 % et un global de 6% du PIB. Les mesures en dépense étaient principalement l'accroissement de 0.2 % du PIB s'ajoutant à celui de 0.3% en LFI des dépenses de sécurité ; de nouvelles mesures de soutien au secteur touristique (0.2 %) et un programme de relances des PME (0.3%). La disposition majeure, l'augmentation des salaires est détaillée dans l'éclairage de PI 22.

L'assainissement devait être repris en 2016, la mission n'a pas examiné le PLF correspondant.

Le tableau du cadre 2015 du PEFA sur les dotations par secteurs des exercices sous revue est le suivant :

Tableau 2: 2 dotations effectives par fonction (dépenses réalisées)

Ventilation fonctionnelles des dépenses (décaissement) (en % du total de celles alloués aux MDA)	2011	2012	2013
Intérieur	8,6%	9,7%	9,1%
Défense nationale	5,9%	5,6%	5,8%
Finances, développement, planification, coopération internationale	5,2%	5,8%	6,1%
Agriculture	5,5%	5,8%	4,4%
Industrie, commerce et artisanat	17,9%	19,7%	26,0%
Equipement, aménagement du territoire, domaines	5,7%	4,8%	4,4%
Santé	6,5%	6,7%	6,4%
Affaires sociales, affaires de la femme et famille	3,0%	3,6%	3,4%
Education, enseignement supérieur et recherche scientifique	24,2%	23,0%	21,4%
Total des dotations allouées à des MDA	100,0%	100,0%	100,0%
Pour mémoire total des dotations allouées aux MDA (MDT)	17 205	19 421	100,0%
Pour mémoire total (incluant intérêts et remboursement du principal de la dette) (MDT)	20 574	23 484	23 484

Source : mission, cf.annexe 8

Le tableau suivant récapitule leur ventilation économique ; les nomenclatures sont traitées dans l'indicateur PI 4.

Tableau 3: dotations effectives par ventilation économique (dépenses réalisées)

Ventilation des dépenses effectives (décaissement) selon la classification économique (hors principal et fonds)	2011	2012	2013
Dépenses économiques	%	%	%
Rémunération publique	44%	44%	43%
Moyens des services	5%	5%	4%
Interventions publiques	22%	25%	30%
Dépenses de gestion imprévues et non réparties	2%	3%	0%
Intérêts de la dette	7%	6%	6%
Investissements directs	8%	8%	8%
Financement public	10%	10%	7%
Dépenses développement imprévues non réparties	3%	1%	0%
Dépenses de développement sur ressources extérieures affectées	3%	2%	2%
Dépenses totales hors principal de la dette et fonds	100%	100%	
Pour mémoire dépenses totales hors principal et fonds M DT(MDT)	17258	19848	22417
Pour mémoire dépenses totales hors principal (MDT)	18370	20695	23129
Pour mémoire Dépenses totales (MDT)	20 574	23 484	26 133

Source : mission, cf. annexe 8

Sur la période couverte par le PEFA, les taux de change ont été les suivants :

	2011	2012	2013
Dollar (Etats Unis)	1,4079	1,5618	1,6253
Euro	1,9582	2,0081	2,1595
<i>Source : BCT (moyennes annuelles des cours du marché interbancaire)</i>			

Enfin, pour mémoire, le PIB aux prix courants a été le suivant :

MDT	2011	2012	2013
PIB (prix courants)	64690	70658	76350
<i>Source : MF</i>			

II.3 La structure du secteur public en Tunisie

Cette description a été réalisée par l'équipe sur la base d'informations publiées et d'entretiens, l'administration n'ayant pu fournir l'intégralité des données quantifiées sur le poids des composantes du secteur public. Dans le GFS 2014 il couvre : le gouvernement central ; les organismes à but non lucratif qu'il contrôle¹¹, les échelons « déconcentrés » et les entreprises publiques financières et non financières.

¹¹ De nombreuses entreprises publiques fournissant des services ou subventions hors marché, qui seraient retraitées par le GFS en organismes non-lucratifs d'Etat, sont considérées ici comme des EP

La protection sociale, notamment la sécurité sociale, est en Tunisie un secteur spécifique des administrations publiques. Les organismes le constituant sont financés par des cotisations fonction, comme les prestations, des régimes. Les entités « tête de réseau » sont de droit privé avec une comptabilité commerciale ; ce sont la caisse nationale de retraite et de prévoyance sociale (fonctionnaires et certains agents du secteur public); la caisse nationale de sécurité sociale principalement pour le secteur privé (salariés et non-salariés). La Caisse nationale d'assurance maladie couvre les assurés sociaux (publics et privés) sur le plan sanitaire avec notamment des indemnités maladie et de couche et les accidents du travail et maladies professionnelles. Par contre, à la différence de systèmes comparables, les structures hospitalières et de santé sont, en simplifiant, des établissements publics administratifs (cf. notamment PI 10) financés par l'Etat.

Le gouvernement central¹² compte trois institutions : services de la présidence, de l'ARP et du premier ministre¹³, et 23 départements ministériels pouvant avoir des services déconcentrés¹⁴. La loi de finances 2013 couvrait en outre 32 fonds du Trésor. Le gouvernement central a aussi 2505 établissements publics de natures diverses mais assimilables à des EPA (cf. PI 6 et PI 10). Pour les EPA dont le budget est rattaché pour ordre à celui de l'Etat, le total des recettes prévues en 2013 était de 887,0 M DT. Enfin les entreprises publiques, financières et non financières, étaient, selon le MF, de 104 en 2013 dont 20 représentants 80% de l'activité du total.¹⁵ Leurs ressources auraient été de 31,11 Mds DT en 2012 (cf. PI 10 et PI 12).

Les administrations décentralisées : En Tunisie elles sont organisées autour de 26 conseils communaux gérant des municipalités instituées par décret regroupant des territoires urbains. Les zones non couvertes ont des conseils ruraux dont les membres sont désignés par le gouverneur. Au niveau supérieur les conseils régionaux¹⁶ présidés par les gouverneurs, sont des instances consultatives sur les questions relevant des gouvernorats comme niveau déconcentré (maintien de l'ordre et foncier urbain). Ils ont été remplacés, en 2011, par des comités composés de représentants de la société civile, prélude à une relative décentralisation. Il y avait sur la période 24 gouvernorats « régions » et 264 municipalités passées en 2015 à 285 avec la « municipalisation » du territoire. En 2013, les communes et conseils régionaux, outre des ressources propres, ont été financés par l'Etat, notamment par des transferts, pour un total de 416 M DT (cf. PI 7).

Les éléments sur les finances publiques consolidées 2013 transmises par l'administration sont les suivantes, elles n'excluent pas des flux croisés ou doubles comptes¹⁷.

Situation des finances publiques consolidées (Etat, caisses de sécurité sociale et collectivités locales) (MDT)					
Désignation	2013				
	ETAT brut	CSS	TOT.P. Cons.	FIN.LOC.	TOT.G. Cons.
Recettes & Dons	19840,9	6640,5	26481,4	1706,3	26773,6
Dép. & Prêts Nets	23274,0	6881,6	30155,6	1302,1	30043,6

La mission a tenté d'établir le tableau du secteur public, les flèches rouges illustrent les crédits

12 Les chiffres cités dans cette sous-section 2.3 sont ceux de 2013

13 Souvent aussi considéré comme un ministère.

14 L'action déconcentrée de l'Etat est réalisée par 24 gouvernorats, 264 délégations et 2073 secteurs

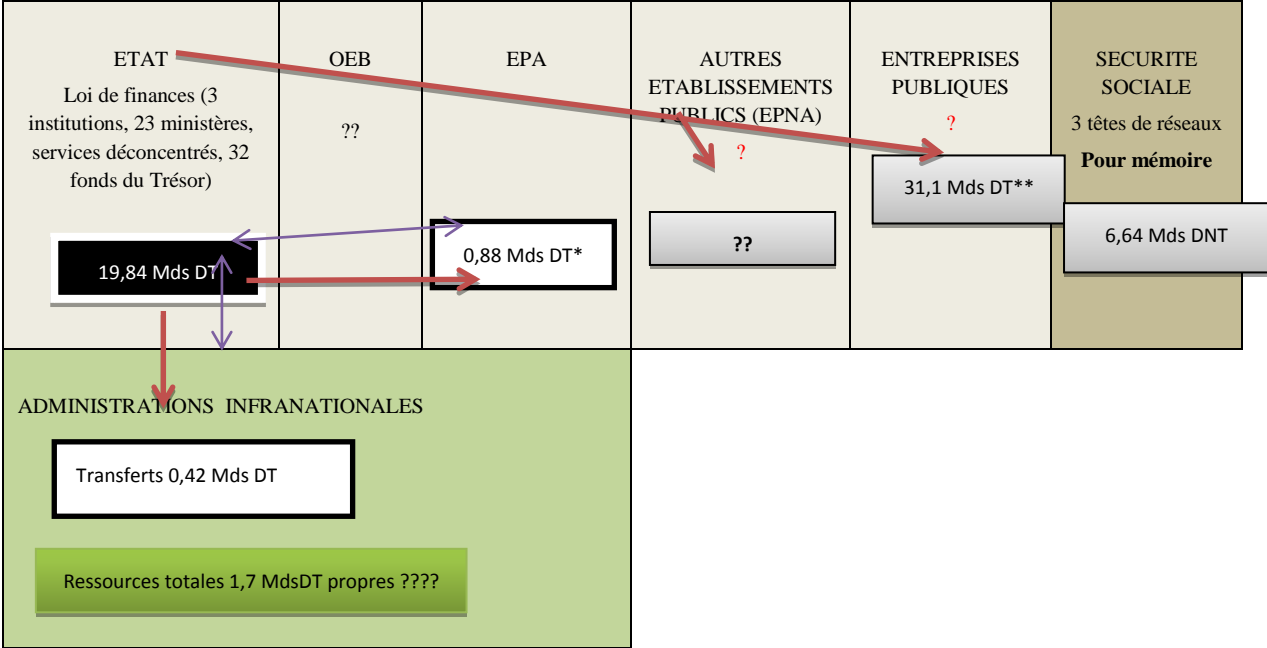
15 Cf. Banque Mondiale, Pour une meilleure gouvernance des entreprises publiques en Tunisie, mars 2014

16 Ces informations sont notamment issues de "Organisation territoriale", août 2011, Institut des régions arides de Medenine A2DTRM, CIHEAM.

17 Les chiffres de l'Etat sont cohérents avec l'exécution 2013 (dépenses et recettes hors principal des emprunts) cf. annexe 8.

consacrés par l'Etat aux autres agents, les flèches violettes matérialisent les doubles comptes qui en résultent et sont de montant strictement équivalent. Les principales incertitudes sont relatives aux entreprises publiques et aux EPNA tant sur leur nombre (tous les EPNA ne sont pas assimilés aux entreprises publiques cf. PI 6), que sur leurs ressources. Il n'est pas certain que toutes les entreprises publiques soient recensées, notamment celles de second rang (cf. PI 10 et PI 12) ; et il en est de même des participations.

Tableau 4: Ressources 2013 en Mds DT (en réalisé sauf mention contraire)



Source : mission (référence des indicateurs intégrant les sources dans le texte), * : LFI, ** : 2012

Tableau 5: Structure financière de l'administration centrale (MDT) en 2013

2013 (PIB : 76,3 Mds DT)	Administration centrale			
	Unité budgétaire		Unités extrabudgétaires	Total global
	3 institutions, 23 ministères 32 fonds du Trésor	OEB 19 fonds spéciaux	2505 EPA et EPS, ???EPNA	
Recettes	19841 MDT (exécution)	131 MDT + ????	887 MDT (prévision, de l'Etat) + ????	19841 MDT (exécution)
Dépenses	23374 MDT (exécution)		?????	23374 MDT (exécution)
Transferts	-420 MDT (en exécution, aux collectivités locales) -887 MDT (en prévision, aux EPA)			
Passifs	Non recensés			
Actifs financiers	Pas de certitude de recensement exhaustif ; pour ceux qui le sont valorisation à la valeur brute et non à la valeur nette (cf. PI 12 (i))			
Actifs non financiers	Pas de certitude de recensement exhaustif, pour la plupart non valorisés			

Source : mission à partir des indicateurs mentionnés dans le texte ci-dessus.

II.4 Le cadre juridique et institutionnel de la GFP

La Constitution de janvier 2014 a des conséquences sur la GFP mais renvoie à des textes de niveau inférieur, lois organiques notamment qui n'avaient, fin 2015, pas encore été modifiés. De ce fait, sur la période couverte par le PEFA, le cadre juridique et institutionnel de la GFP a peu évolué depuis l'évaluation de 2010. Les développements ci-dessous sont complétés et précisés par l'annexe 6.

Le cadre juridique de la GFP

La constitution. Après le déclenchement de la révolution en décembre 2010 la Tunisie est entrée dans une phase de transition¹⁸ qui, en matière de GFP, a continué de s'inscrire dans la constitution de 1959, la loi sur l'organisation des pouvoirs publics du 23 décembre 2011 ne comportant aucune disposition en la matière. La sortie de cette transition a été symbolisée par l'adoption de la Constitution du 26 janvier 2014.

La dernière grande modification de la constitution de 1959¹⁹ date de 2002²⁰, le régime devenant bicaméral et semi présidentiel sans limitation des mandats du président de la République.

La transition s'y est inscrite pendant 3 mois : s'appuyant sur ses articles 56 (empêchement provisoire du président), puis 57 (empêchement définitif) le président de la chambre des députés en a, jusqu'en mars 2011, exercé la fonction et a conduit l'exécutif provisoire par un décret-loi n°6 du 18 février 2011 (article 28). Ce texte crée l'Instance supérieure pour la réalisation des objectifs de la révolution,

18 Cf. encadré de la section 2.1 sur ses principales étapes.

19 Elle avait avant été modifiée 10 fois.

20 La réforme constitutionnelle de 2008 a porté sur l'article 20, conditions pour être électeur.

de la réforme politique et de la transition démocratique (ISFOR) composée de représentants de partis politiques, de groupements de la société civile et de personnalités indépendantes avec un rôle « d'organe de délibération ».

En mars 2011, après l'annonce de l'élection, en juillet, d'une assemblée constituante, le décret-loi n°2011 du 23 mars 2011 a suspendu la constitution de 1959 et institué une « organisation provisoire des pouvoirs publics ». Le Parlement et le Conseil constitutionnel ont été dissout, le Président par intérim légiférant (article 4 alinéas 6 8) par décret-loi après délibération du Conseil des ministres.

Après son élection finalement intervenue le 23 octobre 2011, l'Assemblée constituante a adopté une loi sur l'organisation des pouvoirs publics (loi du 23 décembre 2011) lui donnant des pouvoirs étendus.

Enfin, après deux ans de débats, la nouvelle Constitution du 26 janvier 2014 a conduit à des élections législatives en octobre 2014 suivies d'une présidentielle en décembre ; le gouvernement a été formé en février 2015.

Les textes juridiques relatifs à la gestion des finances publiques :

Si l'organisation juridique et politique des pouvoirs publics ont été profondément modifiée à plusieurs reprises, cela n'a pas encore été le cas, comme indiqué, des textes régissant la gestion des finances publiques.

La loi organique sur le budget (LOB)²¹ de 2004, ayant valeur de « constitution » budgétaire de l'Etat, reste en application tant que le projet introduisant les budgets de programme n'a pas été adopté. Courte elle consacre le rôle essentiel du Ministère des finances dans la préparation des projets de lois de finances et leur exécution. La partie relative aux dispositions générales définit la nature économique et la nomenclature budgétaire des dépenses et recettes, les grands principes budgétaires traditionnels ou les crédits de paiement et d'engagement. Les dérogations autorisées à l'universalité budgétaire sont précisés (budgets des EPA rattachés pour ordre à celui de l'Etat) comme celles à l'unité budgétaire (fonds spéciaux du trésor financés par recettes affectées, fonds de concours et fonds spéciaux). Pour la préparation du budget elle dispose que le projet est élaboré par le MF et arrêté par le président de la République, après délibération du conseil des ministres, et définit les dispositions obligatoires en recettes, dépenses et opérations financières ainsi que les documents devant être transmis au législateur. La partie relative à l'examen par le Parlement impose une délibération détaillée et globale et limite leur droit d'amendement aux propositions n'augmentant pas le déficit. Le MF est responsable de l'exécution qu'il maîtrise notamment par la possibilité de modification des autorisations en cours d'exercice. Il doit préparer, pour adoption par le législatif, une loi de règlement.

Le code de la comptabilité publique, deuxième texte général fondamental, a également été peu modifié sur la période récente²². Ses 286 articles à valeur législative²³ fixent de manière très détaillée les règles d'exécution, de contrôle et de comptabilisation des opérations financières et comptables des budgets des entités publiques. Il distingue pour l'Etat le budget général, les budgets annexes, ceux des établissements publics qui lui sont rattachés pour ordre et relèvent de la LOB, et ceux des autres établissements publics autres. Le budget des collectivités locales fait l'objet d'une loi.

Les principes généraux communs sont fixés au titre I du code. Les titres II et suivants fixent leur

21 Loi organique n°2004-42 du 13 mai 2004 portant modification et complétant la loi organique du budget n°67-53 du 8 décembre 1967.

22 Le code indique, dans la table chronologique, qu'il aurait été modifié 21 fois depuis 1973 mais la liste ne mentionne pas celles introduites par la LF de décembre 2009 qui sont dans le texte, ni celles de la loi n°2012-12 du 25 septembre 2012.

23 Loi n°73-81 du 31 décembre 1973 promulguant le code de comptabilité modifiée par la loi n°96-86 du 6 novembre 1996.

application à l'Etat, aux établissements publics, aux collectivités publiques locales, et les règles dérogatoires ou spéciales prévues pour ces entités.

Les principes généraux sont ceux des systèmes de GFP fondés sur la séparation des ordonnateurs et comptables.

Principes fondamentaux d'exécution, contrôle et comptabilisation des opérations financières et comptables publiques

- Les opérations sont exécutées en gestion (avec une journée complémentaire jusqu'au 20 janvier)
- Les fonctions d'ordonnateurs et de comptables sont séparées.
- Sauf exception, avant d'être payées, les dépenses sont engagées, liquidées et ordonnancées.
- Les ordonnateurs engagent, liquident et ordonnancent les dépenses et tiennent une comptabilité de leurs opérations. Ils sont contrôlés par l'assemblée délibérante, le contrôle des dépenses publiques, et le ministre des finances ; la Cour des comptes a une « mission de surveillance ».
- Les comptables publics sont chargés du recouvrement des recettes, du paiement des dépenses, de la garde et de la conservation des fonds, valeurs, produits et matières. Nommés par le ministre des finances ils en relèvent directement et exclusivement. En charge du contrôle de la régularité (financière) des recettes et dépenses des organismes et de celle de la gestion de leur patrimoine ils sont personnellement et pécuniairement responsables de leurs opérations avec, pour les recettes et dépenses, des contrôles règlementairement définis (respectivement articles 136 et 188).
- Le contrôle administratif de leur gestion relève du ministre des finances, le contrôle juridictionnel de la Cour des comptes.
- Les comptables exécutent les opérations de trésorerie ; les modalités de gestion et de fonctionnement des comptes, ouverts dans leurs écritures sont fixées par "le ministre des finances ou celui ayant reçu délégation", et, pour les comptables spéciaux des budgets annexes, le ministre dont ils relèvent.
- Les fonds du Trésor sont déposés à la BCT et, à l'étranger, dans les établissements bancaires.

Les autres textes peu nombreux (contrepartie de l'étendue et du détail du code) sont dans le tableau ci-dessous.

Textes généraux	
Loi n°67-53 du 8 décembre 1967 portant loi organique du budget modifiée notamment par la loi n°2004-42 du 13 mai 2004;	
Comptabilité	
-Décret du 14 mai 2007 modifiant le décret du 23 avril 1991 sur l'organisation du ministère des finances; modifié et complété par un décret du 7 octobre 2011	-Décret n°70-572 du 20 novembre 1970 fixant la nomenclature des dépenses pouvant être payées par avance de trésorerie, complété par un décret du 24 février 1983.
-Décret du 9 mars 2004 sur le règlement des dépenses de gestion	-Article 87 de la loi de finances 2014 modifiant l'article 68 du code de la comptabilité publique (Création du Conseil National des normes des comptes publics et révision du système comptable de l'Etat, des Collectivités locales et des établissements publics
-Instruction générale n°8 du 12 décembre 1985, attribution et gestion financière et comptable de la paierie générale de Tunisie ;	
-Décret n°2006-995 du 3 avril 2006 modifiant et	

Textes généraux	
complétant le décret du 22 mars 1999, postes comptables du Ministère des Finances	soumis au code de la comptabilité publique)
Personnel	
-Loi du 12 décembre 1983 portant statut général des personnels de l'Etat, collectivités publiques locales et établissements publics administratifs, modifiée et complétée notamment le décret-loi du 23 septembre 2011	
Economie	
- Loi n° 2007-69 du 27 décembre 2007, relative à l'initiative économique	-Codes des investissements financiers ; d'incitation aux investissements (loi n° 93-120 du 27 décembre 1993) modifié ou complété par la loi du 26janvier 2009,
Impôts	
-Loi °89-114 du 30 Décembre 1989, code IRPP et IS -Loi du 9 Août 2000, code des droits et procédures fiscaux	-Code de la TVA du 2 juin 1988, modifié ou complété notamment par la loi du 22 décembre 2008 (LFI 2009) -Loi N°88-62 du 2 Juin 1988 sur le droit de consommation.
Douanes	
-Code des douanes de 2008 promulgué par la loi n° 2008-34 du 2 juin 2008	
Collectivités locales	
-L O des communes (loi n°75-33 du 14 mai 1975), modifiée par les lois des 25 avril 1985, 30 mai 1991, 24 juillet 1995, les LO du 18 juillet 2006 et du 4 août 2008 -Loi 75-35 du 14 mai 1975 portant LO du budget des collectivités locales modifiée notamment par la LO n°2007-65 du 18 décembre 2007. -Loi organique du 4 février 1989, conseils régionaux, modifiée ou complétée notamment par la loi organique du 28 janvier 2002.	-Décret n° 2014-3505 du 30 septembre 2014, conditions d'attribution des prêts et subventions par la caisse des prêts et de soutien des collectivités locales. -Loi N°97-11 du 3 Février 1997, promulgation du code de la fiscalité locale -Décret n°76-668 du 6 août 1976, contrôle des dépenses des conseils de gouvernorats et des communes -Code de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme (loi 28 novembre 1994).
Etablissements et entreprises publiques	
-Loi organique du budget n°1967-53 du 08 décembre 1967 modifiée par la loi organique n°2004-42 du 13 mai 2004 (articles 17 et 18)-	-Loi no 89-9 du premier février 1989, participations et entreprises publiques
Contrôles	
-Loi 68-8 du 8 mars 1968, organisation de la Cour des comptes modifiée notamment par la LO n°2008-3 du 29 janvier 2008; -Décret n°71-218 du 29 mai 1971, fonctionnement de la Cour des comptes ; -Loi n°85-74 du 20 juillet 1985, définition et sanction des fautes de gestion à l'encontre de l'Etat, des EPA, des collectivités locales et entreprises publiques, création d'une cour de discipline financière modifiée ou complétée notamment par la loi n°88-54 du 2 juin	-Décret n°89-1999 du 31 décembre 1989, contrôle des dépenses publiques modifié par le décret n°98-433 du 23 février 1998; -Lois et décrets sur le Haut Comité du contrôle administratif et financier du3 mai 1993 -Décret no 2000-520 du 29 février 2000, modifiant et complétant le décret du 5 janvier 1982, statut particulier du contrôle général des finances -Décret-loi du 26 mai 2011, accès aux documents

Textes généraux	
1988. -Décret du 29 mai 1971, comptables dont les comptes, sont soumis à la Cour des comptes modifié par le décret n°86-820 du 22 août 1986 -Décret no 2000-2886 du 7 décembre 2000, contrôle général des finances	administratifs des organismes publics-
Marchés publics	
-Décret n° 2002-3158 du 17 décembre 2002 réglementation des marchés publics modifié par le décret n°2006-2167 du 10 août 2006	-Décret n°2014-1039 du 13 mars 2014 relatif aux marchés publics

Quatre textes importants sont intervenus depuis le PEFA précédent:

- Décret n°2012-2878 du 19 novembre 2012, relatif au contrôle des dépenses publiques ;
- Décret n°2013-5093 du 22 novembre 2013 relatif au comité de contrôle d'Etat ;
- Décret n°2014-1039 du 13 mars 2014 relatif aux marchés publics ;
- Décret n°2013-561 du 21 janvier 2013 relatif aux grands projets.

D'autres sont en projet :

- Loi organique sur le budget ;
- Loi organique sur la Cour des Comptes
- Décret fixant la composition et la gestion du Conseil national des normes des comptes publics.

Le cadre institutionnel de la GFP

Le cadre institutionnel de la GFP découle directement de ces textes notamment de la LOB de 2004 pour les rôles respectifs de l'exécutif, du législatif ou de la Cour des comptes. C'est également le cas pour celui du MF dans la préparation et l'exécution du budget. L'exécution fait intervenir, outre l'ordonnateur, le service de contrôle des dépenses dépendant de la Présidence du gouvernement, couramment appelé contrôle financier, avec un contrôle à priori avant l'engagement. Pour le paiement le comptable public assignataire réalise les contrôles principalement prévus par le code de la comptabilité publique. Le réseau de comptables de la DG CPR couvre les services de l'Etat, plus de 2000 établissements publics et, sous une casquette un peu différente les collectivités décentralisées. Le contrôle juridictionnel des comptabilités des comptables principaux, pratiquement tous en Tunisie, relève de la Cour des comptes qui a d'autres compétences (contrôle de gestion, ou de l'exécution ex post de la LF) détaillées dans PI 30 et PI 29. S'ajoute à ces acteurs une Cour de discipline financière, classique dans les systèmes francophones. L'annexe 7 précise les effectifs et principales fonctions de directions générales du ministère des finances.

II.5 Le cadre de contrôle interne

Ce volet est une des évolutions notables du cadre expérimental 2015 du PEFA. La situation²⁴ est de longue date sensiblement la même mais devrait être très sensiblement modernisée par la future loi

²⁴Cette partie utilise les analyses du rapport : "Examen du système de contrôle et d'audit de la Tunisie » de l'OCDE de 2014.

organique sur le budget. Ces évolutions, nécessaires, sont évoquées dans la partie V du rapport. La mission a essayé de donner les grandes lignes de l'environnement de contrôle²⁵, certaines de ses modalités concrètes sont développées notamment dans PI 22 et PI 24 et, de façon plus distante, dans PI23.

Les dispositifs renforçant **l'intégrité personnelle et professionnelle des responsables et du personnel** sont principalement le statut de la fonction publique²⁶, incluant un « code de conduite », qui, en substance, attribue le pouvoir disciplinaire au chef de l'administration. Ces dernières ont une ou plusieurs commissions administratives paritaires avec des membres élus par le personnel. Des instances de lutte contre la corruption ont été créées après la révolution.²⁷

L'engagement à un niveau de compétence est théoriquement assuré par le recrutement par concours et la formation continue prévus par le statut²⁸. La Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), rattachée au chef du gouvernement est chargée de la gestion des ressources humaines, la DGGRH (DG gestion des RH du MF) est notamment chargée des comptables publics.

Les **politiques et pratiques de ressources humaines** favorisant l'environnement de contrôle relèvent, comme indiqué, de la DGAFP ; la DGCPR a une action propre pour ses agents en particulier les comptables.

L'évaluation des risques est peu intégrée dans l'environnement de contrôle (cf. PI 24) qui repose sur le contrôle des transactions (acte par acte)²⁹. Il n'y a pas encore de cartographies de risques.

Les **Activités de contrôle** prévenant les risques sont prévues notamment par le code de la comptabilité publique, celles visant la réalisation des objectifs sont expérimentales avec le déploiement de la GBO.

Le **pilotage** permanent est assuré par le MF, notamment la DGCPR. Les instances de « vérification » sont nombreuses mais certaines comme le CGF (contrôle général des finances), le CGSP (contrôle général des services publics), le CGDE (contrôle général des domaines de l'Etat) s'apparentent davantage à des audits internes (cf. PI 25) qu'au contrôle interne. Même si leurs méthodes évoluent elles n'intègrent pas encore l'approche par les risques. Enfin les entreprises publiques relèvent du contrôle d'Etat, rattaché au Premier ministre, mais qui a des pouvoirs plus limités.

Ce dispositif de contrôle est davantage conçu pour contrôler/vérifier que pour évaluer et maîtriser les risques. Les réformes prévues sont conditionnés par l'adoption de la nouvelle loi organique.

25 Les mots en italique se rapportent aux thèmes du document sous tendant cette partie du cadre 2015 (Lignes directrices sur les normes de contrôle interne dans le secteur public, INTOSAI, Gov 9100.)

26 Loi n° 83-112 du 12 décembre 1983, portant statut général des personnels de l'Etat, des collectivités locales et des EPA.

27 Sur la période récente des organes de lutte contre la corruption ont été créés ; certains ont été « constitutionnalisés » (en 2014) notamment « l'Instance de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption. ». Elles s'ajoutent à l'Instance de lutte contre la corruption (INLUCC) de 2012 et à certaines décentralisées, comme les « Cellules de gouvernance et de lutte contre la corruption » créées par circulaire dans chaque département en 2012.

28 Par voie directe ou indirecte (notamment pour les cadres le concours d'entrée à l'ENA).

29 Conclusion du rapport de 2014 de l'OCDE cité ci-dessus.

III. Évaluation des systèmes, procédures et institutions de gestion des finances publiques

III.1 Dimension I : Crédibilité de la stratégie de finances publiques et du budget

Les indicateurs qui suivent (PI-1 à 3) mesurent les résultats produits par le système de gestion des finances publiques. Ils se centrent sur les résultats immédiats du système en comparant les dépenses et recettes effectives avec le budget initialement approuvé.

I. Crédibilité de la stratégie de finances publiques et du budget	
PI-1: Dépenses effectives totales par rapport au budget initialement approuvé	B
PI-2: Composition des dépenses effectives par rapport au budget initialement approuvé	D+
PI-3: Recettes effectives totales par rapport au budget initialement approuvé	D

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

Objectif :

Cet indicateur mesure l'écart entre les dépenses effectives et celles initialement approuvées. Il évalue si le système de GFP permet d'élaborer un budget réaliste et d'exécuter les dépenses conformément à l'autorisation parlementaire donnée lors du vote de la loi de finances initiale.

Indicateur/composantes		Note	Explication
PI-1 Dépenses effectives totales par rapport au budget initialement approuvé		B	Critères minima
(i)	Ecart entre les dépenses effectives et les dépenses initialement inscrites au budget	B	Les dépenses effectives de 2012 et 2013 ont été supérieures à celles des LFI de respectivement 7,2 et 2,5% ; celles de 2011, année de la révolution, de 14,4%

Justification de la notation

Composante unique: écart entre les dépenses effectives et les dépenses initialement inscrites au budget

Période de référence : trois derniers exercices budgétaires clos (2011, 2012, 2013).

Cet indicateur utilise **deux agrégats** :

- Les dépenses initialement prévues sont celles inscrites dans la loi de finances initiale de chacun des exercices concernés. Selon les critères du cadre PEFA 2015 toutes les dépenses sont prises en compte y compris celles financées par des recettes exceptionnelles (ou liées à des événements exceptionnels) ou de privatisation, les dons, les crédits provisionnels ou les intérêts de la dette, etc.
- Les dépenses totales sont celles effectivement payées (décaissées) et rapportées dans les états financiers annuels. En Tunisie l'exécution est suivie par le système informatique d'aide à la décision budgétaire ADEB qui retrace la chaîne de la dépense de l'engagement jusqu'à l'ordonnancement et la prise en charge par le comptable public. Ces dépenses prises en charge sont ensuite soit payées, soit retracées en instances ou en reste à payer (ou arriérés). Faute

d'interconnexion d'ADEB avec les logiciels « comptables », il enregistre comme « payés » les crédits consommés que les fonds aient été ou non décaissés par le comptable.

Dans le cas de la Tunisie :

- La présentation du budget inclue les dépenses « en dessous de la ligne » c'est-à-dire les opérations de trésorerie nécessaires au financement de la différence entre « dépenses en dessus de la ligne » et recettes. Ceci conduit notamment à retracer en « recettes » le principal des emprunts, qui n'en est pas une puisqu'il devra être remboursé. La mission a donc enlevé des agrégats budgétaires utilisés pour cet indicateur le principal des nouveaux emprunts et, par cohérence, les remboursements en capital retracés dans les dépenses.
- Lors des passages de la mission le compte général des administrations financières 2013, signé par le MF avait été transmis à la Cour des comptes, et était donc considéré comme définitif par l'exécutif. Bien que l'ISC ne se soit alors pas encore prononcée sur sa cohérence avec le compte de gestion 2013 la mission a estimé possible, et souhaitable, d'utiliser ce CGAF 2013. A défaut l'évaluation aurait dû être, pour l'essentiel, menée sur 2010- 2012 et non sur 2011-2013. Elle a ainsi retenu 2013 comme dernier exercice clos au sens du cadre PEFA. Ce choix n'a pas d'impact sur la notation. La Cour ayant publié³⁰ le 31 décembre 2015 son rapport sur la gestion 2013, la mission a vérifié que les chiffres étaient les mêmes que ceux du CGAF 2013.
- Pour les raisons évoquées plus haut la mission a estimé plus pertinent pour calculer les indicateurs, notamment PI 1 et PI 2, d'utiliser les fonds décaissés, non les crédits consommés ; et pour les recettes (cf. PI 3 notamment) celles effectivement recouvrées. Lors de ses travaux les projets de lois de règlement 2011 et 2012 étaient disponibles et retraçaient ces encaissements et décaissements. Pour l'exercice 2013 c'est, comme indiqué, le CGAF 2013 qui été utilisé. Ces données en caisse ont été pour les trois premiers indicateurs du cadre comparées à celles des lois de finances initiales 2011 à 2013. Les calculs sont détaillés en annexe 8.

Le tableau ci-dessous récapitule, pour les exercices 2011 à 2013 les dépenses prévues en LFI, celles décaissées et l'écart entre ces deux agrégats. Sur ces trois années les dépenses effectives ont été supérieures à celles prévues de respectivement 14,4%, 7,2 % et 2,5% ce qui conduit à attribuer la note B à cet indicateur.

Dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé			
Année	Dépenses initialement approuvé (M DT)	Dépenses effectives (M DT)	Variation globale (%)
2011	16 795	19 216	14,4%
2012	20 070	21 513	7,2%
2013	23 832	23 247	2,5%

Source: lois de finances initiales ; projet de lois de règlement 2011 et 2012, CGAF 2013. Calculs en annexe 8.

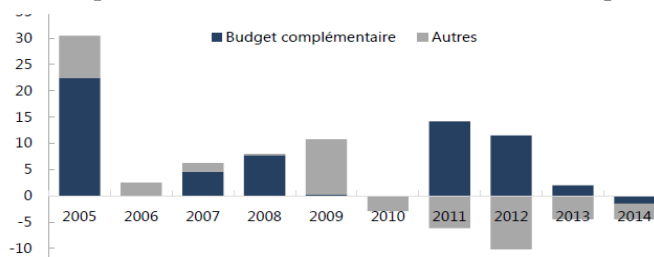
Malgré la révolution de 2011 et ses suites la crédibilité du budget est donc restée bonne.

³⁰ Sur son site web: http://www.courdescomptes.nat.tn/Fr/accueil_46_6

Eclairage : L'évolution des dépenses par rapport au budget en moyenne période

Le graphique ci-dessous récapitule l'évolution des dépenses en pourcentage de celles approuvées sur 2005-2014.

Sur ces dix années des lois de finances complémentaires sont intervenues, sauf en 2006 et 2010. Néanmoins, sauf en 2008, elles n'ont que partiellement ajusté les dotations aux évolutions des dépenses. De ce point de vue la pratique tunisienne est plus saine que celles de pays faisant quasi systématiquement du « collectif » de fin d'année une préfiguration de l'exécution.



Source : administration

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

Objectif:

Cet indicateur évalue dans quelle proportion la composition des dépenses effectives diffère de celle prévue par la LFI pour les trois derniers exercices clos. La première composante évalue cet écart en faisant abstraction des crédits provisionnels et intérêts de la dette ; la seconde porte sur l'impact des réaffectations entre sections sur la composition des dépenses ; la troisième détermine celles imputées à la réserve provisionnelle.

Indicateur/composantes		Note	Explication
PI-2 Composition des dépenses effectives par rapport au budget initialement approuvé		D+	Méthode de notation (M1)
(i)	Ampleur des écarts dans la composition des dépenses au cours des trois derniers exercices, non compris les crédits provisionnels et les intérêts de la dette	D	La composition des dépenses s'est écartée du budget (en classification administrative) de plus de 15 % pour au moins 2 des 3 derniers exercices, les critères pour C ne sont pas remplis
(ii)	Ampleur des écarts dans la composition des dépenses dans la classification économique au cours des trois derniers exercices y compris les intérêts de la dette mais à l'exclusion des postes pour imprévus	A	La composition des dépenses (en classification économique) s'est écartée du budget de moins de 5 % en 2012 et 2013.
(iii)	Montant moyen des dépenses imputées à un crédit provisionnel au cours des trois derniers exercices	B	Les dépenses imputées aux imprévus étaient en moyenne de 3,2% des LFI 2011 à 2013.

Justification de la notation

Pour les trois composantes de cet indicateur, la période de référence est les trois derniers exercices budgétaires clos (2011, 2012 2013) du gouvernement central.

Composante (i): Ampleur des écarts dans la composition des dépenses au cours des trois derniers exercices, non compris les crédits provisionnels (imprévus) et les intérêts au titre de la dette

La mission a apprécié cette composante par référence à la classification administrative (cf. PI 4). La variation de la composition des dépenses est calculée par entité, en faisant le rapport entre, d'une part, la somme des écarts (en valeur absolue) entre prévisions et exécution pour chacune; et, d'autre part, l'écart sur le total du budget. Le « budget ajusté» fait abstraction des intérêts de la dette et des crédits provisionnels (imprévus) apparaissant comme tels dans la LFI, ³¹ et, pour les raisons indiquées en PI 1, du remboursement du principal.

Sur les trois exercices concernés, les crédits prévus par la LFI, sans les imprévus et intérêts de la dette, et les dépenses effectives correspondantes en classification administrative ont été les suivants:

MDT	Dépenses totales approuvées, hors imprévus et intérêts (classification adm.)	Dépenses totales décaissées hors imprévus et intérêts (classification adm.)
2011	14 675, 6	17 204,9
2012	18 420, 6	19 421,0
2013	21 643, 0	21 715,6

Source: lois de finances initiales ; projet de lois de règlement 2011 et 2012, CGAF 2013. Calculs en annexe 8.

Les données servant à apprécier PI 2 (i), ci-dessous, conduisent à lui attribuer la note D.

Année	Pourcentage
2011	22,5%
2012	9,3%
2013	15,6%

Composante (ii): Ampleur des écarts dans la composition des dépenses dans la classification économique au cours des trois derniers exercices y compris les intérêts au titre de la dette mais à l'exclusion des postes pour imprévus

Cette composante utilise la classification économique et analyse les variations de la composition des dépenses entre la prévision et le décaissement. Elle prend en compte toutes les dépenses, y compris les intérêts, sauf les crédits provisionnels (imprévus). Les crédits prévus par la LFI, hors imprévus, et les dépenses effectives en classification économique ont été, sur 2011-2013, les suivants:

31 Sur ce point voir la composante iii.

MDT	Dépenses totales approuvées hors imprévus (classification économique)	Dépenses totales décaissées hors imprévus (classification économique)
2011	15 920, 6	18 370, 5
2012	19 750,6	20 695, 2
2013	23 003, 0	23 129,1

Source: lois de finances initiales ; projet de lois de règlement 2011 et 2012, CGAF 2013. Calculs en annexe 8.

Les données ci-dessous relatives à PI 2 (ii) conduisent à la note A:

Variation de la composition des dépenses hors imprévu selon la classification économique	
Années	Pourcentage
2011	86,7%
2012	95,4%
2013	99,5%

Source: calculs pour PI-1 & PI-2 en annexe 4

Composante (iii): Montant moyen des dépenses imputées à un crédit provisionnel au cours des trois derniers exercices

Les crédits provisionnels inscrits aux budgets 2011, 2012, et 2013 étaient respectivement de 874,4 MDT, 319,4 MDT, et 829,0 MDT soit, en moyenne 3,2% des dépenses initiales totales. Ils sont destinés à faire face à des événements imprévus ce qui a bien été le cas, le tableau ci-dessous montre en effet un taux d'exécution très variable. Le montant total de ces crédits ne compromet pas la crédibilité du budget car, conformément aux « bonnes pratiques » ils sont retracés dans des lignes budgétaires spécifiques (sections 4 et 8).

MDT	Imprévus en LFI (M DT)	Imprévus en exécution (décaissements)
2011	874 379, 00	845 656, 5
2012	319 404, 0	817 834, 4
2013	828 998,0	118 403, 6

Source: lois de finances initiales ; projet de lois de règlement 2011 et 2012, CGAF 2013. Calculs en annexe 8.

La mission a relevé que des crédits inscrits dans les budgets des ministères, sous le paragraphe "autres dépenses de fonctionnement", s'apparentent à des crédits provisionnels. Elle les a, ci-dessous, comparé aux crédits provisionnels qualifiés de tels par la LFI et a procédé au même rapprochement au niveau de l'exécution.

Année (MDT)	2011		2012		2013	
	Prévu	Réalisé	Prévu	Réalisé	Prévu	Réalisé
Autres dépenses de fonctionnement	0,459	0,123	0,388	0,140	0,393	0,082
Crédits provisionnels	874,4	845,6	319,4	817,8	829,0	118,4
Total	874,8	845,7	319,8	817,9	829,4	118,5

Source. Mission à partir de données de la DGRE

Elle a ainsi constaté que les "autres dépenses de fonctionnement", n'étaient pas significatives par

rapport aux crédits provisionnels (inférieure au millième). Elle n'en a donc pas tenu-compte dans la notation de la composante (iii) qui, selon les critères du cadre PEFA, est B.

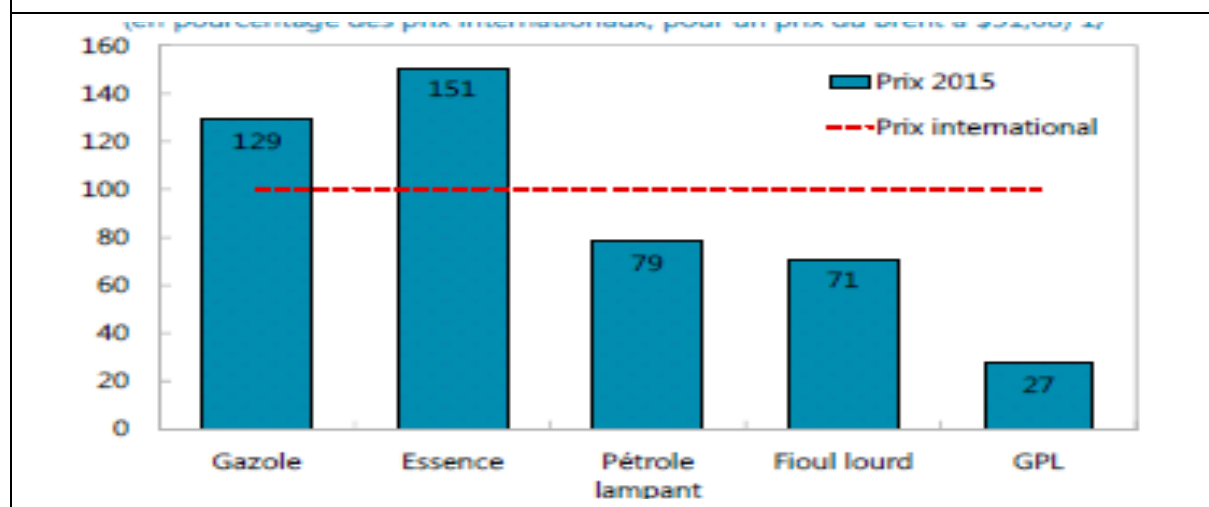
Ces critères, s'agissant du calcul de la note de l'indicateur, ne rendent pas justice à la performance sur la période 2011-2013. La méthode M1, dite du «maillon le plus faible», conduit en effet à attribuer D+ à PI 2 alors la composition économique des dépenses est restée excellente et que la budgétisation des imprévus a été satisfaisante.

Eclairage : Le poids de la compensation dans les dépenses

La Tunisie subventionne de longue date des biens considérés comme indispensables pour les rendre plus accessibles à la population, défavorisée ou non (alimentation), mais aussi pour déconnecter ceux importés des variations des prix internationaux. Cette politique, critiquée notamment dans ses modalités par des organisations internationales, est très couteuse comme le montrent les éléments ci-dessous issus du récent rapport « Article IV » du FMI.

L'importance de la « compensation » dans les dépenses				
	2012	2013	2014 est	2015 prev
Transferts et subventions	7.0	7.8	7.0	5.1
CGC (alimentation)	1.8	1.9	1.7	1.8
Subventions énergétiques	3.0	3.7	2.8	0.4
Autres (y compris les transferts à la CNRPS)	2.2	2.2	2.4	2.9
Dépenses totales	29.3	29.8	27.6	27.0

Compensation et prix administrés : l'exemple des produits énergétiques (en % prix internationaux)



Source : administration et FMI

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

Objectif:

Cet indicateur rapproche les recettes recouvrées de celles prévues par le budget pour apprécier la fiabilité du volet ressources des LFI.

Indicateur/composantes	Note	Explication
PI-3 Recettes effectives totales par rapport au budget initialement approuvé	D	Critères minima
(i) Recettes effectives par rapport aux	D	Les critères pour obtenir au moins C ne sont pas remplis. Les recettes effectives ont été

recettes inscrites dans le budget	respectivement de 116,5%, 124,5 % et 110,5 % de celles prévues en 2011, 2012 et 2013. L'écart est pour l'essentiel imputable aux fonds du trésor.
-----------------------------------	---

Justification de la notation

Cet indicateur compare **deux agrégats** les recettes effectives totales et celles prévues au budget. Ces dernières sont celles inscrites dans les LFI de chacun des exercices concernés Le cadre PEFA 2015 couvre l'ensemble des recettes: fiscales et non fiscales, recettes récurrentes et à caractère exceptionnel y compris de privatisation. Dans le cas de la Tunisie, celles venant des biens confisqués comme celles des fonds du trésor (fonds spéciaux du trésor et fonds de concours) sont donc couvertes. Les ressources extérieures ne sont pas prises en compte. Pour les raisons précisées à PI 1 la mission n'a pas intégré les emprunts. Les recettes totales réelles sont celles effectivement recouvrées (encaissées) et rapportées dans les états financiers annuels. Pour les mêmes raisons que pour PI 1 et PI2 les données utilisées ont été celles des rapports de la Cour des comptes sur les exercices 2011 et 2012³² et, pour 2013, le CGAF

Composante unique: écart entre les recettes effectives et les recettes initialement inscrites au budget

Période de référence : trois derniers exercices budgétaires clos (2011, 2012 2013).

En 2011, 2012 et 2013 les recettes recouvrées ont été supérieures de respectivement 116,5, 124,5 % et 110,5 % à celles prévues.

MDT	Recettes prévues	Recettes recouvrées	Recettes prévues / Recettes recouvrées (%)	Recettes recouvrées/ Recettes prévues (%)
2011	15 420,0	17 968,2	85,8%	116,5 %
2012	16 144,0	20 106,4	80,3%	124,5 %
2013	19 975,0	22 069,3	90,5%	110,5 %

Source: lois de finances initiales ; projet de lois de règlement 2011 et 2012, CGAF 2013. Calculs en annexe 8.

Ceci conduit, en application du cadre PEFA à attribuer la note D à cet indicateur.

L'approche quantitative de PI 3 sur les recettes est complétée notamment par les indicateurs PI 15 (prévision) ou PI 20 (comptabilisation).

Eclairage : L'impact des fonds du trésor sur les résultats

Les recettes des fonds du trésor constituent une part mineure des recettes totales, de 5 à 6% en prévision, et de 13 à 15% en encaissement, comme le montre le tableau ci-dessous.

	LFI	encaissé	LFI	encaissé	LFI	encaissé
Recettes des fonds du Trésor	848,2	2726,3	920,1	2 928,5	1159,8	2986,1
Recettes totales	15420	17968,2	16 144	20 106,4	19975	22069,3
Recettes FT en % recettes totales	5,5%	15,2%	5,7%	14,6%	5,8%	13,5%

Les recettes des fonds du trésor constituent une part mineure des recettes totales, de 5 à 6% en prévision, et de 13 à 15% en encaissement, comme le montre le tableau ci-dessous.

³² Publiés sur le site web de la Cour des Comptes.

Ces écarts sur les ressources des fonds du trésor viennent notamment de ce que la LOB (art. 21) dispose qu'à la clôture le solde est reporté au même fonds ce qui majore mécaniquement leurs recettes. Ces prévisions annuelles de recettes sont limitées aux dépenses des interventions prévues. Depuis la LF2014 les excédents des FST sont reportés au titre I des recettes. Ces éléments réglementaires n'ayant pas à être pris en compte, les FST ont un impact important sur la notation de PI 3. En effet en calculant l'indicateur sur les recettes hors FST la note serait A comme le montre le calcul ci-dessous.

	LFI	Encaissement	Recettes prévues/ encaissées	Recettes encaissées/prévues
Recettes totales 2011 sans les fonds du trésor	14571,8	15241,9	95,6%	104,6
Recettes totales 2012 sans les fonds du trésor	15223,9	17177,9	88,6%	113,8
Recettes totales 2013 sans les fonds du trésor	18815,2	19083,1	98,6%	101,4

Si on peut comprendre que les perturbations des années post révolution aient conduit à mobiliser des ressources supplémentaires ne pesant pas trop sur la population, comme des fonds restants de la vente du capital de Tunisie Telecom, la quote-part des bénéfices de la BCT ou les excédents des FST la transition est aujourd'hui terminée. Le constat ci-dessus est donc une forte incitation aux autorités à mieux piloter ces fonds et en améliorer le cadre. C'est d'autant plus le cas qu'en prenant pour champ les seules recettes ordinaires il n'est pas nécessaire de procéder à un calibrage, c'est-à-dire d'exclure un des trois exercices 2011 à 2013, pour obtenir la note A. Ceci montre aussi la qualité de la prévision de ces recettes (cf. PI 15)

	LFI	Encaissement	Recettes encaissées/prévues
Recettes totales ordinaires 2011	14346,8	14821,9	103,3%
Recettes totales ordinaires 2012	14888,9	15298,9	102,8%
Recettes totales ordinaires 2013	17990,2	17707,6	98,4%

Source: Calculs de la mission (annexe 8, paragraphe compléments)

III.2 Dimension II : Exhaustivité et Transparence

Les indicateurs qui suivent (PI 4- à PI 9) mesurent l'exhaustivité et la transparence du système de gestion des finances publiques

II. Exhaustivité et transparence	
PI-4: Classification du budget	C
PI-5: Exhaustivité des informations contenues dans les documents du budget	B
PI-6: Importance des opérations extrabudgétaires rapportées	C+
PI-7: Transparence des relations budgétaires entre différents niveaux d'administration	D+
PI-8: Utilisation des informations sur la performance pour assurer une prestation de services efficace	C+
PI-9: Accès du public aux principales informations budgétaires	D

PI-4: Classification du budget

Objectif :

Cet indicateur mesure la qualité de la nomenclature budgétaire. Il apprécie en particulier si elle permet ou non de suivre les opérations de la prévision à l'exécution et de faire un compte rendu par unité administrative, catégorie économique, fonctions ou sous fonction, ou programmes.

Indicateur/composantes	Note	Explication
PI-4 Classification du budget	C	Critère minima
(i) Mesure où le système de classification utilisé pour formuler et exécuter le budget de l'administration centrale et établir les rapports est conforme aux normes internationales	C	La formulation et l'exécution du budget et les rapports budgétaires utilisent une classification administrative et économique permettant d'établir des documents cohérents avec la norme SFP.

Justification de la notation

Composante (i) Mesure dans laquelle le système de classification utilisé pour formuler et exécuter le budget de l'administration centrale et établir les rapports correspondants est conforme aux normes internationales

Période de référence : 2013 (dernier exercice clos)

La nomenclature budgétaire en vigueur en Tunisie est définie par la loi organique du budget (LOB) du 13 mai 2004³³ et par le décret n°99-529 du 8 mars 1999 fixant la nomenclature des dépenses du budget. Ces textes précisent les classifications du PLF, de l'exécution, et celle selon laquelle l'exécutif doit rendre compte. Elle s'appuie sur les normes du manuel GFS 1986 du FMI. Moyennant quelques retraitements des rapports, notamment destinés à des organisations internationales, peuvent être présentés sur la base des normes GFS 2001.

Pour les dépenses cette nomenclature est essentiellement administrative et hiérarchique ; elle combine nature et destination. Le chapitre correspond au ministère, le titre et la section à la nature de la dépense (gestion, ou investissement). Chaque chapitre couvre le budget des entités de gestion de services

³³ Loi organique n°2004-42 du 13 mai 2004 modifiant et complétant la loi organique du budget °67-53 du 8 décembre 1967.

primaires (éducation, santé ou autres) et de celles recevant des dotations. La partie indique la nature de la dépense (rémunérations, moyens des services, interventions ...). L'article correspond, pour les dépenses de fonctionnement, à la nature économique ; pour celles d'investissement, soit à la nature économique soit à la destination. Enfin, les paragraphes et sous-paragraphes précisent, pour les dépenses de fonctionnement, la nature économique ou service bénéficiaire ; et, pour celles d'investissement, le projet. L'annexe 9 schématise cette nomenclature. Pour le dernier exercice clos (2013), la classification administrative comptait 31 chapitres dont 29 pour des entités (ministères et autres), un pour les dépenses imprévues non réparties et un pour la dette publique.

Pour les dépenses de développement les parts financées par la Tunisie et des concours extérieurs sont clairement mises en évidence avec une ligne par projet dans la LFI.

La particularité de la nomenclature est l'hétérogénéité des segments, l'article retraçant la classification économique ou par destination ce qui empêche le rapprochement avec la nomenclature comptable³⁴. De ce fait elle n'est que partiellement conforme aux normes internationales.

Les recettes sont classées par titres : les recettes fiscales ordinaires (impôts directs, impôts et taxes indirects) et les recettes non fiscales ordinaires (revenus financiers et du domaine) sont en titre I ; le titre II couvre les ressources d'emprunts et celles des fonds du trésor.

Utilisation des classifications budgétaires			
Classification	Formulation	Exécution	Etablissement de rapports
Administrative	Oui	Oui	Oui
Economique	Partiellement	Partiellement	Oui
Fonctionnelle	Non	Non	Non
Programmatique	Partiellement	Partiellement	Non
Autres (projets)	Oui	Non	Non

Source : mission

Eclairage: Les évolutions de la classification

Les travaux menés dans le cadre de la GBO se sont traduits par des avancées très significatives. La nomenclature de dépenses a été adaptée au niveau des articles, paragraphes et sous-paragraphes pour globaliser chacune nature et ainsi constituer des programmes. Ceci permet, depuis 2013, d'expérimenter la gestion d'enveloppes de crédits globalisés qui préfigurent celles par programmes et sous programmes. Ces expérimentations couvraient, en 2015, dix-neuf ministères représentant en masse environ 80% du budget de l'Etat.

La Tunisie est donc techniquement prête à passer en budget par programmes, le seul préalable restant est l'adoption de la nouvelle loi organique sur le budget. Plus globalement le volet budgétaire n'est qu'un élément de la modernisation de la gestion des finances publiques qui passe notamment aussi par la réforme du système comptable de l'Etat³⁵.

34 Cf. PI 28.

35 Voir partie IV.

PI-5: Exhaustivité des informations contenues dans les documents du budget

Objectif :

Cet indicateur évalue si la documentation soumise au Parlement lors de l'examen du PLFI est, au regard des bonnes pratiques internationales, suffisante pour qu'il puisse se prononcer valablement et ainsi remplir le rôle qui lui est dévolu par la Constitution.

Indicateur/composantes	Note	Explication
PI-5 Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire	B	Critère minima
(i) Proportion des informations dans les documents du budget publiés le plus récemment par l'administration	B	Les documents du budget comprennent tous les éléments de base et trois des supplémentaires

Justification de la notation

Composante unique : Proportion des informations dans les documents du budget qui ont été publiés le plus récemment par l'administration

Période de référence : dernier budget présenté au pouvoir législatif (PLFI 2015)

Le cadre actuel relève de la LOB de 2004 dont les articles 25 et 26 précisent respectivement : les documents, dont la liste n'est pas limitative, devant être joints au PLF ; les dispositions devant obligatoirement y figurer. Dans la pratique il a été sensiblement complété. Le tableau ci-dessous récapitule les éléments soumis au Parlement à l'automne 2014 pour l'examen du projet de loi de finances initial 2015

Éléments	Disponibilité
Éléments fondamentaux	
Les prévisions du déficit ou de l'excédent budgétaire (ou des résultats d'exploitation de l'exercice).	Oui
Les résultats budgétaires de l'exercice précédent, présentés dans le même format que le projet de budget	Oui
Le budget de l'exercice en cours (le budget révisé ou les résultats prévus), présenté selon le même format que la proposition de budget	Oui
Les données résumées sur le budget, côté recettes et côté dépenses pour les principales lignes des classifications utilisées notamment pour l'exercice en cours et pour l'exercice précédent, en plus d'une ventilation détaillée des estimations des recettes et des dépenses	Oui
Éléments supplémentaires	
Le financement du déficit, avec une description de la composition prévue	Oui
Les hypothèses macroéconomiques, au minimum, des estimations du taux de croissance du PIB, du taux d'inflation, du taux d'intérêt et du taux de change	Oui
Le stock de la dette, y compris des renseignements au moins pour le début de l'exercice en cours (présentés conformément aux normes des SFP ou toute autre	Oui

norme reconnue au plan international)	
Les actifs financiers, y compris des détails pour au moins le début de l'exercice en cours (présentés conformément aux normes des SFP ou à une autre norme reconnue au plan international)	Non
Des données récapitulatives sur les risques budgétaires (y compris les engagements conditionnels tels que les garanties, et les obligations intégrées dans les contrats de PPP, etc.)	Non
Des explications des répercussions budgétaires des nouvelles initiatives et d'importants nouveaux investissements publics, et des estimations de l'impact budgétaire de toute les modifications importantes apportées aux mesures concernant les recettes et /ou aux programmes de dépenses	Oui
Les documents relatifs au cadre à moyen terme	Non
Une quantification des dépenses fiscales	Non

Source : mission

Cette documentation abondante et assez proche des bonnes pratiques internationales pourrait être complétée par des éléments relatifs aux actifs financiers, notamment entreprises et banques publiques (cf. PI 12) en lien avec les risques budgétaires (cf. PI 10) et un cadre budgétaire à moyen terme de bonne qualité (cf. PI 16).

Eclairage : L'investissement et le financement dans la LFI

Le projet de loi de finances initiale est accompagné d'états annexes récapitulés ci-dessous :

A, C, D et E	Respectivement : dépenses, recettes du budget général, crédits de programme, crédits d'engagement des dépenses de développement.
B	recettes et dépenses des fonds du Trésor et des EPA
F	Ressources propres des fonds du Trésor et des EPA

Les dépenses de développement qui constituent la section 3 du titre II couvrent les investissements directs de l'Etat répartis en projets nationaux et projets régionaux (partie 6) ; les dépenses de développement ventilées entre celles sur financement public (partie 7), sur ressources extérieures non affectées (partie 8) et affectées (p 9). Les EPA sont essentiellement financés par des subventions (état B) et ont quelques ressources propres (état F) leur statut leur interdisant d'être en déséquilibre, les ressources propres des fonds du trésor sont des recettes affectées. Plus généralement le PLFI renseigne sur l'essentiel des financements des bailleurs: appuis budgétaires généraux, sectoriels et aides projets (à fonds perdus); celles sous forme de prêts, sont dans le budget général ou dans des fonds du trésor. La LFI approuve le montant total des nouveaux emprunts sans détailler intérieurs et extérieurs ni donner de tableau de financement précis de son équilibre de la LFI. Elle fixe les plafonds des prêts et des garanties pouvant être accordés pendant l'exercice mais ne rappelle pas les encours

Source : mission à partir de diverses sources d'information.

PI-6: Importance des opérations extrabudgétaires rapportées

Objectif :

Le budget doit retracer toutes les opérations en dépenses et recettes pour qu'elles soient approuvées par le législatif et qu'il lui en soit rendu compte après la fin de l'exercice. Cet indicateur évalue dans

quelle mesure l'unité budgétaire est respectée.

Indicateur/composantes		Note	Explication
PI-6 Importance des informations extrabudgétaires rapportées		C+	Méthode de notation (M2)
(i)	Niveau des opérations extrabudgétaires non rapportées	C	Il est compris entre 5 et 10 % des dépenses totales
(ii)	Informations détaillées sur les recettes, dépenses et financements des opérations extra budgétaires rapportées	D	Les critères pour C ne sont pas remplis. Il n'y a, dans les rapports à posteriori, pas d'information financière détaillée sur les EPA et programmes sur financements extérieurs, présentés de façon agrégée dans la loi de règlement.

Justification :

Des opérations extrabudgétaires peuvent à priori venir : d'entités publiques relevant de l'Etat dont les opérations s'apparentent aux siennes mais non retracées dans le budget et/ou la LR; de démembrements sans personnalité juridique de type « fonds » ; d'opérations réalisées par des entités privées ayant des subventions à considérer comme publiques au vu leur activité et de l'importance du financement public; d'opérations sur fonds extérieurs hors appui budgétaire (projets). Le premier type d'OEB suppose d'identifier les entités pouvant les réaliser.

En Tunisie différents textes définissent les établissements et entreprises publiques en général et des catégories.

Les catégories d'établissements et entreprises publics selon les textes
<p>La constitution n'introduit que la notion d'établissement et entreprise publics (art. 34). La LOB n'utilise que celle d'établissement public (chapitre II) avec rattachement pour ordre de leur budget à celui de l'Etat ; elle les soumet à la LOB et au CC Pub sauf dérogations.</p> <p>La loi du 1^{er} février 1989 sur les participations, entreprises et établissements publics utilise les notions d'établissement public industriel et commercial (EPIC, art. 7 sur le contrôle)³⁶ et d'établissement public non administratif (EPNA, art. 8 catégories d'entités considérées comme EP) pour définir les entreprises publiques (EP = EPNA du décret + sociétés détenues à plus de 50 % par des entités publiques seules ou conjointement)³⁷. La liste des EPNA est fixée par décret (« EPNA du décret ») et ils ont des obligations particulières sauf les EPA, les EPNA du décret et quelques entités³⁸.</p> <p>La loi du 29 juillet 1991 relative à l'organisation sanitaire introduit les structures et établissements sanitaires publics qui sont, soit des EPA, soit des établissements publics de santé. Les centres de santé de base sont rattachés à un EPA existant ; ils peuvent être regroupés en «groupement de santé de base» (art 17) constituant un EPA</p>

Source : mission

36 C'est le seul article de la loi où ce terme est utilisé, les autres parlent d'EPNA.

37 La majorité publique du capital requis par cette loi distingue les EP auxquelles elle s'applique de ce qu'elle appelle «participations».

38 Chambres d'agriculture (loi du 25 avril 1988); de commerce et d'industrie (loi du 19 mai 1988 modifiée et complétée par une du 23 novembre 1992); centres techniques (loi du 28 novembre 1994);groupements interprofessionnels (loi du 26 juillet 1993.

Ces textes créent donc les établissements publics de droit commun s'assimilant aux EPA des pays voisins ; les EPIC et EPNA « du décret » (assimilés aux EP société,) ; les EP constituées sous cette dernière forme ; les EPNA non « du décret » entreprises publiques non assimilées aux sociétés; les établissements publics de santé et les établissements publics de santé à caractère administratif. Comme le montrent les textes et comme l'ont souligné plusieurs études récentes³⁹, cette catégorisation, résultant de l'histoire, est peu claire et manque de cohérence. Sont bien délimités : les établissements publics non dérogatoires (EPA) dont ceux de santé ; le sont mal les EPNA et entreprises publiques

Des informations fiables existent pour les EPA (1131 en 2013) : ministères de tutelle ; domaine d'activité (13 catégories) ; dénomination (hôpital, centre de formation...). En LFI 2013 leurs recettes étaient de 887 MDT et leurs subventions sont dans le PLF ; ce financement est rapporté de façon agrégée dans la loi de règlement. Comme « globalement » rapportés ils n'ont pas d'impact sur la composante i).

Composante (i) : Niveau des opérations extrabudgétaires non rapportées

Les EPNA Il n'y a par contre pas d'informations fiables sur les EPNA. Celles sur les entreprises publiques sont peu nombreuses : liste par ministère de tutelle ; participations directes de l'Etat dans celles en activité (DGP) ; rapport de l'Unité de suivi des systèmes de productivité des EEP sur 2010-2014 (95 examinés sur un total estimé à 103). La mission l'a utilisé pour apprécier le montant des opérations des EPNA exerçant de fait des opérations administratives donc constituant des OEB. L'examen des recettes, 31,107 Mds DT pour l'ensemble, montre que 25,7Mds viennent des 16 plus importants. Parmi ces derniers, cinq pourraient être, au vu de leur intitulé, l'équivalent d'EPA :

Etablissement	Recettes
Caisse nationale de retraite et de prévoyance sociale	2358,0
Caisse nationale de sécurité sociale	2037,5
Caisse nationale de l'assurance maladie	2026,9
Office des céréales	831,1
Office nationale du commerce	481,2
Total	7734,7

Source : extraction mission à partir du rapport 2014 sur les EEP

La protection sociale étant une branche distincte des administrations publiques⁴⁰ la mission a exclu de cette liste les Caisses nationales de sécurité sociale et d'assurance maladie, « têtes de réseau », et la CNRPS couvrant notamment les agents de l'Etat, financée par l'équivalent de « cotisations patronales »⁴¹, et les intéressés. Il reste donc 2 des 16 plus importants EPNA susceptibles d'avoir des fonctions administratives avec des recettes de 1,31 Mds DT sur un total de 25, 7 Mds soit 5%.

Etablissement	Recettes M DT
Office des céréales	831,1
Office nationale du commerce	481,2

39 Notamment Banque mondiale: "Pour une meilleure gouvernance des entreprises publiques en Tunisie" Mars 2014.

40 Cf. paragraphe 1.3 de la section I

41 Inclues dans les prévisions de dépenses de personnel du budget et dont il est rendu compte après l'exercice comme des autres dépenses

Total	1312,3
-------	--------

Source : mission

Avec l'hypothèse que la part des EPNA de ce type est la même (5%) dans la partie non détaillée du rapport, 79 entités pour des recettes de 5,4Mds DT, leurs opérations administratives sont de 270 MDT; d'où un total de 1,5 Mds DT. Les opérations des EPNA ne donnant lieu à aucun rapport, ces 1,5 Mds DT sont des opérations extrabudgétaires non rapportées.

Les démembrements sans personnalité juridique de type « fonds »

La LOB prévoit des exceptions à la non affectation de recettes à des dépenses. Les fonds du Trésor⁴² prévus par ses articles 19 à 21 couvrent les fonds spéciaux du Trésor et les fonds de concours. Ces instruments budgétaires classiques sont dans le budget et leurs opérations sont rapportées.

Par contre ont été introduits en 2004 dans la LOB des « fonds spéciaux ».

Les fonds spéciaux
Article 22: Des fonds spéciaux peuvent être créés par la loi de finances pour financer des interventions dans certains secteurs, ils peuvent être gérés par des établissements ou autres organismes spécialisés moyennant des conventions signées avec le Ministre des finances. Des crédits peuvent être accordés par le budget de l'Etat au profit de ces fonds en plus des montants qui peuvent être recouverts ou des montants qui leurs seront affectés. Ces recettes sont utilisées selon des programmes établis conformément à la réglementation en vigueur. /Ces fonds sont amendés et supprimés par la loi de finances.

Ils ⁴³ seraient au nombre de 19, 12 étant encore alimentés par le budget, et ont vocation à mettre en œuvre d'une politique d'aide à un secteur (personnes ou entreprises), promotion de l'habitat social, développement industriel etc.... La dotation est mise à disposition d'un organisme dédié ou d'une entreprise publique et son utilisation est décidée par un comité composé d'un représentant du ministère, de représentants du gestionnaire et des destinataires. Chaque création doit s'accompagner d'une convention et de la création de ce comité ad hoc. Ces fonds auraient cessé d'être créés depuis 6 ou 7 ans. Les textes les obligent à rendre compte, mais ils n'apparaissent pas tous dans la loi de règlement et pas pour la totalité de leurs opérations. Il n'a pas été possible à la mission d'en avoir un état précis donc de recenser leurs opérations. Elle a pu en étudier deux à partir des états financiers de la BCT ⁴⁴ et des écritures du TGT mais n'a eu aucune information sur les 17 autres, probablement localisés dans des banques commerciales.

DT	Solde fin 2012	Dotation budgétaire 2013	Total ressources 2013	Total dépenses 2013	Solde fin 2013
FOPRODI (4055)	10 361 038	48 000 000	110 722 089	111 114 614	9 968 512
FONAPRA (4059)	2 290	16 500 000	21 055 451	20 474 000	582 741

Source: TGT et BCT

42 Les fonds spéciaux du Trésor ont des recettes affectées, ils font l'objet d'annexes du PLF, il y en avait 31 en 2013 pour des recettes de 1,16 Mds DT. Les fonds de concours sont financés par des personnes morales ou physiques pour des dépenses qu'elles spécifient.

43 Les informations sur les fonds spéciaux de l'article 22 viennent essentiellement d'entretiens.

44 Voir indicateur PI 21

Les opérations de ces fonds ne sont pas dans les lois de finances, à l'exception d'éventuelles dotations, seules rapportées dans la LR. Le reste constitue donc des opérations extrabudgétaires non rapportées.

Projets cofinancés par des ressources extérieures

Les dépenses sur fonds extérieurs suivent les procédures normales et sont enregistrées dans ADEB en dépenses de développement. En 2013 le PLFI avait 602 MDT de ressources de ce type pour des dépenses de développement totales de 4 527 Mds DT (cf. éclairage de PI 28). Pour les dépenses en capital, les crédits d'engagement étaient de 128 M DT sur un total de 6 052 M. Les crédits de paiements et d'engagement sur financements extérieurs sont inscrits par ministère dans les lois de finances. Elles retracent aussi les crédits de tous les projets et programmes, y compris des EPA et de certains EPNA, par projet et programme, avec pour chacun les financements extérieurs. Ces opérations sont donc dans le budget et rapportées.

Notation de (i)

Les analyses ci-dessus peuvent se résumer de la façon suivante :

Unités extrabudgétaire	Nature des OEB	Montant estimé	Prise en compte dans les rapports budgétaire
EPA	Services publics	887 M (en 2013)	Oui, en prévision et en exécution
EPNA à opérations administratives	offices publics	1,5 Mds (rapport EEP 2014)	Ni en prévision ni en réalisation, pas de rapport
Fonds spéciaux	Aides sectorielles	50 M (entretiens)	Ni en prévision ni en réalisation. Pas d'information
Programmes projets sur financements extérieurs	développement	602 M (loi de finances 2014)	En prévision et en réalisation

Sources : les sources par unités sont fournies dans les paragraphes précédents.

Au total les fonds extrabudgétaires non rapportés au sens du PEFA seraient en 2013 de 1550 M DT soit 5,5 % des crédits budgétaires totaux ce qui conduit à noter C cette composante.

Composante (ii) : Informations détaillées sur les recettes, dépenses et financements des opérations extra budgétaires rapportées

Les seules opérations extrabudgétaires rapportées, au sens du PEFA, sont donc, au vu de ce qui précède, les EPA et les programmes et projets sur financements extérieurs. Les agrégats des EPA dans les LF sont peu détaillés (dépenses non ventilées, recettes ventilées en deux catégories) par contre les projets sur financement externe y figurent par entité, programme et projet. Aucune des deux catégories ne fait l'objet d'un rapport spécifique ; elles sont présentées de façon agrégée dans la loi de règlement ce qui conduit à noter D cette composante.

PI-7: Transparence des relations budgétaires entre différents niveaux d'administration

Objectif :

Cet indicateur évalue la transparence des transferts de l'administration centrale aux collectivités locales ; si elles les connaissent à temps pour en tenir compte dans la construction de leur budget ; et, enfin, si la consolidation des données des administrations publiques, pour PI 7 l'Etat et les collectivités, est satisfaisante.

Du point de vue du territorial, la Tunisie s'organise selon deux logiques: une de déconcentration avec

des gouvernorats ; et une de décentralisation avec des conseils régionaux et les communes (cf. section 2.3). L'indicateur couvre ce second volet et porte sur les transferts horizontaux. Bien que le cadre se limite au premier niveau d'administrations déconcentrées la mission a pris les deux en compte pour une vision plus complète. Les modalités des transferts étant similaires, ce choix n'a pas d'impact sur la notation.

Indicateur/composantes		Note	Explication
PI-7 : Transparence des relations budgétaires entre différents niveaux d'administration		D+	Méthode de notation (M2)
(i)	Systèmes transparents et basés sur des règles pour l'affectation horizontale entre administrations infranationales des transferts inconditionnels et conditionnels de l'administration centrale	B	L'affectation horizontale de 74,5% des transferts de l'administration centrale a été, en 2013, déterminée par des systèmes transparents et basés sur des règles.
(ii)	Communication en temps voulu d'informations fiables pour la planification budgétaire aux administrations infranationales sur les affectations budgétaires de l'administration centrale pour N+1	D	Le budget des collectivités doit être approuvé d'ici fin octobre N alors que leurs dotations définitives sont fixées par la LFI N+1.
(iii)	Mesure où les données budgétaires rapprochées sont collectées et présentées	D	Les critères pour obtenir C ne sont pas remplis. La consolidation n'est faite qu'à postériori.

Justification de la notation

Composante (i) : Systèmes transparents et basés sur des règles pour l'affectation horizontale entre administrations infranationales des transferts inconditionnels et conditionnels de l'administration centrale

Période de référence : dernier exercice clos (2013)

L'Etat alloue traditionnellement aux collectivités locales des transferts affectés ou non. Ces derniers viennent du Fonds commun des collectivités locales (FCCL), dotation budgétaire gérée par la direction générale des collectivités locales (DGCL) du ministère de l'Intérieur, qui inclue une dotation globale de fonctionnement pour toutes les collectivités et une dotation globale d'investissement pour certaines. Les transferts affectés sont pour l'essentiel les subventions de financement des investissements de la CPSCL et des crédits transférés. Se sont ajoutés à ces financements, à partir de 2013, ceux d'un fond de coopération des collectivités locales (FCL) créé par l'article 15 de la LFI 2013 pour abonder notamment des petites communes à ressources limitées. Le Fonds est financé par le produit de la TCL dépassant annuellement 100 000 dinars par établissement, la contribution des collectivités à la généralisation de l'électrification et de l'éclairage, et par toute ressource affectées. Les financements du FCL sont répartis selon des critères fixés par décret.

Les dotations globales : Les critères de répartition du FCCL sont transparents, le premier niveau a été fixé par la LFI 2007 : 82% aux collectivités locales dont 86% aux communes et 14% aux conseils régionaux ; le solde, 18%, est réparti entre la commune et le conseil régional de Tunis, les communes chefs-lieux de gouvernorat et la Caisse de soutien et de prêts aux collectivités locales.

La répartition de second niveau, pour l'essentiel entre communes et conseils généraux, a été fixée par la loi n° 2000-60, du 13 juin 2000, modifiant celle du 14 mai 1975 relative au FCCL :

Répartition de la part du FCCL revenant aux collectivités locales		
Communes	Au prorata de la population	45%
	Au prorata du recouvrement de la taxe sur les immeubles bâtis	41%
	A égalité entre les communes	10%
	Au profit des communes à faible potentiel fiscal	4%
Conseils régionaux	Au prorata de la population	75%
	A égalité entre les conseils régionaux	25%

Source : Loi n° 2000-60 du 13 juin 2000

Le reliquat de 18% du FCCL est réparti selon les modalités fixées par un décret prévu par la LFI 2007.

Les transferts affectés : Les subventions de financement des investissements des communes via la Caisse des prêts et de soutien aux collectivités locales (CPSCL) sont accordées aux projets inscrits, après analyse et sélection par la Caisse et l'Etat, au plan d'investissement communal (PIC). La réglementation prévoit un financement du PIC fonction des moyens de la collectivité : l'investissement peut être totalement subventionné, partiellement subventionné ou à financement ordinaire. Les critères sont donc affichés même si les modalités de sélection des investissements sont moins claires.

Sont prévus également dans les budgets de ministères sectoriels (par exemple de la jeunesse ou de la culture...) des crédits à transférer à des collectivités représentant la quote-part de l'Etat dans des projets qu'elles réalisent. Les critères de sélection des collectivités bénéficiant de cofinancements ne sont pas clairement définis.

L'Etat peut aussi allouer des subventions exceptionnelles à certaines collectivités, la mission n'a pas eu connaissance de critères mais elles sont, en toute logique, liées à une situation dégradée appréciée cas par cas.

Le tableau ci-dessous récapitule les montants transférés en 2013 aux collectivités locales (en prévision et réalisation). La proportion déterminée par des règles transparentes a été de 74,5%, pourcentage conduisant à attribuer la note B à cette composante (i).

Transferts aux collectivités locales en 2013 (en millions de DT) ⁴⁵				
Nature du transfert	Prévu	Réalisé	En % du réalisé	Critères transparents
Dotations globales FCCL	280,0	280,0	67,3%	Oui
Dotations exceptionnelles	70,0	70,0	16,8%	Non
FCL	100,0	29,9	7,2%	Oui
Subventions CPSCL	36,0	36,0	8,6%	Oui
Total	453,0	415,9	100%	74,5%

Source: données CGABE retraitées par la mission

45 Les collectivités ont eu en 2013 de 20 MDT de prêts de la CPSCL. La mission n'a pas tenu compte de ces ressources temporaires de trésorerie.

Composante (ii) : Communication en temps voulu d'informations fiables à des fins de planification budgétaire aux administrations infranationales sur les affectations budgétaires de l'administration centrale pour le prochain exercice

Période de référence : dernier exercice clos - 2013

Aux termes de la loi organique du budget des collectivités locales (loi n° 75-35 du 14 mai 1975) les budgets locaux pour T+1 doivent être votés par l'organe délibérant et soumis aux autorités de tutelle (ministères de l'intérieur et des finances) au plus tard le 31 octobre T⁴⁶. La préparation budgétaire locale se fait à partir de la quote-part du FCCL dont le montant provisoire est souvent transmis par la DGCL lorsque les dotations ont été fixées au niveau administratif (mais pas encore votées par le Parlement), elles varient peu d'une année sur l'autre. S'y ajoutent les éventuels excédents reportés, les recettes propres⁴⁷, les prêts et subventions prévus par le PIC. Le calendrier de préparation du budget de l'Etat ne prévoit pas de communication formelle aux collectivités des montants prévisionnels dont elles devraient disposer en T+1. Même s'ils ne donnent en pratique jamais lieu à amendement, ils ne sont définitifs qu'à l'adoption de la LFI.

Cet élément et l'obligation pour les collectivités d'avoir au plus tard le 31 octobre un budget approuvé font que les critères établis pour obtenir C (calendrier budgétaire de l'Etat souvent appliqué avec retard; informations sur les transferts parvenant avant le début d'exercice mais peut être trop tard pour modifier le budget préparé). La note de cette composante (ii) est donc D. °

Dans les faits ce mécanisme peu satisfaisant est suffisant dans un contexte où les dépenses locales sont d'un peu plus de 5% de celles de l'Etat. La procédure d'attribution des financements de l'Etat sera par contre un point d'attention à prendre en compte lors du renforcement de la décentralisation prévue par la Constitution de 2014.

Composante (iii) Mesure dans laquelle les données budgétaires rapprochées sont collectées et présentées pour les administrations publiques

Période de référence : dernier exercice clos, 2013

Les collectivités préparent chaque année des comptes financiers soumis à l'autorité de tutelle et à la Cour des comptes avec le détail des recettes et dépenses mais ne respectent pas toujours le délai prévu. Les dépenses sont suivies par un module spécifique d'ADEB et payées par les comptables de la DGCP⁴⁸, leur nomenclature est approximativement similaire à celle de l'Etat. Ces mêmes comptables sont également chargés du recouvrement des recettes mais avec une nomenclature très nettement différente de celle de l'Etat. Les données provisoires globalisées d'exécution des collectivités sont communiquées en juin à la DGR qui les utilise pour préparer la situation consolidée des finances publiques publiée dans le cadre de la NSDD le 30 juin.

Dans le cadre PEFA la composante (iii) évalue la pertinence des rapports des administrations infranationales notamment pour décrire les dépenses des administrations publiques, ce qui suppose des classifications comparables; il requiert une consolidation au moins annuelle des éléments de l'Etat et des collectivités sur des bases à priori (budget) et à posteriori (exécution). Ces conditions ne sont pas remplies, alors que C les suppose pour au moins 60% des dépenses. La note de la composante (iii) est donc D.

46 Il doit plus précisément être approuvé par le Conseil fin août, la période jusqu'au le 31 octobre, permettant si nécessaire de l'arrêter d'office.

47 Essentiellement impôts et taxes (voirie, bâtis, électricité, ...) et recettes non fiscales (loyers, redevances, produit du domaine...).

48 De manière assez similaire les collectivités sont soumises à la législation sur les marchés publics et ne peuvent s'endetter qu'avec l'autorisation de l'Etat.

Eclairage Les finances des collectivités locales

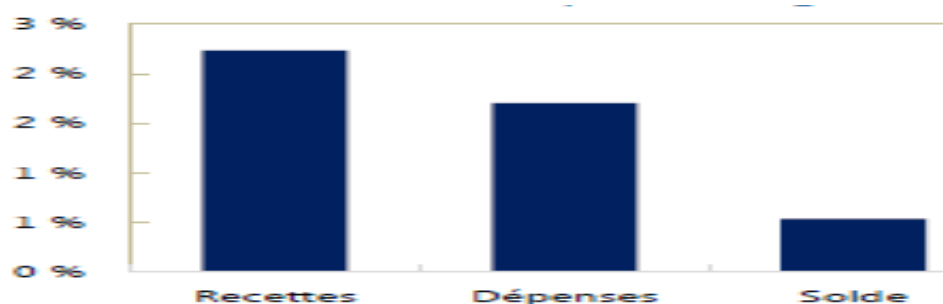
Les masses financières :

Des données sur les finances des collectivités locales sont publiées annuellement sous forme consolidée. En 2013 leurs recettes totales étaient de 1706 MDT pour des dépenses de 1302 DT soit un excédent de 404 MDT (0,5 points de PIB).

Dépenses collectivités		Recettes collectivités locales		Déficit et financement collectivités	
	2013		2013		2013
Dépenses totales	1302,1	Recettes	1706,3	Recettes et dons	1706,3
<i>Dépenses courantes</i>	574,3	<i>Recettes courantes</i>	1701,5	Dépenses et prêts nets	1302,1
Biens et services	521,0	<i>Recettes Fiscales</i>	343,4	Déficit et prêts nets	404,2
Traitements & salaires	310,7	Impôts sur le patrimoine (propriété immo)	48,8	% du PIB	0,53%
Contributions patronales Etat	(27,0)	Impôts sur biens et services	263,3	Déficit	404,2
Autres achats de biens et service	183,3	Sur vente, chiffre d'affaire .ou T.V.A	173,7	% du PIB	0,53%
Intérêts	26,7	Accises	49,5	Financement	-404,2
Subventions et transferts courants	26,6	Autres imp. /biens & service	40,1	<i>Financement intérieur</i>	-400,8
<i>Dépenses en capital</i>	727,8	Autres recettes fiscales	31,3	Emprunts nets à m.l.t.	-27,1
		<i>Recettes non Fiscales</i>	1358,1	Emprunts à m.l.t	27,9
		Revenu du domaine	36,4	Remboursements à m.l.t	55,0
		Droits frais administratifs	20,8	Autres	-373,7
		Amendes et confiscation	17,9	<i>Financement extérieur</i>	-3,4
		Autres recettes non fiscales	1283,0	Tirages	0,0
		Recettes en capital (Ventes de biens)	4,8	Remboursements	3,4

Source : mission à partir des données consolidées de finances publiques de la DGRE

Le graphique ci-dessous récapitule leurs masses en point de PIB fin 2014



Source : ROSC 2016 du FMI pour 2014

Un acteur important : la caisse des prêts et de soutien aux collectivités locales

Réorganisée par le décret n°92-688 du 16 avril 1992, la Caisse a des objectifs fixés par le Gouvernement pour le développement économique et social des collectivités locales. Ils consistent, principalement, à stimuler leur effort d'investissement en mobilisant des ressources nécessaires à leurs projets d'investissement; à améliorer les ressources communales par l'augmentation du FCCL, des taux de perception des taxes et la rationalisation des dépenses de fonctionnement; plus généralement, à améliorer leur potentiel de gestion par des programmes de formation et de recyclage des cadres et l'introduction de moyens tels l'informatique ou la comptabilité analytique.

La CPSCL est une entreprise publique avec, comme telle, un soutien implicite de l'Etat. Son bilan fin 2014 était de 664.1 M DT (0.8 % PIB) pour un résultat de 23.4 M DT (Source: notamment http://www.cpscl.com.tn/template.php?code_menu=163&block=1 et ROSC)

PI-8: Utilisation des informations sur la performance pour assurer une prestation de services efficace

Objectifs:

La prestation efficace de services est un des objectifs fondamentaux de tout système de GFP. Cet indicateur évalue la qualité du suivi de la performance, s'il contribue à l'améliorer et comment elle est appréciée. La fourniture en temps des ressources, condition d'efficacité, est également apprécié par PI 8 l'apprécie.

Indicateur/composantes		Note	Explication
PI-8 Utilisation des informations sur la performance pour assurer une prestation de services efficace		C+	Méthode de notation (M2)
(i)	Divulgence, dans les documents du budget, des principaux indicateurs de performance et des cibles de prestations de services.	B	En 2013 des cibles de performance satisfaisantes avaient été fixées, à titre informatif, pour 42 % des fonctions de prestations de services.
(ii)	Divulgence, dans les documents du budget, les rapports de fin d'année ou autres documents publics, des données sur les résultats de performance des fonctions de prestation des services	D	Les critères pour obtenir au moins C ne sont pas remplis. Les résultats atteints n'ont pas été divulgués, la législation actuelle ne le prévoyant pas.
(iii)	Suivi des ressources reçues par unité de prestations de services	A	Un système détermine si les ressources atteignent comme prévu les unités pour plus de 50% des prestations de services
(iv)	Contenu et champ d'application des évaluations indépendantes de la performance (évaluation de la conception, efficience et efficacité des fonctions ou programmes de prestation de services).	D	Les critères pour obtenir au moins C ne sont pas remplis, la LOB 2004 ne prévoit pas d'évaluation indépendante de la performance.

Justification de la notation

Composante (i) : Divulgence, dans les documents du budget, des principaux indicateurs de performance et cibles de prestations de services.

Période de référence: dernier exercice clos (2013)

L'appréciation de cette composante suppose la présence dans les documents budgétaires d'indicateurs de performance et cibles de prestations de services. En Tunisie, la GBO reste au stade de l'expérimentation tant que la nouvelle loi organique du budget n'a pas été promulguée (cf. partie V). Les travaux sont néanmoins très avancés, en 2015 19 ministères établissaient et suivaient, parallèlement au format requis par la LOB 2004, leur « budget » en programmes. Ces derniers sont, avec leurs programmes annuels de performance (PAP) présentés, à titre d'information, au Parlement. En 2013, période de référence de la composante (i), seule la première vague, cinq ministères (enseignement supérieur, recherche, et éducation; agriculture, ressources hydrauliques; santé; formation

professionnelle et emploi), était concernée. Comme le montre le tableau ci-dessous les crédits cumulés de ces 5 ministères étaient, en LFI 2013, de 8289 M DT sur des dotations totales attribuées aux MDPA de 19612 M DT en exécution les montants étaient respectivement de 7576 et 18712 M DT.

Dotation et réalisé par ministère en 2013 MDT	Prévu	Réalisé
Agriculture	1143	956
Santé	1450	1385
Education, enseignement supérieur et recherche scientifique	4846	4655
Formation professionnelle et de l'emploi	850	580
Total	8289	7576
Total en % des dotations globales aux MDPA	42%	40%
Dotation globale des ministères	19612	18712

Source : mission à partir des données préliminaires de l'annexe 8

Ainsi, en 2013, lors du débat au Parlement sur la LFI 42% des dotations destinées aux MDA étaient à titre indicatif accompagnés d'indicateurs de performance et de cibles de prestations de services retracés dans les PAP. La qualité de ces documents établis dans le cadre du jumelage financé par l'UE des ministères français et tunisien des finances (cf. section 5.1) est satisfaisante. Ces deux éléments conduisent à noter la composante (i) B.

Composante (ii) : Divulgarion, dans les documents du budget, les rapports de fin d'année ou d'autres documents publics, des données sur les résultats en matière de performance obtenus par les fonctions de prestation des services.

Période de référence: dernier exercice clos (2013)

Les rapports annuels de performance (RAP) correspondant aux PAP expérimentaux n'ont pas été présentés au Parlement, ni dans le PLR 2013 qui vient d'être examiné par le conseil des ministres, ni, toujours à titre d'information, à l'occasion de la discussion des PLFI suivants. Ces RAP ne sont pas sur le site internet de la GBO et, à la connaissance de la mission, n'ont pas été établis. Il n'y a donc, même pour les ministères de la « première vague » aucune données divulguées sur les résultats en matière de performance ce qui conduit à noter cette composante (ii) D.

Composante (iii) : Suivi des ressources reçues par unité de prestations de services

Période de référence: dernier exercice budgétaire clos (2013)

Cette composante détermine si les systèmes utilisés permettent de s'assurer que les unités de prestation de services ont reçu comme prévu les fonds alloués. La nomenclature budgétaire (cf. PI 4) alloue les crédits jusqu'aux unités élémentaires et ADEB suit leur consommation. L'application permet donc, stricto sensu, de savoir si ces entités les ont ou non reçu comme prévu. Ceci conduit à attribuer A à cette composante (iii).

Composante (iv) : Contenu et champ d'application des évaluations indépendantes de la performance (évaluation de la conception, de l'efficacité et de l'efficacité des fonctions ou des programmes de prestation de services).

Période de référence: trois derniers exercices budgétaires clos (2011, 2012, 2013)

Comme indiqué pour (ii) les RAP des cinq ministères expérimentaux n'ont pas été établis mais ne constitueraient pas des évaluations indépendantes. Une telle évaluation relève de la Cour des comptes

(cf. indicateur PI 29) mais elle ne pourra se prononcer sur la performance des programmes de prestations de services que quand la nouvelle loi organique aura remplacé la LOB 2004. Ceci conduit à attribuer D à cette composante (iv).

Cette note, comme pour d'autres indicateurs, comme par exemple PI16 (pluri annualité) traduit l'inadéquation du cadre juridique actuel de la GFP en Tunisie non la qualité « intrinsèque » de la fonction examinée.

PI 9 Accès du public aux principales informations budgétaires

Objectifs:

La transparence dépend notamment de la possibilité d'accès du public aux principales informations sur le budget de l'État, la façon dont il a été construit et celle dont les LF précédentes ont été exécutées par le gouvernement. Dans le cadre 2015 l'accès du public est la communication sur des sites web officiels

Indicateur/composantes		Note	Explication
PI-9 Accès du public aux principales informations budgétaires		D	Critères minima
(i)	Documents auxquels le public peut avoir accès (pour être pris en compte, les critères énoncés dans la description doivent tous être remplis)	D	Les critères pour obtenir au moins C ne sont pas remplis. Le public à accès aux éléments fondamentaux à l'exception de la loi de règlement qui n'est pas élaborée, donc pas mise à sa disposition, dans les 12 mois de la fin d'exercice.

Justification de la notation

Composante unique : Documents auxquels le public peut avoir accès

Période de référence: L'exercice le plus récent, clôturé et pertinent au niveau du cycle de chaque document.

Le tableau ci-dessous récapitule les documents mis à la disposition du public pour le PLI 2015 :

Éléments	Années de couverture	Disponibilité
Éléments fondamentaux		
Documents relatifs au projet de budget annuel du pouvoir exécutif	2014 pour 2015	Oui
Budget promulgué	2015	Oui
Les rapports en cours d'exercice sur l'exécution du budget	2015	Oui
États financiers audités	2013	Non
Éléments supplémentaires		
États préalables à l'établissement du budget	2014 pour 2015	Non
Autres rapports d'audit externe	2013	Non
Proposition de budget résumé	2014 pour 2015	Oui
Perspectives budgétaires à moyen terme	2014 pour 2015-2017	Non

Source : mission

Pour les éléments fondamentaux :

- Les documents relatifs au projet de budget 2015 ont été mis à la disposition du public en arabe sur un site internet en octobre 2014 et les débats au Parlement sur ce projet ont été publics.
- La loi de finances a été rendue publique dans les deux semaines de son adoption.
- Le Ministère des finances publie les rapports mensuels d'exécution du budget sur son site web le mois suivant.
- Au moment de la présentation au Parlement du PLF 2015 les rapports de la Cour des comptes sur les budgets 2011 et 2012 étaient sur son site bien que les lois de règlement correspondantes n'aient pas encore été examinées par le Parlement. Par contre le rapport sur le dernier exercice clos, 2013, n'était pas encore disponible.

Pour les éléments supplémentaires :

- Un budget citoyen (budget résumé) a été établi pour le PLF 2015 et sa version « initiale 2015 » a été publiée sur le site du MF au moment de sa validation par le gouvernement. Elle a ensuite été remplacée par la version définitive après le vote de la LFI par le Parlement.

L'obtention de C suppose, dans le cadre PEFA 2015, que l'Etat communique au public dans les délais tous les éléments fondamentaux. Dans le cas de la Tunisie ils étaient réunis, à l'exception des états financiers dont le retard vient de raisons détaillées dans l'indicateur PI 28. La mission a néanmoins dû attribuer D à PI 9, note qui ne reflète pas les progrès réalisés en matière de transparence⁴⁹ et d'accès du public aux principales informations budgétaires.

⁴⁹ Par exemple l'adoption le 26 mai 2011 d'un décret-loi sur l'accès aux documents administratifs des organismes publics, la circulaire n°25-2012 du 05/05/2012 également relative à cet accès ou le vote par l'ARP, début 2016, d'une loi organique sur le droit à l'accès à l'information.

III.3 Dimension III : Gestion des Actifs et Passifs

Les indicateurs qui suivent (PI-10 à 13) mesurent la qualité de la gestion des actifs et des passifs-

III. Gestion des actifs et des passifs	
PI-10: Gestion du risque budgétaire	C
PI-11: Gestion des investissements publics	A
PI-12: Gestion des actifs publics	D+
PI-13: Gestion des arriérés de la dette et des dépenses et présentation de rapports sur ces arriérés	B+

PI-10: Gestion du risque budgétaire

Objectif :

Cet indicateur apprécie dans quelle mesure l'administration centrale connaît les risques budgétaires éventuels venant d'autres entités, agences autonomes, entreprises publiques ou collectivités locales, ou de ses passifs conditionnels.

Indicateur/composantes		Note	Explication
PI-10 : Gestion du risque budgétaire		C	Méthode de notation (M2)
(i)	Étendue de la supervision des organismes publics autonomes et des entreprises publiques par l'administration centrale	D	Les critères pour obtenir C ne sont pas remplis, aucun rapport annuel ne traite des principales questions relatives aux risques budgétaires venant des EEP
(ii)	Étendue de la supervision de la position budgétaire des administrations infranationales par l'administration centrale	A	Les administrations infranationales ne peuvent pas générer de passifs budgétaires pour l'administration centrale
(iii)	Étendue du suivi par l'administration centrale des passifs conditionnels explicites de ses programmes et projets	D	Les critères pour obtenir C sont pas remplis, ces passifs ne sont ni quantifiés ni suivis de manière centralisée.

Justification de la notation

Composante (i) : Étendue de la supervision des organismes publics autonomes et des entreprises publiques par l'administration centrale

Période de référence : dernier exercice clos, 2013

Les EEP regroupent en Tunisie, EPA, EPS, EPNA et entreprises publiques la frontière entre les deux derniers étant tenue (cf. PI 6).

Les EPA⁵⁰ au sens large sont régis par la LOB (articles 17 et 18) et le code de la comptabilité publique (art. 236 à 259). Au nombre de 2505, 650 ont un budget supérieur à 0,5 MDT représentant 83 % du total, ceux des 330 suivants sont compris entre 0,1 à 0,5 MDT ; enfin le budget du reste, 1525 entités, est inférieur à 0,1 MDT. ADEB EPA couvre les 650 plus importants et son extension est continue. Ses fonctionnalités permettent de contrôler la disponibilité des fonds en retraçant les recettes et de bloquer

⁵⁰ EPA et EPS

les dépenses en cas d'indisponibilité. Le MF et celui de tutelle doivent approuver d'éventuels emprunts qui restent exceptionnels. Les EPS, même s'ils relèvent de la loi n° 91-63 du 29 juillet 1991 relative à l'organisation sanitaire, notamment son article 18, sont assimilés aux EPA (pour le volet comptable et financier) et en diffèrent parfois pour le personnel. Les modalités de financement et de contrôle limitant les risques relatifs aux EPA et EPS l'équipe les a exclus.

Les entreprises publiques relèvent principalement de la loi n° 89-9 du 1er février 1989 relative aux participations, entreprises et établissements publics (cf. PI 6 notamment premier encadré). Elles sont suivies par différents organes de l'administration centrale : comité des contrôleurs d'Etat pour les détentions majoritaires, DG participations pour celles de premier rang, CGABE pour d'éventuelles subventions, ministères de tutelle devant les suivre, Cour des comptes pour d'éventuels contrôles.... Ce contrôle inclut plusieurs aspects de gestion notamment projets de statuts, systèmes de rémunération et de carrière, nominations, MP, budgets, contrats programmes ou d'objectifs, situation financière, suivi des performances, etc. Ces structures sont très inégalement coordonnées et n'échangent pas systématiquement leurs informations ; de ce fait le contrôle est fragmenté, les responsabilités se chevauchent et les risques de doublons sont réels tout comme ceux d'angles morts. Par exemple la DG Participations estime à 104 les entreprises publiques mais il ne semble pas y avoir de recensement exhaustif des participations. Il n'y a donc pas de vision globale des EEP, nés au coup par coup et de manière étalée dans le temps.

Pour l'Etat, les risques liés à ces entreprises sont divers et plus ou moins directs.

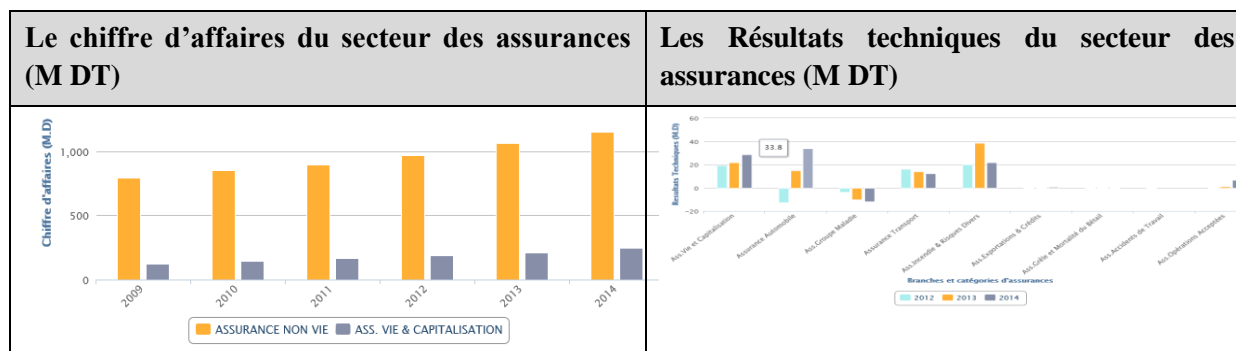
Outre leur cout budgétaire direct lié à l'octroi de subventions⁵¹, il a des engagements financiers explicites venant principalement de prêts, éventuellement rétrocedés, ou de garanties. Fin 2014, le capital restant dû était de 1.4 Mds DT et les arriérés de l'ordre de 250 M DT. Les garanties accordées annuellement par l'Etat sont plafonnées par la LFI, leur stock est connu mais pas détaillé par bénéficiaires. Le FMI estime la dette intérieure garantie par l'Etat à 1.2 Mds DT fin 2014 et l'extérieure à 8.3 Mds DT⁵².

Les EEP peuvent aussi générer des risques du fait de la nécessité de les recapitaliser si leur part dans un secteur est trop importante, ou systémique, pour qu'une faillite soit envisagée. Le dernier rapport annuel de supervision bancaire notait qu'en 2013 l'Etat détenait 26 % du capital des 21 banques résidentes et était actionnaire de référence de 10. Les banques publiques représentaient 38.2 % des actifs, 39.8 % des crédits et 34.3 % des dépôts. Le gouvernement tunisien a lancé un audit externe global de trois banques publiques (Banque de l'Habitat-BH, Société tunisienne de banque-STB, et Banque nationale agricole-BNA) couvrant les aspects financiers, sociaux et organisationnels d'établissements qui sont un pilier du secteur. Elles ont finalement été recapitalisées par une loi du 7 août 2015 à hauteur de 1% du PIB. Leur gouvernance a été revue par la modification de la composition de leurs conseils d'administration.

Dans le secteur des assurances le suivi des risques éventuels et de la viabilité des entreprises est assuré par un comité général des assurances (CGA) rattaché au MF. Le code des assurances de fin 2007 a fortement renforcé ses compétences de surveillance prudentielle, de sanction et son autonomie. Il étudie en détail la situation du secteur, les provisions techniques, et en analyse l'évolution. Ses principaux agrégats sont les suivants.

⁵¹ Les subventions d'exploitation étaient de 4 714,6 MDT et celles d'investissement de 323,5 MDT en 2011 ; montants passés à respectivement 6 356 et 391 MDT en 2012 selon le rapport sur les résultats des établissements et entreprises publiques (cf. PI 12)

⁵² Chiffres du ROSC.



Source CGA les indicateurs d'activité ne tiennent pas compte de: "MAE" et "Groupe CTAMA" qui n'ont pas encore produit leurs rapports annuels malgré le dépassement des délais règlementaires fixés par le code des assurances

La mission s'y est comparativement moins intéressée, le CGA ne se limitant pas aux compagnies publiques.

Plus généralement les EEP ont l'obligation légale de soumettre à l'administration centrale leurs états financiers de fin d'année audités ; la DGP indique les recevoir sauf pour celles en retard dans l'arrêté de leurs comptes. Elle a préparé un rapport d'activité au titre de 2013 sur ces entités, la mission a eu communication de certaines données mais qui ne semblent pas couvrir toutes les entreprises publiques surtout les participations.

Les informations ne sont pas consolidées pour donner une vue globale et il n'y a pas de rapports sur le risque budgétaire total auquel est exposée l'administration centrale ce qui conduit à attribuer D à cette composante (i) (C supposant le suivi des risque budgétaires de la majorité des EEP dans un rapport annuel).

Composante (ii) : Étendue de la supervision de la position budgétaire des administrations infranationales par l'administration centrale

Période de référence : dernier exercice clos, 2013

Le contrôle des collectivités locales (conseils régionaux et communes) par l'administration centrale (cf. PI-7), fait que leur situation financière est bien encadrée et suivie. Elles ne peuvent pas emprunter sans autorisation et uniquement à la CPSCL. Elles ont l'obligation de voter leur budget⁵³ en équilibre et sont suivies par ADEB (ADEB régional pour tous les conseils de régions ; ADEB municipalités couvrant actuellement 161 communes représentant 80 % des budgets communaux) avec la même fonctionnalité que les EPA de blocage des dépenses en cas d'indisponibilité de fonds. Les collectivités locales ne peuvent donc générer de passif budgétaire pour l'administration centrale ce qui conduit à attribuer A à cette composante (ii).

Composante (iii) Étendue du suivi par l'administration centrale des passifs conditionnels explicites de ses programmes et projets

Période de référence : dernier exercice clos, 2013

Bien que la Tunisie utilise fréquemment des outils de type concessions il semble n'y avoir aucun suivi des passifs conditionnels explicites liés à ces opérations. Ces informations ne sont ni quantifiées ni recouvrées par un organisme central, condition nécessaire pour obtenir C. La note de cette composante (iii) est donc D.

⁵³ Ce budget comporte deux sections : fonctionnement et investissement. L'obligation d'équilibre porte sur la première. Les emprunts ne peuvent être contractés que pour la section d'investissement en outre abondée par l'excédent de celle de fonctionnement.

Cette carence devrait constituer un point d'attention de l'administration la loi récent sur les partenariats publics privés visant en particulier à en développer l'usage.

Eclairage : Les grandes lignes de la loi du 15 novembre 2015 sur les PPP

La loi veut diversifier la commande publique et ses financements pour développer l'infrastructure et l'investissement en partenariat. Elle ouvre la possibilité de PPP à l'Etat et aux collectivités mais aussi aux établissements et entreprises publics avec l'accord préalable de leur tutelle. Ces PPP sont classiques, conception et réalisation totale ou partielle d'ouvrages, équipements ou infrastructures immatérielles nécessaires à un service public. Sa gestion ne peut être déléguée. Les contrats doivent respecter le recours à la concurrence.

Le contractant public doit réaliser deux étude : la première, sur les aspects juridiques, économiques, financiers, sociaux, techniques et les éléments justifiant le recours au PPP est présentée une instance générale de PPP, rattachée à la Présidence du gouvernement, dont l'avis est contraignant. La seconde, évaluant les impacts sur le budget, la situation financière de la personne publique et la disponibilité des crédits, est en cas d'avis favorable de l'instance, soumise à l'avis motivé au MF.

Le contrat est soumis avant signature, à l'instance générale des PPP, pour avis conforme. Il doit respecter l'équilibre contractuel par le partage des risques ; la rémunération est notamment constituée du coût des investissements, du financement et de la maintenance, fixés séparément. En cas de litige le droit tunisien s'applique même pour les arbitrages.

La société du projet est tenue de communiquer périodiquement au cocontractant ses documents juridiques, comptables, financiers et techniques et un rapport annuel sur l'avancement du projet et le respect de ses engagements. La personne publique présente à l'instance nationale de PPP un rapport annuel. Les contrats sont soumis à la Cour des comptes, aux corps de contrôle généraux de l'Etat et à l'audit de l'instance nationale et les rapports publiés Le gouvernement présente à l'ARP un rapport annuel sur l'exécution des PPP. Enfin, un conseil stratégique de PPP est créé à la présidence du gouvernement pour établir les stratégies du domaine et fixer les priorités conformément aux plans de développement.

Source : mission à partir de la loi

PI-11: Gestion des investissements publics

Objectif :

L'indicateur évalue la qualité des investissements publics au regard de leur sélection, de la prise en compte de tous leurs coûts, et de la qualité du suivi de leur réalisation physique et financière.

Indicateur/composantes		Note	Explication
PI-11 Gestion des investissements publics		A	Méthode de notation (M2)
(i)	Analyse économique objective	A	Les projets d'équipement importants sont évalués par une analyse économique, suivant des directives nationales, et validés par une entité autre que le MDA parrainant.
(ii)	Calcul des coûts durant le cycle de vie du projet	A	Des directives imposant un plan détaillé des coûts (y compris récurrents) sur la durée de vie de l'investissement à soumettre dans le cadre des propositions de projet des MDA, ont été établies et sont appliquées.
(iii)	Suivi du projet et établissement de rapports	B	Les principaux MDA ont des bases de données mais pas totalement homogènes, sur les projets approuvés, et l'avancement physique et financier de l'exécution. Les rapports de suivi des projets sont soumis sur une base au moins annuelle.

Justification de la notation

Dans le cas de la Tunisie les « projets importants » au sens du cadre PEFA 2015 (remplissant au moins deux des trois critères suivants : coût d'au moins 1 % du budget; un des 10 projets les plus importants des 10 plus importants MDA ; exécution sur plus de trois ans) sont inclus dans les "grands projets". Cette dénomination couvre les projets à caractère national de plus de 100 MDT, les projets structurants à montage financier complexe, les projets pilotes et ceux réalisés dans le cadre de PPP. Comme le montre le tableau ci-dessous récapitulant les grands projets actuels leur champ est plus large que celui du cadre puisque, par exemple, la réalisation de tronçons d'autoroute (projets 1 et 3) est prévue en trois ans. La mission a néanmoins utilisé ce périmètre ce qui n'a pas d'impact sur la notation. Elle a examiné dans le détail les dossiers des 3 projets les plus importants (2, 3 et 4), soit un échantillon de 1,7 Mds sur un total d'environ 3,3 Mds DT ce qui assure la significativité des conclusions.

Les "grands projets".	M DT	Schéma de financement		Durée prévisionnelle
		Etat (M DT)	Prêt (M DT)	
1-Tronçon autoroute : 155 km Liaison Sfax-Gabes (prêt : BEI)	817	408	409	3 ans
2-1 ^{ère} tranche du projet réseau ferroviaire rapide (prêts : BEI, AFD, KFW, don FIV)	667	325	342	5 ans
3- Tronçon autoroute : 70 km Liaison Oued Zarga-Boussalem (prêt : FADES)	430	240	190	3 ans
4-Voieries structurantes des grandes villes (prêt : BEI-BAD)	324	128	196	6 ans

Les "grands projets".	M DT	Schéma de financement		Durée prévisionnelle
		Etat (M DT)	Prêt (M DT)	
5-Barrage Mallegue (prêt FADES)	277	110	167	5 ans
6-Piseau II (prêts : BAD –AFD-BM)	216	43.6	172.4	5 ans
7-Projet voieries du grand Tunis (prêt : BAD)	169	91	78	5 ans
8-Triplement de la conduite Sejnane-Joumine (prêt : Japon)	154	44	110	5 ans
9-Station d'Épuration de Tunis Ouest (ATTAR) (prêt : BM)	113	11	102	5 ans
10-Alimentation en eau potable des zones rurales de gouvernorat de Jendouba (prêt : Japon)	113.6	21.7	63.9	5 ans

Composante (i) : Analyse économique objective

Période de référence : 2013, dernier exercice clos

Pour être inscrits dans le budget les grands projets doivent faire l'objet d'études techniques et économiques des MDA concernés. Elles sont réalisées par des bureaux d'études nationaux ou internationaux spécialisés et indépendants, souvent appuyés par des experts de spécialités. Ces études de préparation et de formulation sont techniques et économiques. Le premier volet couvre notamment l'étude de variantes, les phases du projet, l'évaluation environnementale, etc. L'évaluation économique comporte notamment le calcul du coût d'investissement, du bénéfice net actualisé ou de la valeur actuelle (VAN), du taux de rentabilité (TRI) à long terme, l'estimation du coût d'entretien courant et périodique, et l'analyse multicritères comparative des variantes.

Ces études sont obligatoires en application des dispositions conjuguées du code des marchés publics ; d'un décret du 11 juillet 2005 sur l'étude de l'impact sur l'environnement ; de circulaires du 13 mars 2001 (élaboration des projets et programmes de développement et suivi de leur exécution) ; du 18 mai 1999 (maîtrise d'exécution des grands projets) ; d'une circulaire du 4 avril 1993 (financement des projets publics) et de celle du 25 mai 1993 sur leur financement extérieur. Ces études sont examinées et validées par un comité de pilotage constitué de représentants des ministères des finances et du développement et de la coopération internationale⁵⁴. Il est donc indépendant du MDA à l'origine du projet. Après ce filtrage, c'est un conseil interministériel qui décide de sa réalisation. Ces points conduisent à attribuer A à cette composante (i).

Composante (ii) : Calcul des coûts durant le cycle de vie du projet

Période de référence : 2013 (dernier exercice clos)

Comme indiqué les études couvrent le coût de réalisation du projet et les coûts récurrents sur son cycle de vie. La mission a vérifié, sur les trois dossiers mentionnés que c'était bien le cas. La note de (ii) est donc A.

⁵⁴ Ces deux ministères ne sont, de par leurs fonctions, dans les faits jamais porteurs de « grands projets »

Composante (iii) : Suivi du projet et établissement de rapports

Période de référence : 2013 (dernier exercice clos)

Lors du dernier plan de développement⁵⁵, le MDCI suivait sur une base annuelle l'exécution physique et financière des « grands projets ». Depuis il est partagé entre plusieurs institutions dont le MDCI (DG du suivi et évaluation et DG des infrastructures) le MF (DG d'audit et de suivi des grands projets), le MDA, le comité national de suivi des tirages sur prêts aux grands projets, et la commission nationale de suivi des projets publics. Les MDA porteurs de « grands projets » (ministères de l'agriculture, des ressources hydrauliques et de la pêche ; de l'équipement et de l'aménagement du territoire ; du transport) maintiennent des bases de données rendant compte de l'avancement physique et financier de ceux en cours permettant l'élaboration, au moins annuelle, de rapports transmis au MF et au MDCI. Ce mécanisme assure donc une remontée et une centralisation annuelles mais la documentation des bases n'étant pas totalement homogène la note de cette composante (iii) est B.

Eclairage : L'investissement

Malgré les bons résultats de cet indicateur l'investissement public reste en Tunisie un problème majeur.

Bien qu'il soit, depuis la révolution, une des priorités pour réduire les déséquilibres géographiques (cf. section partie 2) les résultats restent médiocres car malgré sa relance il a décliné de 6,6 % du PIB en 2012 à un plus bas de 4,2 % en 2014. L'investissement est paradoxalement peu visible dans le budget où il est dans le titre II « dépenses de développement » (cf. annexe 8). Il rassemble des dépenses diverses, du remboursement du principal de la dette⁵⁶ à des transferts aux entreprises publiques par des prêts qui leur sont rétrocédés ou diverses interventions. Au final en moyenne seulement 37% des dépenses d'équipement sont des investissements directs de l'Etat. Ceci a sans doute contribué à ce qui s'assimile à une « éviction par la masse salariale ». Avec un solde contraint par la préservation les grands équilibres son augmentation a conduit à amenuiser des dépenses moins visibles. S'ajoutent des problèmes de capacité d'absorption dans les régions après plusieurs décennies de sous-investissement conduisant à la perte des compétences nécessaires. La LFC 2015 l'a finalement diminué de 0.5 % du PIB par rapport à la LFI au vu d'un taux d'exécution de 30% fin juin. Il semblerait que les contraintes sur 580 projets aient été identifiées et les dépenses de capital non engagées début juillet ont été réorientées par la LFC 2015 vers les projets prioritaires d'infrastructure. Plus globalement la mise à niveau passe par le renforcement de la coordination gouvernorats/ Gouvernement, l'accélération des textes d'application des nouvelles procédures de marchés, notamment les cahiers des charges, et la réduction des forts obstacles liés au foncier par des décrets récents autorisent l'expropriation

⁵⁵ Lors du dernier passage de la mission, en octobre 2015, le gouvernement finalisait un document pluri annuel comparable à ces anciens plans de développement.

⁵⁶ Dans la section 4

PI-12: Gestion des actifs publics

Objectif :

L'indicateur mesure la capacité de l'Etat à gérer de manière satisfaisante ses actifs notamment pour bien évaluer sa situation financière, maximiser leurs retours et cerner ses besoins futurs d'investissements.

Indicateur/composantes		Note	Explication
PI-12 : Gestion des actifs publics		D+	Méthode de notation (M2)
(i)	Qualité du suivi des actifs financiers de l'administration centrale	D	Les critères pour obtenir au moins C ne sont pas remplis. L'exhaustivité du recensement des EEP et participations de l'Etat n'est pas assurée, ni l'actualité des informations. Il n'y a aucun rapport annuel sur leurs performances.
(ii)	Qualité du suivi des actifs non financiers de l'administration centrale	D	Les critères pour obtenir au moins C ne sont pas remplis. L'exhaustivité du recensement des actifs non financiers n'est pas assurée, ni leur valorisation. Il n'y a pas de rapport.
(iii)	Transparence du processus de cession des actifs non financiers	C	Des procédures de cession, transfert ou retrait d'actifs non financiers et leurs droits d'utilisation sur une base de libre de concurrence et de manière transparente sont établies par les textes.

Justification de la notation

Composante (i): Qualité du suivi des actifs financiers de l'administration centrale

Période de référence : dernier exercice budgétaire clos, 2013

Les actifs financiers de l'Etat tunisien sont principalement ses réserves extérieures, ses EEP et participations, les prêts qu'il consent.

Les réserves de changes. Le dinar est sous le régime du flottement. Le contrôle des changes est strict, la BCT ayant le monopole des comptes en devises des résidents. Les guidelines demandées par les organisations internationales utilisent le modèle RAMP (Réserves advisory and management program) et fixent des règles de gestion fonction de la sécurité, puis de la liquidité et enfin du rendement. Cette politique est approuvée par le conseil d'administration ; des directives annuelles détaillées sont fixées et leur mise en œuvre est suivie trimestriellement par le comité des risques présidé par le Gouverneur. Cette gestion, qui n'appelle pas de remarque, peut être résumée de la manière suivante :

	Critères	Remarques
Montant	Trois mois d'importation minimum	Toujours respecté.
Risque	Contreparties : Placement en obligations souveraines et produits des banques aux notes les plus élevées	
	Change : égalité € USD Préférence pour l'€ (dette 60% en € et commerce extérieur 80% en €)	En cours de réforme.
	Liquidité/rendement : 60 % des réserves en investissement, le reste en disponibilités ou placements liquide.	Rendement moyen de 0,5 %

Source : entretien avec la BCT

Les EEP et participations : l'Etat doit suivre ses participations notamment pour s'assurer de la performance du capital investi, en dividendes et théoriquement en plus-value. D'autres préoccupations justifiant ce suivi relèvent de l'indicateur PI 10. Comme indiqué dans ce dernier ces EEP⁵⁷ font l'objet de contrôles de différents organes sur des aspects liés à la gestion ou à la gouvernance mais ne donnant cependant pas de vision globale de leur situation financière. La collecte et l'analyse d'information financières sur les EEP relève principalement de la DG participations et du comité de contrôle d'Etat ; comme précisé en PI 10 la DGP gère le portefeuille de l'Etat et suit ses participations directes mais pas les indirectes, le contrôle d'Etat n'étant compétent que sur les structures où il est majoritaire. Enfin les rapports "annuels" de l'unité du suivi des systèmes de productivité analysent les résultats d'EEP sont très irréguliers. Le dernier publié sur le site de la présidence du gouvernement couvre 2010- 2012. Le précédent s'arrêtait à 2007.

Indicateurs	Valeur (M DT)			Ecart 2012/2011	Ecart 2012/2010
	2010	2011	2012		
Ressources	23 345,8	24 249,2	28 089,9	15,8%	20,3%
Plus-value	7 114,0	6 882,8	7 935,3	15,3%	11,5%
Résultat d'exploitation	2 041,3	1 094,8	1 430,2	30,6%	-29,9%
Résultat net	1 165,1	123,7	-211,8		
Investissements	3 412,5	3 757,3	2 573,4	-31,5%	-24,6%
Subventions d'exploitation	2 559,5	4 714,6	6 355,9	34,8%	148,3%
Subventions d'investissements	435,5	323,5	391,4	21,0%	-10,1%
Salaires	2 647,7	2 915,2	3272,0	12,2%	23,6%

Source: rapport sur les résultats des établissements et entreprises publiques

Le suivi des actifs financiers de l'Etat, sous forme de participations ou EEP, est irrégulier et ne fait pas l'objet de rapports annuels

Les prêts : les prêts accordés par l'Etat ou récédés sont connus et bien suivi par la DGGDPCF (cf. PI 21).

Le constat sur les entreprises publiques conduit à lui seul à attribuer D à cette composante (i).

Composante (ii): Qualité du suivi des actifs non financiers de l'administration centrale

⁵⁷ 104 selon sur le site de la Présidence du gouvernement portant sur 2010-2012

Période de référence : dernier exercice budgétaire clos, 2013

En Tunisie, la classification des actifs non financiers distingue les bâtiments administratifs, logements de fonction, et terrains nus. Ils sont inscrits dans des sommiers les répartissant entre biens du domaine public ou privé mais sans information sur leur valeur. Le domaine public recensé par le ministère des domaines de l'Etat et des affaires foncières couvre le routier, l'hydraulique, les chemins de fer, le domaine public maritime, et les aéroports et l'aviation civile. Des bases de données semblent exister parallèlement aux sommiers de consistance pour les mosquées et monument religieux, les domaines forestier et archéologique mais la mission n'a pu s'assurer de leur exhaustivité. Le recensement semble plus fiable pour les bâtiments administratifs (environ 23000) et les logements (environ 42000) et la mise à jour avec les affectataires plus régulière. Le ministère chargé des domaines fait des constats sur place et utilise les documents et dossiers de l'administration notamment le recensement de l'assiette foncière (terrains agricoles nu ou plantés, urbains, et fonciers, ...) assez fiable chez les ministères sectoriels. Pour le mobilier l'utilisation du logiciel Mankoulet, sous le contrôle des domaines de l'Etat, se limite pour l'instant aux ministères et devrait être étendue. Enfin n'a eu aucune information sur les gisements qui relèvent du ministère chargé de l'industrie et des mines.

En définitive si des registres d'actifs non financiers existent leur exhaustivité n'est pas assurée et ils ne sont pas valorisés. Aucun rapport n'est établi. De ce fait le tableau prévu par le cadre PEFA est rempli pour ordre.

Actifs fixes	Domaine routier Emprise aéroports et chemins de fer Domaine archéologique monuments religieux	Théoriquement recensés par le ministère des domaines et des affaires foncières. Ni valorisation ni garantie d'exhaustivité
Objets	Biens mobiliers	application «MANKOULET
Actifs non produits	Terrains Domaine forestier domaine public maritime	Idem + application «MANKOULET». Aucune certitude d'exhaustivité Ministère des domaines et des affaires foncières, ni valorisation ni certitude d'exhaustivité Idem
	Gisements	Ministère chargé de l'industrie et des mines : pas d'information

La note (ii) est D (C supposant que des rapports sur les actifs non financiers soient établis ponctuellement)

Composante (iii) Transparence du processus de cession des actifs non financiers

Période de référence : Au moment de l'évaluation.

Les procédures de cession, transfert, retrait d'actifs sont régies par l'article 86 du code de la comptabilité publique disposant en substance que l'aliénation des biens mobiliers ou immobiliers de l'Etat est réalisée par les l'administration des domaines ou sous son contrôle. Il précise aussi que, sauf pour les objets de valeur minime, la vente se fait aux enchères publiques. Des exceptions à ce principe de la libre concurrence sont prévues par un décret du 8 septembre 1990. La cession à l'amiable est possible après une première adjudication sans résultat, pour une cession à des collectivités locales, EEP, organismes nationaux ou association d'intérêt général, aux anciens propriétaires expropriés,

copropriétaires ou riverains de terrains domaniaux. Il peut aussi y avoir cession de régularisation en cas d'occupation de bonne foi ou pour des considérations d'intérêt public ou social.

Cessions d'actifs non financiers de l'Etat en 2013 selon le mode de cession					
Enchère		A l'amiable		Au dinar (1) symbolique	
Nombre d'actifs	Montant	Nombre d'actifs	Montant (DT)	Nombre d'actifs	Montant (DT)
0	0	40	7.531.562	14	14

Source: Ministère des domaines de l'Etat et des affaires foncières

Des procédures de cession sur une base de libre de concurrence existent mais la mission n'a pu s'assurer qu'elles étaient respectées dans la majorité des cas ce qui conduit à attribuer C à cette dernière composante (iii).

Eclairage : Quelques éléments sur les actifs financiers

Le secteur public tunisien est particulièrement important comme le montrent les données ci-dessous.

Secteurs (MDT) (fin 2013)	Nombre d'entreprises	Valeur nominale	Bilan des 5 banques publiques fin 2014 (avant recapitalisation)	En MDT
Services dont	6	1924.78	Banque Tunisienne de solidarité	886,4
Tunisie Telecom		909.99	Banque Nationale Agricole (BNA)	8 097,0
Tunisie Autoroutes		988.67	Société Tunisienne de banque (STB)	7 340,8
Industries dont	17	958.12	Banque de l'Habitat (BH)	6 251,1
Groupe Chimique		476.08	Banque de financement des PME	219,6
Compagnie de Phosphate de Gafsa (CPG)		267.73	Dettes extérieures garanties par l'Etat (MDT et % PIB)	
Transport dont :	4	187.96		
Tunisair		68.88		
Compagnie Tunisienne de Navigation (CTN)		108.63		
Equipements et logements dont :	3	32.78		
Société Promotion du Lac de Tunis (SPLT)		22		

Source : DGP

Source : ROSC 2016 FMI

Dans le cadre de la révolution certains biens ont confisqués. Ils sont gérés par la commission nationale de gestion d'avoirs et des fonds objet de confiscation ou de récupération en faveur de l'Etat créée par le décret-loi n° 2011-68 du 14 juillet 2011 au MF. Elle travaille notamment avec la holding Al Karama, au capital de 10 MDT détenu par l'Etat, qui lui a confié en gestion des sociétés confisquées. En novembre 2013 la holding détenait des participations substantielles dans 58 entreprises dont certaines

de premier ordre: Tunisiana, Orange Zitouna Banque, Gat Assurances, Nouvelair, Cartage Cement, Tunisie Sucre, Alpha Ford, Alpha Hyundai. Elle doit préserver leur valeur, appuyer leur développement tout en organisant progressivement leur retour au secteur privé. (MF et conférence de presse du 15/12/ 2013 du président de la holding).

PI-13: Gestion des arriérés au titre de la dette et des dépenses et présentation de rapports sur ces arriérés

Objectif :

Cet indicateur apprécie le suivi des engagements venants d'emprunts ou d'arriérés.

Indicateur/composantes		Note	Explication
PI-13 : Gestion des arriérés au titre de la dette et des dépenses et présentation de rapports sur ces arriérés		B+	Méthode de notation (M2)
(i)	Enregistrement et présentation des données sur la dette intérieure et extérieure	A	Les dossiers sur la dette intérieure et extérieure sont complets, exacts, à jour et rapprochés sur une base mensuelle ; les données sont de qualité. Des rapports de gestion et des rapports statistiques détaillés sont établis sur une base au moins trimestrielle
(ii)	Systèmes établis pour la contraction d'emprunts et l'émission de garanties	A	Les prêts contractés et les garanties de l'administration centrale ont des critères transparents et sont conformes aux objectifs budgétaires. Ils sont toujours approuvés par l'unique entité publique responsable.
(iii)	Préparation d'une stratégie de gestion de la dette	D	Les critères établis pour obtenir C ne sont pas remplis. La stratégie de gestion de la dette n'intègre pas explicitement les évolutions prévues des risques de taux d'intérêt, de refinancement et de change
(iv)	Stock et suivi des arriérés de dépenses	A	Des données complètes sur le stock d'arriérés sont générées au moins à la fin de chaque exercice, il ne dépasse pas 2 % des dépenses

Justification de la notation

La direction générale de la gestion de la dette publique et de la coopération financière (DGGDPCF) est le principal intervenant pour les trois premières composantes de l'indicateur. Elle est structurée en **quatre directions spécialisée par « métiers » pouvant par commodité, et en simplifiant, être regroupées en deux pôles.**

Les directions support sont ; d'une part, celle des « applications informatiques de la gestion de la dette » chargée du maintien de la base de données « SIADE » et de l'audit des opérations et procédures ; d'autre part, celle **du « suivi des emprunts et émissions » qui fait le back office avec l'inscription dans la base de données des nouvelles opérations et établit les ordres de paiement (intérêt et principal) pour** les anciennes ; elle prépare donc, de façon logique, les états comptables (dette de l'Etat et dette garantie).

Les directions de front office sont ; d'une part, celle de la « coopération financière et des émissions », chargée, en simplifiant, de celles sur le marché intérieur, des conventions de crédits extérieurs et intervenant aussi pour les crédits aux entreprises garantis par l'Etat ou qu'il leur rétrocède. La direction de la stratégie de la dette, d'autre part, suit l'impact des marchés financiers internationaux sur l'endettement extérieur, assure sa « gestion active » en utilisant des instruments financiers pour en réduire le coût. Elle suit les indicateurs de dette publique et participe à la fixation des besoins. Ce n'est pas, pour les emprunts extérieurs, l'exact pendant de la direction de la coopération financière et des émissions, la BCT contractant les emprunts en devises pour l'Etat

Composante (i) : Enregistrement et présentation des données sur la dette intérieure et extérieure

Période de référence : au moment de l'évaluation

L'enregistrement et la présentation des données sur la dette (intérieure et extérieure) relève de la direction du « suivi des emprunts et émissions » de la DGGDPCF qui utilise SIADE pour un suivi exhaustif en temps réel. Des états statistiques hebdomadaires sont transmis au MF, une brochure mensuelle résume les données principales de la dette et un rapport annuel exhaustif récapitule les informations utiles et données statistiques et précise ses modalités de gestion. Les dossiers sur la dette sont donc complets, exacts et à jour et rapprochés au minimum sur une base mensuelle. Les données⁵⁸, également sur le site du MF sont considérées de haute qualité. Elles indiquent notamment les échéanciers, l'évolution du taux d'endettement, l'encours par bailleurs, les risques de changes, l'évolution des taux des marchés et de ceux de référence, la situation de liquidité, les émissions de bons de trésor et sont assorties d'indicateurs sur la dette publique.

Ces éléments conduisent à attribuer A à cette composante (i).

Composante (ii) : Systèmes établis pour la contraction d'emprunts et l'octroi de garanties

Période de référence : dernier exercice budgétaire clos, 2013

L'émission et la gestion de la dette publique sont régies par les LFI qui prévoient les intérêts et plafonnent les montants d'emprunts nets de l'année, la LOB et le CC Pub ; une loi du 19 septembre 1958 (modifiée et complétée par une du 15 mai 2006) sur le statut de la B.C.T en faisant le banquier de l'Etat, la chargeant d'un avis sur les conditions d'émission et de contracter des emprunts en devises pour le compte de l'Etat. D'autres dispositions réglementaires s'appliquent, notamment un décret du 17 octobre 1994 créant SIADE et précisant son mode d'exploitation ; et un du 24 avril 2006 sur l'émission et le remboursement des bons du trésor.

La politique menée depuis la fin des années 1990 a porté ses fruits en matière de simplicité, de transparence et de liquidité. La gestion de l'endettement intérieur a bénéficié de la création des bons assimilables du trésor (BTA) et des bons à court terme (BTCT) segment utilisant l'adjudication à la hollandaise à prix multiples. La direction de la coopération financière et des émissions annonce un programme annuel prévisionnel mis à jour semestriellement et un calendrier d'adjudications. Elles interviennent chaque mois pour les BTA et toutes les semaines pour les BTCT pour une bonne régularité des émissions et des informations régulières sont diffusées sur les résultats. Ces opérations techniquement réalisées par la DGGDCF sont sous la responsabilité du MF seul autorisé à émettre la dette intérieure dans le respect des plafonds fixés (pour l'endettement intérieur et extérieur) par la LFI. Les emprunts extérieurs sont approuvés par le Conseil des Ministres, puis ratifiés par le Parlement. Le plafond annuel des garanties accordées par l'Etat est également fixé par la LFI.

La note attribuée à cette composante est donc A.

⁵⁸ Respectivement: repères de la dette publique, juillet 2015 et brochures mensuelles de la dette publique

Composante (iii): Préparation d'une stratégie de gestion de la dette

Période de référence : au moment de l'évaluation avec des données sur les trois derniers exercices

L'objectif du gouvernement est de contenir l'endettement à un pourcentage raisonnable du PIB. Il a levé en janvier 2015 environ 1 Md USD, pour une demande initiale de 500 à 700 M, par un emprunt obligataire sur le marché financier international, sans garantie d'un tiers pour la première fois depuis 2008. Le principal sera remboursé en bloc en 2025. La Tunisie n'a pas à proprement parlé de document sur la "stratégie de gestion de la dette"; elle est décrite dans le PAP du programme "dette publique" avec pour objectifs la maîtrise de l'endettement et sa soutenabilité appréciée par la capacité de l'Etat à honorer ses engagements. Il indique que sont recherchés outre la maîtrise du coût de la dette, celle des risques attachés et le développement du marché des titres d'Etat.

Objectif global: maîtrise du niveau d'endettement	Réalizations			Actu.	Projections		
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Taux d'endettement public(en % du PIB)	44,6	43,8	45,7	51,6	52,9	53,2	52,0

Source : PAP "dette publique"

Ce document de bonne qualité ne présente cependant pas les éléments requis par le cadre PEFA pour obtenir la note C (notamment l'évolution prévue des risques de taux d'intérêt, de refinancement et de change) ce qui conduit à attribuer D à cette composante (iii). La situation devrait évoluer la DGGDPCF bénéficiant d'une assistance de la Banque Mondiale pour développer un "medium term debt strategy" (MTDS) conforme aux standards internationaux.

Composante (iv): Stock et suivi des arriérés de dépenses

Période de référence : à la clôture des trois derniers exercices budgétaires avant l'évaluation

La réglementation tunisienne ne donne pas de définition claire des arriérés des administrations mais les éléments disponibles montrent que les dépenses sont payées rapidement.

Les délais de paiement des dépenses

Ces délais font l'objet de plusieurs textes. Aux termes de l'article 1er du décret n° 2004-564 du 9 mars 2004 fixant les modalités de règlement des dépenses de gestion, les crédits de l'Etat, établissements publics soumis au CC Pub et collectivités locales pour l'eau, l'électricité, le gaz, le carburant, les médicaments ou communications sont obligatoirement réglés dans les 45 jours de la réception des factures. L'article 103 du CMP dispose en substance que le paiement des sommes dues au titulaire du marché doit intervenir dans les 30 jours de la constatation des droits à acomptes ou solde; il est de 45 jours pour les bâtiments civils réalisés par le maître d'ouvrage délégué. Pour les EP et EPNA le titulaire du marché est payé dans les 15 jours de la réception de l'ordre de paiement s'il a fourni toutes les pièces justificatives.

Par ailleurs un arrêté du MF du 13 octobre 1986 fixe le délai accordé aux comptables assignataires pour contrôler et viser les ordonnances ou mandats : pour le TGT 10 jours pour les dépenses sur fonds de concours et fonds spéciaux du trésor; pour le PGT : 5 jours pour le personnel et 15 pour les autres; pour les comptables des collectivités locales et des EPA : 5 jours pour le personnel et 10 pour les autres dépenses; pour les postes diplomatiques et consulaires à l'étranger : 3 jours. Ce système est efficace comme le montre le tableau ci-dessous sur le délai moyen de paiement par les comptables (entre l'ordonnancement et la réception des pièces et la vérification par le comptable assignataires de la régularité de la dépense).

Délai de paiement	2011	2012	2013
Délai moyen (en jours)	14.22	15.41	16.31

Source : DGCPN à partir d'ADEB

Par ailleurs le taux de rejet est faible ce qui montre la maturité du système tunisien.

Les rejets	2011	2012	2013
Nombre total d'ordonnances émises	232643	210116	199948
Nombre total d'ordonnances acceptées par les comptables payeurs	231072	208599	198474
Nombre d'ordonnances rejetées	1571	1517	1474
Taux de rejet	0.68%	0.72%	0.74%

Source : DGCPN

Source : mission à partir de données DGCPN

Comme indiqué le suivi de l'exécution se fait par ADEB qui génère notamment des états des restes à payer. La mission les a utilisés pour noter cette composante. En effet ces RAP couvrent, d'une part, les « arriérés » au sens des normes internationales ; et, d'autre part, les dépenses prises en charge par le comptable non encore acquittées et sont donc supérieures aux « arriérés ». Conjugué au constat ci-dessus d'un paiement rapide des dépenses, ceci permet de conclure. Le tableau ci-dessous récapitule les restes à payer sur dépenses ordonnancées en fin d'exercices 2011, 2012 et 2013. Ces stocks ne dépassant pas 2% du total des dépenses des exercices, le stock des arriérés est lui aussi inférieur à 2%. Ceci justifie la note A attribuée à cette composante (iv).

En milliers de dinars	2011	2012	2013
Montant des restes à payer	13	11	785
Dépenses totales	18 370 542	20 695 239	23 247 466
Part des RAP dans les dépenses totales	0,0%	0,0%	0,003%

Source : DGCPN et mission

Eclairage : Quelques éléments sur la dette

Chiffres clés sur la dette fin juin 2015

	Encours (M DT)	Endettement % PIB	Coût moyen (%)	Durée de moyenne (année)
Dettes Publiques	41710.5	48.9	4.3	6.3
Dettes Extérieures	22470.6	31,1	2.8	7.21
Dettes Intérieures	15239.9	17,9	6.7	4.79

Source: Ministère des finances, brochure de la dette publique juin 2015⁵⁹

Dettes et amortissement	La dette par échéance (% PIB)	La dette par devises (% PIB)	Emissions de bons du trésor
<p>Dettes et amortissement (en pourcentage du PIB)</p>	<p>La dette par échéance (% PIB)</p>	<p>La dette par devises (% PIB)</p>	<p>Emissions de bons du trésor</p>
Source : Tunisie	Source : Tunisie	Source : Tunisie	Source : BCT

⁵⁹ www.finances.gov.tn/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=333&view=finish&cid=951&catid=5&lang=fr

III.4 Dimension IV : Planification et Budgétisation fondées sur les politiques publiques

Les indicateurs qui suivent (PI-14 à 18) évaluent dans quelle mesure la planification et la budgétisation sont fondées sur les politiques publiques.

IV. Planification et budgétisation fondées sur les politiques publiques	
PI-14: Stratégie budgétaire crédible	B
PI-15: Budgétisation des recettes	D+
PI-16: Perspective à moyen terme de la budgétisation des dépenses	D
PI-17: Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget	C+
PI-18: Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif	C+

PI-14: Stratégie budgétaire crédible

Objectif :

Cet indicateur apprécie la crédibilité de la stratégie budgétaire qui doit notamment permettre de réaliser les objectifs prévus sans dégrader les soldes.

Indicateur/composantes		Note	Explication
PI-14 Stratégie budgétaire crédible		B	Méthode de notation (M2)
(i)	Formulation de la stratégie et des objectifs budgétaires	C	Au cours de l'un des trois derniers exercices, les autorités ont fixé des objectifs budgétaires à moyen terme pour 3 ans au début de la préparation du budget, sous forme agrégée.
(ii)	Préparation et utilisation des prévisions macroéconomiques en tant que bases des budgets annuels et des budgets à moyen terme	C	Les autorités préparent et utilisent des projections macroéconomiques pour la préparation du budget annuel, qui couvrent le risque sur la dette.
(iii)	Écart entre le solde budgétaire effectif de l'administration centrale et le solde initialement indiqué par les projections	A	L'écart entre le solde budgétaire effectif et celui des projections a été inférieur à 1 % du PIB pour chacun des exercices 2011 à 2013

Justification de la notation

Composante (i) : Formulation de la stratégie et des objectifs budgétaires

Période de référence : trois derniers exercices clos (2011, 2012, 2013)

La fonction de prévision macro budgétaire de l'Etat relève principalement de la DGRE du MF et de la DG Prévision du MDCI. La DGRE prépare annuellement une note d'orientation sur la stratégie et les objectifs de politique budgétaire accompagne le PLF T+1. Examinée en conseil des ministres elle précise les objectifs quantifiés pour T+1 et couvre les principaux agrégats budgétaires. Les hypothèses macroéconomiques détaillés sont le taux de croissance, l'inflation, les prix internationaux, la croissance de la zone € (commerce extérieur), le taux de change, la production, et l'évolution du secteur des

hydrocarbures (production, consommation, mesures d'ajustement des tarifs). Les éléments servant de base à la construction du budget T+1 et aux estimations du déficit sont donc transparents et partagés avec le Parlement notamment par le rapport du gouvernement sur le PLFI introduisant le débat et dont une partie traite des principaux indicateurs et agrégats macroéconomiques.

Le MDCI réalise un budget économique déclinant des objectifs pluriannuels à partir du budget en actualisant les hypothèses macroéconomiques (croissance, investissement, inflation, chômage...). Sur cette base la DGRE prépare un CDMT global sur trois ans avec les évolutions des recettes, dépenses (par grande catégorie économique) globales, du solde budgétaire et de la dette. Il devrait en théorie être mis à jour chaque année, mais dans les faits, si les CBMT 2005-2006-2007 ont été préparés et publiés dans des budgets économiques annuels transmis au législatif ; et si le CBMT 2013-2017 a été publié, tel n'a pas été le cas pour les CBMT 2014-2018 et 2015-2018 seulement présentés en conseil des ministres. Le CBMT couvrant 2016 - 2020 était en construction en mars 2016 ce qui montre que les deux exercices, budget annuel et CDMT, sont déconnectés.

Jusqu'à la révolution le gouvernement préparait des plans de développement quinquennaux assortis de documents de développement économique et social, le dernier couvrait 2010-2014⁶⁰. Ils étaient assortis de cibles ne se limitant pas au budget, par exemple de développement de telle ou telle production. Au plan budgétaire ces objectifs ne couvraient pas la totalité des agrégats pertinents et n'étaient pas toujours quantifiés. Il sera souhaitable que ces carences soient corrigées pour le plan de développement 2016-2020 pour éviter la superposition d'éléments de programmation non coordonnés.

Les bailleurs, notamment le FMI⁶¹, procèdent périodiquement à des revues de la situation de la Tunisie en collaboration avec le gouvernement qui expose ses objectifs à moyen terme mais souvent sous forme agrégée. Ces revues sont semestrielles pour l'accord de confirmation du 7 juin 2013 et rendues publiques. Pour les trois derniers exercices clos, les autorités ont donc fixé, au moins en 2013, des objectifs à moyen terme sur trois ans ou plus. La mission a estimé que les conditions pour noter B cette composante (i) (objectifs budgétaires sur trois exercices assortis de cibles quantitatives) n'étaient pas remplies du fait de leur caractère agrégé et lui a attribué C.

Composante (ii) : Préparation et utilisation des prévisions macroéconomiques en tant que bases des budgets annuels et à moyen terme

Période de référence : dernier cycle de préparation du budget (2014 pour 2015)

Comme précisé la prévision macroéconomique est assurée par la DG Prévision du MDCI. La préparation du budget commence par la projection des opérations des principaux agents économiques et débouche sur un TOFE prévisionnel T+1. Le gouvernement a généralement en juillet une version provisoire du budget économique avec les principales orientations de politiques budgétaire, monétaire et financière, et sociale qui sous-tend l'élaboration du budget. Après discussion entre les directions concernées, elle est définitive en septembre. Ses hypothèses macroéconomiques sont détaillées dans la note d'orientation budgétaire présentée au Gouvernement mais sans scénarii venant d'analyses de sensibilité des recettes et dépenses aux variables économiques. S'agissant de la dette, même s'il n'y a pas de variante en tant que telle (cf. PI 13), la mission a estimé que l'article de la LFI plafonnant le montant net des emprunts constituait un « garde-fou » et a donc attribué la note C à (ii).⁶²

60 http://www.mdc.gov.tn/fileadmin/publications/Developpement_Economique_Social_2010_2014_Fr.pdf

61 Dans le cadre des consultations l'article IV et aussi de la revue périodique du programme économique et financier de l'accord de confirmation

62 Ceci évite en outre, conformément à la doctrine PEFA, de sanctionner doublement la même carence.

Composante (iii) : Écart entre le solde budgétaire effectif de l'administration centrale et le solde des projections

Période de référence : trois derniers exercices clos (2011, 2012, 2013)

La performance de la gestion budgétaire est souvent appréciée par le rapprochement du solde prévu et le déficit effectif, rapporté au PIB. Dans le cas de la Tunisie les agrégats ont été les suivants :

Année	Solde prévu en LFI (en % du PIB)	Solde budgétaire effectif (% du PIB)	Ecart
2011	2,5	3,3	+0,8
2012	6,0	5,5	-0,5
2013	5,9	6,8	+0,9

Source : DGRE

Le déficit ci-dessus est hors produit des privatisations, dons extérieurs et revenus des biens confisqués, donc « supérieur » au déficit effectif. Indépendamment, l'écart entre le déficit prévu par la LFI et celui réalisé a été inférieur à 1% du PIB sur les exercices 2011-2013 ce qui justifie la note A attribuée à cette composante (iii).

Eclairage : Modèles actuel et futur du TOFE

Le modèle actuel de la Direction générale de la prévision

La prévision macroéconomique réalisée par la DG Prévision repose depuis 2012 sur un modèle emploi/ressources sans variables financières (modèles dits non « intégrés ») du MDCl⁶³. Il est très proche des modèles internationaux dans ses bases théoriques, équations de comportement et techniques d'estimation (modèles dits à correction d'erreurs séparant évolutions de long et moyen terme et ajustements de court terme). La variation de stock assurant l'équilibre offre demande c'est davantage un modèle dit « d'offre » que « de demande ».

Ses principales caractéristiques sont les suivantes: approche sectorielle (25 secteurs); bloc « demande » à six équations économétriques et une comptable (variation de stock); « boucle » prix/salaires décrivant la formation de ces derniers; utilisation d' fonction de production pour déterminer celle de chaque secteur.

A ce modèle emplois/ressources sont associés deux modèles complémentaires intégrant des variables financières, l'un sur la balance des paiements et l'autre sur les opérations financière de l'Etat (TOFE). C'est ce dernier module qui détaille les modélisations de ressources au sens large: impôts indirects, IS, recettes non fiscales, encours de la dette, dette extérieure.

Recettes modélisées et dette	Variables (équations dynamiques en log (relations linéaires entre taux de croissance)
Recettes globales	PIB
Impôts indirects	Valeur ajoutée, Importations, recettes globales n-1 (délai d'ajustement)
Impôts sur les sociétés	Valeur ajoutée, impôts indirects n-1 (délai d'ajustement)
Recettes non fiscales	(Valeur ajoutée - exportations), recettes non fiscales n-1

63 Modélisation macro-économétrique des budgets économiques de la Tunisie, rapport Final de G. Nancy Professeur à l'Université Aix Marseille, directeur de l'Ecole doctorale d'économie Mokhtar Kouki à l'université de Carthage, novembre 2012.

	(délai d'ajustement))
Encours de la dette (variation encours de la dette/PIB)	dette/PIB
Dette extérieure	Solde courant

Ces modèles ont été utilisés en prévision pour 2012, 2013 et 2014 les résultats sont dans leurs rapports de présentation.

Le futur modèle de construction du TOFE

Dans le cadre des réformes du système des finances publiques, notamment la GBO la Tunisie a bénéficié en 2014 d'une assistance technique de l'UE pour développer un modèle économétrique du TOFE améliorant la qualité des prévisions à court et à moyen terme. Après la préparation de la base de données des variables endogènes et exogènes sur 1983-2014 des équations économétriques estimant les relations entre les composantes du TOFE en recettes (hors dons, privatisation et confiscation) et dépenses (hors service de la dette) et les variables macroéconomiques considérées comme exogènes (principalement PIB; prix du baril du Brent; taux de change du dollar/dinar; exportations; importations; consommation ; effectif de la fonction publique) ont été établies. Ce modèle a été validé en 2015 est en phase de test.

Une seconde étape, toujours avec l'assistance de l'UE et en collaboration de la DG Prévision du MDCI, est de construire un modèle macro-financier trimestriel, et inspiré des modèles à deux gaps, initiés par J.G Mikkelsen, vient de démarrer.

PI-15: Budgétisation des recettes

Objectif :

Une bonne prévision des recettes est indispensable à un solde d'exécution proche du déficit prévu.

Indicateur/composantes		Note	Explication
PI-15 : Budgétisation des recettes		D+	Méthode de notation (M2)
(i)	Prévisions des recettes à moyen terme	C	Des prévisions pour la quasi-totalité des recettes sont établies dans un rapport lors du processus budgétaire expliquant les hypothèses et la méthode utilisée pour chaque type. Le cadre juridique actuel des finances publiques n'intègre pas le moyen terme.
(ii)	Évaluation de l'impact budgétaire de toute modification de la politique publique	C	Les modifications les plus importantes pour les recettes qu'il est proposé d'apporter à la politique sont justifiées par des prévisions de leur impact budgétaire
(iii)	Variation de la composition des recettes des 3 derniers exercices	D	Les critères pour obtenir au moins C ne sont pas remplis. La composition des recettes a varié de plus de 15%, principalement du fait de celles des fonds du trésor

Justification de la notation

La prévision des recettes est un point critique de la préparation budgétaire, elle conditionne le niveau de dépenses, à stratégie d'endettement fixée, et est concentrée sur un petit nombre de postes très

sensibles à la conjoncture, donc avec une plus grande incertitude que les dépenses. L'indicateur examine la qualité des procédures et outils utilisés pour ces prévisions. Certains de ces outils ont été présentés dans PI 14.

Comme pour les indicateurs du volet « crédibilité » la mission n'a retenu que les recettes fiscales et non fiscales, et celles des fonds du trésor ; les emprunts (cf. notamment PI 21, ne fournissant que des ressources « temporaires ». Les champs de PI 15 et PI 3 étant les mêmes, les données de l'annexe 8 ont été utilisées.

Composante (i) : Prévisions des recettes à moyen terme

Période de référence : 2015 (dernier budget préparé)

Les prévisions de recettes relèvent de la DGRE qui s'appuie notamment sur la DGD, la DGI, la DGELF, la DGGDPCF, la DGCPD et le CGABE. Elle utilise aussi le TOFE T+1 de la DG Prévision du MDCI dont les hypothèses (taux de croissance, prix du baril, taux de change...) figurent dans la note publique de présentation de la LFI au Parlement. La coordination de la DGRE avec les directions du MF sur les projections à moyen terme, est difficile du fait de l'éclatement des acteurs et de l'absence de dispositions légales ou réglementaires sur la pluri annualité ; elle l'est encore plus⁶⁴ avec celles du MDCI.

Comme précisé pour PI 14, le modèle de TOFE de la DG Prévision⁶⁵ utilise, pour les ressources, les variables et méthodes suivantes :

Recettes	Variables (équations dynamiques en log (relations linéaires entre taux de croissance))
Recettes globales	PIB
Impôts indirects	Valeur ajoutée, Importations, recettes globales n-1 (délai d'ajustement)
Impôts sur les sociétés	Valeur ajoutée, impôts indirects n-1 (délai d'ajustement)
Recettes non fiscales	(Valeur ajoutée - exportations), recettes non fiscales n-1 (délai d'ajustement))

Source : mission à partir d'entretiens.

Les principes théoriques et économétriques des recettes du modèle en cours d'élaboration (cf. éclairage de PI 14), pour projeter le cadre agrégé des dépenses et recettes à moyen terme en reliant équilibre budgétaire et croissance⁶⁶ sont très proches de ceux du modèle actuel de la DG Prévision mais avec un détail plus grand. Les recettes fiscales sont ventilées en IR, impôt sur les sociétés (IS total ; IS sociétés pétrolières) ; droits de consommation (régime intérieur ; régime douanier) ; TVA ; droits de douane, impôts indirects divers. Les recettes non fiscales sont agrégées, celles des participations, privatisations et confiscations n'étant pas modélisées. Malgré la qualité de ces éléments, faute de prévisions à moyen terme lors du processus budgétaire la note maximale est plafonnée à C. Les éléments servant de base au budget T+1 étant transparents et partagés avec le Parlement, c'est en particulier le cas pour les recettes ce qui permet d'attribuer C à cette composante (i).

64 Même après leur fusion, les relations entre le MDCI et le MF étaient peu étroites. L'FMI estimait en substance, dans un rapport de 2013, que : « le rattachement du MDCI au MF, devrait faciliter les échanges entre directions » et note que le MDCI a beaucoup contribué à la préparation de la LFC 2014. Néanmoins « les directions du MF et du MDCI ont confirmé qu'à ce stade les échanges restaient très informels et non cadrés ».

65 La Banque centrale a, pour le pilotage de la politique monétaire, un modèle macroéconomique qui n'est pas utilisé pour la préparation budgétaire.

66 Les variables macroéconomiques (PIB, consommation, investissement, exportations, importations, taux de change, prix du pétrole, valeurs ajoutées sectorielles) considérées comme exogènes sont des variables explicatives des équations des recettes et dépenses de l'Etat.

Composante (ii) Évaluation de l'impact budgétaire de toute modification de la politique publique

Période de référence : 2015 (dernier budget préparé)

Lors de la préparation de la loi de finances, la DGRE évalue l'incidence des plus importantes mesures fiscales prévues notamment avec l'appui de la DGELF. Ce chiffrage est dans la note de présentation de la LFI mais sans les méthodes utilisées. Le cadre PEFA concerne aussi les politiques de ministères ayant un impact sur les recettes, par exemple pour les industries extractives. Cette évaluation ne semble pas réalisée en Tunisie, bien que le pétrole contribue significativement au budget (7% des recettes) ; celles issues du phosphate ne sont pas identifiées en tant que telles. Ni le MF ni le MDCl, ni les ministères sectoriels n'ont d'outils pour des études d'impact faute de modèles d'équilibre général calculable⁶⁷ ; le « bloc recettes » actuel est trop agrégé pour simuler des variantes de politique fiscale d'autant que les bases de données fiscales individuelles ne sont pas adaptées à des simulations. Enfin si des ministères, comme celui de l'agriculture, ont des modèles d'équilibre partiel utilisables pour évaluer un impact fiscal, ils ne participent pas aux travaux sur les recettes.

Les modifications les plus importantes aux politiques sont néanmoins justifiées par des prévisions ce qui conduit à attribuer C à cette composante (ii).

Composante (iii) Variation de la composition des recettes des trois derniers exercices

Période de référence : 2011 à 2013

Cette composante couvre implicitement la qualité des prévisions de chacune des recettes qui a un impact sur la structure des ressources.

Variation globale des recettes 2011-2013 et décomposition de cette variation.

M DT	Recettes prévues	Recettes recouvrées	Recettes prévues / recouvrées (%)	Recettes recouvrées/ prévues (%)	Décomposition de la variation
2011	15 420,0	17 968,2	85,8%	116,5 %	23,3%
2012	16 144,0	20 106,4	80,3%	124,5 %	28,7%
2013	19 975,0	22 069,3	90,5%	110,5 %	23,6%

Source: indicateur PI 3 et annexe 8.

La composition des recettes ayant varié annuellement en moyenne de 25% sur 2011-2013, les critères PEFA conduisent à attribuer D à cette composante (iii).

Néanmoins comme pour PI 3 (cf. éclairage), les FST ont un impact important sur la note de PI 15.

Recettes sans les fonds du trésor	LFI	Encaissées	Recettes encaissées / prévues	Décomposition de la variation
2011	14571,8	15241,9	104,6	8,9%
2012	15223,9	17177,9	113,8	13,7%
2013	18815,2	19083,1	101,4	10,5%

Source : éclairage de indicateur PI 3 et annexe 8 partie compléments.

Enfin les recettes fiscales ordinaires recouvrées ont été très proches de celles prévues ce qui est, outre

⁶⁷ Selon un entretien, l'ITCEQ aurait un modèle d'équilibre général calculable tombé en désuétude et pas accessible.

la confirmation de la qualité de leur prévision, un signe très encourageant pour l'avenir

Recettes ordinaires	LFI	Encaissement	Recettes encaissées / prévues	Décomposition de la variation
2011	14346,8	14821,9	103,3%	7,9%
2012	14888,9	15298,9	102,8%	4,2%
2013	17990,2	17707,6	98,4%	7,6%

Source : éclairage de indicateur PI 3 et annexe 8 partie compléments.

Eclairage : La structure des recettes de l'Etat Tunisien				
En % du PIB				
	2012	2013	2014	2015
Recettes totales (hors dons)	23.1	23.6	24.0	22.4
Recettes fiscales	21.0	21.4	22.5	21.2
Impôts directs	8.6	9.3	9.9	8.6
Taxes sur le commerce	1.0	1.0	1.0	0.9
TVA	6.2	5.8	6.2	6.1
Accise	2.3	2.0	2.0	2.1
Autres	3.0	3.3	3.4	3.4
Recettes non fiscales	2.0	2.2	1.5	1.2

Répartition des Ressources LF 2016

Recettes Fiscales, 70.4%
Ressources d'emprunt, 22.5%
Recettes non Fiscales, 7.0%

Source : site du MF :

Sources : autorités tunisiennes; estimations FMI.

PI-16: Perspective à moyen terme de la budgétisation des dépenses

Objectif :

Cet indicateur apprécie la soutenabilité à moyen terme du budget, notamment l'articulation des volets sectoriels et de l'équilibre global.

Indicateur/composantes		Note	Explication
PI-16 Perspective à moyen terme de la budgétisation des dépenses		D	Méthode de notation (M2)
(i)	Couverture et contenu des stratégies sectorielles	D	Les critères pour obtenir au moins C ne sont pas remplis. Les éventuelles stratégies sectorielles n'intègrent pas l'intégralité des dépenses récurrentes
(ii)	Rapprochement des démarches de haut en bas et de bas en haut dans le cadre budgétaire à moyen terme	D	Les critères établis pour obtenir au moins C ne sont pas remplis. Les rapprochements ne sont pas possibles.
(iii)	Liens entre le cadre à moyen terme et les budgets annuels	D	Les critères pour obtenir au moins C ne sont pas remplis, il n'y a pas de lien entre le CMT et les budgets.

Justification de la notation

Composante (i) : Couverture et contenu des stratégies sectorielles

Période de référence : dernier budget soumis au Parlement (PLF 2015)

Jusqu'à la révolution les plans de développement récapitulaient les principales stratégies sectorielles. Elles n'étaient pas exhaustives et avaient souvent des objectifs physiques (nombres d'écoles, de centres de santé, etc.) plus que financiers. Le plan utilisait des travaux des MDA qu'ils ont continués élaborer. La plupart des ministères ont donc des stratégies thématiques couvrant les aspects les plus importants de leurs secteurs et notamment utilisées pour l'appui sectoriel des PTF. Même si elles ne sont pas qualifiées de "stratégies sectorielles" la mission a considéré qu'elles s'assimilaient aux documents exigés par le PEFA. Elles couvrent au moins 50% des dépenses primaires, décrivent les orientations stratégiques, scénarii et outils de mises en œuvre mais n'explicitent ni l'intégralité des coûts d'investissement ni toutes les dépenses récurrentes. Elles ne sont donc pas utilisables comme base du budget annuel ni, à fortiori, moyen-terme. La note de (i) est donc D.

Composante (ii) : Rapprochement des démarches de haut en bas et de bas en haut dans le cadre budgétaire moyen terme

Période de référence : dernier budget soumis au Parlement (PLF 2015)

Comme détaillé pour PI 14 la DGRE prépare un CDMT global sur trois ans mais qui, pour la période sous revue, n'a pas été systématiquement actualisé ou publié. Le budget annuel et ce CDMT sont en outre déconnectés. Ce constat, combiné avec celui de la composante (i), fait qu'il n'a pas, à ce stade, de possibilité de rapprochement de haut en bas, c'est-à-dire de décliner par secteurs les agrégats macro budgétaires. Il n'est pas non plus possible d'agrèger de bas en haut les politiques des MDA sur la base de leurs « stratégies sectorielles » pour s'assurer qu'elles sont compatible avec la prévision macro budgétaire. La note attribuée à (ii) est donc D (C nécessitant une possibilité de rapprochement pour au moins 50% des dépenses)

Le projet de LOB prévoit des cadres de dépenses à moyen terme: un global préparé par le ministère des finances et des sectoriels pour les ministères.

Composante (iii) : Liens entre le cadre à moyen terme et les budgets annuels

Période de référence : préparation du budget la plus récente (2014 pour le PLF 2015)

La présentation « formelle » du budget reste, dans l'attente de la nouvelle loi organique, régie par la LOB 2004. Néanmoins, l'ampleur des expérimentations ont permis de présenter avec le PLF 2015, à titre d'information, les PAP de ministères représentant plus de 75% des dépenses primaires et intégrant une programmation financière. Bien que les classifications GBO, par missions et programmes, et CDMT, par structures administratives, ne soient pas les mêmes, la mission les a examinés pour noter cette composante.

Ministère M DT	LFI 2015	« CDMT GBO » 2013-15 (Est.2015)	Ecart		« CDMT GBO » ⁶⁸ 2014-16 (est.015)	Ecart	
			Valeur	%		Valeur	%
Agriculture	1135,410		-1135,410	-100,0		-1135,410	-100,0
Enseignement supérieur et recherche	1391,004	1640,604	249,600	17,9	1547,378	156,374	11,2
Santé publique	1599,413	2383,374	783,961	49,0	2256,132	656,719	41,1
Education	3820,209	4101,136	280,927	7,4	3892,6	72,391	1,9
Formation professionnelle et emploi	658,536	801,187	142,651	21,7	764,063	105,527	16,0

Source : mission à partir des PAP des ministères concernés.

Le tableau ci-dessus rapproche les dotations de la LFI 2015 de celles figurant, au titre de 2015, dans les « CDMT sectoriels » (au sens GBO) 2013-2015 et 2014-2016. Les écarts considérables montrent que ces « CDMT sectoriels » expérimentaux ne sont actuellement pas articulés avec la préparation annuelle du budget. Les estimations de dépenses pour T+2 et T+3 sont tendanciennes et ne tiennent pas compte des changements du TOFE et du cadrage macro budgétaire global. Ce constat assoit la note D de (iii) mais, surtout, devra être un point d'attention lors de la mise en place des instruments pluri annuels de la future loi organique.

⁶⁸ Du fait de ces classifications différentes la programmation des PAP est identifiée comme « CDMTGBO » dans le tableau.

PI-17: Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget

Objectif :

Pour que le budget reflète les politiques publiques les parties impliquées doivent participer à sa préparation selon un calendrier prédéfini et satisfaisant et le politique doit orienter les décisions.

Indicateur/composantes		Note	Explication
PI-17 Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget		C+	Méthode de notation (M2)
(i)	Existence d'un calendrier budgétaire fixe et respect de ce calendrier	B	Un calendrier budgétaire annuel est établi et en grande partie respecté. Il laisse aux MDA au moins quatre semaines à compter de la réception de la circulaire ce qui permet à la plupart d'achever en temps de manière satisfaisante leurs estimations détaillées
(ii)	Clarté/exhaustivité des directives de préparation des documents budgétaires devant être soumis, et participation des autorités politiques à l'établissement de ces directives	D	Les critères établis pour obtenir au moins C ne sont pas remplis. L'échelon politique n'intervient pas suffisamment tôt pour fixer des plafonds.
(iii)	Soumission dans les délais prévus de la proposition de budget annuel au pouvoir législatif (trois derniers exercices)	B	Le pouvoir exécutif a soumis la proposition de budget au moins deux mois avant le début de l'exercice pour deux des 3 derniers exercices et avant le début de l'exercice pour le troisième

Justification de la notation

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

Période de référence : dernier budget approuvé (PLF 2015)

L'article 66 de la Constitution de 2014 dispose que le PLFI T+1 est soumis à l'ARP au plus tard le 15 octobre T. Il renvoie à la LOB pour ses modalités d'adoption (et des lois de finances complémentaires et de règlement), son article 23 dispose, en substance, que les MDA adressent leurs demandes T+1 au ministère des finances avant fin mai T. Le MF les examine, intègre les prévisions de recettes et élabore le PLF discuté en conseil des ministres, puis arrêté par le chef de l'exécutif. Il est ensuite soumis au Parlement au plus tard, le 25 octobre T. En pratique un calendrier détaillé est adressé chaque année aux MDA par le président du gouvernement, celui de préparation du PLF 2015 a respecté les dates de transmission au MF comme le montre le tableau ci-dessous résumant la circulaire 2014.

Calendrier de la préparation du PLF 2015	Echéances
Réunions préparatoires (examen des exécutions 2013 et 2014, objectifs 2015, etc.)	Fin avril 2014
Soumission par les MDA de leurs projets de budgets,	31 mai 2014
Conférences budgétaires	Juin-18 juillet 2014
Présentation des dispositions à intégrer dans le projet de loi de finances	24 juillet 2014
Conseil ministériel restreint arrêtant l'équilibre budgétaire	6 août 2014
Présentation en Conseil des ministres du projet de loi de finances	7 octobre 2014
Transmission du PLFI 2015 à l'ANC	15 octobre 2014

Source: circulaire du Président du Gouvernement n°15 du 28 avril 2014

Le PLF 2015 a été déposé au Parlement le 24 octobre 2014 ce qui est conforme à la LOB 2004 mais avec un peu de retard sur l'échéance prévue par la circulaire (15 octobre). La mission n'en a pas tenu compte dans sa notation notamment pour des raisons juridiques (la Constitution de 2014 disposant qu'il est déposé au plus tard le 15 octobre mais renvoyant dans l'attente de la nouvelle loi organique à la LOB fixant le 25 octobre). De plus le dernier trimestre 2014 était très inhabituel : la Tunisie était entre deux législatures, l'ANC étant remplacée par l'ARP qui a pris ses fonctions le 24 novembre ; et en période d'élection présidentielle. L'ARP a examiné et voté le 10 décembre 2014 le PLF 2015. Au regard des critères du PEFA le calendrier est précis et assure l'adoption de la loi de finances avant le début de l'exercice. Le délai de quatre semaines alloué aux MDA (circulaire du 28 avril 2014 pour projets le 31 mai) pour leurs propositions peut paraître court mais, dans les faits ils ont des rapports réguliers avec leurs correspondants budgétaires tout au long de l'année. Le MF leur a par ailleurs demandé, le 7 mars, d'entamer la préparation de leurs projets de budgets 2015.

Ceci conduit à attribuer la note B à cette composante (i) (A requérant que 6 semaines soient laissées aux MDA).

Composante (ii) : Clarté/exhaustivité des directives pour la préparation des documents budgétaires devant être soumis, et participation des autorités politiques à leur établissement

Période de référence : dernier budget approuvé (PLF 2015)

Après la préparation du premier cadrage macroéconomique et la première mouture du tableau d'équilibre et/ou de TOFE, des réunions de cadrage du projet de budget T+1 ont lieu au MF. Une note sur les équilibres T+1 et propositions d'enveloppes globales est ensuite adressée à la Présidence du gouvernement pour discussion en Conseil des ministres. Les échanges conduisent à un second cadrage formalisé par une nouvelle note.

La circulaire ensuite adressée aux MDA par le Président du gouvernement ne fixe cependant pas de plafond. Elle esquisse les grandes orientations de la politique budgétaire T+1 et précise la présentation des dossiers à soumettre au MF, notamment pour les recrutements, dépenses de gestion, priorité des projets en cours et critères de sélection des nouveaux ou l'évolution maximale de certaines lignes et les éventuelles restrictions.

En l'absence de plafond la mission a attribué la note D à cette composante (ii).

Composante (iii) : Soumission dans les délais prévus de la proposition de budget annuel au pouvoir législatif :

Période de référence : trois derniers exercices budgétaires (2012 pour 2013, 2013 pour 2014, 2014 pour 2015)

Les PLFI 2013, 2014, et 2015 ont été présentés au législatif en temps voulu pour permettre un examen approfondi, la mission n'a disposé que du mois. Les LFI ont été promulguées avant le début de l'exercice

Projet de loi de finances	Date de transmission à l'Assemblée
2013	Octobre 2012
2014	Novembre 2013
2015	Octobre 2014

Source : mission

L'exécutif a soumis la proposition de budget au moins deux mois avant le début de l'exercice pour les PLFI 2013 et 2015 et avant son début pour le PLFI 2014 ce qui conduit à attribuer B à cette composante.

Les procédures de préparation et d'adoption du budget vont évoluer avec la nouvelle LOB : calendrier fixé par arrêté du MF ; lettre de cadrage fixant des plafonds global et sectoriels des dépenses ; programmation sur 3 ans. L'ARP sera impliquée en amont, dans la définition des hypothèses et orientations du projet de budget.

PI-18: Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif

Objectifs:

Cet indicateur évalue la rigueur avec laquelle le Parlement examine le projet de loi de finances pour exercer de manière efficace ses prérogatives et éviter que la crédibilité du gouvernement n'en souffre.

Indicateur/composantes		Note	Explication
PI-18 Examen de la loi de finances annuelle par le législatif		C+	Méthode de notation (M1)
(i)	Portée de l'examen du pouvoir législatif	B	L'examen du législatif couvre les politiques budgétaires et les agrégats pour l'exercice à venir, ainsi que les éléments détaillés des dépenses et recettes.
(ii)	Mesure dans laquelle les procédures établies par le pouvoir législatif sont dûment établies et respectées	C	Des procédures d'examen du budget par le législatif sont en place et bien établies; elles n'ont pu être totalement respectées fin 2014 du fait de la chronologie électorale
(iii)	Ponctualité de l'approbation du projet de budget	A	Le législatif a approuvé le budget annuel avant le début de l'exercice pour chacun des trois derniers exercices.
(iv)	Règles concernant l'apport de modifications au budget en cours d'exercice sans avoir à obtenir l'approbation à priori du législatif	A	Des règles claires de modification du budget en cours d'exercice par l'exécutif existent, elles fixent des limites strictes et sont systématiquement respectées.

Justification de la notation

Pour les deux premières composantes le cadre PEFA fixe comme période de référence le dernier exercice clos, soit 2013. Du fait des événements politiques intervenus en Tunisie depuis 2011 la LFI 2015 est la première à avoir été adoptée avec la nouvelle Constitution et par un parlement, non une assemblée constituante. La mission a donc estimé plus pertinent de retenir le PLF 2015 ce qui n'a pas d'impact sur la notation.

Composante (i) : Portée de l'examen du pouvoir législatif

Période de référence: PLF 2015

Les modalités d'examen et de vote du projet de loi de finances par l'ARP sont définies par la Constitution du 27 janvier 2014, son article 66 dispose, en substance, qu'il est présenté à l'Assemblée au plus tard le 15 octobre pour adoption d'ici le 10 décembre. Pour assurer la représentativité de l'opposition, elle a la présidence de la commission chargée des finances⁶⁹. La Constitution dispose que *"les propositions de lois et d'amendements présentés par les députés ne sont pas recevables s'ils portent atteinte aux équilibres financiers arrêtés dans la loi de finances"* ; elle est plus synthétique que la LOB 2004 précisant que *"toute proposition de dépenses nouvelles doit être assortie d'une*

⁶⁹ Respectivement: articles 60, 63 et 30.

proposition de recettes correspondantes ou d'une proposition d'économie, d'égal montant, sur l'ensemble des dépenses".

L'examen du PLF 2015 a couvert les politiques budgétaires (investissements, exonérations fiscales, hausses de salaires, emplois publics, taux d'impositions et bases, niveau d'imposition, emprunts etc.), les agrégats prévus pour 2015 dont le solde budgétaire et la dette publique, et, les éléments détaillés des dépenses et recettes mais n'a pas porté sur un éventuel cadre budgétaire à moyen terme ni les priorités de moyen terme, le budget actuel étant établi sur une base strictement annuelle. Ceci conduit à attribuer la note B à cette composante (i).

Composante (ii) : Mesure dans laquelle les procédures établies par le pouvoir législatif sont dûment établies et respectées

Période de référence: 2014 pour 2015 (dernier projet de loi de finances transmis à l'ARP)

Les procédures d'examen et de vote des lois (dont celles de finances) et rapports, et d'organisation des travaux des commissions permanentes (dont celles des finances, de la planification et de développement) sont encadrées par l'article 52 de la Constitution du 27 janvier 2014 qui renvoie leur définition précise au règlement intérieur de l'ARP qui a été approuvé le 2 février 2015. De ce fait l'examen du PLF 2015 a été réalisé conformément au règlement de l'ANC du 20 janvier 2012. Les procédures d'examen et de vote des lois sont, pour le futur, bien établies ; pour le PLF 2015, celles du règlement du 20 janvier 2012, de qualité, ont été respectées. Bien que la commission des finances, de la planification et du développement de l'ARP n'ait eu que peu de temps du fait de son investiture le 4 décembre 2014, elle a examiné en profondeur les principaux éléments du PLF et plus sommairement les autres. En outre comme mentionné pour PI 9 les documents sur le PLF 2015 ont été mis à la disposition du public sur internet en octobre 2014 et les débats au Parlement publics. La chronologie de fin 2014 impose cependant, en application du cadre PEFA, d'attribuer à cette composante (ii) la note C.

Composante (iii) : Ponctualité de l'approbation du projet de budget

Période de référence: trois derniers exercices budgétaires (2012 pour 2013, 2013 pour 2014, 2014 pour 2015)

Les projets de lois de finances 2013, 2014, et 2015 ont été approuvés avant le début de l'exercice, conformément aux dispositions de la LOB ce qui conduit à noter A cette composante.

Loi de finances	Approbation
2013	29/12/2012
2014	30/12/2013
2015	26/12/2014

Source : JORT

Composante (iv) : Règles concernant l'apport de modifications au budget en cours d'exercice sans avoir à obtenir l'approbation a priori du pouvoir législatif

Période de référence: dernier exercice clos (2013)

Les règles de modification du budget en cours d'exercice par le gouvernement sont clairement définies dans le chapitre premier du titre III de la LOB 2004. Elles sont restrictives, des crédits supplémentaires ne pouvant être ouverts qu'en cas de calamités ou de «nécessité impérieuse d'intérêt national» et ils

doivent être ratifiés «sans délais» par une loi de finances complémentaire (art. 42). Les constats réalisés pour la composante (iv) de PI 21 assurent la note A pour cette dernière composante de PI 18.

Eclairage : Les dépenses fiscales

Trois méthodes sont généralement utilisées pour estimer une dépense fiscale : la « *perte en recettes* » (chiffage ex-post) ; la méthode du « *gain final de recettes* » (gain qu'entraînerait sa suppression) et celle de l'« *équivalent en dépense* » (dépense directe nécessaire à un avantage équivalent)

En Tunisie la LFI ne donne pas d'information sur les dépenses fiscales bien qu'il y ait une centaine de niches fiscales, hors TVA. Des évaluations en sont faites dans les services mais l'annexe A « Recettes » à la LFI ne chiffre pas leur coût.

La DG avantages fiscaux prépare un tableau annuel de ces avantages à partir d'informations de la DGD et de la DGI mais sans méthode pour y identifier les dépenses fiscales. Une estimation de l'impact budgétaire des dépenses fiscales liées aux exonérations de TVA les évalue à 800 M DT pour 2016, soit près de 0.9 % PIB, montant pouvant varier selon la méthode.

Déductions fiscales brutes (M DT)	Avantages fiscaux																																												
<table border="1"> <caption>Déductions fiscales brutes (M DT)</caption> <thead> <tr> <th>Année</th> <th>Déductions (M DT)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>2002</td><td>354</td></tr> <tr><td>2003</td><td>374</td></tr> <tr><td>2004</td><td>533</td></tr> <tr><td>2005</td><td>558</td></tr> <tr><td>2006</td><td>655</td></tr> <tr><td>2007</td><td>919</td></tr> <tr><td>2008</td><td>1537</td></tr> <tr><td>2009</td><td>1072</td></tr> <tr><td>2010</td><td>1312</td></tr> <tr><td>2011</td><td>1155</td></tr> </tbody> </table>	Année	Déductions (M DT)	2002	354	2003	374	2004	533	2005	558	2006	655	2007	919	2008	1537	2009	1072	2010	1312	2011	1155	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Avantages</th> <th>Déductions (MTD)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>Activité totalement exportatrice</td><td>826.8</td></tr> <tr><td>Activité partiellement exportatrice</td><td>87.2</td></tr> <tr><td>Incitations Communes</td><td>25.9</td></tr> <tr><td>Développement régional prioritaire (10 premières activités) : déduction sur l'activité</td><td>24.5</td></tr> <tr><td>Développement régional prioritaire (10 premières activités) : souscription</td><td>17</td></tr> <tr><td>Développement régional (Zone 1) : souscription au capital des entreprises</td><td>16.5</td></tr> <tr><td>Développement agriculture et pêche (déduction sur l'activité)</td><td>15.8</td></tr> <tr><td>Investissement Soutien (souscription au capital des entreprises)</td><td>11.7</td></tr> <tr><td>Entreprises Zones franches économiques (déduction sur l'activité)</td><td>11.1</td></tr> <tr><td>Total entre 2008 et 2011</td><td>1,036.5</td></tr> </tbody> </table>	Avantages	Déductions (MTD)	Activité totalement exportatrice	826.8	Activité partiellement exportatrice	87.2	Incitations Communes	25.9	Développement régional prioritaire (10 premières activités) : déduction sur l'activité	24.5	Développement régional prioritaire (10 premières activités) : souscription	17	Développement régional (Zone 1) : souscription au capital des entreprises	16.5	Développement agriculture et pêche (déduction sur l'activité)	15.8	Investissement Soutien (souscription au capital des entreprises)	11.7	Entreprises Zones franches économiques (déduction sur l'activité)	11.1	Total entre 2008 et 2011	1,036.5
Année	Déductions (M DT)																																												
2002	354																																												
2003	374																																												
2004	533																																												
2005	558																																												
2006	655																																												
2007	919																																												
2008	1537																																												
2009	1072																																												
2010	1312																																												
2011	1155																																												
Avantages	Déductions (MTD)																																												
Activité totalement exportatrice	826.8																																												
Activité partiellement exportatrice	87.2																																												
Incitations Communes	25.9																																												
Développement régional prioritaire (10 premières activités) : déduction sur l'activité	24.5																																												
Développement régional prioritaire (10 premières activités) : souscription	17																																												
Développement régional (Zone 1) : souscription au capital des entreprises	16.5																																												
Développement agriculture et pêche (déduction sur l'activité)	15.8																																												
Investissement Soutien (souscription au capital des entreprises)	11.7																																												
Entreprises Zones franches économiques (déduction sur l'activité)	11.1																																												
Total entre 2008 et 2011	1,036.5																																												
<p>Sources : Observatoire de l'économie « bilan des incitations aux investissements »</p>	<p>BM : couts/ bénéfiques incitations fin et fiscales à l'investissement</p>																																												

Le nombre d'avantages fiscaux est très significatif : exonérations fiscales, taux réduits de TVA ou prises en charge par l'Etat de taxes ou cotisations sociales pour la promotion de l'investissement ou l'entrepreneuriat. Les exonérations sont définies dans les Codes d'Incitation aux Investissements⁷⁰, de la TVA, de l'IR, de l'IS et des Douanes. Les secteurs les plus bénéficiaires sont l'off-shore, l'agricole, les activités de soutien (sport, recherche) et de développement régional.

Source : mission à partir notamment du rapport de la BM et de sites internet.

⁷⁰ Loi 93-120 du 27 décembre 1993.

III.5 Dimension V : Prévisibilité et Contrôle de l'exécution du budget

Les indicateurs qui suivent (PI-19 à 25) portent sur la prévisibilité et le contrôle de l'exécution du budget.

V. Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget	
PI-19: Conformité aux principes de l'administration des recettes	B
PI-20: Comptabilisation des recettes	D+
PI-21: Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour financer les prestations de services	B+
PI-22: Efficacité des contrôles des états de paie	C+
PI-23: Passation des marchés publics : efficacité, transparence, concurrence et mécanismes de plaintes	C+
PI-24: Efficacité des contrôles internes pour les dépenses non salariales	A
PI-25: Efficacité de l'audit interne	D+

PI-19: Conformité aux principes de l'administration des recettes

Objectif :

Cet indicateur évalue la transparence de l'assujettissement des contribuables et la qualité de l'administration des recettes.

Indicateur/composantes		Note	Explication
PI-19: Conformité aux principes de l'administration des recettes		B	Méthode de notation (M2)
(i)	Informations communiquées aux particuliers et entreprises sur leurs obligations et leurs droits concernant les paiements qu'ils doivent effectuer à l'État	A	Les entités collectant les recettes publiques donnent un accès commode à des informations et procédures administratives détaillées, faciles à utiliser et à jour, y compris sur les recours.
(ii)	Gestion des risques auxquels sont exposées les recettes	C	Les entités collectant l'essentiel des recettes ont un processus de gestion des risques mais de portée limitée au regard des pratiques internationales
(iii)	Pratiques en matière d'audit et d'enquêtes en cas de fraude (y compris sanctions) pour atteindre les résultats prévus	A	Les entités collectant l'essentiel des recettes procèdent à des audits et des enquêtes dans les cas présumés de fraude et atteignent les résultats
(iv)	Gestion des arriérés au niveau des recettes	D	Leur suivi par la DGI est excellent ; aucune information n'est disponible pour les droits de douane.

Justification de la notation

Composante (i): Informations communiquées aux particuliers et entreprises sur leurs obligations et sur leurs droits concernant les paiements qu'ils doivent effectuer à l'État

Période de référence : Au moment de l'évaluation.

Les principaux impôts font l'objet d'un dispositif législatif conforme dans son ensemble aux bonnes pratiques et sont principalement la TVA, l'impôt sur le revenu et celui sur les sociétés, les droits de douane et des droits de consommation divers. Leur produit cumulé représente environ 80% des ressources prévues,

Recettes M DT	2011		2012		2013	
	Prévu	Réalisé	Prévu	Réalisé	Prévu	Réalisé
Recettes fiscales ordinaires	12574,9	12689,3	12995,9	13557,8	15570,2	15044,7
Impôts directs ordinaires	5515,0	59143,7	5892,0	5939,6	6857,0	7118,1
Impôts sur les revenus des personnes physiques	3391,0	2869,3	371,8	380,7	448,9	445,3
Impôts sur les sociétés	2124,0	3045,1	217,4	213,5	236,8	266,7
Impôts et taxes indirects ordinaires	7059,9	6775,0	7103,9	7617,4	8713,2	7926,6
Taxe sur la valeur ajoutée	3825,0	3848,4	392,9	437,5	480,0	445,2
Droit de consommation	1781,0	1468,6	159,2	159,7	200,5	165,9
Recettes non fiscales ordinaires	1771,9	2132,6	189,3	174,8	242,0	266,9
Revenus financiers ordinaires	1284,0	1693,5	1067,0	1077,1	1373,0	1348,6
Transferts EP et bénéfiques de trésorerie	1059,0	1595,5	82,0	81,4	119,6	111,7
Recettes non ordinaires	225,0	419,9	33,0	18,9	82,0	13,5
Ressources des fonds du trésor	848,2	2726,3	92,1	29,8	11,9	2,9
Recettes totales (hors emprunts)	15420,0	17968,2	1614,0	2010,4	1997,0	2206,2
Recettes fiscales/ recettes totales (recouvrées) en %	81,5%		80,5%		78%	

Sources: LFI 2011, 2012, 2013 ; projets de lois de règlement 2011 et 2012 et CGAF 2013cf. annexe 8.

Le corpus juridique régissant les impôts et taxes est accessible au public, codes et textes peuvent être

consultés et téléchargés sur le portail du ministère des finances⁷¹ et sur les sites des administrations fiscale et douanière. Ils donnent également des informations pratiques (délais de dépôt des déclarations, formulaires, etc.) ; un centre d'information fiscale (courriel ou téléphone) répond aux questions. Les contribuables ont aussi accès à la version à jour du code d'incitation aux investissements, créé en 1993⁷² pour regrouper dégrèvements et avantages fiscaux l'encourageant, et à des informations pratiques sur ceux auxquels ils peuvent prétendre.

Informations publiées sur les droits et obligations des contribuables.

Nature	Exemples
Recueils	L'ensemble des codes: IRPP, IS, TVA, droits d'enregistrement et de timbre, procédures fiscales, incitation à l'investissement, etc.
Lois de finances	Note de présentation, textes de lois
Guides	Plus-value mobilière, IS, IRPP, TVA et droit de consommation, etc.
Dépliants	Télédéclaration, dépôt sur support magnétique, retenue à la source, régime fiscal des associations, centre d'information fiscale à distance
Notes communes	Notes communes de 2002 à 2015
Rapports	Rapport d'activité de la DGI, statistiques fiscales
Conventions	Conventions de non double imposition
Formulaires	IS, IRPP, déclaration employeur, plus-value immobilière, adhésion à la télé-déclaration, déclaration d'existence, de succession, etc.
Projet de réforme	Travaux des assises nationales de la fiscalité

Source: site du ministère des finances

La DGI sensibilise les citoyens par des brochures simples, en arabe et en français, sur les obligations et procédures fiscales ou mécanismes de recours. Des campagnes sur les grands médias sont fréquentes, les brochures de la DGI, dont une sur le centre d'appel, sont également sur le site web du MF (à jour) comme des guides sur des thèmes concernant les impôts. Elle a lancé une campagne "Les impôts : comprenez-les ... sûrement vous gagnez". Les sites donnent donc un accès facile à des informations sur le cadre réglementaire, les impôts (code de la fiscalité et textes non incorporés aux codes fiscaux) ; les procédures fiscales y compris la taxation d'office ... Les particuliers et entreprises ont en particulier connaissance des recours rassemblés dans le code des droits et procédures fiscaux (loi n° 2000-82 du 9 Août 2000) qui codifie aussi leurs garanties en cas de vérification et les relations contribuable/ administration fiscale. Enfin le double degré de juridiction⁷³ pour le contentieux fiscal est une garantie supplémentaire. Ces éléments conduisent à attribuer A à cette composante (i).

Composante (ii): Gestion des risques auxquels sont exposées les recettes

Période de référence : Au moment de l'évaluation

La Direction générale des douanes étant en phase de restructuration, la mission n'a pu obtenir

⁷¹ Respectivement: [/www.finances.gov.tn/index.php?option=com](http://www.finances.gov.tn/index.php?option=com) ; www.douane.gov.tn/index.php?id=42http ; [//www.impots.finances.gov.tn/](http://www.impots.finances.gov.tn/)

⁷² Loi n° 93-120 du 27 décembre 1993

⁷³ 1er degré devant le tribunal d'instance avec conciliation; appel devant la cour d'appel ; cassation possible devant le tribunal administratif

d'informations détaillées. Elle a donc dû se limiter, pour cette composante, à la DGI. Cette dernière collectant dans les faits, la quasi-totalité des recettes fiscales⁷⁴ ; cette limitation n'a pas d'impact sur la notation.

Il n'y a pas encore dans l'administration fiscale de cellule de gestion du risque identifiée comme telle mais un décret prévu depuis longtemps, est attendu avant fin 2016. Par contre des outils existent et sont continuellement améliorés. Sur le plan organisationnel, la DGI s'est doté d'une structure de gestion et suivi des grands comptes, cette direction des grandes entreprises a progressivement permis de collecter plus de 84% des recettes par télé-déclaration (dépôt des déclarations et paiement) ce qui a assuré leur rentrée malgré la période mouvementée de la révolution.

La télédéclaration	2011	2012	2013
Nombre d'adhérents	6829	9058	11135
Montants payés pour la déclaration du mois de décembre de chaque année via la télé-déclaration	335.2MD	525.3MD	634.9MD
% des recettes par rapport au total collecté par RAFIC	80.0%	83.1%	84.5%

Source : DGI

La DGI prépare et met à jour annuellement une stratégie de contrôle débouchant sur une note de programmation identifiant les priorités de contrôle en ciblant secteurs et entreprises par des critères clairs. Elle utilise depuis 2008 une application sur ACCESS pour dépasser les limites des actuels systèmes d'information sur les analyses risques et s'est dotée d'un « Business Intelligence » (business Object) pour pallier à leur non intégrité. Ces actions ont amélioré le rendement des structures de contrôle par un meilleur ciblage.

Depuis 2011 une équipe de cadres de haut niveau étudie la modernisation de la DGI, en 2013 elle a été élargie et a élaboré un plan plusieurs fois discuté par le conseil national de la fiscalité qui rassemble des députés, experts et représentants de la société civile. L'amélioration de la conformité des contribuables, engagée fin 2014 avec l'assistance d'USAID⁷⁵, a débouché en 2016. L'équipe a développé, avec un expert d'USAID, un système de scoring pour mieux cibler les contribuables à haut risque qu'il repère à partir des données 2012 -2014 ; l'expérience menée sur 8 sites pilotes devrait être validée avant fin 2016.

Malgré ces éléments et avancées la mission a attribué C à cette composante (ii), A et B supposant que les entités collectrices utilisent un processus de gestion des risques détaillé. Dans le cas de la DGI il y a effectivement, même si elle n'est pas revendiquée comme telle, une prise en compte des risques mais qui, jusqu'à la généralisation des projets ci-dessus, ne peut être qualifiée de détaillée.

Composante (iii): Pratiques en matière d'audit et d'enquêtes en cas de fraude (y compris sanctions) pour atteindre les résultats prévus (champ d'application et recettes supplémentaires)

Période de référence : trois derniers exercices clos, 2011, 2012, 2013

Cette composante évalue l'emploi des enquêtes pour dépister les fraudes alors que la précédente porte sur les outils utilisés. La note de programmation des contrôles adressée aux chefs de centres fixe des objectifs chiffrés de dossiers à vérifier durant l'année, en spécifiant les secteurs d'activité, le statut

74 La part de la douane, de l'ordre de 550 à 750 M DT par an, est négligeable

75 USAID : United States Agency for International Development

juridique des contribuables, le nombre d'exercices à vérifier...Le choix des contribuables à vérifier vient essentiellement, comme indiqué, de l'application ACCESS et de l'utilisation des systèmes RAFIC⁷⁶ et SADEC pour établir des indicateurs et ratios tels déficit ou crédit d'impôt chronique, faiblesse du résultat par rapport au CA, augmentation inexplicée des stocks, discordance entre CA et TVA déclarée Ces efforts font que le nombre de redressements augmente d'environ 10% chaque année, leur total est passé de 991,7 en 2012 à 1380,2 MDT en 2014. Depuis 2008, la DGI⁷⁷ a un système de gestion basé sur des « contrats d'objectifs » fixant à ses structures des objectifs annuels par domaine d'intervention. Une direction spécialisée suit leur activité sur la base de ces objectifs et demande l'explication d'éventuels écarts. Ces éléments conduisent à attribuer la note A à cette composante (iii).

Composante (iv): Gestion des arriérés au niveau des recettes

Période de référence : dernier exercice clos, 2013.

Les droits au comptant sont liquidés par les systèmes RAFIC ou SINDA et payés au guichet des receveurs. Ils suivent les droits constatés qui peuvent générer des arriérés. Il n'y en a, comme pour les dépenses (cf. PI 13) pas de définition claire pour les recettes mais les systèmes donnent rapidement les restes à recouvrer. Le tableau suivant récapitule ceux figurant dans les livres du TGT pour les recettes fiscales hors droits de douanes.

M DT	2011	2012	2013
Reste à recouvrer (A)	1 375	1 589	1 912
Recettes publiques (B)	19 855,5	22 126,1	24 182,7
RAR par rapport aux recettes	6,9%	7,2%	7,9%

Source: DG CPR

Les arriérés étant inférieurs aux RAR cette composante pourrait être notée A pour la seule DGI ; l'absence totale d'information sur les arriérés, ou restes à recouvrer, sur les droits de douanes conduit à attribuer D⁷⁸.

⁷⁶ RAFIC gère principalement le recouvrement, tient la comptabilité des recettes des finances et donne un accès national partagée aux dossiers ; SADEC (Système d'Aide à la Décision et à l'Encadrement du Contrôle fiscal) est utilisé comme aide au contrôle par rapprochement d'informations (de ADEB, SINDA, CNSS ...) pour détecter des cas de fraude. Il mesure aussi le rendement des unités de contrôle, voir aussi éclairage de PI 27

⁷⁷ Le MF présentant son budget en GBO depuis 2015 les contrats ont été dotés en 2016 d'objectifs sur 3 ans.

⁷⁸ Il n'est pas légitime d'extrapoler les RAR des droits de douanes de leur part dans les recettes fiscales ordinaires.

Eclairage : La direction générale des impôts (DGI) et notamment le contrôle fiscal

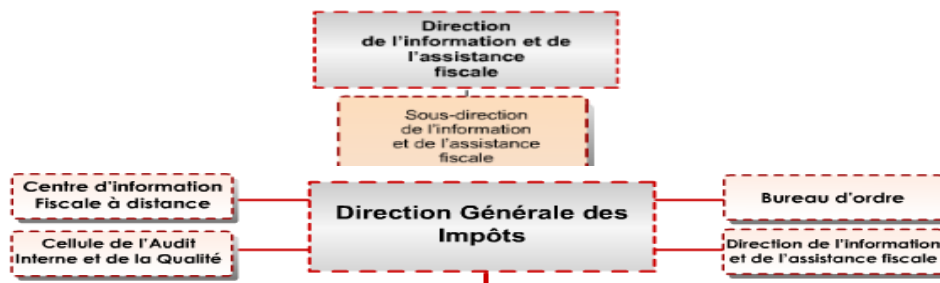
La DGI a environ 3800 agents et gère plus que 600.000 contribuables.

Les structures en lien avec l'indicateur PI 19 :



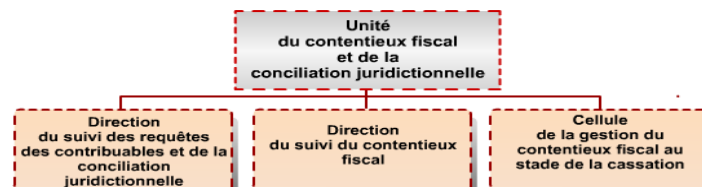
Certains de ses services centraux ont un rôle pour la composante (i) :

La direction de l'information et de l'assistance fiscale accueille les contribuables pour les renseigner, orienter et assister. Elle diffuse aussi l'information en coopération avec les autres services par des brochures, spots audiovisuels... Un centre d'information fiscale à distance a été créé en 2011 pour traiter les appels téléphoniques ou les courriels.



D'autres ont un impact sur les composantes (ii) et (iii) :

Une unité notamment chargée du suivi du contentieux de l'assiette et de la poursuite des infractions fiscales pénales

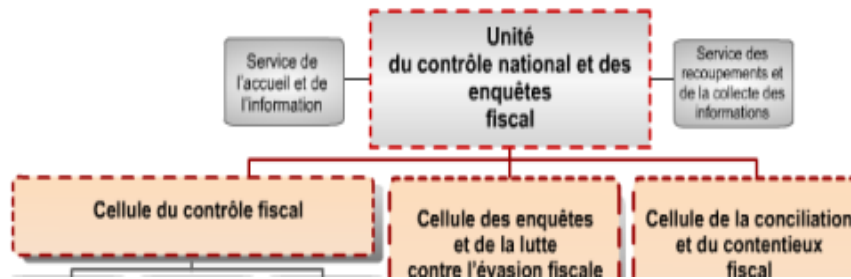


Une unité déterminant les critères de la programmation des contrôles et leurs objectifs et en suivant l'exécution



Une préparant les programmes de contrôle et exploitant les résultats des enquêtes au profit des structures de base

Eclairage : La direction générale des impôts (DGI) et notamment le contrôle fiscal

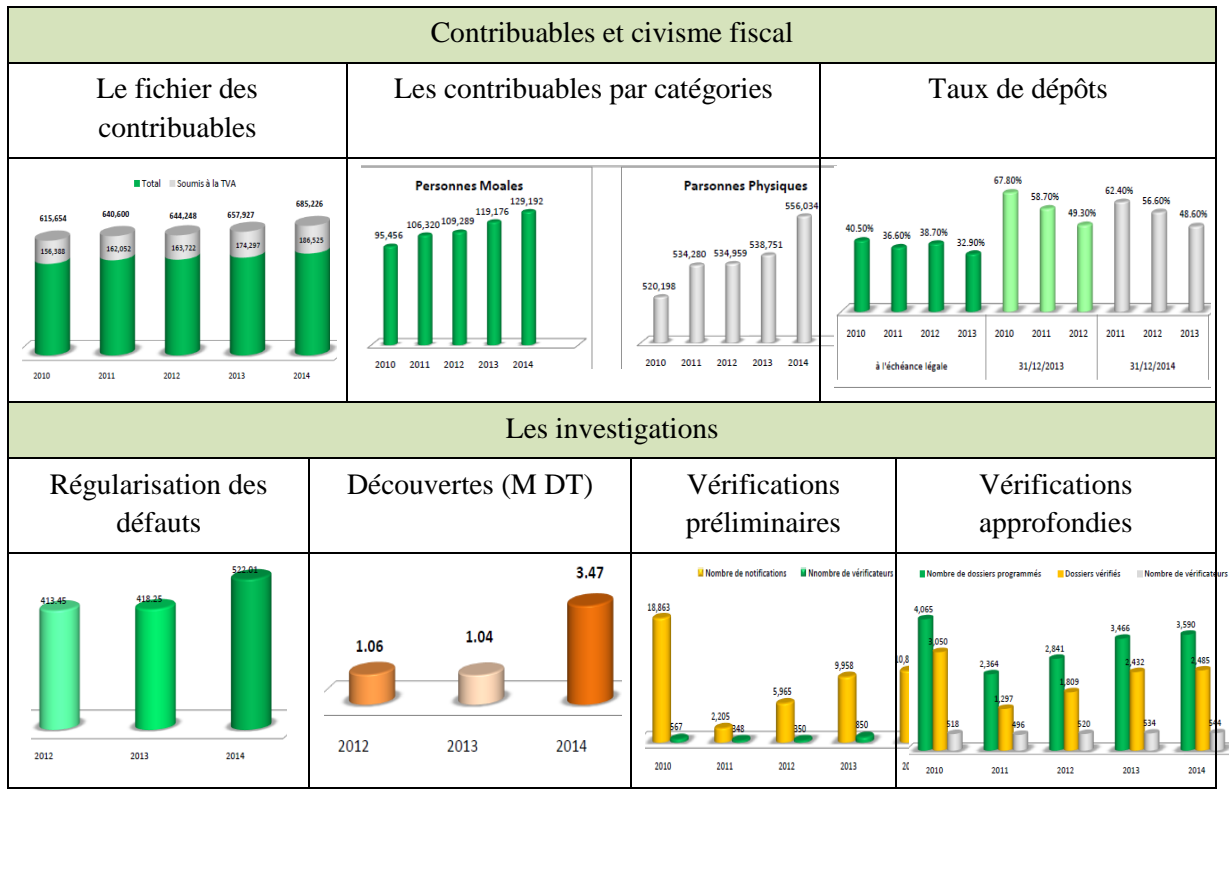


Les services régionaux ont notamment des centres de contrôle de différentes catégories (27 pour les deux plus importantes)

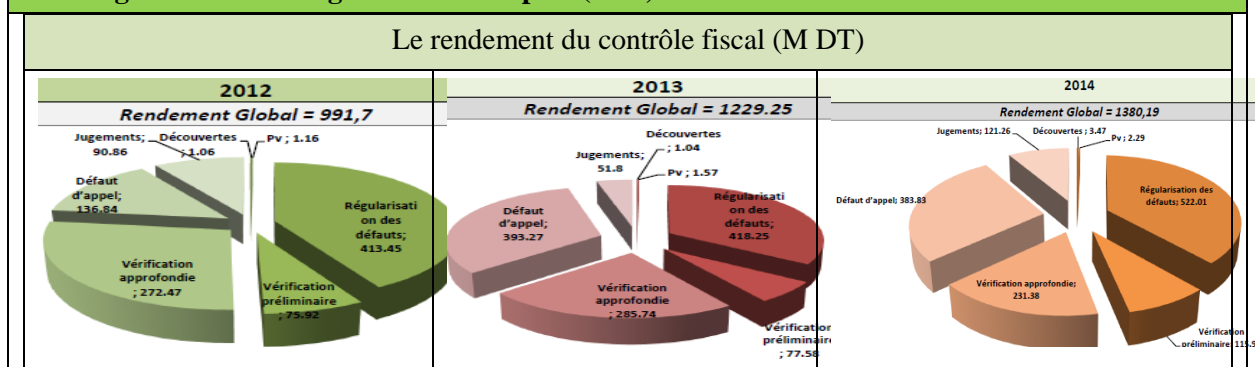
Plus généralement la DGI a une direction des grandes entreprises rassemblant les moyens qui leur sont consacrés (information, application de la législation, contrôle). Elle dispose d'une unité d'inspection des services contrôlant l'application des procédures et réglementations et elle s'est dotée d'une cellule audit interne et qualité qui élabore les normes et guides de procédure et déterminer les indicateurs de gestion des services.



Le contrôle fiscal de la DGI, outils et résultats :



Eclairage : La direction générale des impôts (DGI) et notamment le contrôle fiscal



Source: mission à partir de donnée de la DGI dont notamment le rapport d'activité 2014 Contrôle fiscal

PI-20: Comptabilisation des recettes

Objectif :

Cet indicateur évalue les informations sur les recettes, leur transfert au compte du Trésor, et les rapprochements.

Indicateur/composante		Note	Explication
PI-20: Comptabilisation des recettes		D+	Méthode de notation (M1)
(i)	Couverture et actualité des informations sur les recettes recouvrées par le ministère des Finances	A	Au moins mensuellement le MF recouvre des données sur les recettes ventilées par catégories et périodes auprès des entités recouvrant la totalité des recettes publiques, et les regroupe dans un rapport.
(ii)	Efficacité du transfert des recettes recouvrées au Trésor	A	Toutes les recettes sont versées directement dans des comptes contrôlés par le Trésor.
(iii)	Fréquence du rapprochement intégral des comptes entre l'évaluation des montants à payer, le recouvrement des recettes, l'enregistrement des arriérés et la réception des recettes par le Trésor	D	Le système tunisien de centralisation et comptabilisation des recettes est globalement de bonne qualité mais la fiabilité des données et éventuels rapprochements de la direction générale des douanes n'est pas assurée

Justification de la notation

Composante (i): Couverture et actualité des informations sur les recettes recouvrées par le MF

Période de référence : Au moment de l'évaluation et dernier trimestre 2014.

La TGT comptabilise et centralise les recettes, fiscales et non fiscales, recouvrées qui sont suivies par les systèmes RAFIC et SINDA (cf. éclairage de PI 27) qui éditent des situations détaillées suivant la nomenclature. Tous les mois, la DGRE produit un rapport accessible sur le site web du MF avec notamment les recouvrements par grande catégorie (recettes fiscales et non fiscales). La note de cette composante (i) est donc A.

Composante (ii): Efficacité du transfert des recettes recouvrées au Trésor

Période de référence : Au moment de l'évaluation et dernier trimestre 2014.

Les recettes recouvrées par le réseau des comptables du Trésor sont transférées quotidiennement au compte courant du trésor (CCT) à la BCT ou sur le compte courant postal (CCP) d'un autre comptable, le centre de chèques postaux présentant quotidiennement à la compensation les chèques, le CCT est crédité au plus tard sous 48h. Les recettes en numéraire sont versées chaque jour au CCP du receveur et les chèques déposés aux comptoirs de la BCT qui crédite le CCT sous 24h-48h (télé-compensation interbancaire). Les comptables dégagent aussi l'excédent d'espèces par versement au CCT ou au CCP du TGT. Une société spécialisée transporte les fonds des recettes des finances avec des fiches de versement accompagnées des reçus ; ils sont comptabilisés dans un compte de liaison avec le TGT qui enregistre les mouvements sur le CCT à réception des pièces. Il reçoit quotidiennement de la BCT un relevé du CCT et s'assure de la concordance de ses écritures avec celles de la Banque centrale. La mission a considéré que les délais techniques de compensation n'avaient pas à être pris en compte et a attribué la note A à (ii)

Composante (iii): Fréquence du rapprochement intégral des comptes entre l'évaluation des montants à payer, le recouvrement des recettes, l'enregistrement des arriérés et la réception des recettes par le Trésor

Période de référence : Au moment de l'évaluation et les derniers douze mois

Les recettes sont liquidées, recouvrées et comptabilisés par RAFIC (cf. éclairage de PI 27), système informatique utilisé notamment par les services d'assiette (émission des titres, gestion des dossiers des contribuables, etc.) et de recouvrement (saisie des assiettes, liquidation, quittances et comptabilisation des recettes). Il gère les processus de bout en bout sans ruptures, les données sont consultables par les services fiscaux et des journaux quotidiens sont édités pour la centralisation comptable.

Les receveurs des finances arrêtent mensuellement leur comptabilité et un bordereau détaille les recouvrements selon la nomenclature de la LFI ou en imputations provisoires. Le système fait des contrôles arithmétiques d'exactitude, le receveur ne pouvant « valider » sa comptabilité en cas d'erreurs. Les données sont ensuite transférées de RAFIC vers l'applicatif «centralisation régionale» du TRF ; leur validation (comptabilités transférées ou saisies) permet leur envoi à la TGT qui les audite puis les intègre dans ses écritures.

Les receveurs des douanes - SINDA n'ayant pas de module « comptabilité »- élaborent manuellement le bordereau de comptabilité transmis aux trésoriers régionaux pour centralisation. Les mises à jour ou déclassements sont supposées se faire avec les comptables de « premier niveau » mais il ressort des entretiens qu'ils n'ont aucun moyen de valider l'exactitude et la complétude des données. Elles sont donc intégrées mais réellement validées.

La TGT édite des situations budgétaires transmises au MF dans la première quinzaine du mois suivant détaillant les recouvrements selon la présentation du tableau A de la LF. Une information statistique quotidienne sur les recettes encaissées est disponible pour RAFIC, enrichie par SINDA, elle permet un « flash report » sur les recettes du mois transmise au ministre au début du mois suivant.

Comme pour PI-19, les données de la douane sont sujettes à caution et les restes à recouvrer et arriérés non chiffrés ce qui conduit à noter D cette composante (iii).

La note globale de PI 20 ne rend pas justice à la bonne qualité du système tunisien de centralisation et comptabilisation des recettes. La méthode M1, le «maillon le plus faible », conduit en effet à D⁺ alors que des données détaillées sont élaborées mensuellement et que les transferts au trésor sont quotidiens. Les difficultés de la douane sont graves et anciennes mais, en terme de masses relatives, les recettes

dont elle a la charge ne représentent qu'environ 5% des recettes fiscales (de 550 à 750 M DT sur plus de 15 Mds DT). Les carences de la DGD, qui se traduisent par la note D de la composante (iv) de PI 19, ont un impact majeur sur PI 20. Indépendamment de ces considérations chiffrées ; il est urgent d'y remédier pour que les droits de douanes contribuent à l'amélioration de la situation de la Tunisie.

Eclairage : Fiscalité : quelques taux						
IR : tranches et taux			Régime forfaitaire			
Tranches annuelles nettes d'imposition (en dinars)	Niveau d'imposition	Tranche de chiffre d'affaires (CA)	Nombre de contribuables	%	CA	Impôts dus
0 - 1.500	0%	0 - 10	165,600	91.3	562,970	20,430
1.500 - 5.000	15%	10- 50	14,978	8.3	292,850	5,696
5.000 - 10.000	20%	50 - 100	842	0.5	58,699	1,080
10.000 - 20.000	25%	Total	181,420	100.0	914,519	27,206
20.000 - 50.000	30%					
> 50.000	35%					
Source : Tunisie			Source : Tunisie			

Source : mission à partir de diverses sources

PI-21: Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour financer les prestations de services

Objectif :

Cet indicateur évalue l'information qu'ont les ministères sur la disponibilité de leurs crédits et la façon dont l'Etat gère sa trésorerie, volets étroitement liés.

Indicateur/composantes	Note	Explication
PI-21: Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour financer les prestations de services	B+	Méthode de notation (M2)
(i) Étendue et fréquence de la consolidation des soldes de trésorerie de l'administration centrale	C	La plupart des soldes bancaires et de trésorerie de l'administration centrale sont consolidés au moins sur une base mensuelle.
(ii) Mesure dans laquelle les flux de trésorerie font l'objet de prévisions et d'un suivi	A	Des prévisions des flux de trésorerie sont préparés pour l'exercice, et mises à jour au moins sur une base mensuelle à partir des entrées et des sorties effectives de liquidités.
(iii) Fiabilité et horizon des informations périodiques fournies en cours d'année aux MDA sur les plafonds d'engagement de dépenses	A	Les MDA sont en mesure de planifier et d'engager des dépenses au moins six mois à l'avance sur la base des crédits inscrits au budget et des liquidités/engagements libérés.
(iv) Fréquence et transparence des ajustements apportés aux affectations budgétaires, qui sont décidés à un échelon supérieur à celui de la direction des MDA	A	Des ajustements importants sont apportés aux affectations budgétaires en cours d'année seulement une ou deux fois par exercice, et sont effectués de manière transparente et prévisible

Justification de la notation

Composante (i): Étendue et fréquence de la consolidation des soldes de trésorerie de l'administration centrale

Période de référence : Au moment de l'évaluation et dernier trimestre 2014.

Le gouvernement Tunisien a plusieurs comptes à la BCT, en dinar ou devises. Les états financiers de la banque centrale les retracent sous deux rubriques : «compte central du gouvernement » et « comptes spéciaux du gouvernement ». La première a été créée pour regrouper les comptes et en contient plusieurs, liés et consolidés sur une base journalière. Ils peuvent varier; ainsi en 2015 un a été créé pour l'emprunt obligataire du 30 janvier. Fin 2014 ces comptes étaient les suivants :

	2014	2013		2014	2013
COMPTES CENTRAL DU GOUVERNEMENT	986.851.617	1.071.056.625	COMPTES SPECIAUX DU GOUVERNEMENT	645.307.835	689.092.627
Compte courant du Trésor tunisien	614.898.581	199.015.296	Comptes spéciaux du Gouvernement tunisien en devises	507.589.502	586.073.081
Compte des recettes de privatisation de 35% du capital de « Tunisie Télécom »	371.953.036	872.041.329	Gouvernement tunisien - comptes de dons	3.073.888	2.222.018
			FOPRODI	26.412.064	9.968.513
			Gouvernement tunisien - comptes divers	22.599.698	26.755.649
			FONAPRA	3.860.904	582.741
			Gouvernement tunisien - comptes de prêts	81.771.779	63.490.625

Source : rapport annuel 2014 de la BCT

Il ressort d'un entretien avec la BCT et d'une note DGCB/DC d'octobre 2015 quelques informations sur ces comptes et leur utilisation qui peuvent être résumées de la façon suivante :

Compte central du gouvernement		
Compte courant du Trésor Tunisien	DT	Consolidation quotidienne
Recettes de privatisation de 35 % de « Tunisie Telecom »	Devises	Dépenses décidées par le CIM, après autorisation de la LF, pour des projets de développement.
Crédit FMI de l'accord de confirmation du 22 mai 2013	Devises	Appui budgétaire.
Compte « emprunts obligataire du 30/01/2015 »	Devises	Les paiements transitent par le CCT après virement sur ce dernier.
Comptes spéciaux du gouvernement		
Comptes spéciaux en devises	Devises	Crédits et dons des bailleurs gérés par les chefs de projets (de 80 à 100) selon des mécanismes précis.
Comptes de prêts	DT	Contrepartie nationale des prêts des bailleurs gérée par les chefs de projets
Comptes de dons	DT	Contrepartie nationale des dons des bailleurs.

Comptes de fonds spéciaux (dans les comptes spéciaux du gouvernement)		
Compte du FOPRODI	DT	Fonds de promotion et de décentralisation industrielle, fonctionnement inconnu
Compte du FONAPRA	DT	Fonds national de promotion de l'artisanat et des petits métiers, fonctionnement inconnu
Soutien conjoncturel aux entreprises et renforcement de la restructuration financière des PME	DT	Logé dans les comptes divers il couvrirait un compte de refinancement (prêts) et un de bonification (subventions non remboursables)

Source : mission à partir d'entretiens avec la BCT et de la note DGCB/DC du 16/10/2015.

Les comptes du compte central du gouvernement ont, à l'exception du CCT, des modalités spécifiques d'emploi en ce sens qu'ils ne sont pas directement mouvementés par le TGT mais il connaît leurs soldes. Ils sont consolidés sur une base au moins mensuelle par le MF pour le suivi de la trésorerie et alimenter, en cas de besoin, le CCT. Ce compte courant du trésor vient du code de la comptabilité publique qui prévoit un compte unique, mouvementé par le TGT, et centralisant quotidiennement les opérations des comptables de niveau « inférieur » du réseau de la DGCP. Comme le montre la composante (ii) de PI 20 les recettes arrivent in fine sur le CCT. Les comptables paient les dépenses de l'Etat, après vérifications réglementaires, par un ordre de paiement à la BCT sur le CCT du logiciel PAIERIE (interfacé avec ADEB) ; les paiements en numéraire sont inscrits temporairement en reste à payer. Toutes les recettes et dépenses, et donc les soldes, sont donc pour les besoins courants du trésor, centralisés sans délais (hors transmission et date de valeur) dans un compte unique à la BCT. Néanmoins sa structure et son fonctionnement n'ont pas fait l'objet d'une convention.

Les comptes spéciaux en devises et ceux de prêts ou dons des « comptes spéciaux du gouvernement » sont à exclure de l'analyse. Ils sont à la banque centrale pour des raisons de sécurité mais n'ont pas vocation, par leur destination, à être utilisés librement par le gouvernement. Leur défaut de consolidation n'a donc aucun impact.

Ce n'est pas contre pas le cas des comptes de « fonds spéciaux de l'article 22 » également dans cette rubrique (Foprodi, Fonapra et mécanisme conjoncturel de soutien aux entreprises en difficulté), le TGT n'ayant connaissance de leurs opérations qu'annuellement (cf. PI 6). C'est encore moins le cas pour les autres fonds spéciaux ayant très probablement des comptes dans des banques commerciales dont le TGT ne connaît pas les mouvements (cf. PI 6 (i)).

Pour les comptes « consolidés » la BCT transmet sous forme papier un état quotidien à la TGT, à la DGGDPCF, la DGRE et un fichier mensuel. Elle a un système informatique couvrant les opérations hors dette extérieure et SIFE pour le financement extérieur. Un projet est en cours pour une consultation en temps réel.

La note attribuée à cette composante (i) est C (A suppose que tous les soldes soient consolidés quotidiennement et B qu'ils le soient hebdomadairement même si certains fonds extrabudgétaires ne sont pas pris en compte).

Composante (ii): Mesure dans laquelle les flux de trésorerie font l'objet de prévisions et d'un suivi :

Période de référence : Dernier exercice clos 2013

Les plafonds d'engagement de dépenses des MDA fixés par la LFI sont intégrés en début d'année dans ADEB lors de la parution du décret de répartition. Les crédits pour les dépenses de fonctionnement sont ouverts à leur budget donc en principe utilisables dès janvier ; ceux pour l'investissement en cours

d'année par le CGABE sur la base de l'avancement des projets. Chaque ouverture fait l'objet d'une procédure écrite parallèle aux visas électroniques d'ADEB. Une réserve est maintenue jusqu'à la fin de gestion. Pendant l'année, l'exécution est suivie avec ADEB, en lien avec les MDA, les contrôleurs de dépenses et les comptables. Même si les MDA ne préparent pas à proprement parlé de plans d'engagement ce suivi très fin de la consommation des crédits permet de connaître et prévoir les besoins de trésorerie dont ADEB par son rôle centralisateur et interconnecté donne un état quasi instantané.

Chaque début d'année, le MF décline sur douze mois les prévisions de recettes. La DGRE les rapproche en cours d'année de la situation réelle de trésorerie avec la CGABE (pour le calibrage de l'ouverture des crédits), la DGGDPCF (qui mobilise des fonds sur le marché intérieur), la BCT et le comité général du contrôle des dépenses publiques. Les prévisions peuvent être ajustées quasi instantanément à partir de la consommation des crédits (dans ADEB) et de modèles en déduisant les décaissements. Le MF utilise les flux de trésorerie en réalisation (encaissements et décaissements) et en prévision pour planifier et calibrer les crédits en tenant compte des tensions de trésorerie, paiement des salaires, intérêts de la dette, ou remboursements du principal. La DGGDPCF la suit quotidiennement et alimente le CCT par l'émission de BTC(T), BTA ou utilise une partie des emprunts pour que son solde soit toujours supérieur à 100,0 MDT.

Les deux personnes de la direction de la stratégie de la dette chargées des prévisions utilisent un fichier Excel et une nomenclature conjointe (proche du TOFE) avec la BCT pour récapituler les débits et crédits du CCT. La prévision annuelle vient d'une prévision journalière sur l'année. Pour les recettes et dépenses (hors dette) courantes elle utilise, par grandes catégories, le profil infra annuel journalier de T-1. La prévision des autres postes est relativement fragile (notamment pour les dépenses d'investissements). Le tableau ci-dessous récapitule les méthodes utilisées pour les principaux postes :

	Méthode de projection	Ajustement en cours d'année)
Recettes		
Receveurs	Croissance prévue des recettes x recettes perçues en J en n-1	RAFIC SINDIA (retenues à la source : 28 du mois ; acomptes 30 juin, septembre, et décembre).
Excédents ou bénéfice EEP		Connus en juin ; transferts fonction de la trésorerie.
Recettes exceptionnelles	Evaluation de celles prévues, non prise en compte des autres (confiscation...).	
Dépenses hors dette		
Rémunérations	Dépenses annuelles réparties sur les 4 derniers jours du mois.	
Biens et services	Croissance prévue des recettes x recettes de J en n-1	Information par téléphone pour carburant

Interventions	Prévisions difficiles, avances régularisés en fin d'année. LFI part 1/12	Information directe par téléphone
Imprévus	Croissance prévue x dépenses imprévues en J en n-1	
Dépenses de développement budget Etat	Croissance prévue en n : x dépenses en J en n-1	
Dépenses fonds spéciaux du Trésor	Difficile, même méthode de prévision	
Dettes (remboursement)		
Remboursement principal dette intérieure		Fichier EXCEL
Remboursement principal dette extérieure		SIADÉ
Dettes (émission)		
Extérieure	calendrier des décaissements donné par les bailleurs	
Intérieure	essentiellement BT : fonction du calendrier de remboursement par ligne, calendrier des 6 premiers mois	Actualisation du calendrier en juin , état du marché et nécessité d'un solde CC excédentaire
Solde recettes dépenses (après émission)	Calcul	
SOLDE CC	Solde J-1 + SOLDE CC	

Source : mission à partir d'entretiens

Le suivi en cours d'année des prévisions de trésorerie : Il n'y a pas de comité de trésorerie institutionnalisé, la cellule de prévision la suit avec la même méthode en utilisant, à la place des dotations de la LFI ces dotations minorées de l'exécution, et l'envoi quotidiennement au directeur général. Elle fait chaque semaine une prévision sur les deux suivantes transmise à la BCT ; et, envoie, le vendredi soir au MF : le solde du compte, le suivi à fin de mois, les prévisions sur les deux suivants. L'exécution des dépenses est suivie en temps réel par ADEB, les informations sur certains postes sont recueillies par téléphone (notamment carburants et subventions). Le TGT est sollicité quotidiennement pour ses « informations avancées » sur les comptes d'imputations provisoires, son expérience des fluctuations intra mensuelles des remboursements et décaissements. La prévision d'adjudication mensuelle de bons du trésor, annoncée chaque premier mardi, sur la base des prévisions de trésorerie et de l'état du marché, est affinée à mesure que l'adjudication se rapproche (deuxième mardi du mois). En période de tension des réunions formelles réunissent les directions concernées (DGRE, Dette,

CGABE, TGT). Ces éléments (mise à jour mensuelle des prévisions des flux de trésorerie à partir des entrées et sorties liquidités) conduisent à noter A cette composante (ii).

Composante (iii): Fiabilité et horizon des informations périodiques fournies en cours d'année aux MDA sur les plafonds d'engagement de dépenses

Période de référence : Dernier exercice clos, 2013

Comme indiqué pour ii) les crédits ouverts à chaque ministère par la LFI sont mis à sa disposition par le décret de répartition. La répartition par paragraphe des dépenses de fonctionnement se fait par arrêté du MF et par arrêté du ministre sectoriel pour le sous-paragraphe. Les crédits d'engagement sont répartis (par paragraphe et sous-paragraphe) par arrêté du MF et mis à disposition en fonction de l'avancement des opérations en lien avec le ministère sectoriel. La répartition des crédits 2013 est intervenue le 31 décembre 2012 (décret n° 2012-3408). Les MDA pouvaient donc planifier leurs engagements au moins six mois à l'avance ce qui conduit à noter A (ii).

Composante (iv): Fréquence et transparence des ajustements apportés aux affectations budgétaires, qui sont décidés à un échelon supérieur à celui de la direction des MDA

Période de référence : Dernier exercice clos, 2013

En cours d'exécution, des modifications réglementaires peuvent être apportées aux dotations budgétaires: transferts ou virements de crédits, ouverture de crédits complémentaires par prélèvement sur les dotations pour dépenses imprévues ou décret d'avance. Les modalités et règles de ces modifications sont clairement indiquées par la LOB. En 2013, aucun transfert n'a été effectué ; plus de 200 virements ont été opérés pour un total de 36,6 M DT (1,5% du budget) et des crédits complémentaires ouverts pour 11,8 M DT (0,5% de la LFI) soit une modification totale des dotations 2013 par voie réglementaire de 48,1 M DT (2,0% des dépenses). Outre ces mouvements l'abondement des crédits des MDA par prélèvement sur la dotation pour dépenses imprévues a été de 828,9 MDT. Ces modifications ont été effectuées de manière transparente et assez prévisible ce qui conduit à attribuer A à cette composante. Ce constat justifie aussi la notation de la composante (iv) de PI 18.

Eclairage: Le réseau des comptables publics et leurs principales fonctions

Structuration du réseau et principales attributions:

•Niveau national

- Trésorerie générale de Tunisie (centralisation des écritures des comptables de l'Etat; gestion des dépôts et consignations; gestion comptable des EP; de la dette, compte courant du trésor à la BCT...).
- Paierie générale de Tunisie (paiement des dépenses de l'Etat, contrôle des pièces; vérification des comptabilités des paieries départementales et postes diplomatiques et consulaires...).
- 7 paieries départementales.

•Niveau régional

- 26 trésoreries régionales des finances (vérification du recouvrement des créances par les receveurs, mise en état d'examen des comptes de gestion des comptables, vérification des comptes de collectivités locales et d'EPA...).
- 24 recettes de conseils de régions.

•Niveau local

- 56 recettes des douanes.
- 7 recettes municipales
- 317 recettes des finances (liquidation et perception des droits, taxes, droits d'enregistrement; gestion des droits constatés; guichet unique de création de projets individuels ; prêts sur gages, éventuellement, gestion comptable des CL et établissements publics...)
- 3 recettes de gestion des EP
- •1 recette de vente et gestion des saisies
- 17 recettes des produits monopolisés
- 548 agents comptables gérant avec l'aide des RF 2435 établissements publics

•Niveau international

- 87 postes comptables diplomatiques

Les particularités du réseau :

Tous les comptables publics sont principaux et transmettent donc leur compte à la Cour des comptes, ils sont centralisés par la TGT. Les comptables régionaux n'ont que des fonctions hiérarchiques d'animation et de contrôle. Les comptables de dépenses et de recettes (qui sont des comptables du Trésor non de l'administration fiscale ou douanière) sont strictement distingués. Tous les fonds des comptables publics sont déposés au Trésor, chaque opération transite par le compte de liaison entre le TG et le comptable.

Source : mission à partir de documents de la DG CPR

PI-22: Efficacité des contrôles des états de paie

Objectif :

Cet indicateur évalue les contrôles assurant que les salaires versés aux agents correspondent à ce qui leur est dû. Il couvre la fonction publique, mais ni la main d'œuvre occasionnelle ni les indemnités discrétionnaires.

Indicateur/composantes		Note	Explication
PI-22 : Efficacité des contrôles des états de paie		C+	Méthode de notation (M1)
(i)	Degré d'intégration et de rapprochement entre les tableaux d'effectifs agréés, les dossiers du personnel et les données des états de paie	A	Les tableaux d'effectifs agréés, la base de données du personnel et les états de paie sont directement reliés pour assurer le contrôle du budget, la cohérence et le rapprochement mensuel des données.
(ii)	Rapidité des modifications sont apportées aux dossiers du personnel et états de paie.	A	Les rappels sur 2014 et 2015 ont représenté de l'ordre de 2,7% de la masse salariale annuelle.

(iii)	Contrôles internes des modifications apportées au dossier du personnel et aux états de paie	A	Le pouvoir et les raisons d'apporter des modifications aux dossiers du personnel et aux états de paie sont clairs et suffisants pour assurer une haute intégrité des données.
(iv)	Réalisation d'audits des états de paie pour identifier les carences des contrôles et/les travailleurs fictifs.	C	Seuls des audits partiels ont été réalisés sur 2012-2014.

Justification de la notation

Un contrôle efficace de la masse salariale nécessite des liens satisfaisants entre la « direction du Budget » qui détermine son montant et la suit en exécution; les DAF gestionnaires des personnels et les outils calculant les traitements. PI 22 couvre le personnel de l'Etat et des agences gouvernementales autonomes». En Tunisie ce sont essentiellement des fonctionnaires qui sont en poste dans les EPA ; ils sont gérés par INSAF selon les modalités décrites ci-dessous indépendamment de leur affectation.

Composante (i): Degré d'intégration et de rapprochement entre les tableaux d'effectifs agréés, les dossiers du personnel et les données des états de paie

Période de référence : Au moment de l'évaluation

La gestion des personnels des MDA par les DAF est encadrée par des procédures et règles notamment fixées par le statut de la fonction publique. Les crédits nécessaires sont calculés chaque année lors de la préparation du budget avec la DGRE. Outre les personnels en place et d'éventuelles revalorisations générales ils dépendent essentiellement des recrutements, promotions, départs en retraite, etc.

La gestion technique est assurée par l'application INSAF (Informatisation du Système Administratif et Financier du Personnel de l'Etat). La DAF de chaque ministère tient et met à jour le fichier nominatif de ses agents, liquide les salaires et gère les postes conformément à la LFI avec le système. En début d'année, le CGABE entre dans INSAF les postes budgétaires ouverts par ministère et corps, pour un suivi automatisé des autorisations. Tous les actes administratifs concernant les agents sont initiés, gérés et contrôlés à travers INSAF chacun ayant un identifiant unique, attribué en début de carrière par la CNRPS. INSAF point de passage obligé a été conçu pour tenir à jour les postes budgétaires, contrôler le respect de la réglementation et établir les états de paie à partir de sa base de données contenant les informations sur la situation administrative de chaque agent. L'application relie donc fichier nominatif, états de paie et budget. La validation des actes administratifs ayant un impact sur la paie met à jour les données relatives à l'agent. Le rapprochement des données de l'état de paie et du fichier nominatif est bien assuré, les deux étant alimentés par INSAF.

Les processus de l'application sont bien définis et considérés comme sécurisés. Cette gestion intégrée des carrières et de la paie limite les risques de doubles paiements ou de fonctionnaires «fantômes».

Des processus et responsabilités clairement établis conduisent à attribuer la note A à cette composante (i).

Composante (ii) Rapidité avec lesquelles les modifications sont apportées aux dossiers du personnel et aux états de paie.

Période de référence : Au moment de l'évaluation

Les événements prévisibles de la carrière de l'agent sont gérés automatiquement par INSAF à partir de ses données individuelles ; par exemple sa date de retraite est déterminée dès son intégration dans la base tout comme ses avancements prévisionnels. La modification du salaire est automatique dès que les actes administratifs correspondants ont été saisis. La prise en compte est similaire pour les événements imprévisibles, décès, démission ..., et conditionnée par la validation dans le système de l'acte administratif. La sécurisation technique passe par des sauvegardes croisées ADEB/ INSAF. Les changements du fichier nominatif relèvent de la DAF du MDA concerné, et, selon les interlocuteurs de la mission les événements de carrière (recrutement, avancement, sortie du fichier..) seraient pris en compte dans le mois en paie. Ces délais théoriques semblent respectés comme le montre le tableau des rappels payés en 2014 et 2015 montrant qu'ils sont en moyenne de 2,7% de la masse salariale, ce qui conduit à attribuer la note A à cette composante (ii).

DT	Masse salariale (1)	Montant rappels (2)	Ratio (2)/(1) %
2014	8 355 951 838	229 310 428	2,7
Premier semestre 2015	4460273088	158289400	3,5
Deuxième semestre 2015	4584114899	87452854	1,9

Source : CNIL, calcul de la mission

Composante (iii) Contrôles internes des modifications apportées au dossier du personnel et aux états de paie

Période de référence : Au moment de l'évaluation

Plusieurs dispositions ont été prises pour éviter erreurs ou détournements : virement bancaire des salaires; comme indiqué identifiant unique validé par la CNRPS ; intervention pour toute modification du fichier de quatre fonctionnaires ayant des habilitations distinctes (saisies et validations successives de la création du dossier, puis du virement). Une circulaire du Premier ministre du 20 septembre 2002 a réglementé strictement les mots de passe et un détournement du système devient quasiment impossible avec la séparation entre leur création et validation, la suppression automatique de ceux non utilisés depuis plus de 3 mois, leur modification obligatoire tous les six mois, etc. Ces constats conduisent à attribuer A à (iii).

Composante (iv) Réalisation d'audits des états de paie pour identifier les carences des contrôles et/les travailleurs fictifs.

Période de référence : trois dernières années avant l'évaluation (2012- 2014)

Les Inspections générales des ministères vérifient l'exactitude des effectifs inscrits dans les états de paie et des modifications prises en compte, les contrôles généraux (CGF et particulièrement CGSP) vérifient à l'occasion de leurs audits des MDA ou établissements publics, par échantillonnage, l'organisation et les procédures de gestion des personnels, notamment la traçabilité des changements et la correspondance entre les effectifs réels et ceux payés. Des vérifications ponctuelles du système sont réalisées par le CNI, par exemple, en 2015, celle du numéro d'identité nationale des agents à la CNRPS.

Néanmoins aucun audit complet des états de paie des MDA n'a été réalisé sur ces trois années. INSAF a un problème de gouvernance, initialement sous la responsabilité du Premier ministre, le CNI est depuis 2010 rattaché au ministère de la communication alors qu'il ne réalise pas que des modifications techniques mais aussi des légales, par exemple pour le système des indemnités. Elles sont opérées par

les agents du CNI, sans contrôle du CGFP. Le système, perçu comme fiable n'a pas fait l'objet d'un contrôle externe depuis plusieurs années. Ces éléments conduisent à noter C cette composante.

Bien que les procédures paraissent fiables, au vu de la part très significative des rémunérations dans les dépenses de l'État, des contrôles externes annuels seraient nécessaires.

Eclairage : La masse salariale

Evolution des traitements et salaires de l'Etat (en % du PIB)	2012	2013	2014 est.	2015prev
La masse salariale de l'Etat	12.2	12.5	12.7 (soit 19,3 Mds DT)	13.3
Eléments de comparaison : recettes hors dons (% PIB)			24.1	
Eléments de comparaison dépenses courantes			23.4	

Le nombre d'agents publics a augmenté de 20 %, de 2010 à 2014, 40 % de l'accroissement venant de recrutements dans la sécurité et la défense, le reste de la titularisation de CDD. Les fonctionnaires et assimilés sont ainsi passés à 615 000, la LFI 2015 prévoyait de les accroître de 3000, toujours pour ces deux secteurs stratégiques face à la montée du risque terroriste. La LFC 2015, en prévoyant une augmentation générale des salaires de 5 %, a de fait anticipé un accord signé le 22 septembre par le principal syndicat et le gouvernement qui au vu de revendications massives et croissantes, a préféré éviter des grèves affectant encore davantage l'activité. Le coût initial de 1 % du PIB de cet « achat de la paix sociale » sur les deux années à venir pourrait être réduit à 0.8 % en différant des recrutements ou la mise en œuvre d'accords spécifiques pas encore concrétisés. Avec une élasticité de la masse salariale aux effectifs de 1,28, son poids dans le PIB est comparable à celui de l'agriculture et supérieur à celui du tourisme. Il est trop tôt pour apprécier son poids exact en 2015, par contre l'estimé 2014 est solide et montre que sur cet exercice cette masse salariale absorbait 53% des recettes (hors dons) et constituait plus de 54% des dépenses courantes. A titre de comparaison, sur plus longue période, elle était de 12,2 % du PIB en 2002 et de 10,4 % en 2008. Le FMI estime que le salaire moyen des catégories moyennes et basses de la fonction publique est nettement supérieur à ceux du secteur privé. Le gouvernement a indiqué, dans le mémorandum des politiques économiques et financières annexé à sa lettre d'intention, envisager une réforme d'importance de la fonction publique.

Enfin l'augmentation de 30 % des salariés des entreprises publiques sur la même période a porté l'emploi public total à 795 000 personnes soit environ 7,2% de la population tunisienne.

Sources : la mission a utilisé plusieurs sources, elle s'est appuyée sur l'article IV du FMI pour les données utilisées pour les calculs de l'encadré.

PI-23: Passation des marchés publics : efficacité, transparence, concurrence et mécanismes de plaintes

Objectifs:

Cet indicateur apprécie le système de passation des marchés publics (MP) utilisé pour une grande partie des dépenses

Indicateur/composantes		Note	Explication
PI-23 Passation des marchés publics – efficacité, transparence, concurrence et mécanismes de dépôt de plaintes		C+	Méthode de notation (M2)
(i)	Suivi de l'efficacité et de l'efficacé du système de passation des marchés	D	Les systèmes actuels d'information ne fournissent pas les données nécessaires pour apprécier ce volet.
(ii)	Recours à des méthodes de passation des marchés faisant appel à la concurrence	D	Les systèmes actuels d'information ne fournissent pas les données nécessaires pour apprécier ce volet.
(iii)	Accès du public à des informations complètes, fiables et à jour sur la passation des marchés	B	Au moins quatre des principaux éléments sur les marchés passés par les administrations sont complets et fiables et mis à la disposition du public en temps voulu par des moyens adaptés.
(iv)	Efficacité d'un organe administratif indépendant d'instruction des plaintes liées à la passation des marchés	A	Le système d'instruction des plaintes liées à la passation des marchés publics remplit les six critères du PEFA.

Justification de la notation

Composante (i) : Suivi de l'efficé et de l'efficacité du système de passation des marchés

Période de référence: 2014⁷⁹

Le cadre juridique des marchés publics a été profondément modifié en 2014 par le décret n°2014-1039 du 13 mars 2014⁸⁰, portant réglementation des MP, avec pour principes concurrence, liberté et égalité d'accès à la commande publique, transparence et intégrité des procédures, contrôle des marchés. Au sens du décret sont acheteurs publics, l'Etat, les collectivités locales, les EPA mais aussi les EPNA et les entreprises publiques⁸¹ ce qui donne au code un champ très large. De plus est aussi soumise aux principes des marchés et au contrôle, toute personne morale, de droit public ou privé en concluant pour le compte de personnes publiques ou en utilisant des fonds publics. La seule mitigation⁸² porte sur des

79 Les données sur les marchés 2014 étant définitives et le CMP profondément modifié au printemps la mission a estimé plus significatif de retenir 2014, non 2013, ce qui n'a aucun impact sur la notation les SI étant les mêmes sur les 2 années.

80 Ce décret a été précédé d'autres textes, notamment l'arrêté de janvier 2014, qui y ont été intégrés

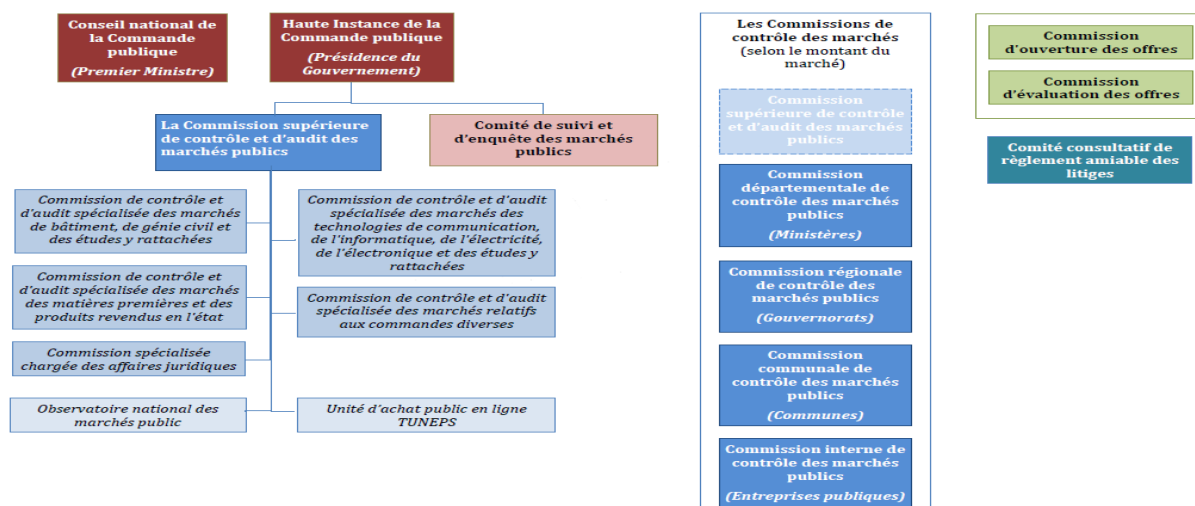
81 Non couvertes par l'indicateur et dont les marchés auraient, l'HAICOP, représenté environ 7% du total en 2014

82 L'article 20 du décret réserve par ailleurs aux petites entreprises 20% du montant estimé des marchés et l'art. 26 permet de privilégier les entreprises et produits tunisiens si la différence des offres ne dépassent pas 10%, dérogations couramment admises.

achats d'entreprises publiques de certains secteurs pour lesquels le titre IV du décret (art. 127 à 134) édicte des dispositions spécifiques pour les produits importés à prix fluctuants ; ceux vendus en l'état ou conditionnés pour une activité commerciale ; et, enfin ; les entreprises publiques intervenant dans un environnement concurrentiel.

Ce nouveau système dont l'architecture est récapitulée ci-dessous repose sur :

- Le conseil national de la commande publique;
- La haute instance de la commande publique composée du comité d'enquête et de suivi des marchés (COSEM) et de la commission supérieure de contrôle et d'audit de ces marchés (CSM). Cette dernière regroupe quatre commissions spécialisées (respectivement : bâtiment, génie civil et études liées; technologies de l'informatique communication, électronique et électricité, études rattachées; matières premières et produits revendus en l'état ; commandes diverses). Une cinquième couvre le ministère d'avocat des organismes publics auprès des tribunaux et instances judiciaires, administratives, militaires, arbitrales ou de régulation.
- L'observatoire national des marchés publics,
- L'unité d'achat public en ligne, TUNEPS, prévue par l'article 77 du décret.



Source: guide général des MP, version provisoire 2015, OCDE, page 56

L'observatoire national des marchés publics a des missions de collecte et traitement des données, en substance :

- Un registre des titulaires de marchés venant des fiches de suivi des acheteurs faite après chacun ;
- La mise en place d'un SI collectant et analysant les données sur les marchés et l'achat public pour en tirer des statistiques (nombre par objet, répartition géographique, acheteur, mode de passation ...);
- Un recensement annuel des marchés et des partiels sur un ensemble d'acheteurs ou catégorie de marchés.

Les données nécessaires à l'observatoire et leurs modalités et délais de collecte ont été fixées par un arrêté du chef de gouvernement du 28 janvier 2014. Les acheteurs doivent notamment lui transmettre, pour chaque marché, des fiches de suivi, d'exécution, d'attribution, ou de résiliation. S'y ajoutent le calendrier des règlements définitifs et, trimestriellement, les dossiers des marchés examinés et

attribués, et des éléments sur les procédures simplifiées. Les acheteurs doivent établir en début d'année un plan prévisionnel de passation des marchés notifié, avant fin février, pour information aux commissions ci-dessus. Il doit être publié sur le site national des MP au moins 30 jours avant la première commande.

Ces plans n'existant pas dans l'ancienne réglementation⁸³ et la nouvelle s'appliquant à partir de juin 2014, seuls quelques acheteurs en ont eu en 2014. Ils ont, par contre, tous été établis pour 2015⁸⁴ mais ne permettent pas d'analyser les résultats, écarts, couts prévus et effectifs.....

Les acheteurs ont en effet, pour la plupart, depuis plusieurs années une base de données des marchés mais elles ne sont pas harmonisées et ne peuvent donc être agrégées. De plus ces applications « ACCESS » ne sont pas exhaustives, Une auto-évaluation avait, en 2012, montré la nécessité d'un système d'information intégré, sa mise en place est programmée dans le cadre des projets financés par la BAD.

A la suite du décret de 2014 un système électronique de passation des marchés, TUNEPS, a été élaboré pour suivre et évaluer la procédure et en dégager des statistiques accessibles au grand public. Il est pour l'instant réservé à des sites pilotes, la généralisation étant prévue à moyen terme avec interfaçage avec le futur SI intégré.

Enfin, si « ADEB » qui couvre la dépense de l'administration centrale (ministères et EPA), permet de dégager quelques informations globales sur les marchés (utilisées ci-dessous) elles ne sont pas à un détail suffisant.

Les systèmes d'information actuels ne permettent donc pas de connaître le nombre de MP attribués par rapport à ceux prévus, de comparer les coûts effectifs et prévisionnels ou d'avoir les données relatives à chaque marché ce qui conduit à noter D cette composante (i).

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

Période de référence: 2014⁸⁵

Les informations communiquées par l'ONMP (cf. infra) sur la répartition des MP par mode de passation ne couvrent que à ceux supérieurs à 1 MDT pour les marchés de travaux ; 0,5 MDT pour ceux de fournitures de biens ou services et 100 000 DT pour les études alors que les seuils prévus par l'article 5 du décret du 13 mars 2014 sont respectivement de 200000 ; 100000 et 50000 DT. Bien que seules les données 2014 soient prises en compte pour la notation, celles relatives à 2011 - 2013 sont fournies à titre d'information.

83 Décret n° 2002-3158 du 17 décembre 2002

84 Ils sont sur le site des MP ce qui montre l'appropriation de la réforme, mais faute de SI adéquat, ne peuvent être analysées en détail.

85 La mission a retenu 2014, non 2013, pour cette composante pour les mêmes raisons que pour i).

En millions de DT	2011		2012		2013		2014	
	Nombre	Valeur	Nombre	Valeur	Nombre	Valeur	Nombre	Valeur
Mode de passation								
AO ouverts	5 890	2 563,4	6 415	2 701,7	6 056	2 792,9	5 739	2 816,2
AO avec présélection	9	0,5	10	0,4	8	0,4	9	0,4
Concours	12	10,1	12	16,4	10	10,0	10	10,0
Consultations Elargies	142	90,2	133	92,1	118	90,6	123	94,2
Marchés Négociés	1 385	770,3	1 498	827,3	1 443	832,7	1 453	797,0
Total	7438	3434,5	8068	3638,0	7635	3726,6	7334	3717,8

En %	2011		2012		2013		2014	
	Nombre	Valeur	Nombre	Valeur	Nombre	Valeur	Nombre	Valeur
Mode de passation								
AO ouverts	79,2	74,6	79,5	74,3	79,3	74,9	78,3	75,7
AO avec présélection	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0
Concours	0,2	0,3	0,1	0,5	0,1	0,3	0,1	0,3
Consultations Elargies	1,9	2,6	1,6	2,5	1,5	2,4	1,7	2,5
Marchés Négociés	18,6	22,4	18,6	22,7	18,9	22,3	19,8	21,4
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Source: ONMP

En 2014, les marchés passés selon des appels d'offres ouverts constituaient 78,3% de la valeur totale de ceux recensés par l'ONMP. L'observatoire ne pouvant fournir de données sur la totalité des marchés, mais seulement sur ceux d'un montant dépassant largement les seuils du CMP, et aucun moyen n'étant disponible pour estimer leur part dans le total, la note de cette composante est D. Elle ne reflète pas une appréciation du système mis en place par le décret du 13 mars 2014, mais le constat que les SI actuels ne permettent pas de l'évaluer.

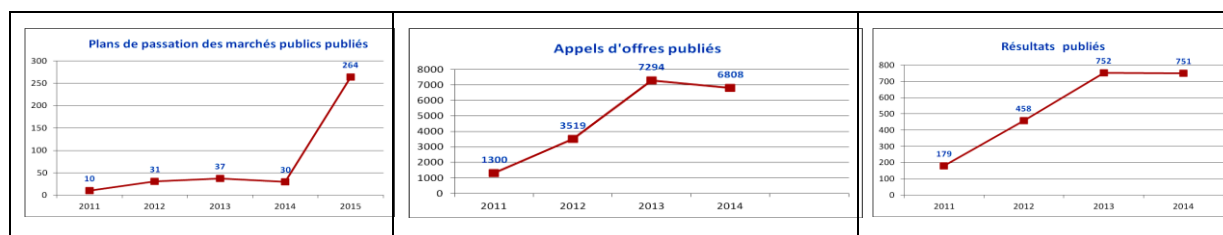
Composante (iii) : Accès du public à des informations complètes, fiables et à jour sur la passation des marchés

Période de référence: Au moment de l'évaluation.

La nouvelle réglementation des MP a été publiée et est accessible au public, y compris sur le site national des marchés publics⁸⁶, l'obligation de publication des plans prévisionnels de passation a, comme indiqué, été respectée en 2015 et ils sont, comme les opportunités et attributions, sur ce site et

⁸⁶ Respectivement: :www.marchespublics.gov.tn/onmp/decret/decret.php?lang=fr et www.tuneps.tn/index.do

sur TUNEPS (e-procurement). Dans les deux cas l'accès est gratuit, sans obligation d'enregistrement ni d'abonnement. Outre la publication dans les quotidiens et/ou hebdomadaires ils sont aussi sur le site d'acheteurs. Plus généralement les obligations de publicité du décret de mars 2014 ont été respectées en 2015. Les graphiques ci-dessous montrent l'ampleur des progrès de la publicité :



Source : ONMP

Comme celle du système d'information intégré sur les marchés, la modernisation du site de l'ONMP devrait être financée par la BAD notamment pour remplir les engagements de la HAICOP sur l'open gov. Les résultats des recours devant le COSEM (cf. iv), chargé du règlement des plaintes, ne sont pas encore sur son site.

	Principales informations sur les MP	Publication
(i)	Le cadre juridique et réglementaire de la passation des marchés	Oui
(ii)	Les plans de passation de marchés publics	Oui
(iii)	Les opportunités de soumission	Oui
(iv)	Les marchés attribués	Oui
(v)	Les informations sur le règlement des plaintes concernant la passation de marchés	Non

Source : mission

Quatre des cinq principaux éléments d'information requis sont donc accessibles au public pour les entités de l'administration centrale ce qui conduit à noter B cette composante (iii).

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

Période de référence : au moment de l'évaluation.

Le chapitre 8 du décret du 13 mars 2014, relatif aux recours et règlement des litiges, permet à toute personne y ayant intérêt, un recours gracieux devant l'acheteur. En cas de rejet elle peut faire un recours devant le comité de suivi et d'enquête des marchés (COSEM), l'acheteur devant suspendre la passation du marché ou sa notification jusqu'à l'avis du comité qui rend sa décision dans les 20 jours ouvrables de la réponse de l'acheteur⁸⁷. En cas d'irrégularité, il doit y remédier, dans les plus brefs délais. L'avis du COSEM peut faire l'objet d'un recours devant le tribunal administratif.

⁸⁷ 10 jours pour les requêtes sur les cahiers des charges et de 20 jours pour celles sur les résultats des appels d'offres.

	Nombre de requêtes	Requêtes fondées		Requêtes non fondées		Requêtes hors compétence
		Nombre	%	Nombre	%	
2014	368	131	44%	172	56%	65

Source: ONMP

Le comité est présidé par un représentant du chef du gouvernement et est constitué d'un conseiller à la Cour des comptes, d'un représentant du CGSP, d'un du CGF et d'un représentant de l'organisation professionnelle (UTICA ou autres) correspondant à l'objet du marché qui peut se faire assister d'un expert. Les membres du COSEM ne peuvent participer à la passation de MP ou siéger (comme représentants de leurs administrations) aux conseils d'administration d'EEP, le comité s'apparente à un organe administratif indépendant d'examen des plaintes supplantant les acteurs de la passation des marchés notamment la Commission supérieur de contrôle et d'audit des MP. Le recours est gratuit et selon l'HAICOP les délais respectés.

Critères à remplir par l'organe chargé de l'instruction des plaintes		
(i)	Ne participe à aucun titre aux opérations de passation des MP ou au processus décisionnel concernant l'attribution des marchés	Oui
(ii)	Ne facture aucune commission interdisant l'accès des parties concernées	Oui
(iii)	Suit des procédures de dépôt et de règlement des plaintes clairement définies et à la disposition du public	Oui
(iv)	A le pouvoir de suspendre le processus de passation des marchés	Oui
(v)	Rend des décisions dans les délais spécifiés par les règles/la réglementation	Oui
(vi)	Rend des décisions ayant force exécutoire pour toutes les parties (sans exclure éventuel recours ultérieur devant une autorité supérieure externe).	Oui

Source : mission

Ces éléments justifient la note A de cette composante.

Plus globalement la note de PI 23, C+, n'est pas représentative des avancées réalisées sur les marchés. Elle vient pour l'essentiel de l'absence de système d'information performant et exhaustif permettant de les mesurer.

PI-24: Efficacité des contrôles internes pour les dépenses non salariales

Objectif :

Cet indicateur évalue l'efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales par la séparation des fonctions, le contrôle des engagements et le respect des procédures.

Indicateur/composantes		Note	Explication
PI-24 : Efficacité des contrôles internes pour les dépenses non salariales		A	Méthode de notation (M2)
(i)	Séparation des fonctions	A	Les fonctions sont séparées tout au long du processus. Les responsabilités sont clairement définies.
(ii)	Efficacité des contrôles des engagements de dépenses	A	Des contrôles d'engagement des dépenses détaillés sont en place et limitent de manière efficace les engagements aux disponibilités indiquées par les projections et aux allocations budgétaires approuvées
(iii)	Respect des dispositions des systèmes de contrôle des paiements	B	87 % des paiements sont effectués conformément aux règles et procédures habituelles. Les exceptions sont autorisées et justifiées.

Justification de la notation

Composante (i): Séparation des fonctions

Période de référence : Au moment de l'évaluation

L'exécution des dépenses est régie par le Code de la Comptabilité Publique dont l'article 5 consacre la séparation des ordonnateurs et comptables et deux phases : une administrative avec les ordonnateurs et une comptable du ressort de ces derniers (cf. sous-section 2.4). Le circuit de la dépense intègre des contrôles avec, pour l'engagement, le contrôleur des dépenses ; et, pour le paiement, ceux du comptable prévus par les textes. Ces trois acteurs, ordonnateurs, contrôleurs et comptables, sont séparés et relèvent d'autorités différentes. Les ministres, ordonnateurs des dépenses de leurs départements sont seuls compétents pour engager et ordonnancer et peuvent déléguer cette fonction. Les comptables appartiennent au réseau de la DGCP, et les contrôleurs de dépenses sont rattachés à la présidence du gouvernement⁸⁸. Ceci conduit à attribuer A à cette composante (i).

Composante (ii): Efficacité des contrôles des engagements de dépenses

Période de référence : Au moment de l'évaluation

Le contrôle à priori des engagements, organisé par la LOB selon les modalités du Code de la Comptabilité Publique, porte sur les achats de biens et services, les subventions et transferts, les dépenses en capital et les dépenses salariales des non titulaires. Le visa du contrôleur de la dépense atteste de la disponibilité des crédits, de leur correcte imputation, de l'habilitation de l'ordonnateur et, s'il y a lieu, du respect du CMP. Le circuit est sécurisé par ADEB qui couvre l'exécution et suit la

⁸⁸ Le contrôle des dépenses est, depuis la création du ministère de la bonne gouvernance, de la fonction publique et de lutte contre la corruption par un décret du 2 mars 2016, rattaché à ce ministère.

consommation des crédits de l'engagement au visa du comptable, la dépense est ensuite prise en charge par PAIERIE qui suit sa partie comptable sans ressaisie manuelle les deux logiciels étant entièrement interfacés. Après visa du contrôleur des dépenses, l'ordonnance est transférée automatiquement au comptable assignataire ; les pièces justificatives sont transmises parallèlement sous forme papier⁸⁹. Ainsi, une fois les crédits mis en place début janvier toutes les opérations de la dépense sont suivies par le système qui (cf. PI 21 (ii)) est piloté pour que le rythme des engagements soit compatible avec la trésorerie prévisionnelle.

Les crédits de fonctionnement peuvent être engagés par l'ordonnateur dès leur ouverture ; les dossiers de ceux d'investissement sont vérifiés par des services du CGABE. Pour l'engagement du titre II les contrôleurs veillent au respect du CMP et des plafonds de crédits d'engagement. Ce n'est qu'une fois l'autorisation introduite dans ADEB, par le visa, que les ordonnateurs peuvent engager la passation du marché. La note de (ii) est A.

Composante (iii) Respect des dispositions des systèmes de contrôle établis pour les paiements

Période de référence : Au moment de l'évaluation

Le contrôle des paiements est effectué par les comptables publics, selon les règles des articles 40 et suivants du CC Pub. Les procédures habituelles font intervenir successivement l'ordonnateur, le contrôleur des dépenses et le comptable. Des procédures exceptionnelles, applicables à certaines dépenses, sont bien encadrées par le code, la LOB et le décret sur le contrôle des dépenses. Le tableau ci-dessous récapitulant la ventilation des paiements, en nombre, selon la procédure utilisée montre que 86,9% sont réalisées selon les règles habituelles ce qui conduit à noter B cette dernière composante de PI 24.

Paiements selon les procédures habituelles (A)	Paiements selon des procédures exceptionnelles (dérogatoires) (B)	Total des paiements (C)	Part des paiements selon les procédures habituelles par rapport au total ((B/C) x 100)
199 948	30 195	230 143	86,9 %

Source : mission et données DGCP

Eclairage : Les évolutions récentes du contrôle des dépenses

Ce système donnant une place prépondérante au contrôle de régularité, a été en partie modernisé et allégé par un décret du 19 novembre 2012 mettant en œuvre les orientations d'un CMR de juin 2012 sur les expérimentations d'assouplissement du contrôle à priori et de passage à un contrôle hiérarchisé des dépenses (CHD). La réforme a été entamée en 2011 avec le jumelage avec l'UE.

Pour les budgets présentés en mode GBO, ce CHD a été introduit pour les dépenses non salariales hors marchés publics le contrôleur visant en début d'année la programmation annuelle des dépenses (PAD). Toutes restent soumises au contrôle mais avec des modalités adaptées à leur nature, importance et risques. La masse salariale est contrôlée par un engagement provisionnel trimestriel et les engagements globaux couvrent essentiellement les marchés (contrôlés selon les modalités du décret 1039 du 14 mars 2014) et les loyers. Les dépenses sans contrôle à priori du contrôleur le sont à posteriori.

Pour tous les budgets (en mode GDO ou non) le décret du 19 novembre 2012 a prévu des assouplissements du contrôle à priori avec la création de deux types d'engagement provisionnel : à 80

⁸⁹ Le système est en train d'être adapté pour l'utilisation prochaine de la facture électronique par les grandes entreprises

% de ceux inscrits pour l'eau, l'électricité le gaz et les communications ; à 50 % pour les dépenses hors masse salariale et marchés. Pour ce type d'engagement le visa est automatique et le contrôle de régularité intervient à posteriori sur les pièces transmises par l'ordonnateur. Si les textes n'ont pas été respectés le contrôleur des dépenses publiques envoie un rapport au MF et à la Cour des comptes. Le recours aux engagements globaux s'est élargi les ordonnateurs pouvant, en début ou en cours d'année demander un visa global en transmettant aux contrôleurs une évaluation précise des dépenses concernées et en justifications de leurs propositions d'engagement. Dès la signature du visa, les crédits sont réservés. De même les visas provisionnels sont de plus en plus utilisés avec, dans la limite du tiers des crédits de fonctionnement ou de la moitié des crédits hors marchés, la production des justifications au second visa. Ils restent de régularité.

PI-25: Efficacité de l'audit interne

Objectif :

Cet indicateur évalue, par la fonction d'audit interne, si les autorités sont informées de façon adéquate de la performance des dispositifs de contrôle interne.

Indicateur/composantes		Note	Explication
PI-25: Efficacité de l'audit interne		D+	Méthode de notation (M1)
(i)	Couverture de la fonction d'audit interne	D	Pas de données disponibles pour apprécier ce volet.
(ii)	Réalisation des audits et diffusion des rapports	D	Pas de données disponibles pour apprécier ce volet.
(iii)	Mesure dans laquelle la direction répond aux conclusions des audits internes.	D	Le taux de mesures prises sur la base des vérifications aurait été serait été de 46% en 2014.
(iv)	Nature des audits et respect des normes professionnelles	C	La plupart des corps et instances de contrôle ont des manuels mais ne répondant pas aux normes internationales d'audits la législation actuelle ne prévoyant pas d'approche par les risques. Leurs missions couvrent essentiellement l'examen à posteriori du respect des dispositions financières

Justification de la notation

La définition par le PEFA de « la fonction d'audit interne⁹⁰ » est exigeante. Elle doit être conforme aux normes internationales avec : a) une structure appropriée, particulièrement pour l'indépendance professionnelle ; b) une étendue suffisante du mandat, de l'accès à l'information et du pouvoir de rapport ; c) l'utilisation de méthodes de vérification professionnelles, dont des techniques d'évaluation des risques. L'audit doit être centré sur l'analyse des aspects systémiques majeurs pour l'exactitude et l'intégrité des données financières et opérationnelles, l'efficacité et l'efficacité des opérations, la

⁹⁰ Cf. aussi section 2.5

protection des actifs, et le respect des lois, règlements et contrats. Il peut être assuré par une organisation dont la mission couvre l'ensemble des entités de l'administration centrale (par exemple le CGF en Tunisie).

Composante (i): Couverture de la fonction d'audit interne

Période de référence : dernière information financière et opérationnelle disponible.

La fonction d'audit interne au sens du PEFA est pour l'essentiel absente des MDA. Des contrôles plus classiques sont assurés par plusieurs instances, principalement les deux corps de contrôles généraux, contrôle général des finances (CGF) et contrôle général des services publics (CGSP) auxquels s'ajoute le contrôle général des domaines de l'Etat (CGDE). Ils interviennent principalement dans les services de l'Etat, les organismes publics bénéficiant directement ou indirectement d'un concours financier et les collectivités locales. Les inspections ministérielles "départementales" opèrent sous l'autorité directe des ministres dans les services centraux ou extérieurs bien qu'avec des moyens plus limités. Enfin s'ajoute à ce dispositif une particularité tunisienne peu usitée ailleurs. Le haut comité du contrôle administratif et financier (HCCAF) est, en application de la loi n°93-50 du 3 mai 1993, chargé du suivi des rapports de contrôle et d'inspection (Cour des comptes, corps de contrôle généraux et inspections ministérielles) et de la coordination de leurs programmes annuels. Ce rôle est néanmoins flou comme le montre l'évolution de la publicité des rapports de la Cour des comptes (cf. PI 29) sans effet sur ceux des corps d'inspection.

Pour le domaine de l'Etat, des établissements publics et sociétés et organismes de toute nature bénéficiant d'une subvention, le CGDE est l'instance d'inventaire et de contrôle de référence, y compris pour les parcs de matériels roulants, pour leur gestion, utilisation et entretien. Ses programmes annuels et rapports d'activité sont transmis au HCCAF.

Le C.G.F reste l'instance de référence pour les interventions au MF ou les projets financés sur ressources extérieures ; ses investigations peuvent porter sur les actifs financiers et physiques (immobilier, matériels et stocks) y compris l'inventaire et les procédures d'acquisition. Le CGSP, contrôleur général de l'administration, vérifie en particulier la gestion et la répartition des effectifs, la nature et l'efficacité des services rendus.

Il ressort des réunions avec le CGF, le CGSP et CGDE⁹¹ qu'ils opèrent sur la base de programmes annuels pouvant être perturbés par des missions ponctuelles demandées par le chef de corps ou exceptionnellement, le Parlement. Les programmes et rapports annuels ne sont pas publiés mais soumis à la hiérarchie et transmis au HCCAF. La mission n'a pu y avoir accès pour apprécier la couverture de la fonction d'audit et n'a pu estimer : ni la proportion du total des dépenses du budget représentée par les entités auditées, ni celle des recettes ce qui conduit, faute d'information, à attribuer D à (i).

Composante (ii): Réalisation des audits et diffusion des rapports

Période de référence : dernière information financière et opérationnelle disponible

Pour les mêmes raisons la mission n'a pas pu accéder aux documents permettant d'apprécier le degré de respect des plans de vérifications ni s'assurer qu'ils mettaient l'accent sur les domaines présentant des risques élevés. La note de (ii) est donc D.

Composante (iii): Mesure dans laquelle la direction répond aux conclusions des audits internes

Période de référence : dernière information financière et opérationnelle disponible

⁹¹ Les points relatifs à la Cour des comptes sont approfondis dans PI 29 et PI 30.

Le HCCAF, comme indiqué, «coordonne les programmes d'intervention des contrôles généraux» et «étudie et exploite ces rapports et propose les mesures pratiques permettant de pallier ces insuffisances, d'améliorer les méthodes de gestion et d'assurer le suivi de leur exécution ». Les indications données à la mission font état, pour 2014, d'un taux des mesures prises sur la base des vérifications de 46% lors du premier suivi, et de 78%⁹² au terme du processus. Elle n'a pu avoir accès aux rapports et notes du HCCAF pour apprécier si elles sont d'importance cruciale. Indépendamment de leur contenu, ce taux de 46% fait que les critères d'attribution de C (mesures efficaces prises sur la base des audits par 50 % des entités auditées l'exercice précédent) ne sont pas remplis. La note de la composante (iii) est donc D.

Composante (iv): Nature des audits réalisés et respect des normes professionnelles

Période de référence : dernière information financière et opérationnelle disponible

Les corps et instances de contrôle ont des manuels de procédures avec les principaux généraux des missions et les démarches générales et spécifiques de vérification. Ils sont souvent anciens et ne répondent pas aux normes internationales d'audit. Leurs missions s'apparentent souvent plus au contrôle qu'à l'audit et couvrent essentiellement l'examen à posteriori du respect des dispositions financières. La note de cette dernière composante de PI 25 est donc C.

Eclairage : Le CGF

Le CGF a la particularité de contrôler les projets financés sur ressources extérieures, aspect constituant une part importante de son activité comme le montre le tableau ci-dessous sur les missions qu'il a réalisées sur 2013-2015.

	Programmé	Exécuté
Audits et vérifications approfondies	44	37
Enquêtes	12	8
Audits de la gestion de projets financés par des ressources extérieures	132	108
Total	188	153

Source : CGF

Cet audit des projets sur financement externe suit un manuel de procédures financé par la Banque mondiale en 2002. Le suivi des conclusions et recommandations des rapports s'effectue lors du contrôle suivant. Il ne pose généralement pas de problème l'absence de mesures correctives pouvant entraîner l'arrêt du financement des bailleurs d'où une forte incitation aux structures de gestion des projets à les appliquer.

Pour les autres vérifications approfondies, le CGF estime que les corps de contrôle évoluent vers une évaluation du système de contrôle interne, s'il existe. Pour ses missions, après la planification préliminaire, un plan de vérification est arrêté par le responsable de l'équipe puis discuté et approuvé par le chef de division ou de corps. Le GCF a bénéficié en 2015 d'un don suisse de 350000 USD administré par la Banque Mondiale pour accroître ses compétences par des formations internationales certifiantes (CIA, CGAP; CISA, CFE) et la mise à jour de son guide d'audit de 2002.

92 Sur 2721 irrégularités trouvées par les 61 rapports de vérification, 2130 auraient été corrigées.

Enfin il réalise aussi des missions de vérification ciblées à la demande de la présidence de la république, de l'assemblée des représentants du peuple et de ministères et organismes publics. Il donne suite aux dénonciations appuyées de pièces justificatives par des enquêtes et transmet systématiquement les infractions pénales à la justice.

Plus généralement le paysage du contrôle a récemment changé avec la création d'un ministère de la bonne gouvernance, de la fonction publique et de lutte contre la corruption par un décret du 2 mars 2016 qui lui a rattaché 12 comités, directions et unités notamment le GCSP, le comité de la fonction publique et le contrôle des dépenses. Un nouveau président de l'instance nationale de lutte contre la corruption a par ailleurs été nommé pour la redynamiser

Source : mission à partir d'informations fournies par le CGF

III.6 Dimension VI : Comptabilité, Enregistrement des données et Rapports

Les indicateurs qui suivent (PI-26 à 28) portent sur la comptabilité, l'enregistrement des données et l'établissement de rapports.

VI. Comptabilité, enregistrement des données et établissement de rapports	
PI-26: Rapprochement des comptes et intégrité des données financières	C+
PI-27: Qualité et ponctualité des rapports budgétaires en cours d'année	C+
PI-28: Qualité et respect des délais des états financiers annuels	D+

PI-26: Rapprochement des comptes et intégrité des données financières

Objectif :

Cet indicateur apprécie la fiabilité des informations financières par le rapprochement des comptes et l'intégrité des données.

Indicateur/ composante		Note	Explication
PI-26: Rapprochement des comptes et intégrité des données financières		C+	Méthode de notation (M2)
(i)	Régularité des opérations de rapprochement des comptes bancaires	B	Un rapprochement des comptes actifs de l'administration centrale est effectué au moins une fois par mois, généralement dans les 2 semaines de la fin du mois.
(ii)	Régularité des opérations de rapprochement et d'apurement des comptes d'attente.	B	Leur rapprochement est effectué au moins une fois par trimestre, dans les deux mois de la fin de la période. Ils sont apurés en temps voulu, au plus tard à la fin de l'exercice à moins que le report ne soit justifié
(iii)	Régularité des opérations de rapprochement et d'apurement des comptes d'avance.	C	Le rapprochement des comptes d'avance est effectué une fois par an, dans les deux mois de la fin d'année. Ils sont fréquemment apurés avec un certain retard.
(iv)	Processus mis en place pour appuyer l'intégrité des données financières.	C	L'accès aux fichiers est accordé sur une base limitée et enregistré, les modifications aux données sont enregistrées mais il n'y a pas toujours de piste d'audit.

Justification de la notation

La qualité des informations comptables conditionne leur bon usage pour la détermination et la conduite des politiques publiques et l'information des citoyens. Le rapprochement des données avec celles des comptes bancaires est un élément assurant leur intégrité c'est-à-dire qu'elles ne sont ni altérées ni détruites lors de leur transmission. PI-21 montrant que les fonds des comptables sont centralisés sur le CCT c'est par rapport à ce compte que sont analysés les rapprochements.

Composante (i) Régularité des opérations de rapprochement des comptes bancaires⁹³

Période de référence : Au moment de l'évaluation sur les 12 derniers mois.

En Tunisie cette composante porte sur les rapprochements réalisés pour le CCT. Les mouvements sont codifiés en fonction de l'intervenant, ceux réalisés par le TPG sont déjà inscrits dans ses écritures qui sont rapprochées quotidiennement. Les mouvements des autres comptes apparaissent dans le relevé du CCT. La TGT mouvemente alors quasi-instantanément le compte du transfert du comptable et lui transmet un « récépissé de couverture » valant accusé. Par exemple, les chèques à encaisser sont soldés par le receveur lorsqu'il a l'avis de crédit de l'intermédiaire de télé compensation (BCT ou ONP94), il en inscrit le montant en transfert sur CCT et, après constat, du crédit la TGT lui transmet le récépissé. Si l'intervenant est extérieur au réseau l'imputation du versement est immédiate s'il y a la pièce justificative ; sinon elle est recherchée ce qui conduit soit à l'imputation définitive soit sur un compte d'attente. Les opérations sont similaires pour les dépenses avec PAIRIE. Ces procédures font que les mouvements sur le CCT sont rapprochés au plus dans les quelques jours. Un rapprochement de contrôle intervient la première semaine du mois suivant.

Les comptes de transfert sont néanmoins une limite du système car ils couvrent les opérations réciproques entre comptables mais aussi celles de « centralisation » ce qui limite les rapprochements à ce stade. De ce fait les comptables transmettent mensuellement leurs opérations par un bordereau de comptabilité (en fait leur compte) au comptable centralisateur le TGT ; et, à leur supérieur hiérarchique le comptable régional (TR) qui rapproche mensuellement les comptes des comptables de sa circonscription.

Pour les receveurs, comptables de recettes, le TR95 rapproche les bordereaux reçus de RAFIC, qui génère un état par receveur, et les rapproche du solde du CCT des comptables de sa circonscription. Le bordereau est transmis au TGT s'il n'y a pas d'anomalie ou elles n'ont pu être corrigées. Pour les receveurs des douanes, également comptables du Trésor, les contrôles sont manuels en raison des limites de SINDA (cf. éclairage de PI 27). Les informations sont ensuite transmises le 15 du mois suivant au TGT par l'application « Centralisation » ce qui conduit à une centralisation provisoire mensuelle différente de la définitive d'au plus à 2%. Ces éléments conduisent à attribuer la note B à cette composante (i) (A nécessitant un rapprochement détaillé dans la semaine suivant la fin du mois).

Composante (ii) Régularité des opérations de rapprochement et d'apurement des comptes d'attente⁹⁶

Période de référence : Au moment de l'évaluation sur les 12 derniers mois.

Cette composante couvre les comptes d'attente proprement dits et ceux de dépôts et de tiers. Pour être complet le rapport évoque ceux de liaison entre comptables, mais ils n'entrent pas dans la notation.

Les comptes d'attente

Rapprochements Les comptes d'attente font l'objet d'une revue trimestrielle. L'instruction générale n° 5 du 2 septembre 1991 fixe un maximum de 2 ans pour l'affectation des montants en instance aux

93 Cette analyse vient notamment d'un entretien avec le TGT.

94 Office national de la poste.

95 Les vérifications du TR, également comptable assignataire du Conseil de région, ne sont pas des rapprochements car il n'est assignataire que d'opérations sur crédits délégués et pas comptable centralisateur de ceux sous son autorité. Le rapprochement centralisé relève du TGT.

96 Cette partie s'appuie sur les données fournies par la DGCP. Deux rapports du FMI ont également été transmis à la mission par l'administration : un de 2013 « Moderniser la gestion des finances publiques » et un de 2014 « approfondir les réformes de la gestion des finances publiques ». Ce dernier couvre un champ plus large ; sur le champ commun les écarts entre les deux sources sont non significatifs.

produits budgétaires. Des notes (par exemple N.C n°29/2008 ou n°09/2007) rappellent l'obligation de les assainir. Les états de développement des soldes des comptes d'attente sont annexés au « compte de gestion » du comptable et examinés par la Cour des comptes qui les étudie systématiquement dans son rapport sur le règlement du budget

Apurements Le solde du compte du TGT (essentiellement recettes à classer), très élevé en 2010 (1 866 M DT), a été fortement apuré et n'était plus que de 15 MDT en 2013. Ceux des autres comptables sont principalement constitués des consignations des receveurs avec un solde de 213 M DT en 2013. Les mouvements de dépenses et recettes montrent des apurements réguliers. Le solde des recettes à classer augmente légèrement mais reste faible (30 MDT). Comme pour les consignations, les mouvements de recettes et dépenses importants (752 et 760 MDT) montrent un suivi actif.

Les comptes de dépôt et de tiers

Rapprochements Ces comptes de dépôts sont des « comptes courants administratifs » d'établissement publics avec transmission périodique de relevés au gestionnaire des comptes qui fait les rapprochements, et d'un relevé annuel aux commissaires aux comptes. Selon un rapport du FMI, ils ont fortement augmentés de 2008 à 2012 (de 841,2 à 3 184 MDT) principalement pour les collectivités et établissements publics (1 571,7 MDT en 2012). Les comptes de tiers concernent des recouvrements des autorités judiciaires (consignations judiciaires) ou administratives (indemnités d'expropriation, cautionnement de marché...)

Apurements L'absence d'apurement automatique des comptes de dépôts est dans la logique de leur fonctionnement. De même, pour les comptes de tiers, la déconsignation (l'apurement) dépend d'un jugement, mainlevée ou décision administrative.

Les comptes de liaison entre comptables

Ces comptes, évoqués ci-dessus, utilisés pour les transferts entre comptables et à la centralisation des opérations par le TGT ne seraient pas soldés correctement⁹⁷. Leur principale composante est le compte de rattachement à la période complémentaire⁹⁸ (5 236,9 MDT en 2012).

Ces éléments montrent que le rapprochement des comptes d'attente est trimestriel et qu'ils sont généralement apurés en fin d'exercice ce qui conduit à attribuer B à cette composante (ii)

Composante (iii) Régularité des opérations de rapprochement et de d'apurement des comptes d'avances

Période de référence : Au moment de l'évaluation sur les 12 derniers mois.

Les comptes d'avances

Rapprochements L'article 59 du CC Pub dispose en substance que la régularisation de l'avance doit intervenir dans les neuf mois de sa date d'autorisation. Cette échéance pouvant ne pas coïncider avec la fin d'exercice l'interprétation est délicate. Un état de développement des soldes à régulariser, avec la date d'octroi, est transmis à la Cour des comptes qui les examine toujours dans le rapport sur le règlement du budget.

Apurements Les données de la DG CPR sur l'apurement des comptes d'avance appellent plusieurs observations :

⁹⁷ Rapport du FMI de 2014.

⁹⁸ C'est la contrepartie des dépenses en période complémentaire sans mention de l'objet. Il est soldé en début d'exercice suivant par les virements réalisés. Il se distingue du compte « restes à payer » qui ne concerne que des dépenses à payer pendant l'exercice suivant.

- Des comptes à soldes faibles, ne sont pas mouvementés par exemple pour le TGT : avances sur frais de mission (1 MD) ; frais de CCP (2 MD), répartition des sommes aux agents verbalisateurs (115 MD) ; salaires journaliers des gardiens (3 MD) ; indemnités de caisse des caissiers (1 MD) ou avances aux régisseurs⁹⁹.
- Le compte le plus important est celui des avances sur opérations budgétaires composé des « avances sur le budget non régularisées » et « autres avances autorisées » (285 MD en 2013). Pour 2010 -2012, la DGCPR a indiqué au FMI que son solde très élevé à fin 2011 venait, en substance, de la dégradation du tissu économique avec la révolution et de la nécessité pour l'Etat de soutenir des secteurs en difficulté. La tendance s'est améliorée en 2012 puis à nouveau significativement dégradée en 2013. Son usage pour des interventions économiques, même justifiées, n'est pas approprié. Le compte « autres avances opérations du budget » a été totalement apuré ; celui d' « avances aux régisseurs » a un montant inactif de 30 M DT (solde moyen sur la période diminué de la moyenne des dépenses et recettes annuelles).
- Les avances autres que sur opérations budgétaires étaient, selon le FMI, de 247,4 MDT en 2012, relativement stables, sauf les « autres avances autorisées » passées de 329 MDT à 64,5 MDT. La DGCPR l'explique par les mêmes raisons que pour les avances sur le budget.

Observations du FMI sur les comptes d'imputation provisoire d'attente et d'avances

Dans son rapport « Approfondir les réformes de la gestion des finances publiques », le FMI note pour les comptes d'imputation provisoire (sur les données 2008-2012 et 2013 en cours de traitement et un champ identique à celui du PEFA) l'insuffisance de suivi formalisé; des soldes élevés en nette augmentation, un usage limité du TGT de la latitude d'annuler après 5 ans les opérations non dénouées (15 MDT fin 2013). Il en voit les causes, outre le contexte politique, dans des insuffisances de gestion : concentration des opérations en fin de gestion, avances attribuées en urgence, remontée tardive des pièces ; utilisation des comptes de contrepartie pour les transferts de trésorerie et les dépenses de la période complémentaire pas encore payées et rejets de virements

Source : Rapport 2014 du FMI

En définitive le rapprochement des comptes d'avance est effectué une fois par an, dans les deux mois de la fin de l'année ; ils sont fréquemment apurés avec un certain retard ce qui conduit à noter C cette composante (iii) (A supposant un rapprochement mensuel et B trimestriel).

Composante (iv) : processus mis en place pour appuyer l'intégrité des données financières.

Période de référence : au moment de l'évaluation, août 2015

Le processus d'intégrité des données financières couvre notamment les systèmes relatifs aux recettes fiscales (RAFIC) et aux dépenses (ADEB). RAFIC est sécurisé, en application de textes, par l'habilitation des agents, des procédures de contrôles et suivis, une séparation stricte de l'ordonnateur et du comptable. Il en est sensiblement de même pour ADEB. Les transmissions et connexions sont également sécurisées par des liaisons LS dédoublées et sécurisées utilisant la procédure TCP/IP. Dans les deux cas la gestion des connexions et des bases de données est assurée par une équipe dédiée (une par logiciel) du CIMF. Le système informatique ne permet pas l'audit exhaustif des opérations en raison du nombre élevé d'applications pas toujours interfacées avec le système de centralisation ou entre elles¹⁰⁰. Le CGAF est par exemple élaboré à partir de données tirées notamment d'ADEB, mais

⁹⁹ Le fonctionnement des régies est bien encadré (section 6, art. 152 à 161 du CC Pub) et conformes aux normes habituelles : autorisation, renouvellement de l'avance, justification des opérations, reporting, prise en compte des opérations justifiées par le comptable, responsabilité.

¹⁰⁰ Par exemple les recettes des douanes enregistrées dans SINDA le sont manuellement par les TR, SINDA n'étant pas interfacé avec RAFIC.

avec retraitement manuel dans un fichier Excel. Il n'y a donc pas systématiquement de piste d'audit ce qui conduit à attribuer C à cette composante (iv) (A et B requérant une piste d'audit)

Le contrôle de l'intégrité des données financières

RAFIC : Habilitation des agents Ceux autorisés à intervenir sont habilités, chacun devant entrer son identifiant unique et son mot de passe. Leur compétence est fixée opération par opération et l'accès aux autres bloqué.

Procédures de contrôle : contrôles et suivis sont superposées, certaines tâches à risque (rectifications d'erreurs) relevant, comme les états de suivi, du responsable du poste. Il peut, comme la centrale, tracer les opérations faites par chaque agent.

Une fois la comptabilité mensuelle validée, la rectification d'erreurs n'est possible qu'après autorisation de l'administration centrale ; pour la comptabilité annuelle elle relève exclusivement du TGT, comptable centralisateur.

ADEB : Habilitation des agents l'habilitation pour l'engagement et l'ordonnancement relève de l'ordonnateur.

Procédures de contrôle Comme dans RAFIC les procédures sont superposées ; l'engagement validé par l'ordonnateur ne peut être corrigé qu'en cas de rejet du contrôleur des dépenses ; l'ordonnance validée par l'ordonnateur par rejet du comptable payeur.

Source : DG CPR

Eclairage : La comptabilité actuelle et les projets de réforme

Les normes comptables actuelles sont issues du code de la comptabilité publique de 1973 (notamment art. 3, 68 et 196 à 216). Les opérations sont retracées dans des comptabilités dont les règles générales, définies par le MF, ont été précisées par des règlements, notes ou instructions générales souvent anciens, de la DG CPR.

Un des caractéristiques principales est l'utilisation du système de la gestion. Il décrit dans les comptes de l'année N, pour les opérations budgétaires, les recettes encaissées (sans période complémentaire), les dépenses visées par les comptables entre le 1er janvier et le 31 décembre comptabilisée à la date du visa. Pour les opérations non budgétaires, sont comptabilisées (sans période complémentaire) : les recettes à la date d'encaissement et les dépenses (avances et autres) à celle du décaissement. S'ajoutent à ces opérations celles de la période complémentaire, allant en théorie jusqu'au 20 janvier N+1. Les ordonnances (ou mandats) de la gestion N émis et visés pendant cette période sont comptabilisées de manière spécifique (imputation des dépenses dès le visa en reste à payer de N, apurement de ces RAP par règlement en début de gestion N+1).

La démarche progressive adoptée pour la réforme de la comptabilité de l'Etat est la suivante : d'abord introduction de la partie double, passage graduel à une comptabilité d'exercice avec des normes se rapprochant des internationales, plan comptable général cohérent et complémentaire avec la comptabilité budgétaire avec notamment une nomenclature budgétaire-comptable.

Les expérimentations ont été très approfondies, 6 missions d'expertises métiers ont d'abord analysé les incidences de la partie double sur l'existant et esquissé des solutions. Un CIM de juin 2013 a arrêté les grandes orientations de son déploiement avec notamment, à partir de 2014, une expérimentation de cette partie double à la PGT avec les nouvelles procédures, la nomenclature expérimentale, les écritures comptables et tableaux de correspondance, et l'adaptation de son SI « Application locale ». En corolaire la modernisation du contrôle comptable a été étudiée, toujours à la PGT. Les tests ont été concluants.

En parallèle un conseil interministériel de 19 juin 2013 a validé la création d'un « conseil de modernisation et normalisation de la comptabilité publique » introduit dans le CC Pub par un article de la loi de finances 2014. Il a notamment travaillé sur les articles à introduire dans la LOB sur les normes comptables qui s'inspirent de celles reconnues internationalement.

Source : mission à partir de documents DG CPR et de l'unité GBO.

PI-27: Qualité et ponctualité des rapports budgétaires en cours d'année

Objectif :

Cet indicateur évalue la capacité à produire, durant l'exécution du budget, des rapports en rendant compte de manière satisfaisante et la publicité qui leur est donnée.

Indicateur/composantes		Note	Explication
PI-27: Qualité et ponctualité des rapports budgétaires en cours d'année		C+	Méthode de notation (M1)
(i)	Couverture et comparabilité des rapports.	B	La couverture et la classification des données permettent des comparaisons directes avec le budget mais seulement à un degré d'agrégation. Les dépenses effectuées à partir des transferts aux unités déconcentrées de l'administration centrale sont dans les rapports
(ii)	Publication en temps voulu des rapports.	C	Les rapports d'exécution du budget sont établis sur une base trimestrielle et publiés dans les six semaines de la fin du trimestre.
(iii)	Qualité de l'information des rapports.	B	Une analyse de l'exécution du budget est présentée mensuellement mais les données sur les dépenses ne sont saisies qu'au stade du paiement.

Justification de la notation

Composante (i): Couverture et comparabilité des rapports

Période de référence : dernier exercice budgétaire clos, 2013.

Le MF prépare des rapports mensuels¹⁰¹ d'exécution du budget publiés en trois langues sur son site internet qui la retracent sous trois classifications, la nomenclature de la LOB, le GFS-1986 et une classification du système national de diffusion des données (SNDD). Ces rapports utilisent donc notamment la même classification que les LFI et LFC ce qui permet de comparer prévisions et exécution. Même si les données sont présentées à un certain degré d'agrégation, pas au détail le plus fin de la nomenclature, ils assurent la comparabilité avec les recettes et dépenses prévues, ces dernières incluant l'intégralité des estimations budgétaires, notamment celles des unités déconcentrées. La note de (i) est donc B (A supposant la possibilité de comparaisons directes avec le budget)

Composante (ii): Publication en temps voulu des rapports

Période de référence : dernier exercice budgétaire clos, 2013.

Les rapports d'exécution sont préparés sur une base mensuelle et publiés de manière régulière dans un délai n'excédant pas 45 jours¹⁰². Selon les critères PEFA la note de cette composante (ii) est C (A nécessite des rapports mensuels publiés dans les 2 semaines, pour B ils peuvent être trimestriels mais dans les 4 semaines).

¹⁰¹ Résultats provisoires de l'exécution du budget de l'Etat

¹⁰² Soit le même que celui de la DGDG pour le rapport mensuel sur la dette.

Composante (iii): Qualité de l'information présentée dans les rapports

Période de référence : dernier exercice clos, 2013.

Les rapports présentent l'évolution de l'encaissement des recettes (recettes propres, ressources d'emprunts et des fonds du trésor) et le paiement des dépenses (fonctionnement, investissement, remboursement du principal et intérêt de la dette), le solde budgétaire et son financement. Comme mentionné à la composante i) ces données d'exécution infra-annuelles sont rapprochées de celles de la LFI à un niveau agrégé mais permettant de suivre les principaux agrégats budgétaires et sont assortis d'une note de synthèse. Malgré leur qualité ils n'intègrent pas les dépenses au stade de l'engagement ce qui, au regard du cadre PEFA, conduit à la note B.

Plus généralement la communication sur l'exécution budgétaire est riche. Pour la période sous revue un rapport sur les finances publiques 2011, des notes sur l'exécution des budgets 2012 et 2013 (en arabe) ont été publiés sur le site du MF. Depuis 2015 des rapports semestriels d'exécution sont également préparés et publiés, le premier portait sur le deuxième semestre 2014. Par ailleurs dans le cadre du suivi de l'exécution du budget, une commission de rapprochement des comptes comptables et financiers a été créée par un arrêté du 31 décembre 2015, pour évaluer les taux d'exécution en recettes et dépenses et estimer les écarts potentiels entre les prévisions et les résultats d'exécution. Elle doit également analyser les flux financiers du compte courant du trésor et les rapprocher des opérations financières de l'Etat. Ses rapports seront trimestriels.

Eclairage : Les principaux outils et systèmes d'information

1

La pièce maîtresse du suivi de l'exécution budgétaire est ADEB¹⁰³ (Système d'Aide à la Décision Budgétaire) qui en traite les événements, de l'ouverture des crédits à l'ordonnance de paiement et l'édition des ordres de virement et bons de caisse, selon les subdivisions de la nomenclature. ADEB est un système intégré : les utilisateurs - ministères, contrôle des dépenses et comptables- y accèdent simultanément et ont une information à jour. Le CIMF l'administre, assure sa maintenance et son évolution.

Le service gestionnaire de l'ordonnateur, par délégation pour l'ordonnateur principal, propose les engagements, en fait les fiches signalétiques ou de blocage des crédits sur marché, exécute la dépense, vérifie le service fait et liquide. Le Budget met en place les crédits, valide les arrêtés de l'ordonnateur ou du budget (ouvertures de crédits, virements, transferts, arrêtés de régies d'avances...). Le contrôle des dépenses publiques vise tout acte ayant pour effet d'engager une dépense ou de bloquer des crédits. Enfin le comptable assignataire traite notamment les ordonnances, émet les titres de paiement et règle. De ce fait l'accès est limité aux fonctions exercées. Le système est composé de six modules : allocation des crédits (ACR); marchés (Mar), régies d'avances (REG), engagements (ENG), ordonnancement paiements (OPA), tableaux de bord (TBO) et délimite la responsabilité de chaque ordonnateur et comptable, en cas d'erreur de ce dernier seul le trésorier régional peut corriger.

2

Pour les recettes les deux principaux systèmes sont RAFIC et SINDA

RAFIC (rationalisation de l'action fiscale et comptable) est un système intégré de gestion des dossiers des contribuables, liquidation des droits et tenue de la comptabilité, la validation d'une transaction entraînant une écriture comptable. Toutes les données sont à la disposition des décideurs soit par des tableaux de bord préétablis (observatoire) soit par des requêtes ponctuelles. Dans la continuité SADEC (système d'aide à la décision et au contrôle fiscal) permet les recoupements nécessaires avec une banque de données alimentée par les systèmes d'information internes et externes.

SINDA (système d'information douanier automatisé) prend en charge et apure le manifeste, contrôle

¹⁰³ Le système a trois autres applications, ADEB EPA utilisé par les plus importants représentant 80% du total ; ADEB régional pour tous les conseils de régions et ADEB municipalités couvrant les 161 plus grosses dont les budgets cumulés représentent 80 % des budgets communaux. Il est, comme ADEB EPA, progressivement étendu.

et vérifie les déclarations, enregistrement et édite les droits et taxes, avis de mise en dépôt ou de vente aux enchères.

3

Pour les comptes les systèmes sont notamment Télé-déclaration, Trésorerie Générale de Tunisie, Paierie Générale de Tunisie.

Mission : à partir de plusieurs sources notamment la DG CPR.

PI-28: Qualité et respect des délais des états financiers annuels

Objectif :

Cet indicateur évalue la qualité des états financiers consolidés de fin d'exercice essentiels à la transparence des finances publiques. Pour la Tunisie, directement inspirée de l'ancien système francophone en usage jusqu'en 2001, ce sont ceux de la loi de règlement.

Indicateur/composantes		Note	Explication
PI 28 : Qualité et respect des délais des états financiers annuels		D+	Méthode de notation (M1)
(i)	Exhaustivité des rapports financiers	C	Les rapports financiers annuels sont comparables à la LFI et comprennent des informations sur les recettes, dépenses et soldes de trésorerie
(ii)	Ponctualité de la soumission des rapports financiers	D	Les critères pour obtenir au moins C ne sont pas remplis, la transmission des rapports financiers à l'ISC intervient plus d'un an après la fin d'exercice
(iii)	Transparence, exhaustivité et cohérence des normes comptables	C	Les normes comptables utilisées dans les rapports financiers sont basées sur le cadre juridique tunisien et assurent leur cohérence dans le temps

Justification de la notation

Comme pour PI 26 la mission n'a pas tenu compte dans PI 28 des opérations extrabudgétaires de PI 6 ; la doctrine PEFA voulant qu'un dysfonctionnement sanctionné (en l'espèce par les notes de PI 6 et PI 21) ne le soit, autant que possible, pas doublement.

En application de la LOB 2004 et du CG Pub le projet de loi de règlement de l'exercice N (PLR N) constate, en substance, le montant définitif des recettes et dépenses de la gestion; annule les crédits sans emploi et autorise le transfert du résultat N au compte permanent des découverts du trésor. Ce PLR doit être transmis à la Cour des comptes avec le compte général de l'administration des finances. Après vérification par cette dernière le projet est examiné en conseil des ministres puis soumis au Parlement.

Composante (i): Exhaustivité des rapports financiers

Période de référence : exercice 2013 (derniers états financiers préparés)

I Le compte général de l'administration des finances (CGAF), pièce essentielle du dispositif établi par la DG CPR inclus : la balance générale des comptes, le développements des produits (prévisions et recouvrements) ; celui des dépenses (prévisions initiales, modifications en cours d'année, dépenses engagées, ordonnancées et crédits non consommés) ; s'y ajoutent la comparaison des recettes et dépenses avec les prévisions de la LFI et la situation du compte permanent des découverts du trésor.

Le CGAF

- 1) d'une balance générale des comptes, résultant de la synthèse des comptes des comptables publics ;
- 2) des développements des produits par titre, partie, catégorie et article avec les prévisions et les recouvrements ;
- 3) des développements des dépenses avec, pour chaque titre, partie, chapitre et article du budget, les crédits du budget, ou d'autorisations supplémentaires, les dépenses engagées, les ordonnancements et les crédits à affectation spéciale transférer à la gestion suivante pour avoir leur affectation ;
- 4) la comparaison des recettes et dépenses avec les prévisions du budget ;
- 5) le développement des opérations des fonds spéciaux du trésor ;
- 6) la situation du compte permanent des découverts du trésor. ;
- 7) celle des emprunts et autres engagements de l'Etat.

Ce compte doit être appuyé : des comptes particuliers que chacun des services ordonnateurs de l'Etat adresse pour son chapitre de dépenses ; d'un tableau de référence aux comptes rendus de l'année des comptables de l'Etat justiciables de la Cour des comptes

Source : mission à partir de la LOB

Les modalités d'élaboration du CGAF assurent l'exhaustivité des états financiers sur le champ de la LFI. Les 430 comptables publics principaux établissent leur compte de gestion (avec un état général des droits et produits constatés, recouvrements, admissions en non-valeur et restes à recouvrer), après prise en compte des opérations de la période complémentaire. Ceux des receveurs sont vérifiés par les TR, dont les comptes sont mis en état d'examen par le TGT. Les comptes des payeurs ministériels et des comptables des postes diplomatiques et consulaires à l'étranger sont mis en état d'examen par le PGT. Enfin les comptes du TGT et du PGT sont mis en état d'examen par la DGCP pour production à la Cour des comptes le 31 juillet N+1 au plus tard¹⁰⁴.

2 Le compte général Les ordonnateurs transmettent parallèlement au MF des comptes retraçant leurs opérations budgétaires. Dans un premier temps ces données sur l'évolution des crédits (dotations initiales, modifications en cours de gestion, crédits consommés et non consommés) sont rapprochés des écritures des comptables assignataires pour s'assurer, in fine, que « résultats budgétaires » (crédits ordonnancés) et écritures comptables sont cohérents (la contrepartie des crédits ordonnancés étant en dépenses si les fonds ont été décaissés, sinon en reste à payer). Dans un second temps la conformité des opérations du compte de gestion avec celles centralisées par le TGT est vérifiée. Les contrôles effectués à chacune des étapes et facilités par ADEB assurent la qualité du compte transmis à la Cour des comptes. Elle l'examine et fait un rapport très détaillé, accompagné du certificat de conformité, sur l'exécution des dépenses et recettes, des opérations de trésorerie. Ces travaux de grande qualité sont conformes au référentiel tunisien actuel de finances publiques (LOB 2004 et CG Pub). Les rapports financiers annuels ainsi préparés sont comparables avec le budget initial (recettes, dépenses et soldes de trésorerie) mais ne couvrent ni les actifs et passifs financiers, ni les garanties et obligations à long terme. Les critères du PEFA conduisent à attribuer la note C à (i) (B supposant notamment les actifs et passifs).

La mission a noté que ces états ne sont pas accompagnés d'analyses, par exemple taux d'exécution des recettes et dépenses, tableaux d'équilibre et de financement, comparaison des trois derniers exercices,

¹⁰⁴ Délai fixé par le Code de la comptabilité publique.

état détaillé des dettes bancaire et des cautions et garanties accordées. Certains de ces éléments figurent dans le rapport de la Cour des comptes, mais pas systématiquement.

Composante (ii): Ponctualité de la soumission des rapports financiers

Période de référence : exercice 2013 (derniers états financiers soumis à la Cour des comptes)

Les états financiers N doivent, en application du code de la comptabilité publique (art 209), être transmis à la Cour des comptes avant la fin N+1. Le tableau récapitule les dates des principales étapes :

Gestion	Remise compte général et projet de la loi de règlement à la Cour des comptes			déclaration de conformité de la Cour des comptes		conseil des ministres	Parlement	JORT	Délai (après 31/12/ N+1
	Délai légal	Date remise	Remarque	Date	Durée examen				
2009	31.12.2010	15.11.2010	Dans les temps	11.10.2011	11 mois	20.06.2012	08.01.2013	15.01.2013	12,5 mois
2010	31.12.2011	17.07.2012	Retard (+7 mois)	03.04.2013	6 mois et demi	29.05.2013	07.06.2013		
2011	31.12.2012	17.05.2013	Retard (+5 mois)	01.07.2014	14 mois	Présidence gouvernement fin 2014			
2012	31.12.2013	02.04.2014	Retard (4 mois)	Avril 2015	12 mois				
2013	31.12.2014	Compte TGT avril 2015	Retard (+5 mois)						

Source : DG CPR

Il montre que la transmission s'effectue avec retard par rapport aux textes. Selon les interlocuteurs de la mission, le délai serait imputable à ceux de comptabilisation des paiements directs sur financements extérieurs en raison de la transmission tardive de pièces ; les chefs de projet utilisant dans SIADE après le débit.

Ce retard vient, en outre, notamment :

- du non-respect de la période complémentaire (se terminant le 20 janvier) pour les dépenses non courantes par des dépassements des dates limites d'engagement et mandatement. Pour l'exercice 2013, ADEB a été clôturé le 31 janvier 2014 pour les dépenses courantes, en avril 2014 pour celles d'investissement et début juillet pour la régularisation des opérations sur financement extérieurs ;
- la période complémentaire retarderait l'exécution suivante avec une concentration d'opérations en fin d'année ;
- d'une clôture des comptes complexe avec les difficultés de rapprochements et réconciliations, et la nécessité, faute d'interfaçage, de régularisations des opérations sur financement extérieur ;
- selon la Cour des comptes le MF aurait un retard structurel de production du compte de gestion, du CGAF et du projet de loi de règlement. Les textes lui donnant jusqu'à fin N+1 font qu'il est matériellement impossible de respecter le délai optimal. D'après le TGT, en mars les états financiers sont quasi complets mais ne peuvent être arrêtés les dépenses sur financements extérieurs (800 MDT en 2013) n'étant pas connues. Ces rapports sont donc transmis à l'auditeur externe dans un délai dépassant les neuf mois de la fin de l'exercice ce qui conduit à la note D (C supposant le respect de ces 9 mois).

La loi de règlement Comme indiqué, le PLR passe ensuite en conseil des ministres puis est soumis au Parlement.

Les obligations de contenu du projet de loi de règlement

Les opérations du projet de loi de règlement du budget de l'Etat sont développées dans des tableaux donnant:

- 1/ pour les dépenses du budget de l'Etat, les prévisions initiales, les autorisations nouvelles et les ordonnancements, par chapitres, parties et articles.
- 2/ pour les recettes les prévisions initiales, les modifications et les recouvrements ventilés par chapitres
- 3/ la comparaison du total des prévisions de recettes et dépenses et des modifications éventuelles avec les réalisations pour chaque établissement public et chaque fonds spécial du trésor.
- 4/ Les réalisations des fonds de concours en recettes et dépenses.
- 5/ Les réalisations des fonds spéciaux en recettes et dépenses.

Source : mission (LOB Titre III, chapitre II articles 45 à 47)

Composante (iii) Transparence, exhaustivité et cohérence des normes comptables appliquées

Période de référence : 2010, 2011, 2012 (états financiers des trois derniers exercices)

Les états financiers sont établis selon le Code de la Comptabilité Publique, malgré quelques modifications ses principes datent pour l'essentiel de 1973. Il ne fait pas référence aux normes comptables internationales mais assure la cohérence et la comparabilité des rapports dans le temps ce qui conduit à attribuer C à cette dernière composante de PI 28.

Eclairage : La procédure des prêts sur convention avec les bailleurs

« Les chefs de projet sont ordonnateurs principaux. Ils font donc les demandes de tirage et transmettent, à l'appui, un dossier justificatif, au bailleur. A partir de ce dossier, ce dernier, soit, vire la somme sur le compte du projet (pour les petits montants), à charge pour le chef de projet de régler les fournisseurs ; soit, paie les fournisseurs ou prestataires (pour les montants importants).

En parallèle de la demande de tirage, le chef de projet doit saisir les informations sur l'ordonnance de paiement dans SIADÉ mais, à cette étape, l'application ne transmet automatiquement aucune écriture à ADEB.

Ensuite, un avis de débit, récapitulant l'ensemble des paiements est envoyé au chef de projet qui doit régulariser les éventuels écarts liés essentiellement au taux de change, et à la direction de la dette. C'est à ce stade que les écritures de dépenses et recettes sont transmises automatiquement par SIADÉ vers ADEB ».

Source : mission à partir notamment du rapport FMI de 2013

III.7 Dimension VII : Supervision et Audit externes

Les indicateurs qui suivent (PI-29 et 30) portent enfin sur la supervision et l'audit externes.

VII. Supervision et audit externes	
PI-29: Indépendance de l'ISC et efficacité de l'audit externe des rapports financiers des administrations	D+
PI-30: Examen des rapports d'audit externe par le pouvoir législatif	D+

PI-29: Indépendance de l'ISC et efficacité de l'audit externe des rapports financiers des administrations

Objectifs:

Cet indicateur évalue la vérification externe des finances publiques, sa qualité est indispensable pour que le législatif soit informé de la façon dont l'exécutif a exécuté l'autorisation qu'il lui a été donnée, et pour qu'il soit rendu compte au citoyen de l'emploi des fonds publics.

Indicateur/composantes		Note	Explication
PI-29 Indépendance de l'ISC et efficacité de l'audit externe des rapports financiers des administrations publiques		D+	Méthode de notation (M1)
(i)	Couverture et normes des audits effectués	D	Les critères pour obtenir au moins C ne sont pas remplis, la Cour des comptes examine les états financiers au regard des normes et de la législation nationales.
(ii)	Rapidité de la soumission des rapports d'audit sur les rapports financiers de l'État au pouvoir législatif	D	Les lois de règlement 2011, 2012 et 2013 ont été soumises au Parlement plus d'un an après la réception des états financiers par la Cour des comptes.
(iii)	Preuve de l'adoption par l'exécutif ou l'entité auditée de mesures pour donner suite aux recommandations et aux observations de l'audit	B	Au cours des trois derniers exercices, l'exécutif a présenté une réponse officielle et détaillée en temps voulu.
(iv)	Indépendance de l'ISC et accès à l'information	A	L'ISC opère de manière indépendante de l'exécutif. Elle a un accès illimité et rapide aux dossiers, documents et informations.

Justification de la notation

Composante (i) : Couverture et normes des audits effectués

Période de référence: dernier exercice budgétaire (2013).

Cette composante porte sur les rapports financiers des entités de l'administration centrale auditées par un audit externe. En Tunisie, la Cour des comptes est la seule institution chargée d'établir annuellement un rapport sur l'intégralité des recettes et dépenses de l'Etat. Membre de l'INTOSAI, créée par la loi du 8 mars 1968, elle a été érigée en ISC indépendante par la loi organique n°2008-3 du 29 janvier 2008. Pour les états financiers, c'est-à-dire la loi de règlement, (cf. PI 28) elle est, comme indiqué, notamment chargée d'établir une déclaration de conformité et un rapport sur l'exécution de la LF assorti de ses observations. Ces deux éléments sont transmis au législatif avec la loi de règlement

de l'exercice. Leur couverture est celle requise par le cadre PEFA

La Cour est tenue d'examiner les états en regard des normes nationales, aujourd'hui la LOB 2004 et le CG Pub, comme le montre PI-28 elles ne remplissent pas les critères notamment la prise en compte des actifs et passifs.

Par ailleurs même si la Cour des comptes a consacré, par exemple dans son rapport sur le budget 2012, une partie aux risques liés aux problèmes d'équilibre budgétaire, de financement du déficit ou d'évolution de la dette, cette approche ne peut être qualifiée de systémique au sens du PEFA. Faute de cartographie des risques elle s'est centrée sur le seul aspect macro budgétaire. Son rapport relevait avec beaucoup de pertinence que l'absence de normes de comptabilisation des passifs contingents, ni inventoriés ni évalués, pouvait se traduire par des risques systémiques. Elle n'a néanmoins pu les évaluer faute de disposer d'états financiers les retraçant. Ces états sont en l'espèce la partie immergée de l'iceberg montrant les lacunes des normes et du système actuels. Malgré la qualité des travaux de la Cour des comptes le cadre PEFA conduit à attribuer la note D à cette composante (i). (C nécessitant un audit sur la base de normes faisant ressortir des questions de fonds).

Comme pour d'autres indicateurs, par exemple PI 8 (performance) ou PI16 (pluri annualité) cette note traduit l'inadéquation du cadre juridique interne de GFP de la Tunisie aux exigences du PEFA 2015 et n'est donc pas une appréciation « intrinsèque » de la qualité de la fonction concernée.

Composante (ii) : Rapidité de la soumission des rapports d'audit sur les rapports financiers de l'État au pouvoir législatif

Période de référence: dernier rapport d'audit soumis au Parlement (projet de loi de règlement de la gestion 2010)

La confection des états financiers de l'Etat est détaillée dans l'indicateur PI 28. Lors du passage de la mission, en septembre 2015, la Cour avait terminé ses travaux, déclaration de conformité et rapport général sur l'exécution, jusqu'à l'exercice 2012 inclus. Le dernier PLR transmis au Parlement était celui du budget 2010, examiné en Conseil de Ministres le 29 mai 2013, déposé à l'Assemblée avec un retard d'environ 18 mois, en juin 2013. Pour des raisons politiques l'ANC avait refusé de l'examiner. Au vu de ce précédent les PLR 2011 et 2012 ne lui avaient pas été transmis et l'exercice 2009 était le dernier pour lequel la loi de règlement avait achevé son parcours « normal ». La situation a depuis significativement évolué ; les LFR 2010, 2011 et 2012 ont été adoptées par l'ARP le 8 mars 2016, le projet de LR 2013 a été examiné en conseil des ministres le 23 mars 2016 ; le rapport de Cour des comptes sur cet exercice a été mis en ligne fin 2015.

Au regard du cadre PEFA, pour les trois derniers exercices, les rapports d'audit ont été soumis au pouvoir législatif dans un délai dépassant les douze mois de la réception des rapports financiers par la Cour des comptes ce qui conduit à noter D cette composante (ii).

Exercice	Transmission des états financiers à la Cour des comptes	Examen par le Parlement
2011	17 V 2013	8 mars 2016
2012	2 IV 2014	8 mars 2016
2013	Examen achevé fin 2015. Examen de la LR 2013 en conseil des ministres le 23 mars 2016	

Source : mission à partir de PI 28 (ii).

Composante (iii) : Preuve de l'adoption par le pouvoir exécutif ou par l'entité auditée de mesures pour donner suite aux recommandations et aux observations de l'audit.

Période de référence: trois derniers exercices examinés par l'ISC (2011, 2012, 2013).

Cette composante couvre comme les deux précédentes, l'audit externe des rapports financiers annuels, c'est-à-dire les travaux de la Cour des comptes sur la loi de règlement. Dans ce cadre elle procède à une contradiction avec le MF sur ses constats. La mission avait pris¹⁰⁵, lors de son passage, pour référence les trois derniers exercices examinés par la Cour (2010, 2011 et 2012) et non 2011, 2012 et 2013. Lors de la finalisation de son rapport, en mai 2016, le PLR avait été examiné par le conseil des ministres ce qui permet, pour cet indicateur, de retenir les gestions 2011 à 2013. Ces changements n'ont pas d'impact sur la notation. Dans tous les cas (2010, 2011, 2012 et 2013) l'exécutif a donné une réponse officielle détaillée en temps voulu lors de cette contradiction. Les constats et recommandations de la Cour font, comme ses autres rapports, l'objet de suivi du HCCAF (cf. PI 25) dont les travaux sont confidentiels la mission n'a pu les utiliser pour déterminer dans quelle mesure le gouvernement a donné suite aux observations de la Cour. La note de cette composante (iii) est B.

Comme dans d'autres domaines des inflexions positives sont en marche. A l'occasion du présent rapport, la Cour a indiqué qu'à l'inverse des années antérieures à 2011 ses rapports sur le règlement des budgets 2011 à 2013, ont davantage attiré l'attention du MF, du Parlement et du public. L'ARP a répondu à celui sur 2013 fortement couvert par les médias, le MF a constitué une équipe de CGF pour suivre ses observations.

Composante (iv) : Indépendance de l'ISC et accès à l'information

Période de référence: dernier exercice budgétaire clos (2013)

La constitution du 1^o juin 1959 (article 67) renvoyait, s'agissant de la Cour des comptes, à une loi spécifique qui la régit encore, celle du 8 mars 1968 modifiée par une loi organique (LO) du 29 janvier 2008. Elle est mentionnée par la LOB de 2004. Ces textes sont restés en vigueur pendant la transition. La Cour des Comptes, ISC de Tunisie, est une juridiction. Aux termes de la LO de janvier 2008 son président, nommé en conseil des ministres, est, comme ses magistrats, inamovible ; les missions de vérification sont arrêtées en toute indépendance par l'assemblée plénière de la Cour. Ses crédits sont inscrits au budget de l'Etat et son président en est ordonnateur. Enfin les textes lui donnant accès aux dossiers et informations sont, à la connaissance de la mission, respectés. Ces points assurent la note A de cette dernière composante.

Eclairage : La Cour des comptes et la publicité depuis la Transition

Outre ses travaux sur les états financiers de l'Etat la Cour fait essentiellement deux types de contrôle:

- un contrôle juridictionnel qui règle et apure les comptes soumis à sa juridiction et se traduit par des arrêts ;
- des contrôles et évaluations de la gestion de l'Etat, de ses services, des collectivités locales, établissements publics, entreprises publiques et toutes entités, quel qu'en soit le statut au capital desquels l'Etat, les collectivités ou les établissements et entreprises publics participent directement ou indirectement. Elle a un large pouvoir d'appréciation et d'évaluation qui s'étend à l'appréciation des résultats de l'aide aux associations, mutuelles, entités ou organes privés ;

Pendant la transition la Cour a conservé sa position institutionnelle avec le décret-loi n°14 du 23 Mars 2011 puis la loi constitutive n°6 sur les pouvoirs publics mais a de facto vu son rôle croître. Ainsi, pour l'élection de l'ANC elle a été chargée par le décret-loi n°35 de 2011 de contrôler le financement de la campagne électorale ce qui a débouché sur un rapport publié sur son site web. Plusieurs fonctions

¹⁰⁵ Comme indiqué dans les développements relatifs à PI 1

lui ont été attribuées notamment la participation à la commission nationale d'investigation sur la corruption et la malversation, au comité national de lutte contre la corruption, à la commission de confiscation et à l'instance supérieure et indépendante des élections. Elle a été mandatée pour vérifier les comptes du « fonds de l'argent et des avoirs confisqués ».

Surtout, bien que son cadre légal n'ait pas encore été rénové en application de la Constitution de 2014, elle a connu une évolution majeure. Le président de la République a, en 2011, utilisé l'option prévue par l'article 54 de la loi organique la régissant ce qui a permis la publication de ses rapports et la mise à disposition du public. Ceci a été, au début de la révolution, un des premiers signaux du renforcement de la transparence et de la redevabilité.

Source : mission à partir de documents et entretiens

PI-30 : Examen des rapports d'audit externe par le pouvoir législatif

Objectifs:

Le législatif devant apprécier l'exécution du budget et, plus généralement, l'emploi efficace des fonds publics cet indicateur apprécie la portée de son examen des rapports d'audit externe.

Indicateur/composantes		Note	Explication
PI-30 Examen des rapports d'audit externe par le législatif		D+	Méthode de notation (M1)
(i)	Ponctualité de l'examen des rapports d'audit par le pouvoir législatif	D	Les textes ne prévoient la transmission au Parlement ni des rapports des deux corps de contrôle généraux, ni de ceux de certification des comptes des EEP. Le législatif n'examine pas les rapports de gestion de la Cour des comptes
(ii)	Envergure des audiences consacrées aux principales conclusions par le pouvoir législatif	D	Les critères pour obtenir au moins C ne sont pas remplis.
(iii)	Recommandations de mesures par le pouvoir législatif et suivi de leur exécution	D	Les critères pour obtenir au moins C ne sont pas remplis, le Parlement n'a pas fait de recommandation au gouvernement.
(iv)	Transparence de la fonction d'examen du législatif	B	Des audiences sont régulièrement tenues en public. Les rapports du comité sont présentés à l'assemblée dans son ensemble et publiés sur un site web officiel.

Justification de la notation

Le champ de PI 30 est à priori plus large que celui de PI 29 : il couvre en effet, outre l'Etat, celles des entités de l'administration centrale devant, en application d'une loi, soumettre leurs rapports d'audit au Parlement et aussi celles dont le ministère de tutelle doit répondre à ses questions sur les points soulevés par des audits. La composante i) porte sur les seuls audits des états financiers, les autres sur tous les rapports d'audit. La notion d'audit externe pourrait donc ne pas se limiter à la Cour des comptes et inclure des corps de contrôle à posteriori « externes »¹⁰⁶ ou des acteurs de type

¹⁰⁶ Comme indiqué dans la section 2.2 et les parties 4et 5 la Tunisie n'a pas de contrôle interne au sens strict du terme. La mission a donc été conduite, sauf à noter d'emblée D les indicateurs ou composantes concernés, à rechercher, au cas par cas,

commissaires aux comptes.

Composante (i) : Ponctualité de l'examen des rapports d'audit par le pouvoir législatif.

Période de référence: rapports d'audits soumis au Parlement les trois dernières années (2012, 2013, 2014).

Dans le système tunisien les corps pouvant être considérés comme ayant des fonctions d'audit « externe » sont, outre la Cour des comptes, le CGF, le CGSP. Le contrôle des domaines de l'Etat qui n'audite pas les rapports et états financiers est par contre exclu. La transmission des rapports des deux corps de contrôle généraux au Parlement n'est pas prévue par les textes les régissant. Si les entreprises et EPNA doivent faire certifier leurs comptes par des commissaires aux comptes le respect de cette obligation est diversement assuré et la transmission de ces rapports au législatif pas prévue¹⁰⁷. La mission a estimé que les inspections départementales, internes aux ministères, ou les contrôleurs d'État, avec un rôle de contrôle à priori, ou concomitant, n'étaient pas « indépendant » au sens des normes et pratiques internationales. De ce fait le champ de cette composante (i) se ramène au seul rapport de la Cour des comptes sur la loi de règlement (cf. PI 28 et PI 29). Sa note est D pour les mêmes raisons que PI 29 (ii) (pas d'examen des rapports dans les 12 mois suivant leur réception).

Composante (ii) : Envergure des audiences consacrées aux principales conclusions par le pouvoir législatif

Période de référence: douze derniers mois

Pour les raisons mentionnées plus haut, pas de transmission au Parlement des rapports des corps de contrôle ou des commissaires aux comptes, le champ de cette composante se ramène, en Tunisie, aux rapports de la Cour des comptes sur la loi de règlement et de contrôle de la gestion. Les dispositions actuelles ne prévoient pas la transmission de ces rapports de contrôle de la gestion au Parlement. Bien que l'institution les mette en ligne sur son site (cf. PI 29) l'ARP ne s'en est pas saisi. La note de cette composante est D (C supposant des audiences avec un examen approfondi des principales conclusions).

Composante (iii) : Recommandations de mesures par le pouvoir législatif et suivi de leur exécution

Période de référence: douze derniers mois.

Comme indiqué pour PI 29 la situation a significativement évolué depuis la dernière mission de terrain : l'ARP a adopté les LFR 2010, 2011 et 2012 en mars dernier, si les débats ont été nourris l'ARP n'a cependant pas recommandé de mesures au gouvernement. La note de cette composante est D (toute note supérieure nécessitant des recommandations).

Composante (iv) : Transparence de la fonction d'examen du pouvoir législatif

Période de référence: trois derniers exercices budgétaires clos (2011, 2012, 2013).

Les séances de l'ARP sont publiques et les débats souvent retransmis sur le web, les PLR sont débattus en plénière ; les projets de LF, donc de LFR, sont sur le site du MF et la Cour des comptes met en ligne ses rapports. La combinaison de ces éléments permet d'attribuer la note B à cette dernière composante de PI 30.

les corps ayant des fonctions pouvant, même de loin, s'en rapprocher. Cette démarche l'a conduite à estimer, pour PI 25, que le CGF et le CGSP, dont les textes constitutifs ne prévoient pas de statut « spécifique » de type magistrat ou militaire, étaient « internes » à l'administration. Ils sont par contre « externes » aux EP, EPP et autres structures ayant une personnalité juridique distincte de celle de l'Etat ce qui a conduit à les prendre en compte dans PI 30.

¹⁰⁷ Des composantes de la société civile notamment l'association tunisienne des contrôleurs publics, à laquelle adhère plus de 90% de ceux des trois corps de contrôle généraux, œuvre pour la publication des rapports d'activité. Le gouvernement discute de la divulgation et transparence.

IV. Analyse des systèmes disponibles pour produire les résultats budgétaires

IV.1 Evaluation intégrée des indicateurs de performance

Cette section fait la synthèse de la performance des systèmes de GFP en mettant l'accent sur leurs points forts et faibles et la réalisation des principaux objectifs financiers et budgétaires qui s'articulent en sept dimensions.

Crédibilité de la stratégie des finances publiques et du budget.

Malgré l'instabilité due aux particularités de la période sous revue, le budget a continué d'être un outil crédible de programmation et d'exécution. Les dépenses réalisées sont, globalement, restées proches de celles prévues, dont maîtrisées. Leur composition administrative a fortement varié de la prévision à l'exécution, le pilotage d'un budget sous fortes contraintes économiques sociales nécessitant des réallocations qui n'ont cependant pas été réalisées au dépend de l'investissement. Leur composition économique est restée remarquablement stable et la Tunisie n'a pas cédé à la tentation d'un recours excessif aux crédits provisionnels pour imprévus. Les lois de finances complémentaires notamment dues, mais pas uniquement, à des changements d'orientation politique ont été assez fréquentes mais pas significativement plus qu'avant la révolution. La note attribuée à PI 3, sur les recettes, est due à celles des fonds du trésor et traduit mal l'essentiel : une réalisation de la quasi intégralité des recettes, notamment fiscales, très proche des prévisions. Cette performance dans une période troublée montre la qualité de l'administration fiscale et met d'autant plus en évidence les faiblesses et carences de la Douane. Enfin les soldes, au regard des difficultés de la Transition, ont été pour l'essentiel préservés, l'exécuté 2011, année de la révolution a dépassé de 0,8 point de PIB la prévision ; l'écart a été quasi rattrapé en 2012 le déficit effectif étant inférieur de 0,5 point à celui de la LFI ; la situation a ensuite légèrement dérapé en 2013 (+0,9%). Ces éléments, pris ensemble, n'ont pas amoindri de la signification du vote du budget par le Parlement.

Exhaustivité et transparence.

Le budget manque d'exhaustivité, des financements publics importants sont dépensés sans être rapportés, ou en l'étant insuffisamment, ou de façon trop agrégée, ou seulement reflétés en prévision, dans les documents budgétaires. C'est notamment le cas de nombreux établissements publics mais aussi des fonds spéciaux extrabudgétaires de l'article 22 de la LOB. A ceci s'ajoute de nombreux fonds spéciaux du Trésor, certes budgétaires, mais dont certains gagneraient à être réintégrés au budget général, l'exception à l'universalité budgétaire ne se justifiant pas dans leur cas. En outre leurs règles, notamment de report des soldes, conduit de facto à capter durablement des ressources supérieures aux besoins sans pouvoir les redéployer. La loi de finances pâtie toujours d'une nomenclature qui, en dépense, ne distingue pas dimensions économique et fonctionnelle. De ce point de vue il est souhaitable que l'effort des dernières années qui s'est porté, avec la GBO, sur la nomenclature programmatique, porteuse à terme de transparence et d'une dimension de performance, soit concrétisé par l'adoption rapide de la nouvelle loi organique du budget de l'Etat. Elle devrait avoir un effet notable sur le suivi et la redevabilité de la prestation de services publics, sa qualité et son effectivité doivent être validées par la mise en place des évaluations ex post prévues. Même si leurs masses financières sont négligeables les collectivités locales restent dépendantes des financements de l'Etat qui ne leur sont pas alloués selon un calendrier propice à une bonne programmation de leurs dépenses. Enfin, les critères du cadre PEFA ne permettent pas de rendre compte de l'effort très important depuis 2011 pour rendre les documents budgétaires accessibles aux citoyens.

Gestion des actifs et des passifs

Ce volet est incontestablement le point faible majeur de la GFP tunisiennes. Si le risque budgétaire des collectivités locales est, de facto, bien maîtrisé ; la surveillance est quasi inexistante pour les EPNA et entreprises publiques, un contrôle fragmenté par la multiplication de structures peu coordonnées n'en donne ni une vision globale ni une approche exhaustive dans un contexte où la situation de certaines sociétés industrielles ou banques publiques est inquiétante. De même la récente loi sur les PPP ne s'est pas accompagnée de la mise en place d'un suivi des passifs conditionnels explicites de l'Etat. La gestion de ses actifs et passifs n'est pas suffisamment développée ce qui, outre les risques encourus, empêche toute gestion stratégique et active. En particulier pour les actifs et passifs non-financiers, la mauvaise qualité des inventaires, l'absence de valorisation, et le manque de rapports synthétiques rendront plus difficile le passage à terme à une comptabilité patrimoniale ; dans l'immédiat ils amoindrissent les revenus du patrimoine. Par contre la dette et les arriérés, également stratégiques, sont bien connus et suivis.

Planification et budgétisation fondées sur les politiques publiques

Pendant la période sous revue, le gouvernement a provisoirement abandonné le plan de développement quinquennal et partiellement les budgets économiques qui n'encadraient toutefois que très imparfaitement le cycle budgétaire. Le programme du FMI et la planification qui l'accompagne donnent des cibles mais à un niveau agrégé. De ce fait, la planification et la mobilisation des ressources ne donne pas lieu à une véritable stratégie nationale de moyen terme même une forte dégradation des soldes a été évitée. Le CDMT est inégalement mis à jour, et le budget se fait toujours sur la base de prévisions macroéconomiques annuelles sans que les dotations soient comparées à celles initialement prévues. L'introduction de la GBO est prometteuse en obligeant à s'engager sur des objectifs de performance s'appuyant sur une réflexion stratégique sectorielle et une programmation de moyen terme des enveloppes budgétaires. Elle ne produira ses effets qu'en synergie avec tous les chantiers de la réforme de la GFP et par une adoption rapide de la nouvelle loi organique. Le processus budgétaire, bien encadré, donne l'opportunité au Parlement de vérifier que le budget prend en compte ses priorités de politiques publiques, sans qu'il se saisisse encore nettement.

Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget

Les mécanismes d'exécution du budget sont bien maîtrisés et contrôlés, en recettes comme en dépenses. La programmation et la circulation des flux de trésorerie permettent notamment de faire face aux dépenses en temps utile et de façon suffisamment prévisible. Les contrôles internes des dépenses salariales et non-salariales sont efficaces, évitent les erreurs et s'appuient sur un cycle de la dépense où les fonctions sont correctement séparées. Des progrès notables ont été réalisés dans le domaine des marchés publics même s'ils ne se reflètent qu'imparfaitement dans la notation. Certains indicateurs ont des notes qui ne sont pas en accord avec cette appréciation positive. Certaines structures ou institutions ne parviennent pas à documenter leurs activités et résultats, par exemple l'OMP faute de système d'information adéquat, ce qui, en environnement PEFA, est critique. De même l'absence d'approche par les risques de l'audit interne, qui mériteraient d'être modernisé, structuré et rationalisé est sévèrement sanctionné. Les notes des indicateurs fiscaux ne traduisent pas la bonne qualité globale du système tunisien du fait des défaillances graves de la direction générale des douanes. Au-delà de la sanction chiffrée, sa situation fait très certainement perdre à la Tunisie des recettes précieuses.

Comptabilité, enregistrement des données et établissement de rapports

L'établissement des rapports financiers est une autre faiblesse du système de GFP. Une période complémentaire longue et pas toujours respectée, des délais excessifs donnés par les textes, les

difficultés d'enregistrement des dépenses des projets sur financement extérieurs, auxquels s'ajoute l'absence de prise en compte des actifs et passifs conduisent à des notes dégradées de plusieurs indicateurs. Si la comptabilité reste rudimentaire au regard des normes actuelles, les résultats des chantiers expérimentaux, par exemple sur la comptabilité en partie double, sont prometteurs. Même si la loi de règlement pourrait, dans son format actuel, être enrichie par des analyses, la question est sans doute aujourd'hui celle d'un cadre juridique national des finances publiques progressivement dépassé et devenu inadéquat. Là encore la solution passe notamment par l'adoption et la mise en œuvre de la nouvelle loi organique du budget de l'Etat.

Surveillance et audit externe

Le changement de régime politique intervenu en 2011 a fortement dynamisé la surveillance parlementaire et le contrôle externe des deniers publics. La Cour des comptes notamment a pu renforcer son influence et sa place de garante de leur bonne utilisation. Cette évolution ne s'est pas encore traduite, pour des raisons techniques, par une amélioration de la ponctualité des rapports et une prise en compte suffisamment nette par l'exécutif même si le mécanisme mis en place pour ses observations sur l'exécution 2013 est prometteur. Plus généralement, faute de publicité et de transmission au Parlement, les travaux des corps généraux de contrôle sont peu connus et sans doute insuffisamment exploités. Enfin les moyens de l'ARP devraient être renforcés pour qu'un travail étendu et de qualité lui permettent de tenir plus efficacement sa place éminente dans la transition démocratique.

IV.2 Efficacité du cadre de contrôle interne

Pour cette section, se référer à la section 2.5 et au rapport de l'OCDE cité.. Il n'y a pas en Tunisie de cadre de contrôle interne formalisé et intégré au sens des normes et bonnes pratiques internationales. Les systèmes et institutions de contrôle interne existants, ainsi que les organismes et politiques d'audit interne, se sont constitués au fil du temps par des évolutions successives entraînant des améliorations marginales. Ceci conduit à de nombreux chevauchements et redondances des contrôles qui sont relevés dans le présent rapport. Des initiatives visant à accroître la cohérence, l'intégration et une vision systémique du contrôle interne, par exemple la création du haut Comité du contrôle administratif et financier n'ont pas portées tous leurs fruits d'autant que beaucoup d'évolutions sont venues de considérations politiques, comme la création et le positionnement du CGSP auprès du Premier Ministre. En outre, ce cadre de contrôle vise quasiment exclusivement le respect du cadre législatif et réglementaire avec une attention portée à la régularité des processus, sans nécessairement s'attacher suffisamment à l'efficacité, à l'efficacé et à l'économie des opérations. De plus, faute d'approche mitigée par l'appréciation des risques c'est celle des opérations individuelles qui est privilégiée. Enfin, l'audit externe, qui devrait s'appuyer sur une évaluation des dispositifs de contrôle interne et en proposer des d'amélioration est trop souvent réduit à un contrôle redondant de la légalité malgré des efforts pour se rapprocher des normes internationales. Une des conséquences est l'incertitude sur la fiabilité des données publiques qui ne sont pas produites dans un cadre de contrôle interne intégré et maîtrisé.

Ce paysage toujours morcelé malgré le rattachement récent du corps chargé du contrôle à priori de l'engagement de la dépense devrait changer avec la généralisation de la GBO. Le contrôle préalable à l'engagement est le plus concerné et a été aménagé, comme indiqué dans le rapport, avec les engagements provisionnels. Plus globalement, un groupe de travail sur la modernisation des contrôles, avec des représentants des corps de contrôle et des ministères gestionnaires, a fait des propositions, notamment d'assouplissement des engagements provisionnels et des seuils de visa des engagements en fonction des enjeux et risques. En 2013 et 2014 un travail de mise en place d'un contrôle interne

budgétaire dans des ministères gestionnaires a été engagé avec pour priorité une cartographie des risques budgétaires permettant un allègement documenté du contrôle a priori et sa hiérarchisation. L'objectif implicite est, semble-t-il, un contrôle par les contrôleurs hiérarchisé à posteriori et un contrôle interne par les gestionnaires mais les travaux restent en cours. Ils ne couvrent bien évidemment ni le contrôle à posteriori de la Cour des comptes ni celui de la commission chargée des finances.

IV.3 Evaluation de l'impact des points forts et des points faibles de la GFP

Cette évaluation, de nature matricielle, analyse la mesure dans laquelle la performance du système de GFP, mesurée à travers ses sept dimensions principales, semble soutenir ou entraver la réalisation des trois principaux objectifs financiers et budgétaire. Elle est résumée dans le tableau suivant:

	Discipline budgétaire	Allocation stratégique des ressources	Fourniture efficiente des services
Crédibilité de la stratégie des finances publiques et du budget	La crédibilité du budget comme instrument de programmation et d'exécution favorise la discipline budgétaire. Il faut une perspective à moyen terme pour assurer son maintien	Le budget n'est pas suffisamment utilisé comme outil d'allocation stratégique des ressources. La future LOB est positive.	La crédibilité du budget est une garantie de continuité de la fourniture des services publics
Exhaustivité et transparence	L'amélioration de l'exhaustivité des documents budgétaires accroîtrait la discipline budgétaire	L'existence de fonds budgétaires et extra budgétaires ne favorise pas l'allocation stratégique des ressources	La relative transparence des systèmes d'information budgétaire et comptable et la quasi-exhaustivité de leur couverture sont essentielles à la fourniture de services.
Gestion des actifs et passifs	La qualité du suivi de la dette réduit ses cout et risques. Les carences du suivi des entreprises publiques constituent un risque important	La connaissance insuffisante des actifs, financiers et non-financiers, ne permet pas une allocation optimale des ressources	Une meilleure connaissance des actifs physiques améliorerait tant leur entretien que leurs retours
Planification et budgétisation fondées sur les politiques publiques	Le cycle budgétaire ne s'appuie pas suffisamment sur des stratégies nationales et sectorielles ce qui nuit à la qualité de budgétisation	L'absence d'instruments globaux de moyen terme ne permet pas une allocation optimale des ressources. Les carences de la Douane les minorent très probablement.	Le budget assure la continuité de fourniture des services publics essentiels mais pas nécessairement au moindre cout
Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget	Ce point fort du système renforce la crédibilité de l'instrument budgétaire	Les ressources reçues correspondent globalement aux allocations du Parlement malgré les évolutions liées au pilotage budgétaire pour	Les ressources reçues par les ministères pour la fourniture de services

		préserver les équilibres	correspondent à peu près au budget voté
Comptabilité, enregistrement des données et établissement de rapports	La loi de règlement, seul état annuel public, est incomplète au regard des meilleures pratiques internationale, le cadre juridique actuel ne prévoyant notamment pas l'intégration des actifs et passifs	Le retard des rapports financier limite la possibilité de rétroaction dans l'allocation fine et réactive des ressources	Ce retard a un impact négatif sur l'amélioration de la qualité de la fourniture de services
Surveillance et audit externes	Le retard des lois de règlement sur la période n'est pas favorable à la crédibilité du budget. L'absence de transmission des rapports des corps et instances de contrôle limite l'information du Parlement.	Le débat parlementaire sur les PLF permet de vérifier que l'allocation des ressources correspond aux priorités. Elle est renforcée par l'introduction de la GBO	L'évaluation des politiques et de l'efficacité de la dépense de fourniture de services sont encore limitées ce qui nuit à l'appréciation du Parlement

IV.4 Evolution de la performance depuis l'évaluation PEFA 2010¹⁰⁸

Les cinq années ayant séparé l'évaluation PEFA de 2010 de celle de 2015 sont des années de transition démocratique, marquée par la tenue d'élections libres, deux législatives et une présidentielle, une certaine instabilité des équipes gouvernementales et l'émergence progressive d'un activisme terroriste. Cette période postrévolutionnaire s'est aussi caractérisée par des déséquilibres macroéconomiques auxquels il a fallu faire face, d'autant que le pays faisait l'objet d'une surveillance accrue dans le cadre du programme négocié avec le FMI (cf. sect. 2). De ce fait, les réformes de GFP n'ont pas été une priorité marquée des gouvernements successifs, certaines, déjà bien lancées, se sont poursuivies comme la GBO. Une étape importante bien que peu visible et peu médiatisée a été le jumelage entre les MF français et tunisien avec l'appui de l'Union Européenne pour une opérationnalisation progressive de la démarche GBO qui s'est traduite par davantage de structuration des chantiers et le renforcement des expériences. Ces éléments de fond, déjà soulignés, rendent, dans l'absolu, difficile la comparaison « toutes choses égales par ailleurs » de la performance de la GFP en 2010 et 2015.

A ceci s'ajoute le changement de méthode du cadre PEFA pilote de 2015 se traduisant par un renforcement très net des exigences c'est-à-dire, en schématisant, qu'il faut faire mieux, pour conserver la même note.

La difficulté peut en théorie être mitigée par l'évaluation de l'évolution de la performance entre les deux exercices, faite sur la base de la méthodologie PEFA 2005, utilisée en 2010 et de façon additionnelle et pro forma en 2015. C'est cette approche qui est présentée en annexe 1 avec le calcul des indicateurs du cadre 2005 en utilisant les données 2011- 2013. L'évolution du cadre PEFA est neutralisée, avec néanmoins des limites, notamment pour PI 2et D1 à D3, indicateurs pour lesquels il faut des données non utilisées dans celui de 2015.

A ceci s'ajoutent les différences d'interprétation des évaluateurs. Le PEFA 2010 était le premier à être réalisé en Tunisie. Les experts de l'époque ont donc dû défricher un champ vierge avec des systèmes

¹⁰⁸ Les indicateurs de ces développements sont ceux du cadre 2005. Le numéro de ceux restés similaires peut être différent dans le cadre 2015.

de GFP plus sophistiqués et complexes que pour la plupart des exercices similaires. Il n'est donc pas très étonnant que leurs successeurs de 2015 soient amenés à s'interroger sur certaines de leurs notes en les estimant trop favorables. Néanmoins ce point enlève beaucoup de pertinence à la comparaison. Pour l'essentiel des indicateurs la situation n'ont pas changé. Une dégradation de la note vient donc d'une approche plus strict du cadre 2005 voire d'investigations plus poussées faisant qu'à posteriori la note 2010 peut être considérée comme « fausse ».

Le tableau ci-dessous, extrait de l'annexe 1, illustre ce point en récapitulant les indicateurs ou composantes dont les notes ont évoluées et en synthétisant les raisons.

PI	Note 2010	Note 2015 /cadre 2005	Composante	Explication /Evolution
7	A	D+	Importance des opérations non rapportées	
	A	D	i) niveau des dépenses extrabudgétaires pas dans les rapports budgétaires.	Le rapport 2010 ne tenait pas compte des EPNA à missions administratives. La dégradation de note vient d'investigations plus poussées, situation inchangée
8	B	D+	Transparence des relations budgétaires intergouvernementales	
	A	B	i) Systèmes transparents et règles d'affectation horizontale entre administrations décentralisées des transferts de l'adm, centrale	La diminution vient au changement de méthode ; le rapport 2010 ne tenait pas compte des transferts finançant des investissements et dotations exceptionnelles. Situation identique
	B	D	ii) communication en temps d'informations de l'administration centrale aux décentralisées sur leurs dotations N+1.	La situation n'a pas changé. Le PEFA 2010 s'était basé sur les pratiques, la mission 2015 sur les textes et l'appréciation des communes
9	B+	C+	Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public	
	B	C	i) Étendue de la surveillance de l'administration centrale sur les agences et entreprises publiques.	Pas de situation consolidée des risques budgétaires. Appréciations différentes de la supervision : en 2015 prise en compte de leur éparpillement
12	C+	C+	Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et de la politique des dépenses publiques	
	C	D	iii) Stratégies sectorielles, avec états pluriannuels des dépenses de fonctionnement et d'investissement	Même situation.
	B	C	iv) Liens entre les budgets d'investissement et les prévisions de dépenses à moyen terme.	Même situation.
13	B	A	Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables	
	B	A	i) Caractère clair et exhaustif des obligations fiscales et douanières.	Analyse détaillée mais notation B peu explicite en 2010 sans doute multitude des dégrèvements,

				dérogations et exonérations pouvant se prêter à l'arbitraire, notamment pour les investissements.
	B	A	ii) Accès des contribuables aux informations sur les obligations fiscales et douanières, et procédures	Amélioration réelle
15	A	A	Efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières	
	A	D	iii) Fréquence du rapprochement complet des évaluations, recouvrements, fichiers des arriérés et montants reçus par le Trésor.	Le rapport 2010 ne prenait pas en compte les recettes douanières, la note est donc fautive
16	C+	A	Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses	
	B	A	ii) Fiabilité et fréquence des informations périodiques en cours d'exercice aux MDA sur les plafonds d'engagement de dépenses.	Pas de modification dans la pratique.
	C	A	ii) Fréquence et transparence des ajustements des dotations budgétaires, avec décision est à un niveau supérieur à la direction des MDA.	La notation laisse une marge d'appréciation (ajustement significatif). Le C de 2010 vient de la fréquence. Grande stabilité, A serait plus appropriée.
18	B+	B=	Efficacité des contrôles des états de paie	
	B	A	i) Intégration et rapprochement des données de l'état de paie et du fichier nominatif.	B en 2010 car les modifications des fichiers individuels et les listes nominatives n'étaient pas reliés directement ni intégrés à INSAF, (seule réserve, mais pas claire)
	B	C	iv) Mesures de vérification de l'état de paie pour déceler les failles du système de contrôle interne et/ou des employés fantômes	La détérioration vient d'investigations plus approfondies (au de-là des contrôles par les corps d'inspection).
19	B	B	Mise en concurrence, utilisation optimale des ressources et contrôles de la passation des marchés publics	
	C	D	i) Preuve de l'utilisation d'une mise en concurrence pour les MP de montant excédant le seuil national	Les données disponibles montrent une bonne performance mais n'incluent pas tous les marchés supérieurs au seuil. C non justifié en 2010
20	B+	A	Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales	
	B	A	ii) Exhaustivité, pertinence et clarté des autres règles/procédures de contrôle interne	B et non A en 2010 non justifié (seule réserve : non transmission par la HCCAF d'un rapport sur les écarts relevés par les instances supérieures dans les règles de la dépense qui devrait porter sur iii)

23	B	A	Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation de services primaires	
			B en 2010 vient d'une raison sortant du champ de l'indicateur et d'un raccordement encore partiel des unités de base à ADEB qui les couvre toutes en 2015	
24	B	B	Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année	
	A	C	i) Portée des rapports en termes de couverture et de compatibilité avec les prévisions budgétaires	Changement de critère
25	C+	C	Qualité et respect des délais des états financiers annuels	
	C	D	ii) Soumission dans les délais des états financiers	Léger allongement faisant passer le seuil des 15 mois séparant C de D.
C (iv) Surveillance et vérification externes				
27	A	C+	Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif	
	A	C	i) Portée de l'examen par le parlement.	Il n'y a pas eu de dégradation, la notation antérieure n'est pas exacte, il n'y avait pas de pluri annualité
	A	C	ii) Mesure dans laquelle les procédures du parlement sont établies et respectées.	La dégradation de la note vient de la période transitoire et n'est donc pas significative
28	C	D	Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif	
	C	D	i) Respect des délais pour l'examen des rapports de vérification par le parlement	La dégradation de la note est apparente et vient de l'interprétation du cadre avec les rapports de missions de contrôle externes, non les lois de règlements.

Source : mission à partir de l'annexe 1

Il montre que l'essentiel des baisses de notation intervenant en apparence en utilisant les données 2011-2013 viennent en fait d'une application pouvant être contestée du cadre 2005 par le PEFA 2010, c'est-à-dire d'une notation sur évaluée. Les deux seules exceptions sont, d'une part, la composante (ii) de PI 27 (Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif) mais qui n'est pas significative l'année 2014 étant atypique ; et, d'autre part, la composante (ii) de PI 25 (Soumission dans les délais des états financiers un allongement d'en moyenne une semaine de la soumission des états financiers faisant passer la note de C à D.

A l'inverse pour les indicateurs PI 13 (Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables) et PI 23 (Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation de services primaires, et pour la composante (i) de PI 18 (Intégration et rapprochement des données de l'état de paie et du fichier nominatif) ; l'amélioration de performance est réelle.

Dans l'ensemble, l'impression d'un système maîtrisant la discipline budgétaire a été peu remise en question dans les années postrévolutionnaires. Certes, des évolutions défavorables de certains grands agrégats budgétaires sont apparues mais n'ont pas fondamentalement dégradé les grands équilibres grâce notamment à un outil budgétaire bien maîtrisé. En revanche, l'évaluation 2015 fait le constat d'un effritement progressif de cette bonne performance et de l'absence d'un second souffle des réformes, qui avaient bénéficié d'une dynamique favorable dans les années précédant la révolution.

V. Processus de réforme de la GFP

V.1 Approche générale des réformes de la GFP

La Tunisie n'a, à ce stade, pas de plan intégré pluriannuel de réformes des finances publiques. Les caractéristiques essentielles du système actuel de GFP ont été mises en place par un dispositif réglementaire après l'indépendance et pas été fondamentalement remises en question depuis lors. La loi organique de 1967, même amendée à la marge en 2004, perdure, le code de la comptabilité publique de 1973, malgré de multiples révisions, reste le fondement du régime comptable et la production de l'information financière. Cette grande stabilité du système est en partie justifiée par les services rendus au pays pendant plusieurs décennies et, plus récemment, par sa résistance et résilience remarquables durant la période troublée des suites du printemps arabe.

Des évolutions techniques successives ont évidemment amélioré son efficacité, notamment la mise en place d'applications informatiques développées sur place qui ont progressivement et efficacement pris en charge le cycle budgétaire dans ses aspects dépenses et recettes ou la gestion de la paie des fonctionnaires.

La Tunisie a répondu à minima au mouvement international de modernisation de la GFP, qui s'est traduit en France par la loi organique de 2001 (LOLF) et l'introduction de modalités de gestion budgétaire et comptable inspirées des pratiques du secteur privé. En 2004, un amendement à la loi organique du budget a permis de lancer une expérimentation introduisant la notion d'objectifs dans les instruments et processus budgétaires (« réforme GBO »). Conduite d'abord en partenariat avec la Banque Mondiale, puis essentiellement avec l'Union Européenne, ce chantier a d'abord donné lieu à une réflexion conceptuelle, puis s'est accélérée à partir de 2007 avec la mise en place d'une unité GBO, sous l'autorité du MF, chargée du pilotage de la réforme qui a progressivement fait l'objet d'une appropriation par des cadres clés du MF. Une étape décisive a été le jumelage entre les MF français et tunisien avec l'appui de l'UE pour une opérationnalisation progressive de la démarche. Son impact sur la qualité du processus budgétaire tarde même si les avancées sont réelles. La démarche, avec une tentative d'approche globale, a eu un impact moindre sur d'autres sous-systèmes de GFP comme les systèmes d'information, la comptabilité ou de production de rapports financiers domaines objectivement plus complexes et délicats que les simples aspects budgétaires. Elle s'est, de façon un peu étonnante, peu focalisée sur les dispositifs de contrôles et d'audit internes qui leurs sont liés. Le constat n'est pas pour autant négatif, de nombreuses expérimentations étant menées dans plusieurs secteurs difficiles. L'approbation de la nouvelle loi organique du Budget a un terreau sur lequel s'enraciner et aura un effet d'entraînement.

V.2 Description des réformes de la GFP récemment menées et en cours

Les réformes en cours :

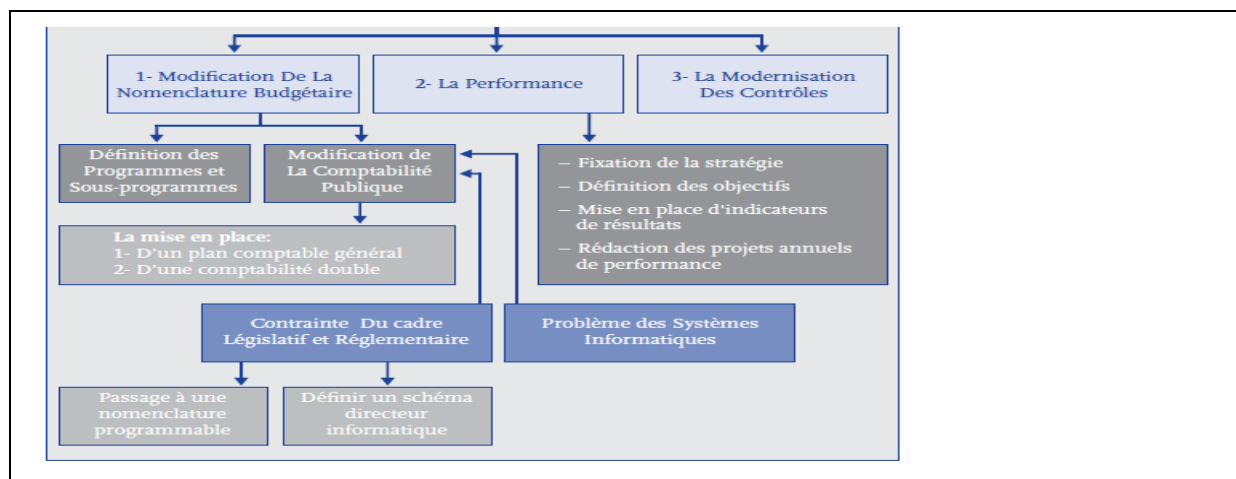
La GBO

Ce paragraphe approfondit les principaux volets de la principale réforme de GFP des dernières années, la GBO évoquée ci-dessus. Elle entraîne un changement de la nomenclature budgétaire avec un budget « en mode GBO » organisé en programmes regroupant des ressources allouées à des objectifs de performance. Elles seront partiellement fongibles et sous l'autorité d'un gestionnaire de programmes, responsable de l'atteinte des objectifs et de la bonne utilisation des crédits. Un dispositif de mesure de la performance est mis en place : l'autorisation parlementaire s'appuie sur un projet annuel de performance (PAP) dont la réalisation est détaillée dans un rapport annuel de performance (RAP) également examinés par le Parlement. Une vue d'ensemble est aisément accessible sur le site

www.gbo.tn. L'Union européenne l'appuie en finançant notamment des jumelages avec des administrations européennes ou comme celui dont a bénéficié jusqu'à 2014 la Cour des comptes. Les autres partenaires intervenant en appui aux réformes de GFP, notamment la Banque Mondiale, prennent en compte la démarche GBO. Elle s'appuie sur un dispositif institutionnel cohérent avec un pilotage stratégique sous l'autorité du Premier ministre et un pilotage opérationnel sous celle du MF où toutes les parties prenantes sont représentées. Des unités GBO ont été progressivement déployées dans les ministères. Des groupes de travail thématiques ont été constitués pour couvrir l'ensemble des sous-systèmes des finances publiques : nomenclature budgétaire, comptabilité publique, modernisation des contrôles, performance, cadre législatif et réglementaire ou systèmes informatiques. Ce système complet a cependant souvent fonctionné sans grande visibilité par manque d'implication de l'échelon politique mobilisé sur la période récente par d'autres priorités, et à quelques fois pâti des difficultés de coordination entre administrations. Les institutions extérieures à l'administration n'ont pas du tout, comme le Parlement, ou trop peu, comme la Cour des comptes, été impliquées dans la conception et le pilotage de la réforme.

Son avancée est également freinée par l'obstacle des systèmes informatiques. Ces outils sont des éléments extrêmement positifs et méritant d'être préservés qu'il s'agisse de la préparation du budget avec AMED, de la paie avec INSAF ou d'ADEB qui prend en charge le cycle de la dépense sans rupture et couvre les dépenses aux niveaux central, déconcentré et décentralisé et des EPA. Elle a notamment permis d'expérimenter la GBO en amodiant la nomenclature au niveau de l'article et du paragraphe pour globaliser les crédits par nature. Ces systèmes, conçus en Tunisie par des tunisiens pour répondre aux besoins spécifiques des administrations tunisiennes, sont très bien maîtrisés par les agents qui peuvent les adapter aux évolutions à des coûts et avec une efficacité satisfaisants. Par contre ils souffrent encore d'un manque d'intégration des volets notamment l'enregistrement des recettes avec des modules spécifiques et surtout les limites de SINDA. Ces systèmes ne sont pas tous paramétrés pour intégrer les aspects de gouvernance électronique ou alimenter en données budgétaires et comptables les plateformes accessibles aux citoyens. Enfin le système est essentiellement budgétaire, le cœur comptable permettant difficilement de mettre en œuvre une comptabilité générale en partie double ou en droits constatés. La réforme du système comptable est en effet un autre point délicat de la réforme. L'actuel est fondamentalement une comptabilité « budgétaire » de caisse pour les dépenses et recettes avec 19 groupes de comptes. Les opérations de trésorerie, d'encaissement et de décaissement sont tenues en partie simples. Il n'y a pas de comptabilité générale puisqu'il n'y a, par exemple, ni droits constatés ni recensement valorisé des actifs. Les réformes comptables passent d'abord par l'élaboration d'un plan comptable général en parallèle avec l'expérimentation GBO de suivi de la nature économique de la dépense au niveau sous-paragraphe. Ce n'est qu'ensuite que cette nouvelle comptabilité en partie double permettra de passer à une comptabilité générale en droits constatés améliorant la centralisation comptable et permettant de rattacher charges et produits à l'exercice pour aboutir à un compte de résultat. Il faudra ensuite l'appliquer aux actifs et passifs de l'Etat pour avoir un bilan, donc des états financiers aux standards internationaux reposant sur des normes comptables ad hoc. Si le chemin est difficile les expérimentations sont prometteuses.

Le schéma ci-dessous récapitule les principaux chantiers de réforme.



Source : groupes de pilotage

Les évolutions soutenues par les bailleurs

Différentes initiatives spécifiques de réformes de la GFP développées par la Tunisie sont appuyés par un fonds fiduciaire financé par la coopération suisse (SECO) et géré par la Banque Mondiale. Un comité de pilotage composé de différentes administrations le supervise et sélectionne ses interventions. Il est notamment intervenu en appui à des programmes d'assistance technique sur :

- La GFP municipale avec une série d'évaluation PEFA des grandes municipalités pour appuyer l'effort de décentralisation. Elles font un diagnostic à destination des administrations centrales appuyant les collectivités, et de ces dernières. Un programme d'assistance technique devrait s'appuyer sur ces diagnostics.
- La modernisation et la formation du Contrôle général des finances, auditeur interne du MF.
- Le renforcement de la Cour des comptes, notamment dans ses aspects de communication et inclusion de la société civile dans ses travaux.

Les réformes prévues ou envisagées

La nouvelle loi organique du budget examinée par le conseil des ministres constituera, si elle est adoptée par l'ARP, une avancée majeure. La Tunisie a aussi annoncé, lors de l'examen à l'automne du FMI au titre de l'article IV, être en train d'élaborer une vision économique. Elle a débouché sur une stratégie de développement économique et sociale sur 2016-2020 au printemps 2016. D'autres réformes, inégalement avancées, auront également un impact sur la GFP, on peut sommairement les classer en trois volets.

Des réformes améliorant la mobilisation des recettes

L'amélioration ambitieuse de la **politique fiscale** élaborée après les assises nationales de novembre 2014 devrait :

- simplifier le système en accroissant son équité et sa transparence avec principalement la réduction des tarifs douaniers de 7 à 3, l'harmonisation des taux de TVA (de 3 à 2), un taux plus faible et plus progressif d'IRPP par la révision des abattements et déductions ; et, enfin, pour les sociétés, la convergence vers un taux unique d'IS par la réduction des différences entre régimes on-shore et off-shore
- si les assiettes sont suffisamment larges elle améliorera la mobilisation des recettes.

Cette mise à plat s'accompagne de la modernisation de l'administration fiscale avec l'actualisation en

mai 2015 du plan de modernisation d'août 2014 avec notamment la création d'un pôle recouvrement à la DGE (80 % des impôts), la mise à jour régulière du fichier des contribuables, l'amélioration du contrôle fiscal par le développement des enquêtes et du renseignement, et leur exploitation par un système d'analyse-risque. Ce volet pourrait avoir un effet notamment sur les indicateurs PI 3, PI 15 et PI 20 en particulier s'il couvre la Douane.

Des réformes conduisant à un meilleur suivi et une réduction des risques budgétaires :

La recapitalisation des banques publiques¹⁰⁹ a été autorisée par le Parlement en août 2015 pour 1 Mds DT (1 % du PIB). Leur restructuration opérationnelle a commencé avec la désignation de nouveaux administrateurs représentant l'Etat et la séparation des fonctions de président et directeur général. Une nouvelle stratégie de surveillance des EP est envisagée avec notamment, outre l'hypothèse de regroupement des organes de surveillance ; de nouveaux contrats-plans pour les 5 plus grandes¹¹⁰ en cours d'élaboration ; et, avec l'assistance du FMI, l'évaluation exhaustive des risques qui aura un impact notamment sur PI 10 et PI 12

Des réformes de la composition des dépenses.

Le premier volet couvre la fonction publique¹¹¹ avec une réforme pour la moderniser et contenir la masse salariale. Le gouvernement souhaite en discuter avec le Conseil national du dialogue social en s'appuyant, pour redéployer les agents entre ministères et vers les régions, sur des audits organisationnels, en révisant la structure des salaires et indemnités, et l'évolution des carrières. A plus court terme une réforme des retraites publiques est envisagée pour assurer leur viabilité la CNRPS étant déficitaire et ayant épuisé sa trésorerie. Les concertations n'ont pour l'instant pas abouti.

La baisse des prix du pétrole est par ailleurs l'occasion de dépolitiser les carburants et de réduire durablement les subventions énergétiques. Des ajustements de même nature ont été mis en œuvre ou sont envisagés pour diminuer les coûts considérables de la **compensation** (aliments, énergie...).

Pour améliorer le faible taux d'exécution des projets **d'investissement** il est envisagé une coordination plus étroite entre les administrations centrales et les gouvernorats, la mise en œuvre des textes d'application, notamment les cahiers des charges, du nouveau « code des marchés publics ; ou de davantage prioriser les projets dans la vision à moyen terme. Des décrets récents devraient réduire les contraintes liées au foncier en autorisant l'expropriation.

Le projet de nouvelle loi organique du budget de l'Etat approuvé en conseil interministériel le 13 novembre 2015 vise à institutionnaliser la démarche GBO et à en tirer les conséquences sur l'ensemble des systèmes de gestion des finances publiques avec, par exemple, l'adoption d'une comptabilité en droits constatés conforme aux normes internationales. Elle améliorera la préparation et la présentation du budget, en accroissant sa transparence, en simplifiant les contrôles ou en introduisant la budgétisation à moyen terme et accroîtra aussi les pouvoirs du Parlement en cours d'exécution. La nouvelle LOB constituera une avancée majeure en termes de bonne gouvernance et d'information du citoyen avec notamment des rapports sur les entreprises publiques, sur l'endettement ou les dépenses fiscales et avantages financiers.

¹⁰⁹ Ces banques publiques représentent 37 % des actifs bancaires et 28 % des dépôts. L'Etat est le principal actionnaire de STB (51 %) ; BH (57 %) et BNA (65 %) et est minoritaire dans neuf petites banques (environ 10 % des actifs)

¹¹⁰STEG, STIR, Office des Céréales, Tunisair et la Régie Nationale des Tabacs

¹¹¹ L'emploi public (615 000 agents) a augmenté entre 2010 et 2014 de 20 %, dont 40 % dans la sécurité et la défense Avec l'augmentation de 30 % des salariés des entreprises publiques le total est de 795 000 personnes soit un ratio emploi public total/population active totale d'environ 24 % La masse salariale est passée de 10,7 % du PIB en 2010 à environ 13,3 % en 2015 ; elle absorbe 56 % des recettes fiscales et représentent près de 50 % des dépenses

Eclairage : Les grandes lignes du projet de loi organique du budget de l'Etat

Le cadre de la loi de finance et l'architecture budgétaire :

La LF se situe dans le triple cadre des plans de développement, du budget économique et de celui à moyen terme. Elle répartit les dépenses de l'Etat en missions et programmes. La mission, ensemble de programmes concourant à la réalisation de politiques publiques définies, regroupe les crédits de chaque chef d'administration, elle est donc ministérielle. Le programme regroupe un ensemble homogène de sous programmes et activités y contribuant. Les dépenses sont classées en rémunérations; moyens des services; interventions; investissements; opérations financières; charges de financement; imprévu et non réparti.

Les crédits :

La LFI répartit les crédits d'engagement et de paiement, les premiers valables sans limitation de durée pour les dépenses d'investissements et d'opérations financières, les seconds annulés en fin d'exercice. Les crédits d'imprévus ne peuvent dépasser 3 % des dépenses. Des crédits peuvent être virés entre programmes d'un même chef d'administration dans la limite de 2 %. Les redéploiements à l'intérieur d'un programme sont autorisés par arrêté du chef de l'administration mais ne peuvent augmenter les dépenses de rémunération et ou diminuer celles d'investissements et d'opérations financières.

Les exceptions à l'universalité sont maintenues

Les comptes spéciaux (comptes spéciaux du trésor et fonds de concours) permettent toujours d'affecter des recettes à des dépenses et leurs excédents restent reportables. De même des fonds spéciaux peuvent toujours être créés pour financer des interventions dans certains secteurs et leur gestion peut être attribuée à des établissements ou organismes spécialisés.

La présentation de la LFI est très significativement enrichie.

Les prévisions budgétaires et les informations loi doivent respecter les principes de sincérité et de transparence. La LFI intègre, en plus de l'actuelle LOB, notamment la fixation du nombre global du personnel des ministères et établissements publics dont les budgets sont rattachés pour ordre à celui de l'Etat; les recettes et dépenses de chaque compte spécial.

Sont surtout joints au PLFI notamment une analyse des hypothèses utilisées, le cadre du budget à moyen terme global et sa répartition sectorielle ; des tableaux des équilibres globaux du budget, des opérations de financement. Des rapports sur l'endettement public, les transferts Etat et entreprises publiques et EPNA, sur les entreprises publiques, sur l'activité des fonds spéciaux et les dépenses fiscales et avantages financiers.

Les comptabilités

L'Etat tient notamment une comptabilité budgétaire avec une période complémentaire¹¹² maintenue; une comptabilité générale en partie double et droits constatés avec des normes fixés par arrêté du MF, sur avis du conseil national des normes des comptes publics. Il prépare des états financiers annuels soumis à la certification de la Cour des comptes

La loi de règlement est complétée par de nouvelles annexes:

Elle est accompagnées des rapports annuels des performances ; des états financiers de l'Etat avec le rapport de la Cour des comptes sur leur sincérité et d'un second rapport de l'ISC sur le règlement de budget avec la déclaration de conformité des comptes de gestion des comptables au compte général de l'Etat et des analyses et observations sur l'exécution des crédits par mission et programme.

Les pouvoirs et l'information de l'ARP sont accrus:

Elle suit et contrôle l'exécution des lois de finances, évalue les rapports annuels de performances et toute question relative aux finances publiques. Le gouvernement lui présente un rapport sur l'exécution du budget N à la fin du premier semestre et avant fin juillet les grandes hypothèses et orientations du PLFI N+1. Ce dernier lui est transmis au plus tard le 15 octobre pour adoption

¹¹² Engagement avant le 31 décembre, ordonnancement avant le 10 janvier pouvant être visées jusqu'au 20 janvier.

d'ici le 10 décembre. Elle a 15 jours pour les projets de LF rectificative. Son pouvoir d'amendement reste sensiblement le même : réduction de dépenses ou augmentation des recettes; nouvelles dépenses accompagnées de proposition de recettes additionnelles ou d'économie de dépenses; modification de la répartition des crédits entre programmes.

Le calendrier :

Enfin entrent en vigueur d'ici la fin de 2018 les dispositions sur les comptes spéciaux, le nombre global des personnels. Un cadre juridique organisant l'évaluation de la performance est mis en place avant fin 2018. Les dispositions sur la comptabilité générale, le délai de présentation du projet de loi de règlement, les états financiers et leur approbation par la Cour des comptes sont effectifs en 2021.

Les délais sont donc courts pour une réforme de très grande ampleur.

Source : mission

V.3 Facteurs institutionnels soutenant la planification et la mise en œuvre des réformes

Dans la perspective de l'adoption et de la mise en œuvre de la nouvelle LOB le pilotage devra être renforcé. Une réforme d'une telle ampleur ne peut être portée par une simple unité, l'unité GBO ou une autre, mais doit s'appuyer sur un dispositif administratif large, cohérent et structuré. Elle a, surtout, besoin d'une volonté politique forte et constante pour fédérer les énergies dans la durée, montrer aux multiples parties prenantes ses avantages à terme, contourner des obstacles qui ne manqueront pas. A défaut la Tunisie ne peut espérer qu'un embryon inachevé de réforme dont elle tirera en définitive peu de fruits.

ANNEXES

Annexe 0 : Récapitulatif des notes des indicateurs et de leurs composants

I. Crédibilité de la stratégie de finances publiques et du budget		
PI-1: Dépenses effectives totales par rapport au budget initialement approuvé		B
PI-2: Composition des dépenses effectives par rapport au budget initialement approuvé		D+
PI-3: Recettes effectives totales par rapport au budget initialement approuvé		D
PI-1 Dépenses effectives totales par rapport au budget initialement approuvé		
	B	Critères minima
(i)	Ecart entre les dépenses effectives et les dépenses initialement inscrites au budget	B Les dépenses effectives de 2012 et 2013 ont été supérieures à celles des LFI de respectivement 7,2 et 2,5% ; celles de 2011, année de la révolution, de 14,4%
PI-2 Composition des dépenses effectives par rapport au budget initialement approuvé		
	D+	Méthode de notation (M1)
(i)	Ampleur des écarts dans la composition des dépenses sur les 3 derniers exercices, non compris les crédits provisionnels et intérêts	D La composition des dépenses s'est écartée du budget (en classification administrative) de plus de 15 % pour au moins 2 des 3 derniers exercices.
(ii)	Ampleur des écarts dans la composition des dépenses dans la classification économique au cours des trois derniers exercices y compris les intérêts de la dette mais à l'exclusion des imprévus	A La composition des dépenses (en classification économique) s'est écartée du budget de moins de 5 % en 2012 et 2013.
(iii)	Montant moyen des dépenses imputées à un crédit provisionnel sur les 3 derniers exercices	B Les dépenses imputées aux imprévus étaient en moyenne de 3,2% des LFI 2011 à 2013.
PI-3 Recettes effectives totales par rapport au budget initialement approuvé		
	D	Critères minima
(i)	Recettes effectives par rapport aux recettes inscrites dans le budget	D Les recettes effectives ont été respectivement de 116,5%, 124,5 % et 110,5 % de celles prévues en 2011, 2012 et 2013. L'écart est pour l'essentiel imputable aux fonds du trésor.

II. Exhaustivité et transparence	
PI-4: Classification du budget	C
PI-5: Exhaustivité des informations contenues dans les documents du budget	B
PI-6: Importance des opérations extrabudgétaires rapportées	C+
PI-7: Transparence des relations budgétaires entre différents niveaux d'administration	D+
PI-8: Utilisation des informations sur la performance pour assurer une prestation de services efficace	C+
PI-9: Accès du public aux principales informations budgétaires	D

PI-4 Classification du budget	C	Critère minima
(i) Mesure où le système de classification utilisé pour formuler et exécuter le budget de l'administration centrale et établir les rapports est conforme aux normes internationales	C	La formulation et l'exécution du budget et les rapports budgétaires utilisent une classification administrative et économique permettant d'établir des documents cohérents avec la norme SFP.

PI-5 Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire	B	Critère minima
(i) Proportion des informations dans les documents du budget	B	Ils comprennent tous les éléments de base et trois des supplémentaires

PI-6 Importance des informations extrabudgétaires rapportées	C+	Méthode de notation (M2)
(i) Niveau des opérations extrabudgétaires non rapportées	C	Il est compris entre 5 et 10 % des dépenses totales
(ii) Informations détaillées sur les recettes, dépenses et financements des opérations extra budgétaires rapportées	D	Il n'y a, dans les rapports à postériori, pas d'information détaillée sur les EPA et programmes sur financements extérieurs, présentés de façon agrégée dans la LR

PI-7 : Transparence des relations budgétaires entre niveaux d'administration	D+	Méthode de notation (M2)
(i) Systèmes transparents et basés sur des règles pour l'affectation horizontale entre administrations infranationales des transferts inconditionnels et conditionnels de l'administration centrale	B	L'affectation horizontale de 74,5% des transferts de l'administration centrale a été, en 2013, déterminée par des systèmes transparents et basés sur des règles.
(ii) Communication en temps voulu d'informations fiables pour la planification budgétaire aux administrations infranationales sur les affectations budgétaires de l'administration centrale pour N+1	D	Le budget des collectivités doit être approuvé d'ici fin octobre N alors que leurs dotations définitives sont fixées par la LFI N+1.
(iii) Mesure où les données budgétaires rapprochées sont collectées et présentées	D	Les critères de C ne sont pas remplis. La consolidation n'est faite qu'à postériori.

PI-8 Utilisation des informations sur la performance pour une prestation de services efficace		C+	Méthode de notation (M2)
(i)	Divulgateion, dans les documents du budget, des principaux indicateurs de performance et des cibles de prestations de services.	B	En 2013 des cibles de performance satisfaisantes avaient été fixées, à titre informatif, pour 42 % des fonctions de prestations de services.
(ii)	Divulgateion, dans les documents du budget, les rapports de fin d'année ou autres documents publics, des résultats de performance des prestations des services	D	Les critères de C ne sont pas remplis. Les résultats atteints n'ont pas été divulgués, la législation actuelle ne le prévoyant pas.
(iii)	Suivi des ressources reçues par unité de prestations de services	A	Un système détermine si les ressources atteignent comme prévu les unités pour plus de 50% des prestations de services
(iv)	Contenu et champ d'application des évaluations indépendantes de la performance	D	Les critères pour obtenir au moins C ne sont pas remplis, la LOB 2004 ne prévoit pas d'évaluation indépendante de la performance.
PI-9 Accès du public aux principales informations budgétaires		D	Critères minima
(i)	Documents auxquels le public peut avoir accès	D	Les critères de C ne sont pas remplis. Le public à accès aux éléments fondamentaux à l'exception de la loi de règlement qui n'est pas élaborée dans les 12 mois de la fin d'exercice.

III. Gestion des actifs et des passifs	
PI-10: Gestion du risque budgétaire	C
PI-11: Gestion des investissements publics	A
PI-12: Gestion des actifs publics	D+
PI-13: Gestion des arriérés de la dette et des dépenses et présentation de rapports sur ces arriérés	B+

PI-10 : Gestion du risque budgétaire		C	Méthode de notation (M2)
(i)	Étendue de la supervision des organismes publics autonomes et des entreprises publiques par l'administration centrale	D	Les critères pour obtenir C ne sont pas remplis, aucun rapport annuel ne traite des principales questions relatives aux risques budgétaires venant des EEP
(ii)	Étendue de la supervision de la position budgétaire des administrations infranationales par l'administration centrale	A	Les administrations infranationales ne peuvent pas générer de passifs budgétaires pour l'administration centrale
(iii)	Étendue du suivi par l'administration centrale des passifs conditionnels explicites de ses programmes et projets	D	Les critères pour obtenir C sont pas remplis, ces passifs ne sont ni quantifiés ni suivis de manière centralisée.

PI-11 Gestion des investissements publics		A	Méthode de notation (M2)
(i)	Analyse économique objective	A	Les projets d'équipement importants sont évalués par une analyse économique, suivant des directives nationales, et validés par une entité autre que le MDA parrainant.
(ii)	Calcul des coûts durant le cycle de vie du projet	A	Des directives imposant un plan détaillé des coûts (y compris récurrents) sur la durée de vie de l'investissement à soumettre dans le cadre des propositions de projet des MDA, ont été établies et sont appliquées.
(iii)	Suivi du projet et rapports	B	Les principaux MDA ont des bases de données mais pas totalement homogènes, sur l'avancement physique et financier des projets approuvés, et de l'exécution. Les rapports de suivi sont soumis sur une base au moins annuelle.

PI-12 : Gestion des actifs publics		D+	Méthode de notation (M2)
(i)	Qualité du suivi des actifs financiers de l'administration centrale	D	Les critères pour C ne sont pas remplis. L'exhaustivité du recensement des EEP et participations de n'est pas assurée, ni l'actualité des informations. Il n'y a aucun rapport annuel sur leurs performances.
(ii)	Qualité du suivi des actifs non financiers de l'administration centrale	D	Les critères pour obtenir au moins C ne sont pas remplis. L'exhaustivité du recensement des actifs non financiers n'est pas assurée, ni leur valorisation. Il n'y a pas de rapport.
(iii)	Transparence du processus de cession des actifs non financiers	C	Des procédures de cession, transfert ou retrait d'actifs non financiers et leurs droits

			d'utilisation sur une base de libre de concurrence et de manière transparente sont établies par les textes.
PI-13 : Gestion des arriérés au titre de la dette et des dépenses et présentation de rapports sur ces arriérés		B+	Méthode de notation (M2)
(i)	Enregistrement et présentation des données sur la dette intérieure et extérieure	A	Les dossiers sur la dette intérieure et extérieure sont complets, exacts, à jour et rapprochés sur une base mensuelle. Des rapports de gestion, ou statistiques, détaillés sont établis sur une base au moins trimestrielle
(ii)	Systèmes établis pour la contraction d'emprunts et l'émission de garanties	A	Les prêts contractés et les garanties de l'administration centrale ont des critères transparents et sont conformes aux objectifs budgétaires. Ils sont toujours approuvés par l'unique entité publique responsable.
(iii)	Préparation d'une stratégie de gestion de la dette	D	Les critères établis pour obtenir C ne sont pas remplis. La stratégie de gestion de la dette n'intègre pas explicitement les évolutions prévues des risques de taux d'intérêt, de refinancement et de change
(iv)	Stock et suivi des arriérés de dépenses	A	Le stock d'arriérés à la fin de chaque exercice ne dépasse pas 2 % des dépenses

IV. Planification et budgétisation fondées sur les politiques publiques	
PI-14: Stratégie budgétaire crédible	B
PI-15: Budgétisation des recettes	D+
PI-16: Perspective à moyen terme de la budgétisation des dépenses	D
PI-17: Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget	C+
PI-18: Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif	C+

PI-14 Stratégie budgétaire crédible		B	Méthode de notation (M2)
(i)	Formulation de la stratégie et des objectifs budgétaires	C	Au cours de l'un des trois derniers exercices, les autorités ont fixé des objectifs budgétaires à moyen terme pour 3 ans au début de la préparation du budget, sous forme agrégée.
(ii)	Préparation et utilisation des prévisions macroéconomiques en tant que bases des budgets annuels et à moyen terme	C	Les autorités préparent et utilisent des projections macroéconomiques pour la préparation du budget annuel, qui couvrent le risque sur la dette.
(iii)	Écart entre le solde budgétaire effectif de l'administration centrale et le solde des projections	A	L'écart entre le solde budgétaire effectif et celui des projections a été inférieur à 1 % du PIB pour chacun des exercices 2011 à 2013

PI-15 : Budgétisation des recettes		D+	Méthode de notation (M2)
(i)	Prévisions des recettes à moyen terme	C	Des prévisions de la quasi-totalité des recettes sont établies dans un rapport lors du processus budgétaire expliquant les hypothèses et méthodes pour chaque type. Le cadre juridique actuel des finances publiques n'intègre pas le moyen terme.
(ii)	Évaluation de l'impact budgétaire de toute modification de la politique publique	C	Les modifications les plus importantes pour les recettes qu'il est proposé d'apporter à la politique sont justifiées par des prévisions de leur impact budgétaire
(iii)	Variation de la composition des recettes des 3 derniers exercices	D	Les critères pour obtenir au moins C ne sont pas remplis. La composition des recettes a varié de plus de 15%, principalement du fait de celles des fonds du trésor

PI-16 Perspective à moyen terme de la budgétisation des dépenses		D	Méthode de notation (M2)
(i)	Couverture et contenu des stratégies sectorielles	D	Les critères pour obtenir au moins C ne sont pas remplis. Les éventuelles stratégies sectorielles n'intègrent pas l'intégralité des dépenses récurrentes
(ii)	Rapprochement des démarches de haut en bas et de bas en haut dans le cadre budgétaire à moyen terme	D	Les critères établis pour obtenir au moins C ne sont pas remplis. Les rapprochements ne sont pas possibles.
(iii)	Liens entre le cadre à moyen terme et les budgets annuels	D	Les critères pour obtenir au moins C ne sont pas remplis, il n'y a pas de lien entre le CMT et les budgets.

PI-17 Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget		C+	Méthode de notation (M2)
(i)	Existence d'un calendrier budgétaire fixe et respect de ce calendrier	B	Un calendrier budgétaire annuel est établi et en grande partie respecté. Il laisse aux MDA au moins quatre semaines à compter de la circulaire ce qui permet à la plupart d'achever en temps de manière satisfaisante leurs estimations détaillées
(ii)	Clarté/exhaustivité des directives de préparation des documents budgétaires devant être soumis, et participation des autorités politiques à l'établissement de ces directives	D	Les critères établis pour obtenir au moins C ne sont pas remplis. L'échelon politique n'intervient pas suffisamment tôt pour fixer des plafonds.
(iii)	Soumission dans les délais prévus de la proposition de budget annuel au pouvoir législatif	B	Le pouvoir exécutif a soumis la proposition de budget au moins deux mois avant le début de l'exercice pour deux des 3 derniers exercices et avant le début de l'exercice pour le troisième

PI-18 Examen de la loi de finances annuelle par le législatif		C+	Méthode de notation (M1)
(i)	Portée de l'examen du pouvoir législatif	B	Il couvre les politiques budgétaires, agrégats et détails des dépenses et recettes.
(ii)	Mesure dans laquelle les procédures établies par le pouvoir législatif sont dûment établies et respectées	C	Des procédures d'examen du budget par le législatif sont en place et bien établies; elles n'ont pu être totalement respectées fin 2014 du fait de la chronologie électorale
(iii)	Ponctualité de l'approbation du projet de budget	A	Le législatif l'a approuvé avant le début de l'exercice pour de chacun des trois derniers.
(iv)	Règles concernant l'apport de modifications au budget en cours d'exercice au budget sans avoir à obtenir l'approbation à priori du législatif	A	Des règles claires de modification du budget en cours d'exercice par l'exécutif existent, elles fixent des limites strictes et sont systématiquement respectées.

V. Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget	
PI-19: Conformité aux principes de l'administration des recettes	B
PI-20: Comptabilisation des recettes	D+
PI-21: Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour financer les prestations de services	B+
PI-22: Efficacité des contrôles des états de paie	C+
PI-23: Passation des marchés publics : efficacité, transparence, concurrence et mécanismes de plaintes	C+
PI-24: Efficacité des contrôles internes pour les dépenses non salariales	A
PI-25: Efficacité de l'audit interne	D+

PI-19: Conformité aux principes de l'administration des recettes		B	Méthode de notation (M2)
(i)	Informations communiquées aux particuliers et entreprises sur leurs obligations et leurs droits concernant les paiements qu'ils doivent effectuer à l'État	A	Les entités collectant les recettes publiques donnent un accès commode à des informations et procédures administratives détaillées, faciles à utiliser et à jour, y compris sur les recours.
(ii)	Gestion des risques auxquels sont exposées les recettes	C	Les entités collectant l'essentiel des recettes ont un processus de gestion des risques mais de portée limitée au regard des pratiques internationales
(iii)	Pratiques en matière d'audit et d'enquêtes en cas de fraude (y compris sanctions) pour atteindre les résultats prévus	A	Les entités collectant l'essentiel des recettes procèdent à des audits et des enquêtes dans les cas présumés de fraude et atteignent les résultats
(iv)	Gestion des arriérés au niveau des recettes	D	Lesuivi par la DGI est excellent ; il n'y a aucune information pour les droits de douane.

PI-20: Comptabilisation des recettes		D+	Méthode de notation (M1)
(i)	Couverture et actualité des informations sur les recettes recouvrées par le ministère des Finances	A	Au moins mensuellement le MF a des données sur les recettes ventilées par catégories et périodes es entités en recouvrant la totalité et les regroupe dans un rapport.
(ii)	Efficacité du transfert des recettes recouvrées au Trésor	A	Toutes les recettes sont versées directement dans des comptes contrôlés par le Trésor.
(iii)	Fréquence du rapprochement intégral entre l'évaluation des montants à payer, le recouvrement des recettes, l'enregistrement des arriérés et la réception par le Trésor	D	Le système tunisien de centralisation et comptabilisation des recettes est globalement de bonne qualité mais la fiabilité des données et éventuels rapprochements de la direction générale des douanes n'est pas assurée

PI-21: Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour financer les prestations de services		B+	Méthode de notation (M2)
(i)	Étendue et fréquence de la consolidation des soldes de trésorerie de l'administration centrale	C	La plupart des soldes bancaires et de trésorerie de l'administration centrale sont consolidés au moins sur une base mensuelle.
(ii)	Mesure dans laquelle les flux de	A	Des prévisions des flux de trésorerie sont

	trésorerie font l'objet de prévisions et d'un suivi		préparés pour l'exercice, et mises à jour au moins sur une base mensuelle à partir des entrées et des sorties effectives de liquidités.
(iii)	Fiabilité et horizon des informations périodiques fournies en cours d'année aux MDA sur les plafonds d'engagement	A	Les MDA sont en mesure de planifier et d'engager des dépenses au moins six mois à l'avance sur la base des crédits inscrits au budget et des liquidités/engagements libérés.
(iv)	Fréquence et transparence des ajustements apportés aux affectations budgétaires, qui sont décidés à un échelon supérieur à celui de la direction des MDA	A	Des ajustements importants sont apportés aux affectations budgétaires en cours d'année seulement une ou deux fois par exercice, et sont effectués de manière transparente et prévisible

PI-22 : Efficacité des contrôles des états de paie		C+	Méthode de notation (M1)
(i)	Degré d'intégration et de rapprochement entre les tableaux d'effectifs agréés, les dossiers du personnel et les données des états de paie	A	Ils sont directement reliés pour assurer la cohérence et le rapprochement mensuel des données.
(ii)	Rapidité des modifications aux dossiers du personnel et états de paie.	A	Les rappels 2014 et 2015 sont de l'ordre de 2,7% de la masse salariale annuelle.
(iii)	Contrôles internes des modifications apportées au dossier du personnel et aux états de paie	A	Le pouvoir et les raisons d'apporter des modifications aux dossiers du personnel et états de paie sont clairs et suffisants et assurent une haute intégrité des données
(iv)	Réalisation d'audits des états de paie pour identifier les carences des contrôles et/les travailleurs fictifs.	C	Seuls des audits partiels ont été réalisés sur 2012-2014.

PI-23 Passation des marchés publics, efficacité, transparence, concurrence et mécanismes de dépôt de plaintes		C+	Méthode de notation (M2)
(i)	Suivi de l'efficacité et de l'efficacités du système de passation des marchés	D	Les systèmes actuels d'information ne fournissent pas les données nécessaires pour apprécier ce volet.
(ii)	Recours à des méthodes de passation des marchés faisant appel à la concurrence	D	Les systèmes actuels d'information ne fournissent pas les données nécessaires pour apprécier ce volet.
(iii)	Accès du public à des informations complètes, fiables et à jour sur la passation des marchés	B	Au moins quatre des principaux éléments sur les marchés passés par les administrations sont complets et fiables et mis à la disposition du public en temps voulu par des moyens adaptés.
(iv)	Efficacité d'un organe administratif indépendant d'instruction des plaintes liées à la passation des marchés	A	Le système d'instruction des plaintes liées à la passation des marchés publics remplit les six critères du PEFA.

PI-24 : Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales		A	Méthode de notation (M2)
(i)	Séparation des fonctions	A	Les fonctions sont séparées tout au long du processus. Les responsabilités sont clairement

			définies.
(ii)	Efficacité des contrôles des engagements de dépenses	A	Des contrôles d'engagement des dépenses détaillés sont en place et les limitent efficacement aux disponibilités indiquées par les projections et aux allocations budgétaires approuvées
(iii)	Respect des dispositions des systèmes de contrôle des paiements	B	87 % des paiements sont effectués conformément aux règles et procédures habituelles. Les exceptions sont autorisées et justifiées.

PI-25: Efficacité de l'audit interne		D+	Méthode de notation (M1)
(i)	Couverture de la fonction d'audit interne	D	Pas de données disponibles pour apprécier ce volet.
(ii)	Réalisation des audits et diffusion des rapports	D	Pas de données disponibles pour apprécier ce volet.
(iii)	Mesure dans laquelle la direction répond aux conclusions des audits internes.	D	Le taux de mesures prises sur la base des vérifications aurait été serait été de 46% en 2014.
(iv)	Nature des audits et respect des normes professionnelles	C	La plupart des corps et instances de contrôle ont des manuels mais ne répondant pas aux normes internationales d'audits la législation actuelle ne prévoyant pas d'approche par les risques. Leurs missions couvrent essentiellement l'examen à posteriori du respect des dispositions financières

VI. Comptabilité, enregistrement des données et établissement de rapports	
PI-26: Rapprochement des comptes et intégrité des données financières	C+
PI-27: Qualité et ponctualité des rapports budgétaires en cours d'année	C+
PI-28: Qualité et respect des délais des états financiers annuels	D+

PI-26: Rapprochement des comptes et intégrité des données financières		C+	Méthode de notation (M2)
(i)	Régularité des opérations de rapprochement des comptes bancaires	B	Un rapprochement des comptes actifs de l'administration centrale est effectué au moins une fois par mois, généralement dans les 2 semaines de la fin du mois.
(ii)	Régularité des opérations de rapprochement et d'apurement des comptes d'attente.	B	Leur rapprochement est effectué au moins une fois par trimestre, dans les deux mois de la fin de la période. Ils sont apurés en temps voulu, au plus tard à la fin de l'exercice sauf si le report est justifié
(iii)	Régularité des opérations de rapprochement et d'apurement des comptes d'avance.	C	Le rapprochement des comptes d'avance est effectué une fois par an, dans les deux mois de la fin d'année. Ils sont fréquemment apurés avec un certain retard.
(iv)	Processus mis en place pour appuyer l'intégrité des données financières.	C	L'accès aux fichiers est accordé sur une base limitée et enregistré, les modifications aux données sont enregistrées mais il n'y a pas toujours de piste d'audit.

PI-27: Qualité et ponctualité des rapports budgétaires en cours d'année		C+	Méthode de notation (M1)
(i)	Couverture et comparabilité des rapports.	B	La couverture et la classification des données permettent des comparaisons directes avec le budget mais seulement à un degré d'agrégation. Les dépenses effectuées à partir des transferts aux unités déconcentrées de l'administration centrale sont dans les rapports
(ii)	Publication en temps voulu des rapports.	C	Les rapports d'exécution du budget sont établis sur une base trimestrielle et publiés dans les six semaines de la fin du trimestre.
(iii)	Qualité de l'information des rapports.	B	L'analyse de l'exécution du budget est mensuelle, les données sur les dépenses ne sont qu'au stade du paiement.

PI 28 : Qualité et respect des délais des états financiers annuels		D+	Méthode de notation (M1)
(i)	Exhaustivité des rapports financiers	C	Les rapports financiers annuels sont comparables à la LFI et comprennent des informations sur les recettes, dépenses et soldes de trésorerie
(ii)	Ponctualité de la soumission des rapports financiers	D	Les critères pour obtenir au moins C ne sont pas remplis, la transmission des rapports financiers à l'ISC intervient plus d'un an après la fin d'exercice
(iii)	Transparence, exhaustivité et	C	Les normes comptables utilisées dans les rapports

	cohérence des normes comptables		financiers sont basées sur le cadre juridique tunisien et assurent leur cohérence dans le temps
--	---------------------------------	--	---

VII. Supervision et audit externes	
PI-29: Indépendance de l'ISC et efficacité de l'audit externe des rapports financiers des administrations	D+
PI-30: Examen des rapports d'audit externe par le pouvoir législatif	D+

PI-29 Indépendance de l'ISC et efficacité de l'audit externe des rapports financiers des administrations publiques	D+	Méthode de notation (M1)
(i) Couverture et normes des audits effectués	D	Les critères pour obtenir au moins C ne sont pas remplis, la Cour des comptes examine les états financiers au regard des normes et de la législation nationales.
(ii) Rapidité de la soumission des rapports d'audit sur les rapports financiers de l'État au pouvoir législatif	D	Les lois de règlement 2011, 2012 et 2013 ont été soumises au Parlement plus d'un an après la réception des états financiers par la Cour des comptes
(iii) Preuve de l'adoption par l'exécutif ou l'entité auditée de mesures pour donner suite aux recommandations et aux observations de l'audit	B	Au cours des trois derniers exercices, l'exécutif présenté une réponse officielle et détaillée en temps voulu.
(iv) Indépendance de l'ISC et accès à l'information	A	L'ISC opère de manière indépendante de l'exécutif. Elle a un accès illimité et rapide aux dossiers, documents et informations

PI-30 Examen des rapports d'audit externe par le législatif	D+	Méthode de notation (M1)
(i) Ponctualité de l'examen des rapports d'audit par le pouvoir législatif	D	Les textes ne prévoient la transmission au Parlement ni des rapports des deux corps de contrôle généraux, ni de ceux de certification des comptes des EEP. Le législatif n'examine pas les rapports de gestion de la Cour des comptes
(ii) Envergure des audiences consacrées aux principales conclusions par le pouvoir législatif	D	Les critères pour obtenir au moins C ne sont pas remplis.
(iii) Recommandations de mesures par le pouvoir législatif et suivi de leur exécution	D	Les critères pour obtenir au moins C ne sont pas remplis, le Parlement n'a pas fait de recommandation au gouvernement.
(iv) Transparence de la fonction d'examen du législatif	B	Des audiences sont régulièrement tenues en public. Les rapports du comité sont présentés à l'assemblée dans son ensemble et publiés sur un site web officiel.

Annexe 1 : Comparaison de la performance 2010-2015 sur la base de la méthodologie 2005

PI	Note 2010	Note 2015 /cadre 2005	Composante	Observations 2015	Explication /Evolution
A. RESULTATS DU SYSTÈME DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES : Crédibilité du budget					
1	B	B	Dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé		
			Au cours des 3 derniers exercices, les dépenses effectives n'ont qu'une seule fois eu un écart de plus de 15 % de celles prévues	Situation inchangée ;	
2	C	NN	Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé		
			Au cours des trois dernières années, la variation de la composition des dépenses a été pendant au moins deux années supérieures de 10% à l'écart global des dépenses primaires	La répartition par ministère des dépenses d'investissement sur financements extérieurs n'a pas pu être déterminée	
3	A	A	Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé		
			Au cours des trois dernières années, les recettes internes réelles n'ont été qu'une seule année inférieure à 97% des recettes internes prévues au budget initial.	Performance maintenue due à la qualité des prévisions et à une sous-estimation permanente des recettes.	
4	A	A	Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses		
	A	A	i) Stock des arriérés de paiement sur les dépenses et toute variation récente du stock.	Le stock d'arriérés ne dépasse pas 2% des dépenses totales.	Les évaluateurs de 2010 ont noté sur les déclarations des autorités. et estimé un faible niveau des arriérés. La mission a utilisé un majorant montrant qu'ils ne dépassent pas 2% des dépenses de l'exercice.
	A	A	ii) Disponibilité de données pour le suivi du stock d'arriérés de paiement sur les dépenses.	Un majorant du stock d'arriérés peut être estimé et montre qu'ils sont faibles.	

PI	Note 2010	Note 2015 /cadre 2005	Composante	Observations 2015	Explication /Evolution
B. SPECIFICITES TRANSVERSALES: Couverture et transparence					
5	C	C	Classification du budget		
			Pas de changement. La préparation et l'exécution du budget reposent sur la classification administrative et économique, et s'appuie sur une norme donnant une documentation cohérente	Avec la GBO la nomenclature été adaptée au niveau articles, paragraphes et sous-paragraphes pour globaliser les dépenses par nature ; en 2015 19 ministères, 80% du budget.	
6	A	A	Exhaustivité des informations de la documentation budgétaire		
				Ils satisfont 7 des 9 critères	La documentation n'inclut pas d'état des avoirs financiers.
7	A	D+	Importance des opérations non rapportées		

PI	Note 2010	Note 2015 /cadre 2005	Composante	Observations 2015	Explication /Evolution
	A	D	i) niveau des dépenses extrabudgétaires pas dans les rapports budgétaires.	Les opérations des EPA sont dans le budget ; des EPNA ayant des missions administratives ne sont pas rapportés.	Le rapport 2010 ne tenait pas compte des EPNA à missions administratives. La dégradation de la notation vient du changement d'interprétation des évaluateurs. Situation inchangée
	A	A	ii) informations sur les recettes / dépenses des projets financés par les bailleurs dans les rapports budgétaires.	Le budget contient une liste exhaustive des projets et programmes y compris les éléments fournis en nature.	La situation n'a pas changé.
8	B	D+	Transparence des relations budgétaires intergouvernementales		
	A	B	i) Systèmes transparents et basés sur des règles pour l'affectation horizontale entre administrations décentralisées des transferts inconditionnels et conditionnels de l'administration centrale	L'affectation est déterminée par des mécanismes transparents avec des règles sauf les subventions d'investissements des communes, et exceptionnelles	La diminution de la note tient au changement de méthode ; le PEFA 2010 ne prenait pas en compte les transferts finançant des investissements ni les dotations exceptionnelles. La situation est identique.
	B	D	ii) communication en temps d'informations fiables de l'administration centrale aux décentralisées sur leurs dotations N+1	Les collectivités n'ont pas d'informations fiables sur ces ressources avant la finalisation de leur budget qui doit être adopté d'ici fin octobre.	La situation n'a pas changé. Le PEFA 2010 s'était basé sur les pratiques, la mission 2015 sur les textes et l'appréciation des communes.
	D	D	iii) Mesure dans laquelle les informations budgétaires consolidées sont collectées et rapportées au niveau de l'administration générale selon les catégories sectorielles.	Le MF compte tenu des retards de transmission des comptes par certaines collectivités et des spécificités de leur nomenclature ne peut consolider leurs comptes avec ceux de l'Etat avec une nomenclature suffisamment détaillée.	Les commentaires 2010 et 2015 montrent par leur grande similarité que les règles et pratiques n'ont pas changé.
9	B+	C+	Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public		
	B	C	i) Étendue de la surveillance de l'administration centrale sur les agences et entreprises publiques.	Les agences et entreprises publiques font l'objet d'une supervision financière faible.	Pas de situation consolidée des risques budgétaires. Appréciation s différentes de la supervision : en 2015 prise en compte de leur éparpillement.

PI	Note 2010	Note 2015 /cadre 2005	Composante	Observations 2015	Explication /Evolution
	A	A	ii) Étendue du contrôle de l'administration centrale sur la situation budgétaire des administrations décentralisées.	Elles ne peuvent prendre d'engagements entraînant des obligations pour l'administration centrale.	Même niveau de performance en 2015 sur la base des mêmes analyses.
10	B	B	Accès du public aux principales informations budgétaires		
			i) L'administration met à la disposition du public 3 à 4 des 6 éléments d'information		Situation identique (les exigences du nouveau cadre expliquent la détérioration apparente de la notation en base 2015).
11	B	B	Préparation du budget		
	A	B	i) Existence d'un calendrier budgétaire fixe et respect du calendrier.	Un calendrier budgétaire annuel est établi et en grande partie respecté. Il laisse au moins quatre semaines (mais pas six) pour établir leurs prévisions détaillées.	Même analyse mais le temps laissé aux MDA est plus court (4 semaines au lieu de 6).
	D	D	ii) Clarté/exhaustivité des directives et participation des responsables politiques au processus de préparation des propositions budgétaires	Le CM n'intervient qu'immédiatement avant la présentation des estimations au législatif, et ne peut y apporter des ajustements	Même situation.
	A	A	iii) Approbation du budget par les autorités législatives	Il a approuvé le budget avant le début de l'exercice sur les 3 derniers	Même constatation.
12	C+	C	Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et de la politique des dépenses publiques		
	D	D	i) Prévisions budgétaires pluriannuelles et allocations fonctionnelles des fonds	Pas de prévision budgétaire pluriannuelle globale	Des tentatives de prévisions pluriannuelles existent mais ne servent pas à la préparation des budgets annuels.
	A	A	ii) Portée et fréquence de l'analyse de la soutenabilité de la dette ;	Une analyse de soutenabilité de la dette extérieure et intérieure est effectuée chaque année.	La situation est toujours excellente

PI	Note 2010	Note 2015 /cadre 2005	Composante	Observations 2015	Explication /Evolution
	C	D	iii) Stratégies sectorielles, avec états pluriannuels des coûts des dépenses de fonctionnement et d'investissement	Des stratégies sectorielles existent peut-être mais sans état suffisamment précis des coûts liés aux investissements et dépenses de fonctionnement.	Même situation.
	B	C	iv) Liens entre les budgets d'investissement et les prévisions de dépenses à moyen terme.	Les charges récurrentes ne sont dans les estimations pluriannuelles que dans un nombre limité (très significatif) de cas	Même situation.
13	B	A	Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables		
	B	A	i) Caractère clair et exhaustif des obligations fiscales et douanières.	Les dispositions législatives et réglementaires sont claires.	Analyse détaillée mais notation B peu explicite en 2010 sans doute multitude des dégrèvements, dérogations et exonérations pouvant se prêter à l'arbitraire, notamment pour les investissements. En 2015 les textes ont été revus et clarifiés.
	B	A	ii) Accès des contribuables aux informations sur les obligations fiscales et douanières, et aux procédures administratives y afférentes.	Les dispositions législatives sont accessibles au public sur les sites des administrations fiscales et douanières. Un centre d'information est disponible.	Analyse très détaillée mais notation B et non A peu explicite en 2010. La note A n'avait pas été donnée à cause, à ce qu'il semble, de l'accès difficile aux données douanières qui venaient d'être informatisées. Pour le reste, changement de la notation (méthode (peu explicite dans 2010 car les catégories d'impôts et de taxes difficiles d'accès ne sont pas explicitées)) ou amélioration réelle difficile à distinguer
	B	A	iii) Existence et fonctionnement de recours contre des décisions des administrations fiscale et douanière	De nombreuses commissions de recours existent.	Le PEFA 2010 notait que le dispositif existait mais qu'il était trop tôt pour en apprécier l'efficacité. Les investigations montrent qu'il est possible de maintenir B.
14	B+	B+	Efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt, des taxes et des droits de douane		
	B	B	i) Contrôle du système d'immatriculation des contribuables	La base RAFIC intégrée et reliée à d'autres (salaires) permet le contrôle efficace de l'immatriculation	Le système était de haute qualité mais pas relié aux systèmes pertinents de réglementation du secteur financier. Cela est toujours le cas :
	A	A	ii) Efficacité des pénalités prévues pour les cas de non-respect	Peu instruit dans 2010	Le rapport 2010 n'étudie les sanctions que par l'évolution des taxations d'office. La notation vient du dispositif

PI	Note 2010	Note 2015 /cadre 2005	Composante	Observations 2015	Explication /Evolution
			des obligations d'immatriculation et de déclaration.		de pénalités inchangé et des PEFA municipaux (Sousse et Tunis).
	B	B	iii) Planification et suivi des programmes de contrôle fiscal et d'enquête sur les fraudes.	Une note annuelle fixe les objectifs, les critères et le nombre de contrôles à réaliser. Un système informatique (SADEC) aide à identifier les contribuables.	Des cibles de résultats des contrôles sont fixées en début d'année. Les améliorations prévues en 2010 analyse multicritère, cartographie des risques sont en cours
15	A	D	Efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières		
	A	A	i) Le taux de recouvrement des arriérés d'impôt/taxes bruts, en pourcentage des arriérés en début d'exercice, recouverts au cours de l'exercice donné	Taux de recouvrement des impôts est très élevé (à partir de RAR/recettes). Mais manquent les données nécessaires à la notation sur le recouvrement des arriérés en début d'année	« Excellente performance du service des arriérés » dans le rapport 2010 mais pas de justification chiffrée. Evolution non mesurable faute d'informations en 2010 et 2015 A est maintenu mais le problème de notation subsiste (arriérés en début d'année non connus). Pour le reste, changement de méthode (peu explicite en 2010 car les catégories d'impôts et de taxes difficiles d'accès ne sont pas explicités) ou amélioration réelle difficile à distinguer
	A	A	ii) Efficacité du transfert sur le compte du Trésor des montants d'impôt, taxes et droits de douane recouverts par les administrations fiscale et douanière	Les encaisses en espèces des receveurs sont versées au compte courant postal ou à la BCT dans le délai d'un jour, les chèques transférés au CCT dans les 48 h. Ces opérations sont dans un compte de liaison avec le TGT	Le bon niveau est maintenu
	A	D	iii) Fréquence du rapprochement complet des comptes d'évaluation, des recouvrements, des fichiers des arriérés et des montants reçus par le Trésor.	RAFIC suit les impositions, recouvrements et restes à recouvrement quotidiennement. Un rapport mensuel suit les créances fiscales en souffrance	Le très bon niveau est maintenu pour les impôts seuls. Mais l'analyse 2015 intègre les recettes douanières, ce qui n'était pas le cas en 2010, dont les données sont sujettes à caution
16	C+	A	Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses		
	A	A	i) Degré de prévisibilité et de suivi des flux de trésorerie.	La DGGDCF pilote des prévisions de trésorerie avec des outils adéquats pour prévoir ses évolutions et la maîtriser.	Haute performance maintenue. L'analyse complémentaire montre que A peut être maintenu, même si les prévisions sont peu précises, l'indicateur ne prenant pas en compte leur qualité. Pas de changement sur 2010.
	B	A	ii) Fiabilité et fréquence	RAFIC suit les impositions,	Pas de modification dans la pratique.

PI	Note 2010	Note 2015 /cadre 2005	Composante	Observations 2015	Explication /Evolution
			informations périodiques fournies en cours d'exercice aux MDA sur les plafonds d'engagement de dépenses.	recouvrements et restes à recouvrer quotidiennement. Un rapport mensuel suit les créances fiscales en souffrance.	
	C	A	ii) Fréquence et transparence des ajustements des dotations budgétaires, avec décision est à un niveau supérieur à la direction des MDA.	Les modifications par virement sont nombreuses mais d'incidence globale faible, et faites de façon transparente. La LFC 2013 a eu un impact faible sur les crédits.	La notation laisse une marge d'appréciation (ajustement significatif). Le C de 2010 vient de la fréquence, liée à la nomenclature détaillée. Les données identiques dans les rapports 2010 et 2015 montrent une grande stabilité. A paraît plus appropriée.
17	A	A	Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties		
	A	A	i) Qualité de l'enregistrement des données sur la dette et des rapports s'y rapportant.	La dette est suivie exhaustivement en temps réel. Les dossiers sont exacts, complets et à jour. Les publications respectent les standards internationaux	Le niveau de qualité élevé de la gestion administrative et comptable de la dette est maintenu.
	A	A	ii) État de consolidation des soldes de trésorerie de l'administration centrale.	Les soldes de trésorerie en dinars sont centralisés quotidiennement sur le CCT, les comptes en devises consolidés avec mensuellement le CCT.	Le niveau de qualité élevé de la gestion des soldes de trésorerie est maintenu.
	A	A	iii) Mécanisme de contraction des emprunts et octroi des garanties.	Le MF est seul autorisée à émettre la dette intérieure ; plafonds fixés (intérieur et extérieur) par la LFI. Emprunts externes approuvés par CM et ratifiés par le Parlement. Plafond des garanties de l'Etat fixé par la LFI.	Le niveau de qualité élevé du mécanisme de contraction des emprunts est maintenu.
18	B+	B+	Efficacité des contrôles des états de paie		
	B	A	i) Degré d'intégration et de rapprochement des données relatives à l'état de paie et au fichier nominatif.	Le fichier nominatif du personnel des MDA est géré par INSAF interfacé avec ADEB	Changement de critère. B en 2010 car les modifications des fichiers individuels et les listes nominatives n'étaient pas reliés directement ni intégrés à INSAF (seule réserve, mais pas claire).
	A	A	ii) Modifications apportées en temps au fichier	Les modifications interviennent dans le mois selon les	La situation en 2015 est la même qu'en 2010 ; à un niveau de qualité élevé.

PI	Note 2010	Note 2015 /cadre 2005	Composante	Observations 2015	Explication /Evolution
			nominatif et à l'état de paie.	gestionnaires.	
	A	A	iii) Contrôles internes des modifications du fichier nominatif et à l'état de paie.	Les contrôles sont nombreux et serrés : paiement par virement, identifiant unique ; modification des fichiers par 4e fonctionnaires, mots de passe	La situation n'a pas changé.
	B	C	iv) Mesures de vérification de l'état de paie pour déceler les failles du système de contrôle interne et/ou des employés fantômes	Les corps de contrôle internes contrôlent les états de paie mais les modifications des applications sont faites par le CNI sans contrôle du CGFP. Le système n'a pas fait l'objet d'un contrôle externe depuis plusieurs années	La détérioration de la note est due à une investigation plus approfondie des évaluateurs (au-delà des contrôles internes des états de paie par le corps d'inspection).

PI	Note 2010	Note 2015 /cadre 2005	Composante	Observations 2015	Explication /Evolution
C (II) PREVISIBILITE ET CONTROLE DE L'EXECUTION DU BUDGET					
19	B	C+	Mise en concurrence, utilisation optimale des ressources et contrôles de la passation des marchés publics		
	C	D	i) Preuve de l'utilisation d'une mise en concurrence pour les MP de montant excédant le seuil national	Pas de données pour évaluer la procédure faute de système d'information adapté.	Les données disponibles montrent une bonne performance mais n'incluent pas tous les marchés supérieurs au seuil.-Méthode de notation différente.
	A	NN	ii) Etendue de la justification de modes de passation basé sur une approche moins concurrentielle.	D'autres méthodes moins concurrentielles sont, en cas d'utilisation, justifiées conformément à des exigences réglementaires claires, mais les informations pour l'établir n'ont pas été apportées. .	Les cas de recours aux méthodes moins concurrentielles sont bien définis par le code des marchés publics mais les informations pour le montrer manquent. .
	C	A	iii) Existence et fonctionnement d'un mécanisme d'enregistrement	Un mécanisme de traitement des réclamations est sous le contrôle d'un organisme	Amélioration réelle : mise en place d'un nouvel organe par le décret du 13 mars 2014.

PI	Note 2010	Note 2015 /cadre 2005	Composante	Observations 2015	Explication /Evolution
			et de traitement des réclamations.	externe, avec possibilité pour le public d'accès aux données.	
20	B+	A	Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales		
	A	A	i) Efficacité des mesures de contrôle des engagements de dépenses.	Le CF atteste la disponibilité des crédits, la correcte imputation, l'habilitation de l'ordonnateur, le respect du code des MP ; assoupli en 2012 par contrôle hiérarchisé.	Même situation.
	B	A	ii) Exhaustivité, pertinence et clarté des autres règles/procédures de contrôle interne	Les règles de la dépense sont fixées par des textes couvrant toutes les opérations et clairs Les procédures dérogatoires sont expressément limitées.	La note B et non A dans le rapport 2010 n'est pas justifiée (la seule réserve est l'absence de transmission par la HCCAF d'un rapport sur les écarts relevés par les 3 instances supérieures dans l'application des règles de traitement de la dépense publique - qui devrait porter sur iii)). La situation ne semble pas avoir changé.
	A	A	iii) Degré de respect des règles de traitement et d'enregistrement des transactions	La procédure est respectée et le recours aux procédures dérogatoires est limité.	Le respect des règles de contrôle interne reste élevé. La procédure est respectée, les exceptions autorisées et justifiées. Il serait possible de diminuer la note 2010 pour la non transmission d'un rapport sur le respect des procédures (voir i)
21	B	B	Effectivité du système de vérification interne		
	B	B	i) Couverture et qualité de la vérification interne	Le programme de travail du CGF qui, avec le CGSP, a un rôle clé, n'est pas public et n'a pas été transmis à la mission. Les rapports de mission sont confidentiels.	Même situation.
	B	B	ii) Fréquence et diffusion des rapports		Même situation.
	B	B	iii) Suite donnée par les responsables aux conclusions de la vérification	Le HCCAF suit les suites des vérifications, moins de 50% suivies en N+1.	Même situation.
22	B+	B+	Régularité et respect des délais pour les opérations de rapprochement des comptes		
	A	A	i) Régularité du rapprochement bancaire.	Le rapprochement se fait au moins mensuellement dans les 4 semaines	Même situation. La note méthodologie 2015 est-B à cause d'un calibrage plus strict.
	B	B	ii) Régularité du	Les rapprochements et	Même situation. Les notes des

PI	Note 2010	Note 2015 /cadre 2005	Composante	Observations 2015	Explication /Evolution
			rapprochement et de l'ajustement des comptes d'attente et d'avances.	ajustements se font au moins tous les ans, dans les deux mois de la fin de période. Certains ont des soldes reportes anciens	composantes correspondantes de la méthodologie 2015 (PI-26) sont B et C à cause d'un calibrage plus strict.
23	B	A	Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation de services primaires		
			Les unités de prestations de services primaires (écoles et centre de santé) sont des EPA soumis à la comptabilité publique. Leurs opérations sont faites par ADEB et y sont enregistrées. Ils font l'objet d'une publication annuelle agrégée dans la loi de finances (et de règlement).		La note 2010, B, vient d'une raison sortant du champ de l'indicateur (information sur « la traduction/transformation des ressources budgétaires et humaines en services prestés ») et d'un raccordement encore partiel des unités de base à ADEB. En 2015 A car il les couvre toutes. L'annexe F à la LFI en fournit les données agrégées.
24	B+	C+	Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année		
	A	C	i) Portée des rapports en termes de couverture et de compatibilité avec les prévisions budgétaires	Des rapports sur l'exécution de la loi de finances sont publiés mensuellement. Ils permettent la comparaison avec les prévisions budgétaires (annuelles) à un certain niveau d'agrégation (pas au niveau le plus fin). Mais l'exécution est saisie au stade de l'ordonnancement mais pas de l'engagement.	La situation n'a pas changé .Dégradation seulement apparente la comparaison ne se faisait pas « à un certain niveau d'agrégat » en 2010, interprétation large (certains agrégats pour B, tous pour A). Pour la présentation de l'exécution à l'engagement, (ici en i) dans le PEFA 2005 et non en iii) comme dans le 2015) les évaluateurs font une erreur (le rapport 2015 la disant manquante) la note devrait être C comme en 2015.
	B	B	ii) Emission dans les délais des rapports	Les rapports d'exécution sont publiés dans les 6 semaines.	La situation n'a pas changé, en 2010 délai de publication de 4 à 6 semaines.
	A	A	iii) Qualité de l'information	Les rapports mensuels sur l'exécution budgétaire sont très complets (évolution de l'encaissement des recettes (recettes propres, ressources d'emprunts et des fonds du trésor), paiement des	Le rapport sur l'exécution de la loi de finances reste très complet, comme il l'était déjà en 2010. (La différence avec la notation de l'indicateur correspondant de 2015 (B) est due au fait que celle-ci intègre la nécessité nouvelle de présenter les informations d'exécution au stade de l'engagement et plus seulement au stade de l'ordonnancement, condition qui était dans i) en base 2005.)

PI	Note 2010	Note 2015 /cadre 2005	Composante	Observations 2015	Explication /Evolution
				dépenses (fonctionnement, investissement, remboursement du principal et intérêt de la dette), solde budgétaire et son financement).	
25	C+	D+	Qualité et respect des délais des états financiers annuels		
	C	C	i) État complet des états financiers	Des états financiers annuels consolidés sont préparés notamment pour la loi de règlement à partir des comptabilités des ordonnateurs et des comptables publics. Les informations sont complètes sauf celles sur les actifs et passifs, faute de comptabilité patrimoniale.	La présentation des états consolidés demeure incomplète sur les actifs et passifs.
	C	D	ii) Soumission dans les délais des états financiers	Les états financiers ne sont pas présentés à la Cour des comptes dans les 15 mois après la clôture de l'exercice.	Léger allongement des délais faisant passer le seuil des 15 mois séparant C de D. De fin de mars le dépôt passe à début avril et mai.
	B	C	iii) Les normes comptables utilisées	Elles assurent la cohérence et la comparabilité des rapports dans le temps.	Aucune modification réelle par rapport à 2010, changement d'appréciation pour la notation.

PI	Note 2010	Note 2015 /cadre 2005	Composante	Observations 2015	Explication /Evolution
C(IV) SURVEILLANCE ET VERIFICATION EXTERNE					
26	D+	D+	Etendue, nature et suivi de la vérification externe		
	D	D	i) Etendue de la vérification effectuée (y compris le respect des normes d'audit)	Les vérifications ont une couverture plus importante mais ne mettent pas en évidence les questions majeures	Le champ de couverture des vérifications reste le même, elles ne mettent toujours pas en évidence les questions majeures systémiques
	A	D	ii) Présentation dans les délais des rapports de vérification au parlement.	Les rapports de vérification sont présentés au Parlement au-delà des 12 mois de la fin de période ; les états financiers au-delà des 12 mois de leur réception par l'ISC.	Pas de changement. Erreur sur le champ de la composante en 2010, il faut vérifier dans quel délai les rapports de vérification (pas de règlement du budget) de la Cour de comptes sont présentés au Parlement.
	A	A	iii) Preuve du suivi	Preuve manifeste d'un	Le suivi des recommandations se fait

PI	Note 2010	Note 2015 /cadre 2005	Composante	Observations 2015	Explication /Evolution
			des recommandations des vérificateurs.	suivi effectif et dans les délais	dans les mêmes conditions par le HCCAF.
27	A	C+	Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif		
	A	B	i) Portée de l'examen par le parlement.	Le contrôle parlementaire porte sur les politiques budgétaires et agrégats pour l'année à venir et les estimations détaillées des dépenses et recettes.	Le contrôle parlementaire ne porte pas sur le cadre budgétaire et les priorités à moyen terme. Le budget présenté au Parlement n'est pas encore dans une perspective à moyen terme. Il n'y a pas eu de dégradation, la notation antérieure n'est pas exacte, il n'y avait pas de pluri annualité.
	A	C	ii) Mesure dans laquelle les procédures du parlement sont bien établies et respectées.	Il existe des procédures pour l'examen du budget par le parlement, mais incomplètes et partiellement observées.	La dégradation de la note vient de la période transitoire où les procédures de l'Assemblée Nationale Constituante étaient régies par un règlement du 20 janvier 2012. La commission de l'ARP investie le 4 décembre 2014, l'a utilisé et a examiné en profondeur les principaux éléments PLF 2015, et plus sommairement les autres.
	A	A	iii) L'adéquation du temps imparti au parlement pour examiner le PLF	Le parlement dispose d'au moins deux mois pour examiner les projets de budget.	Mêmes délais maintenus et respectés
	A	A	iv) Les règles régissant les modifications au budget autorisent des réallocations importantes	Des règles claires de modification du budget en cours d'exercice par l'exécutif, existent, fixent des limites strictes aux modifications et sont observées systématiquement.	Mêmes règles maintenues, en attendant le vote de la nouvelle LOB. Ces règles sont observées de manière systématique.
28	C	D	Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif		
	C	D	i) Respect des délais pour l'examen des rapports de vérification par le parlement	L'examen des rapports de vérification par le parlement ne se fait pas (contrôle) ou se fait dans des délais supérieurs à 12 mois.	La dégradation de la note est apparente, ce n'est pas une baisse de la performance. Elle vient de l'interprétation du cadre dans le rapport 2010 où les rapports pris en compte sont les rapports de missions de contrôle externes, non pas les lois de règlements. Dans la période sous revue les rapports qui ont été soumis sont les rapports 2010 à 2012. Le rapport 2013 n'a pas encore été produit.
	C	D	ii) Ampleur des auditions du parlement	Il n'y a pas d'audition	La dégradation de la notation tient uniquement à une appréciation différente des évaluateurs. (La note C en 2010 venait d'observations ne paraissant pas l'assurer.)
	C	D	iii) Formulation de recommandations par le parlement et	Le Parlement ne formule pas de recommandations.	La dégradation de la notation tient uniquement à une appréciation différente des évaluateurs. (La note C en

PI	Note 2010	Note 2015 /cadre 2005	Composante	Observations 2015	Explication /Evolution
			suite donnée par l'exécutif.		2010 venait d'observations ne paraissant pas l'assurer.)

PI	Note 2010	Note 2015 /cadre 2005	Composante	Observations 2015	Explication /Evolution
BAILLEURS					
D1	D+	D+	Prévisibilité de l'appui budgétaire		
	B	B	i) Ecart annuel entre l'appui budgétaire effectif et les prévisions communiquées par les bailleurs au moins six semaines avant la présentation du PLF au parlement	i) Au cours des trois derniers exercices (2006, 2007 et 2008), l'appui budgétaire direct effectif n'a été qu'une seule année inférieur de plus de 10% aux prévisions.	Ces informations quantitatives n'ont pas été collectées car pas nécessaires en méthodologie 2015. Un examen auprès de la BM, BAD et de l'UE montre que le résultat serait équivalent sur la période 2011-2013.
	D	D	ii) Respect des délais de décaissements par les bailleurs en cours d'exercice	ii) Les critères de C ne sont pas remplis avec des retards effectifs des décaissements pondérés de plus de 50% en 2006 et 2007.	Même situation. Cf. supra.
D2	B	B	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		
	B	B	i) État complet et respect des délais dans la communication par les bailleurs de fonds des prévisions budgétaires à l'appui des projets.	Les bailleurs les plus importants, BAD, UE, BM et AFD donnent des estimations de décaissement de l'aide-projet pour N+1 au moins trois mois avant le début d'exercice. Celles de la BM et l'AFD sont conformes à la classification budgétaire	Même situation
	B	B	ii) Fréquence et portée des rapports des bailleurs de fonds sur les flux réels à l'appui des projets.	BM, AFD et BEI fournissent des rapports trimestriels des décaissements sur les projets au budget ou rendent accessible l'information. Pour la BAD et l'UE elle est disponible sur	Même situation

PI	Note 2010	Note 2015 /cadre 2005	Composante	Observations 2015	Explication /Evolution
				demande. Le reporting couvre au moins 70% des projets	
D-3	C	C	Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales.		
			Plus de 50% des fonds versés au titre de l'aide sont gérés conformément aux procédures nationales (situation 2008)	La situation n'a pas évolué par rapport à 2010 avec l'essentiel de l'aide gérée conformément aux procédures nationales en excluant les procédures de passation des marches. En pondérant ces éléments, B n'est pas atteint.	

Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées

Assemblée des représentants du Peuple

- M. Moshe Hassen (Député)
- M. Housseem Bounenni (Député)
- M. Hédi Ben Braham (Député)
- M. Mongi Rahoui (Député)
- Mme Olfa Soukri (Député)

Cour des Comptes

- M. Abdellatif Kharrat (Premier Président)
- M. Noureddine Zaouali (Président de Chambre)
- Mme Fadhila Gargouri (Président de Chambre)
- Mme Hend Gongi (Président de Chambre)
- M. Amor Tounakti (Président de Chambre)
- M. Abdellatif Chebbi (Conseiller)

Direction générale de la prévision (MDICI)

- Mme Raja Boulabiar (Directrice)
- M. Saber Sellami

Haute Instance de la commande publique (HAICOP)/Observatoire national des marchés publics (Présidence du gouvernement)

- Mme Rim Zehri (Directeur en charge de l'ONMP)
- Mme Sonia Ben Salem (Tuneps)
- M. Anis Ouselati
- M. Habib Dridi
- M. Mourad Kaouel
- Mme Najla Bohli (ONMP)
- Mme Samira Fendri

Comité des contrôleurs d'Etat (CCE - Présidence du Gouvernement)

- M. Abdenacer Ben Hmida (Chef du CCE)
- M. Fethi Chafroud

Contrôle général des services publics (CGSP-Présidence du Gouvernement)

- M. Slim Hentati (Président du Corps du Contrôle Général des Services Publics)
- Mme Moufida Aloui

- M. Nizar Kharbeche

Direction générale du contrôle des dépenses publiques (DGCDP- Présidence du Gouvernement)

- M. Sabri Boukthir
- M. Mourad Nsiri
- M. Mohamed Gasmi

Direction générale des ressources et équilibres (DGRE- Ministère des Finances)

- M. Abdelmalek Saadaoui (DG de la DGRE)
- M. Lotfi Ouhibi (DGRE)
- Mme Ibtissem Ben Algia (DGRE)
- M. Anis Marouani (DGRE)
- Mme Saoussen Boumaiza (DGRE)
- M. Salah Smiri (DGRE)
- Mme Selma Chaouch (DGRE)

Comité général d'administration du budget de l'Etat (CGABE- Ministère des Finances)

- M. Zouhair Atallah (DG du CGABE)
- M. Assad Khalil (CGABE)
- Mme Dorsaf Khedimi (CGABE)
- M. Tarek Ben Haj Salah (CGABE)

Unité de gestion du budget par objectifs (GBO- Ministère des Finances)

- M. Adnene Gallas (DG GBO)
- Mme Rym Kanzari (GBO)
- M. Bedri Djebbi (GBO)

Direction générale de la comptabilité publique et du recouvrement (DGCPR - Ministère des Finances)

- M. Med Ridha Ourir (Trésorier Général)
- Mme Hlima bhar (Chef d'Unité)
- Mme Noura Dougui (Directrice à la Paierie Générale)
- Mme Emma Gueddiche (DGCPR)
- M. Mansour Benrebah (DGCPR)
- M. Kamel Ourimi (DGCPR)
- M. Mohamed Lazhar Mazigh (DGCPR)
- M. Gasmi Abdelbasset (DGCPR)

Direction générale de la gestion de la dette et de la coopération financière (DGGDCF- Ministère des Finances)

- Mme Kawther Babia (DG/DGGDCF)
- Mme Kalthoum Bouhlal
- Mme Dhekra Askri
- M. Abdelhafidh Rebai
- M. Raouf Rouached
- Mme Karima Rizk
- M. Hafedh Naziha
- M. Hichem Bdiri

Direction générale des études et de la législation fiscale (DGELF - Ministère des Finances)

- Mme Moufida Romdhane (Directrice de la DGELF)
- Mme Asma Messaoudi (DGELF)
- Mme Sihem Nemsia (DGELF)
- M. Walid Loussaif (DGELF)
- M. Mondher Ben Brahim (DGELF)

Direction générale des impôts (DGI- Ministère des Finances)

- M. Moez Daldoul (DGI)
- M. Chaker Drissi (DGI)
- M. Moez Daghfous (DGI)
- Mme Leila Guettah (DGI)

Cellule de la conjoncture économique, des Etudes et du suivi des réformes financières (CCEESRF -MF)

- M. Ferjani Doghmane (DG de la CCEESRF)
- Mme Hella Ben Salah (CCEESRF)

Direction générale des participations (DGP- Ministère des Finances)

- M Mohamed CHOUIKHA, directeur général
- Mme Chedia Dhieb (DGP)

Direction générale d’audit et de suivi des grands projets (DGASGP -Ministère des Finances)

- M. Samir Belaïd (DG de la DGASGP)

Direction générale de partenariat public-privé (DGPPP- Ministère des Finances)

- M. Atef Masmoudi (DGPPP)

- M. Khaled Chalghoumi (DGPPP)

Contrôle général des finances (CGF- Ministère des Finances)

- M. Lassad Bouattour (DG du CGF)
- M. Lotfi Hbaieb
- M. Ahmed Benkhedher
- Mme Fattoum Oueslati
- M. Ahmed Mosbeh
- Mme Raja Lahmadi
- M. Sadok Saidani

Centre informatique du ministère des finances (CIMF) du Ministère des Finances

- M. Ali Sfar (Directeur au CIMF)
- M. Ali Bejaoui (Directeur au CIMF)
- M. Anis Barguellil (CIMF)

Direction générale des affaires financières, des équipements et du matériel (DGAFEM - Ministère des Finances)

- M. Kaïs Rziga (DG de la DGAFEM)
- Mme Aicha Neffati (DGRH)
- Mme Amina Ben Salem (Sous-Directeur RH)
- M. Rafik Khmissi (Sous-Directeur du suivi de l'exécution du Budget)
- Mme Asma Maazaoui
- M. Haithem Nachwen
- M. Ezzeddine El Arbi
- Mme Afef Laifi

Direction générale des ponts et chaussées (DGPC- Ministère de l'Équipement)

- M. Slah Zouari (DG de la DGPC)
- M. Hichem Ezzine

Direction Générale de recensement des biens publics (Ministère des Domaines de l'Etat et des Affaires Foncières)

- Mme Najet Ben Ammar
- M. Ghalousi

Ministère de l'éducation

- M. Mondher Dhouib

- M. Sami Mansouri
- Mme Samia Zayani
- M. Bouzid Nsiri
- M. Belhassan Thameur
- Mme Sihem Abidi
- M. Houcine Jouini
- M. Skander Ghenia
- M. Mongi Mabrouk
- M. Taha Khsib

Haut comité du contrôle administratif et financier (HCCAF)

- M. Ahmed Adhoum (Président du HCCAF)
- Mme Imen Essid
- M. Med Khalil Nouri

Centre national de l'informatique (CNI)

- M. Fethi Chouchi (Coordinateur)
- M. Mondher Karma

Annexe 3 : Sources des données et documents utilisés

Textes fondamentaux

Loi n° 59-57 du 1^{er} juin 1959 portant promulgation de la Constitution de la République Tunisienne ;
 Constitution de la République Tunisienne promulguée le 27 janvier 2014 ;
 Code de la comptabilité publique ;
 Loi organique n° 2004-42 du 13 mai 2004 modifiant et complétant la Loi organique n° 67-53 du 8 décembre 1967.

Budget

Loi n° 2010-58 du 17 décembre 2010 portant loi de finances pour l'année 2011 ;
 Loi n° 2011-7 du 31 décembre 2011 portant loi de finances pour l'année 2012 ;
 Loi n° 2012-27 du 29 décembre 2012 portant loi de finances pour l'année 2013 ;
 Budgets économiques 2013 et 2014 ;
 Projet de loi de finances 2015 ;
 Circulaire de préparation du budget 2015 ;
 Tableau du calendrier budgétaire ;
 Correspondance du Ministre des Finances pour commencer la préparation du budget 2015 ;
 Tableau de bord de conjoncture : résultats définitifs 2012, janvier 2013, Ministère du développement régional et de la planification (DG Secteurs Productifs)
 Ventilation des dépenses de fonctionnement 2011, 2012 et 2013 par nature économique ;
 Dépenses par catégorie de 2011 à 2013 ;
 Ventilation des dépenses budgétaires par nature économique 2011 à 2013 ;
 Statistiques sur les mouvements de crédits Titre I et Titre II 2013 et 2014 ;
 Tableaux d'exécution des budgets de fonctionnement par département, 2011 à 2013 ;
 Tableaux d'exécution des budgets de développement par département, 2011 à 2013 ;
 Tableaux sur l'exécution des budgets par partie, 2011 à 2013 ;
 Recettes fiscales recouvrées par catégorie de 2011 à 2013
 Note sur la gestion et le suivi du recouvrement des recettes fiscales et non fiscales ;
 Les grandes orientations du projet de la nouvelle loi organique du budget de l'Etat ;
 Version provisoire n° 1 de la loi organique du budget de l'Etat, mai 2014 ;
 Version provisoire de la loi organique du budget de l'Etat, 19 octobre 2015 ;
 Guide méthodologique pour l'élaboration du cadre de dépenses à moyen terme (CDMT).

Comptabilité publique, contrôle et trésorerie

Présentation de la Direction Générale de la Comptabilité Publique et du Recouvrement ;

Projet de loi de règlement 2011 ;

Projet de loi de règlement 2012 ;

Note sur les vérifications des comptabilités, mise en état d'examen des comptes de gestion, préparation et transmission du compte général de l'administration des finances et du projet de loi de règlement ;

Note sur la comptabilisation des recettes ;

Note sur l'évolution des recettes fiscales ou non fiscales de 2011 à 2013 ;

Note sur la gestion des actifs publics ;

Données sur les délais réels et réglementaires de présentation du CGAF et de la loi de règlement ;

Evolution des comptes d'avance et d'attente de 2010 à 2013,

Note sur le fonctionnement des comptes d'attente et d'avances,

Note sur le fonctionnement des régies d'avance,

Note sur les orientations stratégiques pour la modernisation du système comptable de l'Etat,

Projet de décret fixant la composition et les modalités de gestion du conseil national des normes des comptes publics,

La comptabilité actuelle et ses limites,

Les perspectives de la nouvelle comptabilité, 30 octobre 2012 ;

Rapport sur l'expérimentation de la partie double à la PGT, octobre 2014 ;

Note sur l'état d'avancement des études sur la modernisation du système comptable de l'Etat, Mars 2015 ;

Extrait de la Loi de Finances 2014 (Création CNNCP et révision du système comptable)

Note sur la qualité de service à la DGCPN ;

Note commune sur le programme qualité de service label accueil ;

Cadre de performance de la DGCPN ;

Cadre de performance pour 2014 du programme comptabilité publique ;

Note sur le système comptable de l'Etat et les perspectives de réforme ;

Note sur la centralisation des encaissements ;

Note sur les délais de paiement des dépenses publiques et statistiques sur les rejets des dépenses ;

Note sur les arriérés de dépenses (reste à payer)-paiements selon les procédures habituelles ou exceptionnelles ;

Instruction générale n° 8 du 12 décembre 1985 attributions et gestion financière et comptable de la Paierie générale de Tunisie ;

Décret n°83-180 du 24 février 1983 complétant le décret n° 70-572 du 20 novembre 1970 nomenclature des dépenses qui peuvent être payées par voie d'avances de trésorerie ;

Note sur le processus mis en place pour appuyer l'intégrité des données financières ;

Décret n° 2012-2878 du 19 novembre 2012 relatif au contrôle des dépenses publiques ;

Instruction générale n° 1 du 02 janvier 1993 relative à RAFIC et à l'informatisation de la gestion des opérations de trésorerie et de règlement dans les Recettes particulières des finances ;

Note commune n° 7 du 02 janvier 1986, paiement des bons de caisse pour le compte du Payeur général et des Receveurs régionaux ;

Guide de procédures relatif à la direction générale de contrôle des dépenses publiques ;

Décret n° 2013-5093 du 22 novembre 2013 relatif au comité du contrôle d'Etat relevant de la présidence du gouvernement et fixant le statut particulier de ses membres ;

Guide de vérification des services publics ;

Statistiques de contrôle fournies par le HCCAF ;

Projet de décret relatif à l'organisation et aux modalités de fonctionnement du HCCAF ;

Note sur le système de contrôle administratif et financier et du suivi préparée par le HCCAF ;

Loi n° 93-50 du 3 mai 1993 et Décret n° 93-906 du 19 avril 1993 relatifs au HCCAF ;

Note sur les comptes du gouvernement à la Banque Centrale de Tunisie – 25/08/2015 ;

Rapport annuel de la Banque Centrale de Tunisie de 2014 ;

Note de la Banque Centrale de Tunisie sur l'évolution de la conjoncture économique, juillet 2015.

Collectivités locales :

Extrait de l'état des collectivités locales et établissements publics soumis au code de la comptabilité publique ;

Note critères de répartition du fonds commun des collectivités locales et procédures d'octroi aux collectivités locales ;

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 ;

Note sur les collectivités locales : préparation du budget, prévisions et réalisations budgétaires ;

Note sur les ressources des collectivités locales de 2011 à 2013

Systèmes informatiques

Note système informatique RAFIC ;

Note système informatique ADEB ;

Note système ADEB EPA ;

Présentation du système ADEB.

Gestion des actifs et passifs

Livre « Le régime général de la sécurité sociale en Tunisie » Mohamed El Hédi Ben Abdallah ;

Liste des établissements publics à caractère non administratif considérés comme entreprises publiques ;

Procès-verbal du CMR du 02-10-2013 ;

Liste des projets par secteur ;

Note sur l'étude des grands projets ;

Note sur les activités de la DGASGP ;

Note sur la gestion financière et comptable et la supervision des établissements publics ;

Loi n° 89-9 du 1er février 1989 relative aux participations et entreprises publiques ;

Décret n° 2002-2197 du 7 octobre 2002 relatif aux modalités d'exercice de la tutelle des entreprises publiques, à l'approbation de leurs actes de gestion, à la représentation des participants publics dans leurs organes de gestion et de délibération et à la fixation des obligations mises à leur charge ;

Listes des EPNA et des entreprises publiques ;

Note sur les participations directes de l'Etat dans les entreprises en activité ;

Instruction générale n° 186/75/SG/BUDGET II code de la comptabilité publique, comptabilité matières des biens meubles et immeubles appartenant à l'Etat ;

Nomenclature des biens meubles de l'Etat ;

Rapport de 2012 sur l'analyse de la viabilité de la dette.

Administration

Composition du gouvernement et sites des ministères ;

Liste des structures du ministère des finances ;

Organisation de la présidence du gouvernement ;

Organisation du ministère du développement de l'investissement et de la coopération internationale.

Réforme GBO

Présentation des fonctionnalités principales du système d'information GBO, volet performance ;

Présentation du système d'information de suivi des indicateurs de performance « SI performance »

Circulaire du chef du gouvernement sur la préparation du cadre de performance des politiques publiques (budget 2013) ;

PAP 2015 du Ministère de l'éducation ;

Définition des concepts de la performance ;

Rôle et attributions des structures intervenant dans les programmes ;

Structuration du rapport annuel de performance ;

Les discussions du budget et de la performance ;

L'organisation du dialogue de gestion ;

Note commune sur la performance ;

Note commune sur le déploiement de la performance ;

Synthèse des travaux du groupe thématique GBO sur la nomenclature budgétaire ;

Note de présentation du projet de nomenclature budgétaire des dépenses de l'Etat ;

Rapport intérimaire trimestriel n° 14 du projet de jumelage, 03/2015 ;

Présentation sur les perspectives de la réforme GBO ;

Schéma directeur de développement d'une gestion budgétaire par objectifs en Tunisie, mars 2009 ;

Présentation de Frank Mordacq au séminaire à mi-parcours sur la réforme GBO, 16 septembre 2014 ;

Arrêté du chef de gouvernement du 28 novembre 2013, portant les modalités de programmation annuelle des dépenses et de visa pour les ministères expérimentateurs de la GBO ;

Projet de gestion du budget par objectifs : changements nécessitant des adaptations d'INSAF.

Passation de Marchés

Arrêté du Chef de gouvernement du 28 janvier 2015, modalités relatives au registre d'information, à la fiche de suivi et à la liste et modèles des données demandées dans le cadre du recensement des marchés publics, modalités et délais de collecte ;

Statistiques sur les marchés publics passés par les ministères aux premier et deuxième semestres 2014 ;

Statistiques sur la répartition des marchés passés par l'administration centrale de 2011 à 2014 ;

Note de la Haute Instance de la commande publique (HAICOP) sur la description du système actuel du suivi de l'efficacité et de l'efficacités du système de passation des marchés publics.

Organismes internationaux

Rapport sur l'évaluation du système national de passation des marchés publics en Tunisie de juin 2012 (BAD) ;

Rapport de l'examen par l'OCDE du système de contrôle et d'audit : gestion des risques des institutions publiques, 2014 ;

Rapport OCDE: Strengthening fiscal transparency for better public governance in Tunisia, 2013;

Deux rapports du FMI transmis par l'administration tunisienne: Moderniser la gestion des finances publiques (en Tunisie), octobre 2013, Approfondir les réformes de la gestion des finances publiques en Tunisie, juillet 2014 ;

Rapport du FMI 14/277 : Quatrième revue de l'accord de confirmation, novembre 2014 ;

Rapport du FMI 14/362: Fifth review under the stand-by arrangement, décembre 2014;-

Rapport du FMI 12/255 : Tunisia 2012 Article IV consultation, septembre 2012 ;

Rapport Banque Mondiale, CFAA Tunisie ;

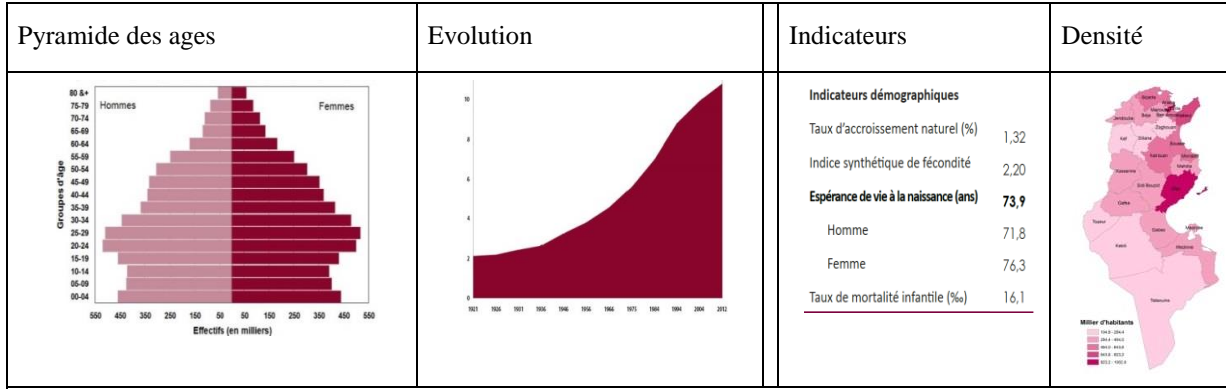
Rapport Banque Mondiale : MENA Economic Monitor, octobre 2014 ;

Rapport BM: La gestion des investissements publics en Tunisie, mars 2014 ;

Rapport Banque Mondiale : Pour une meilleure gouvernance des entreprises publiques, Mars 2014.

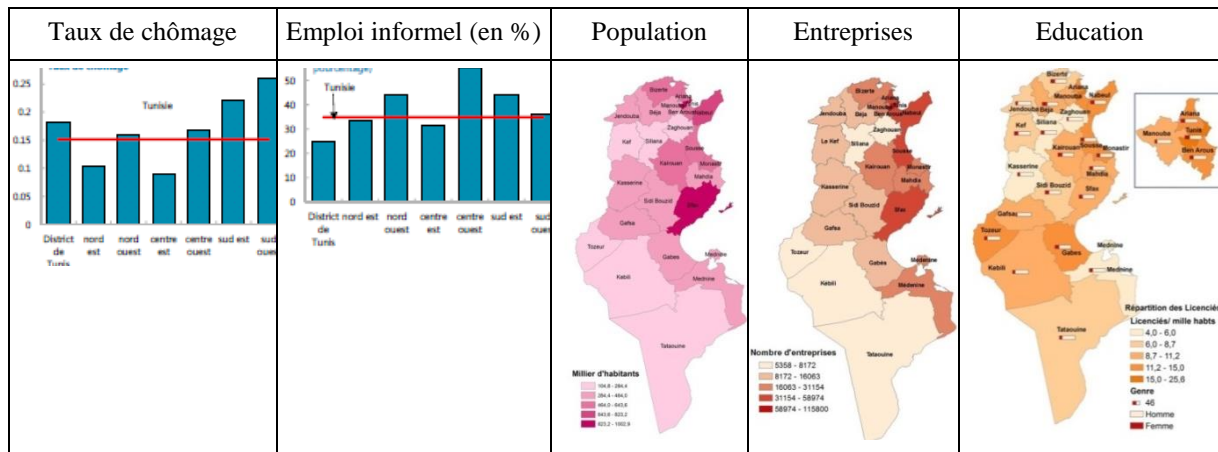
Annexe 5 : Compléments aux sous-sections 2.1 et 2.2 ; \$1 à \$10 données économiques et financières

\$1 Population



Source : INS

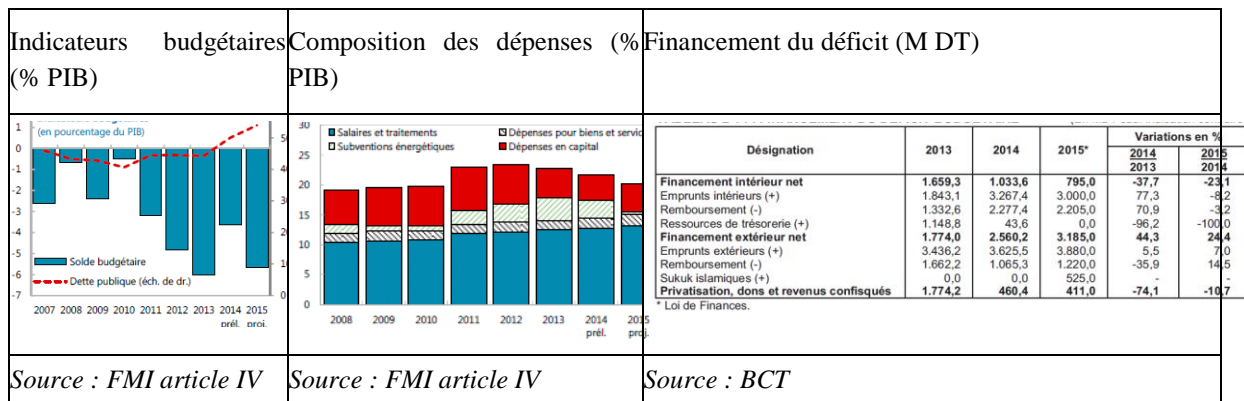
\$2 Disparités régionales



Source : INS retraitement FMI

Source : INS

\$3 Finances publiques

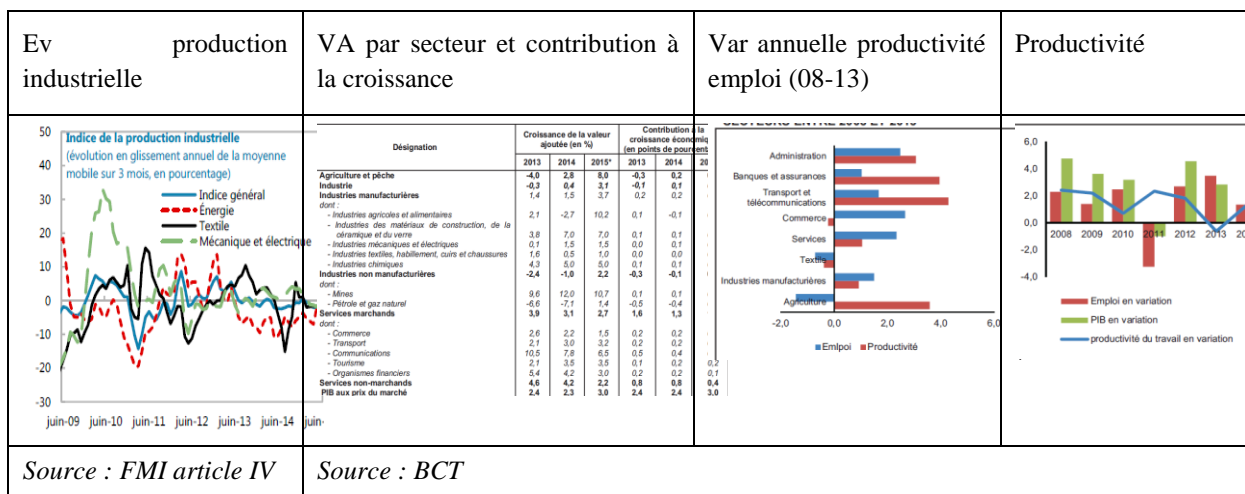
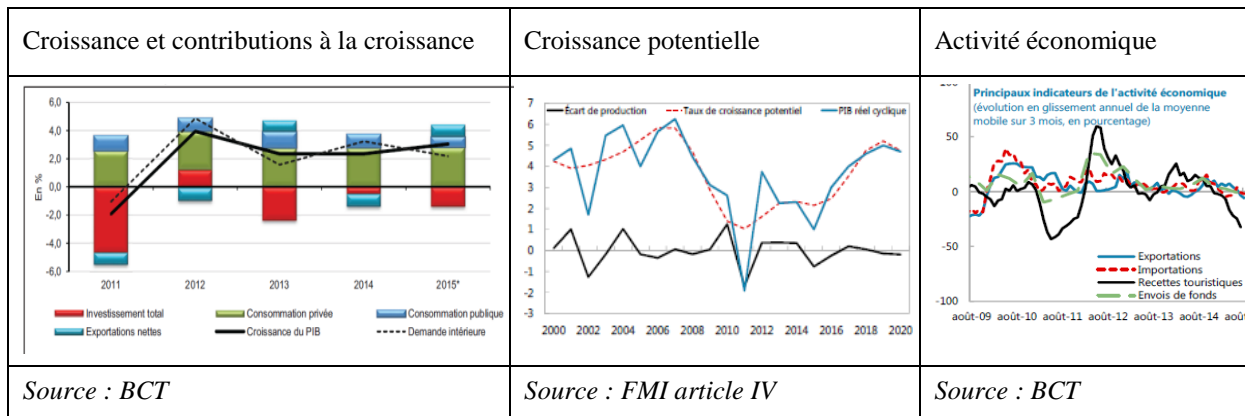


Source : FMI article IV

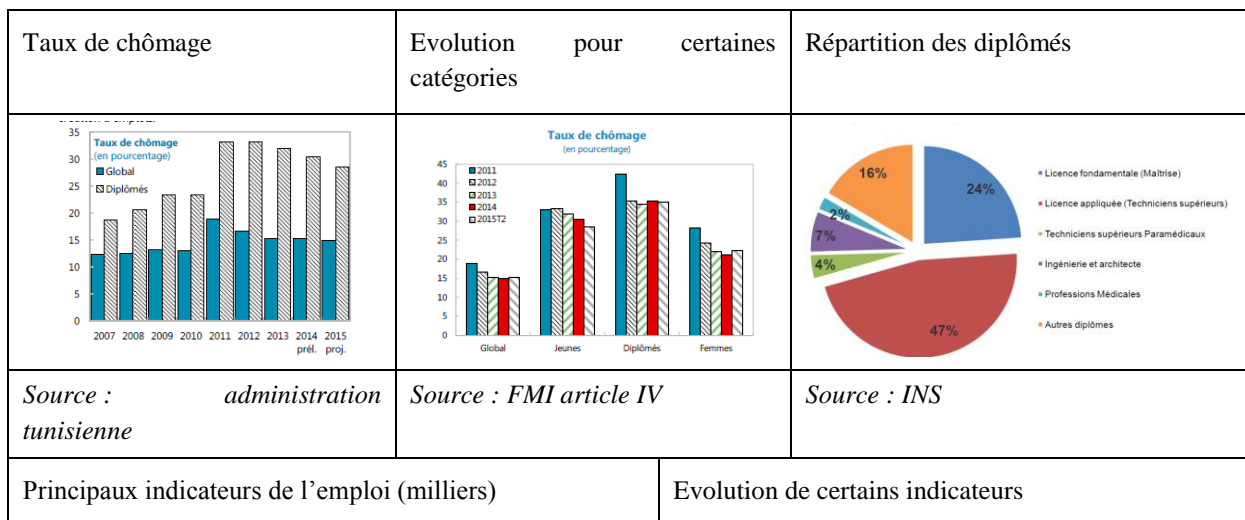
Source : FMI article IV

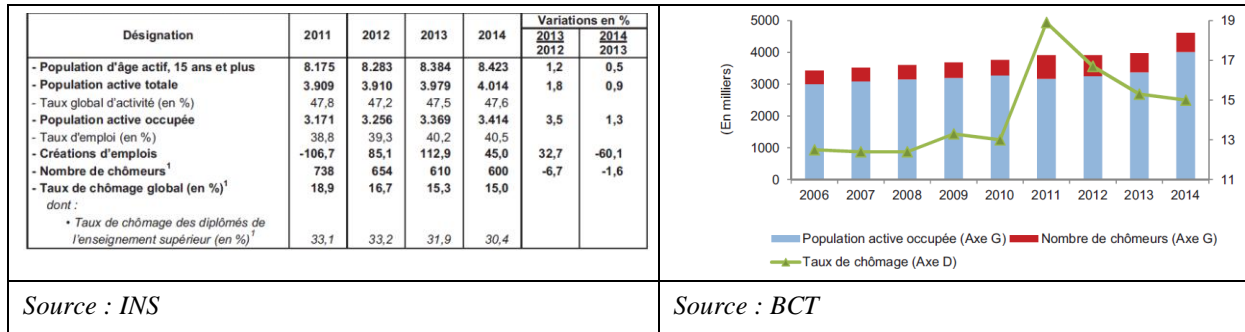
Source : BCT

\$4 Croissance

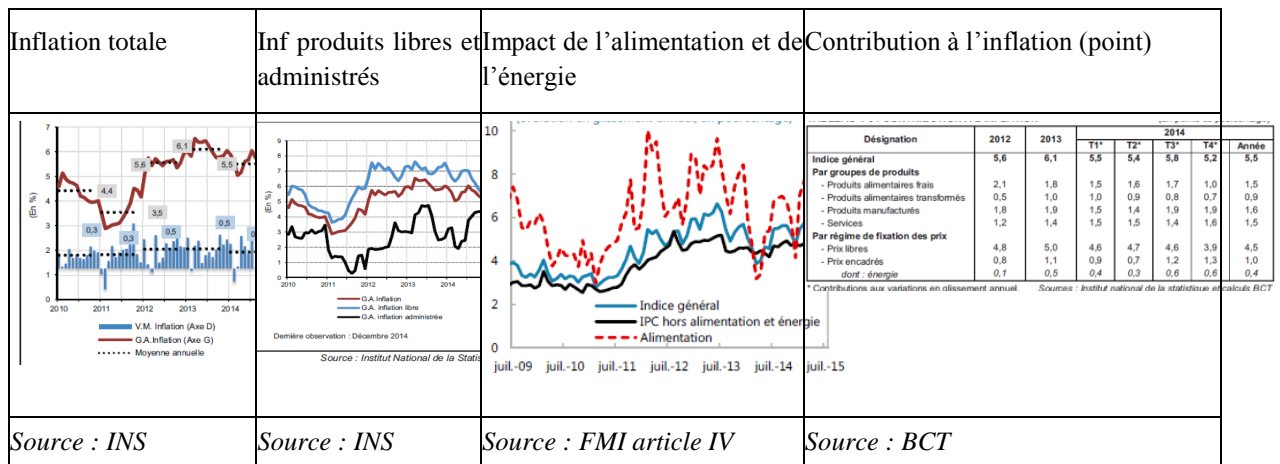


\$5 Chômage

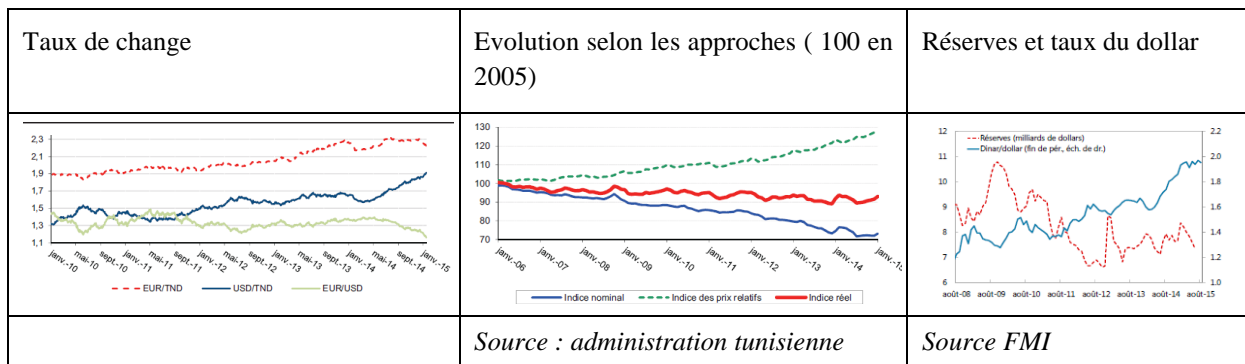




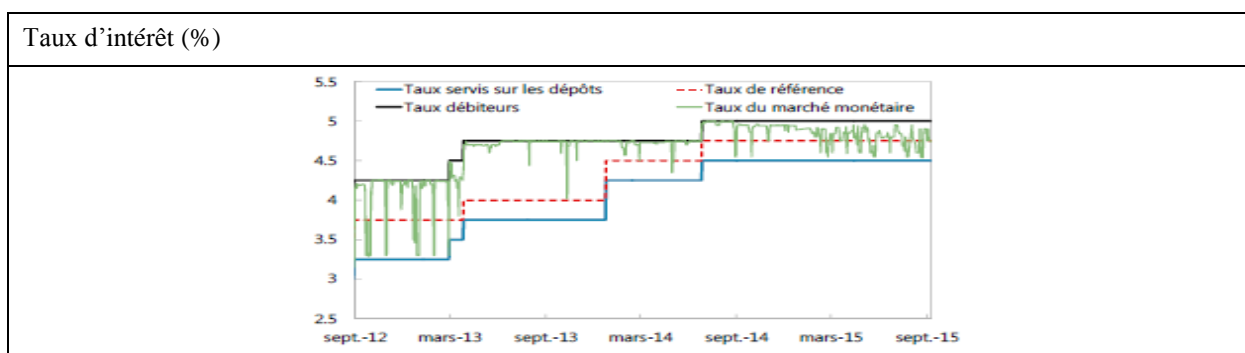
\$6 Inflation

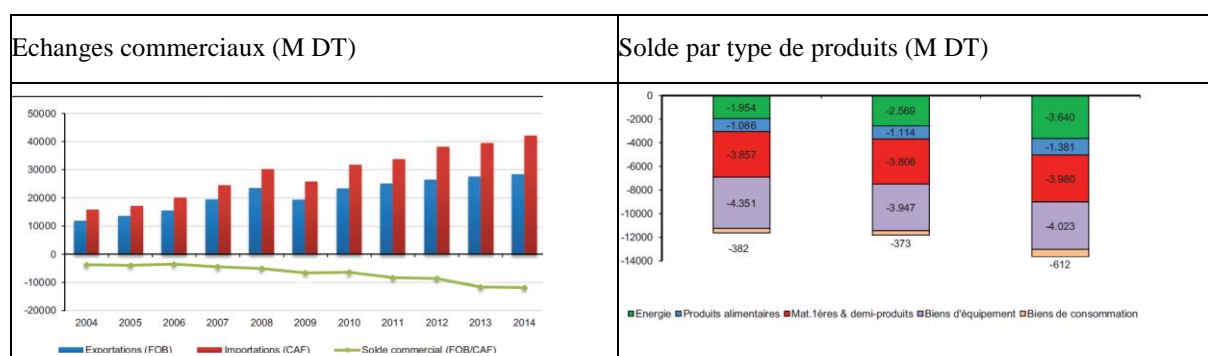


\$7 Taux de change



\$8 Taux d'intérêt



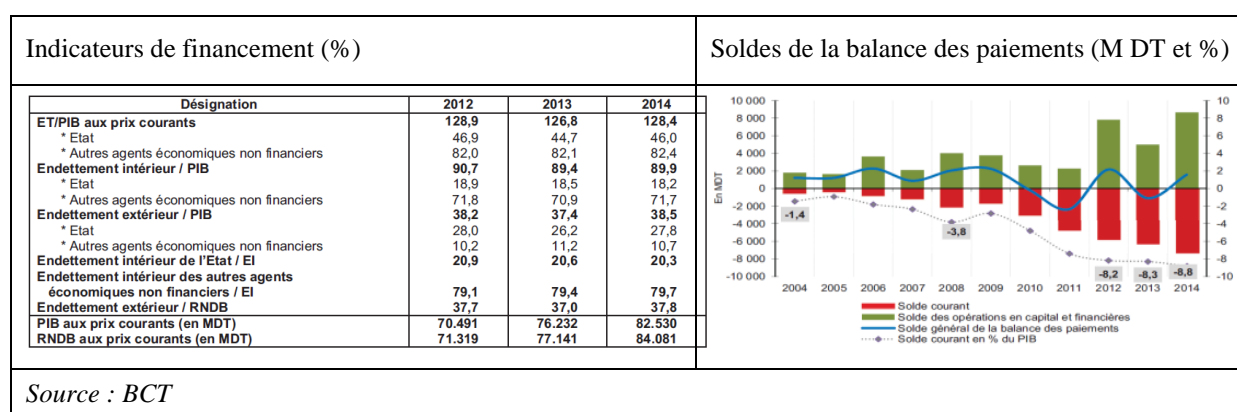
\$9 Commerce extérieur

Source : BCT

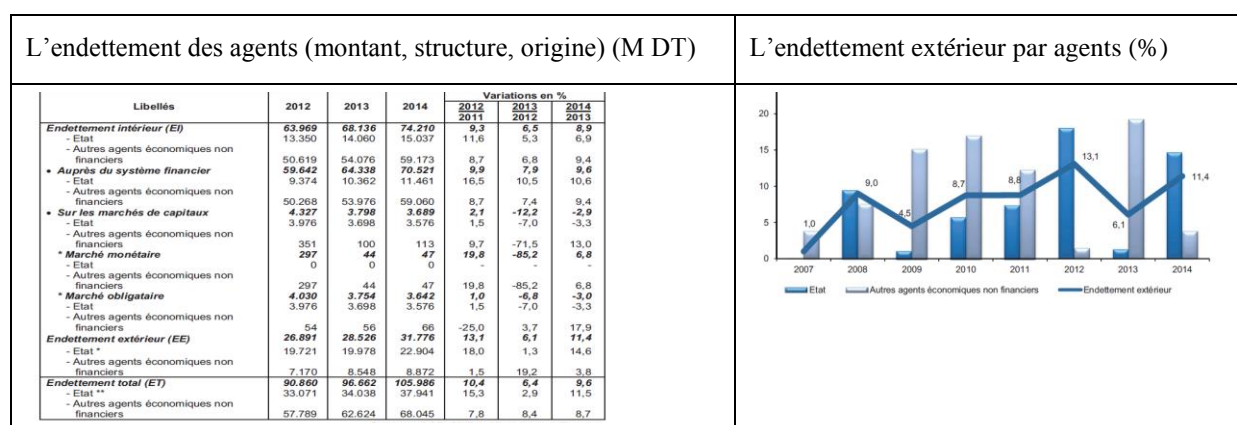
Echanges commerciaux par régime						Indicateurs du commerce extérieur							
Désignation	2010	2011	2012	2013	2014	Variations en %		Désignation	2010	2011	2012	2013	2014
						2013/2012	2014/2013						
Exportations FOB	23.519,0	25.091,9	26.547,7	27.701,2	28.406,7	4,3		Exportations FOB	23.519,0	25.091,9	26.547,7	27.701,2	28.406,7
Régime général	9.157,9	8.681,9	10.200,3	10.311,6	9.586,8	1,1		Variation en %	20,8	6,7	5,8	4,3	2,5
Régime off-shore	14.361,1	16.410,0	16.347,4	17.389,6	18.819,9	6,4		Importations CAF	31.816,7	33.695,4	38.178,0	39.509,4	42.042,6
Importations CAF	31.816,7	33.695,4	38.178,0	39.509,4	42.042,6	3,5		Variation en %	23,0	5,9	13,3	3,5	6,4
Régime général	21.969,8	22.751,9	27.433,6	28.174,9	30.029,0	2,7		Déficit commercial (FOB-CAF)	8.297,7	8.603,5	11.630,3	11.808,2	13.635,9
Régime off-shore	9.846,9	10.943,5	10.744,4	11.334,5	12.013,6	5,5		En % du PIB	13,2	13,3	16,5	15,5	16,5
Solde commercial	-8.297,7	-8.603,5	-11.630,3	-11.808,2	-13.635,9	-177,9	-1,8	* Taux de couverture (en %)	73,9	74,5	69,5	70,1	67,6
FOB - CAF ¹	-12.811,9	-14.070,0	-17.233,3	-17.863,3	-20.442,2	-630,0	-2,5	* Taux d'ouverture (en %)	87,8	91,0	91,8	88,2	85,4
Régime général ¹	-12.811,9	-14.070,0	-17.233,3	-17.863,3	-20.442,2	-630,0	-2,5	* Taux d'effort à l'exportation (en %)	37,3	38,9	37,7	36,3	34,4
Régime off-shore ¹	4.514,2	5.466,5	5.603,0	6.055,1	6.806,3	452,1	7,7	* Taux de dépendance (en %)	50,5	52,2	54,2	51,8	50,9
								* Taux de pénétration (en %)	44,6	46,0	46,5	44,9	43,7

Source : BCT

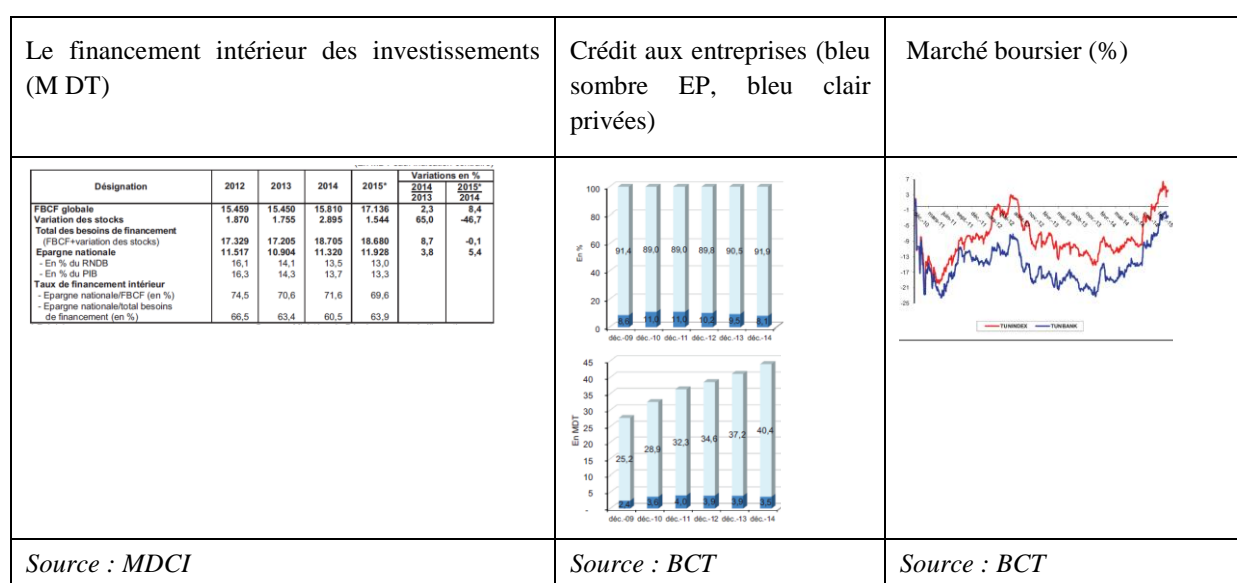
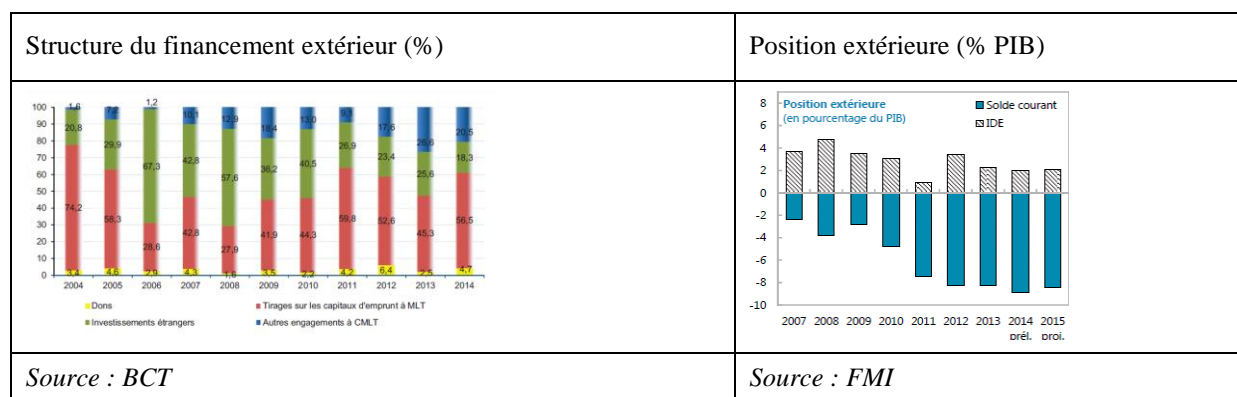
Source : INS

\$10 Endettement et financement de l'économie

Source : BCT



Source : BCT



Annexe 6 : Compléments à la sous-section 2.3; Textes de la Constitution de 1959 à celle de 2014

La constitution de 1959 au moment de la révolution

Depuis 2002 le pouvoir législatif était exercé par une chambre des députés élue pour 5 ans au suffrage universel direct et une chambre des conseillers où le nombre de représentants était inférieur à celui des députés. Cette chambre était composée de membres élus par des « grands électeurs » (élus des collectivités locales) parmi les élus des collectivités locales et sur des listes établis par les organisations professionnelles (employeurs, agriculteurs et ouvriers) ; et, de membres désignés par le Président de la république parmi les « personnalités qualifiées ». Le président pouvait par ailleurs, dans certaines circonstances légiférer par décret-loi

Les matières relevant de la loi étaient limitativement énumérées, l'initiative relevant de la chambre des députés et, prioritairement, du Président. En matière de finances publiques les projets de loi et amendements parlementaires ne pouvaient avoir pour conséquence de diminuer les ressources ou d'augmenter les dépenses du budget de l'Etat. Pour les conditions d'adoption des projets de loi de finances (PLFI ou PLC) et de règlement la constitution renvoyait à une loi organique sur le budget (LOB) fixant comme date limite d'adoption de la LFI le 31 décembre. Une « navette » - avec mise en place d'une commission mixte paritaire - était prévue en cas de désaccord entre les deux chambres en première lecture, le dernier mot revenant à la chambre des députés. Des lois d'importance nationale pouvaient être adoptées par référendum.

Le pouvoir exécutif relevait du Président de la République, élu pour 5 ans, au suffrage universel direct assisté d'un gouvernement dirigé et coordonné par un premier ministre. Le président présidait le conseil des ministres et pouvait demander une seconde lecture des projets de loi qui devaient alors être adoptés à la majorité des 2/3 de la chambre des députés. Cette dernière pouvait censurer le gouvernement et pouvait être dissoute par le Président après une deuxième motion de censure. Enfin l'article 57 de la constitution modifiée de 2002 prévoyait en cas de vacances de la Présidence, un intérim par le président de la chambre des députés.

La constitution garantissait l'indépendance de la justice et instituait une haute Cour pour les cas de haute trahison par des membres du gouvernement, un conseil d'Etat composé d'un Tribunal administratif et d'une Cour des comptes ; attribuait la gestion des collectivités locales aux conseils municipaux et régionaux. Elle créait un Conseil constitutionnel avec une saisine est réservée au Président en dehors des lois non ordinaires (lois organiques et référendaires, notamment).

La loi sur l'organisation des pouvoirs publics du 23 décembre 2011

L'Assemblée nationale constituante exerce le pouvoir législatif et élit le Président de la République, dont les attributions sont limitées et énumérées, elle peut à tout moment le démettre. Le Président du gouvernement est le candidat du parti ayant obtenu le plus grand nombre de sièges à l'Assemblée mais ne peut exercer ses fonctions qu'après un vote de confiance et est alors désigné par le Président de la République. Il préside le conseil des ministres, définit les attributions des ministres et « veille à la direction des affaires de l'Etat ». Le gouvernement exerce les fonctions non dévolues au Président de

la République les éventuels conflits de compétence étant tranchés par l'Assemblée qui peut censurer le gouvernement ou un ministre. Une « justice transitionnelle » est créée et des lois organiques sur le pouvoir judiciaire doivent intervenir

La constitution du 26 janvier 2014

Elle reprend pour l'organisation des pouvoirs publics les principes de répartition- législatif, exécutif et judiciaire- de la loi de 2011. Elle se distingue des textes antérieurs par la précision de ses dispositions, notamment sur la protection des droits et valeurs, un préambule sur les principes fondamentaux de la République, une autonomie nouvelle des collectivités locales. Elle garantit d'indépendance des trois ordres judiciaires créés par l'institutionnalisation d'instances constitutionnelles indépendantes œuvrant au renforcement de la démocratie.

L'Assemblée des représentants est élue au suffrage universel direct pour 5 ans ; les droits de l'opposition sont garantis, notamment par la présidence de la commission chargée des finances et la nomination dans ses rangs du poste de rapporteur de celle chargée des relations extérieures. L'initiative de la loi relève conjointement du gouvernement (projet) et de l'Assemblée (proposition). Les amendements parlementaires ne sont recevables que s'ils « ne portent pas atteintes aux équilibres financiers », formulation moins précise que celle souvent utilisée.

Le pouvoir exécutif revient au Président de la république, élu pour 5 ans avec au maximum deux mandats, et au gouvernement dirigé par le chef du gouvernement. Le Président peut dissoudre l'Assemblée ; ses pouvoirs sont limités sauf pour la politique étrangère, de sécurité et de défense dont il détermine les orientations en consultant le chef du gouvernement.

Ce dernier est le candidat du parti ou de la coalition majoritaire, nommé par le Président de la République il doit avoir, par un vote, la confiance de l'Assemblée. Il préside les conseils sauf dans les domaines dévolus au Président de la république qui assiste à tous. Le chef du gouvernement détermine les politiques de l'Etat et son gouvernement est responsable devant l'Assemblée qui peut le démettre par une motion de censure.

L'indépendance de la magistrature est précisément définie avec trois ordres -judiciaire, administratifs et financier- ; leurs Conseils supérieurs sont composés majoritairement de magistrats élus ou désignés es qualité. La Cour des comptes est distinguée du Conseil d'Etat et ses compétences et missions, définies expressément, sont étendues.

Une Cour constitutionnelle est gardienne de la constitution. Les collectivités locales gèrent librement les affaires locales avec des compétences établies par le principe de subsidiarité ; elles doivent disposer des ressources nécessaires et il n'y a plus qu'un contrôle à posteriori¹¹³.

¹¹³ Dans ce domaine et plusieurs autres la Constitution renvoie, pour les modalités précises, à des lois souvent organiques, qui n'avaient pas été adoptées, ou préfigurées, lors du passage de la mission. Le paysage juridique et institutionnel de la République de Tunisie va donc encore sensiblement évoluer.

Annexe 7 : Directions générales du Ministère des finances, effectifs et principales fonctions

	Ef	Fonctions principales		Ef	Fonctions principales
Contrôle général des finances (CGF)	122	-Contrôles de conformité et de régularité des services et organismes publics, audit des projets	Direction générale des impôts (DGI)	4142	Application des textes fiscaux , -Contrôle et vérification des assiettes, -Contrôle fiscal, conciliation, contentieux
DG des douanes (DGD)	7326	-Perception des droits, taxes et impôts à l'importation et à l'exportation et taxes parafiscales et contrôles	Direction générale des avantages fiscaux et financiers (DGAFF)	38	-Elaboration et mise en œuvre des textes sur les avantages fiscaux et financiers -Instruction des affaires et dossiers
DG de l'administration du budget de l'Etat (CGABE)	96	-Préparation du budget de l'Etat et des EP -Elaboration du projet de loi de finances et du projet de loi de règlement -Suivi de l'exécution	Direction générale de la comptabilité publique et du recouvrement (DG CPR)	6236	Préparations des projets de textes ; application par les agents ; -Animation et suivi du recouvrement des créances ; Inspection postes comptables ; -Préparation CGAF et Projet de loi de clôture du budget -Gestion informatique et systèmes inf comptables
Comité général des assurances (CGA)		-Contrôle et suivi des sociétés d'assurance -Etudes sur le secteur	Direction générale de la gestion des ressources humaines (DGGRH)	64	-Mise à jour et suivi de l'effectif Gestion des carrières -Organisation des concours de recrutement
DG de la rémunération publique (DGRP)	16	-Prévision et synthèses des dépenses du budget de l'Etat -Synthèse de l'analyse des dépenses du budget de l'Etat	Direction générale des affaires financières des équipements et du matériel (DGAFEM)	74	-Préparation du projet de budget du MF -Exécution du budget du MF -Exécution et suivi des programmes d'achats groupés au niveau national et au niveau central du MF
DG d'audit et de suivi des grands projets (DGASGP)		-Gestion du système de suivi des grands projets et grands programmes -Sélection des projets éligibles à des financements extérieurs -Suivi réalisation	Cellule conjoncture économique et suivi des réformes financières (CCEESRF)	8	-Suivi de la conjoncture économique, monétaire et financière -Elaboration des prévisions économiques -Etudes et analyses d'impact et propositions de mesures de politiques

		financière et physique des grands projets, audits et évaluations			économiques et financières
Direction Gestion de la Dette publique et coopération financière (DGGDPCF)	32	-Elaboration de la stratégie de gestion et de financement de la dette publique -Coopération financière -Suivi des emprunts et des émissions	Gestion du budget par objectif (DBO)	11	-Impulsion de la réalisation du projet de réforme de la gestion du budget de l'état -Création des outils (nomenclatures, normes, indicateurs, documents type)
DG des ressources et des équilibres (DGRE)	20	-Prévision de recettes de l'Etat -Suivi des recettes et dépenses de l'Etat -Suivi de la conjoncture et du déficit -Gestion de la liquidité du Trésor -Etudes prospectives finances publiques	Direction générale du partenariat Public-Privé (DGPPP)		-Développement de la législation PPP -Suivi et pilotage de la préparation des PPP -Banque de données
DG du financement (DGF)	32	-Elaboration des textes économiques, monétaires et financiers -Etudes sur les marchés financiers et les établissements de crédit et suivi	Unité des affaires juridiques (UAJ)		
DG des participations (DGP)	33	-Tutelle des EEP sous tutelle du MF -Gestion du portefeuille de l'Etat -Examen et avis sur les budgets prévisionnels et contrats de programmes ou d'objectifs des EEP	Direction générale de suivi de l'exécution des dépenses sur les crédits extérieurs affectés (DGDCE)		- mécanismes et textes sur l'exécution des dépenses sur crédits extérieurs affectés -Suivi de l'enregistrement et des tirages sur les crédits extérieurs via les systèmes informatiques -Préparation des prévisions de tirages
DG études et législation fiscale (DGELF)	69	-Etudes relatives au système fiscal -Suivi de l'application de la législation fiscale, enquêtes et audits			

Annexe 8 : Calculs relatifs aux indicateurs PI 1, PI 2, PI3
(A : PI 1 et PI 2 (ii) ; B : PI 2 (i) ; C : PI 3)

1 Les données utilisées pour calculer ces indicateurs sont, comme indiqués dans le rapport : pour les dépenses initialement prévues celles inscrites dans la loi de finances initiale de chacun des exercices concernés; pour les dépenses effectives celles décaissées et rapportées dans les états financiers annuels. Pour 2011 et 2012, bien qu'encore non approuvées par l'ARP, les projets de lois de règlement des deux exercices, et leurs annexes, avaient été préparées, ce sont leurs éléments qui ont été retenus. Pour 2013 seul le CGAF était disponible et il a été utilisé.

2 Ces données sont retracées ci-dessous

Les dépenses prévues et réalisées (classification administrative) de 2011 à 2013

DT	2011		2012		2013	
	Prévu	Réalisé	Prévu	Réalisé	Prévu	Réalisé
MDA (Chapitres)						
Pouvoirs publics	363919000	83045340	89099000	91529099	102461000	86750190
Primature	155426000	144599340	129535000	133888547	138401000	134222385
Intérieur	1245908000	1486169384	1725089000	1875455917	2143790000	1984572316
Justice, droits de l'homme et justice transitionnelle	270388000	275202675	320646000	310428999	382814000	367177973
Affaires étrangères	136091000	138736354	162037000	157895514	174527000	165088682
Défense nationale	828851000	1012913549	1014913000	1080456492	1233727000	1262549485
Finances, développement, planification et coopération internat.	485995000	898881895	950040000	1127072631	878761000	1318816362
Agriculture	858406000	942087516	1067232000	1128329278	1143495000	956817443
Environnement	259288000	212899491	263397000	211833272	246251000	229687603
Industrie, commerce et artisanat	1760811000	3075298478	3064662000	3820265374	4400709000	5642114444
Technologies de l'information et de la communication	210877000	203401483	127435000	89271447	141040000	65365383
Tourisme	115903000	122767839	136594000	132721865	129618000	119643868
Equipement et aménagement du territoire, et domaines de l'Etat	1054626000	983096238	1187976000	937788700	1421388000	965513962
Transport	439484000	629343632	565318000	543984102	420250000	431896423
Culture, jeunesse et sports, et affaires religieuses	545640000	488910346	648350000	617595940	688904000	635082227
Santé	1108574000	1117644288	1248419000	1300017702	1450411000	1385407129
Affaires sociales, et affaires de la femme et famille	430530000	517911603	558368000	702871625	849469000	728676027
Education, enseignement supérieur et recherche scientifique	4163310000	4160748561	4451636000	4472925361	4846409000	4655643480

Formation professionnelle et de l'emploi	241594000	711218756	709850000	686657370	850577000	580531628
Dépenses imprévues et non réparties	874379000	845656525	319404000	817834412	828998000	118403629
Intérêts de la dette publique	1245000000	1165665270	1330000000	1274250001	1360000000	1413505004
Remboursement du principal de la dette publique	2272000000	2203950000	2740000000	2788905778	2860000000	3004169184
Dépenses totales	19067000000	21420148563	22810000000	24301979426	26692000000	26251634827
Dépenses totales hors remboursement du principal	16795000000	18370542038	20070000000	20695239237	23832000000	23129062014

Les dépenses prévues et réalisées (classification économique) de 2011 à 2013

DT	2011		2012		2013	
	Prévu	Réalisé	Prévu	Réalisé	Prévu	Réalisé
Classification économique (sections)						
Rémunération publique	7286434000	7679433644	8564726000	8655465882	9780600000	9608030473
Moyens des services	828599000	891785080	910595000	983415634	996107000	969766666
Interventions publiques	2249608000	3782436378	3849161000	4873047266	5512860000	6722868459
Dépenses de gestion imprévues et non réparties	255159000	383867785	117418000	677011152	495133000	98449673
Intérêts de la dette	1245000000	1165665270	1330000000	1274250001	1360000000	1413505004
Investissements directs	1499239000	1460922534	1768775000	1651151444	2249777000	1683856069
Financement public	1220612000	1743875106	1697622000	1928170101	1341053000	1665415569
Dépenses de développement imprévues et non réparties	619220000	461788740	201986000	140823260	333865000	19953956
Dépenses de développement sur ressources extérieures affectées	742929000	534602483	709617000	482966422	602805000	354286715
Remboursement du principal de la dette publique	2272000000	2203950000	2740000000	2788905778	2860000000	3004169184
Fonds spéciaux du trésor	848200000	959879669	920100000	752874426	1159800000	647349725
Fonds de concours ¹¹⁴		151941871		93898219		63983026
Dépenses totales	19067000000	21420148560	22810000000	24301979585	26692000000	26251634519
Dépenses totales hors remboursement du principal	15920621000	18370542036	19750596000	20695239397	23003002000	23129061705

Les recettes prévues et recouvrées de 2011 à 2013

Désignation des recettes	2011		2012		2013	
	Prévu	Réalisé	Prévu	Réalisé	Prévu	Réalisé
Recettes fiscales ordinaires, dont:	12574900000	12689328009	12995900000	13557044000	15570200000	15044737568
<u>Impôts directs ordinaires</u>	<u>5515000000</u>	<u>5914379424</u>	<u>5892000000</u>	<u>5939611882</u>	<u>6857000000</u>	<u>7118100556</u>

¹¹⁴ Les fonds de concours ne sont pas, en prévision, dans la LFI en classification économique mais le sont généralement dans les budgets des ministères s'ou la légère différence de montants.

Impôts sur les revenus des personnes physiques	3391000000	2869293177	3718000000	3807093221	4489000000	4453314023
Impôts sur les sociétés (acomptes et régularisations)	2124000000	3045086247	2174000000	2132518661	2368000000	2664786533
<u>Impôts et taxes indirects ordinaires, dont:</u>	<u>7059900000</u>	<u>6774948585</u>	<u>7103900000</u>	<u>7617432000</u>	<u>8713200000</u>	<u>7926637012</u>
Taxe sur la valeur ajoutée	3825000000	3848402008	3929000000	4375816000	4800000000	4452021762
Droit de consommation	1781000000	1468661004	1592000000	1597570000	2005000000	1655994247
Recettes non fiscales ordinaires, dont :	1771900000	2132632819	1893000000	1741862000	2420000000	2662921589
<u>Revenus financiers ordinaires, dont:</u>	<u>1284000000</u>	<u>1693497805</u>	<u>1067000000</u>	<u>1077084952</u>	<u>1373000000</u>	<u>1348638202</u>
Transferts des entreprises publiques et bénéficiaires de trésorerie	1059000000	1595572353	882000000	810459180	1196000000	1117415916
Recettes non ordinaires	2250000000	419944764	335000000	1879024000	825000000	1375461933
Ressources d'emprunts	2769929000	1887309647	3541617000	2019747714	2402805000	2113497779
<u>Ressources d'emprunts intérieurs</u>	<u>2027000000</u>	<u>1352707164</u>	<u>2832000000</u>	<u>1536632180</u>	1800000000	1759211064
<u>Ressources d'emprunts extérieurs affectés</u>	<u>742929000</u>	<u>534602483</u>	<u>709617000</u>	<u>483115534</u>	602805000	354286715
Ressources des fonds du trésor	848200000	2726340025	920100000	2928469000	1159800000	2986144787
« Recettes » totales	18189929000	1985555264	19685617000	22126146714	22377805000	24182763656
Recettes hors emprunts	15420000000	17968245617	16144000000	20106399000	19975000000	22069265877

A CALCUL DE PI 1 et PI 2 (i)

Ces premiers tableaux sont utilisés pour calculer PI 1 c'est-à-dire l'écart entre les dépenses effectives et celles initialement approuvées. Ils servent aussi pour la composante (i) de PI 2, l'écart dans la composition administrative des dépenses sans les intérêts ni les imprévus. Ils donnent en lecture directe le montant des imprévus (imputés à un crédit provisionnel) c'est-à-dire la composante (iii) de PI 2.

2011 PI 1 et PI 2 (i) (PI 1 PI 2 (i))

MDA (Chapitres) 2011 DT	Prévu	Réalisé (décaissé)	Budget ajusté	Différence	Valeur absolue	Pourcentage
Pouvoirs publics	363 919 000	83 045 340	426 638 269,6	-343 592 929,6	343 592 929,6	80,5%
Primature	155 426 000	144 599 340	182 212 744,3	-37 613 404,1	37 613 404,1	20,6%
Intérieur	1 245 908 000	1 486 169 384	1 460 632 814,3	25 536 569,7	25 536 569,7	1,7%
Justice, droits de l'homme, et justice transitionnelle	270 388 000	275 202 675	316 987 759,5	-41 785 084,4	41 785 084,4	13,2%
Affaires étrangères	136 091 000	138 736 354	159 545 472,3	-20 809 118,1	20 809 118,1	13,0%
Défense nationale	828 851 000	1 012 913 549	971 698 527,3	41 215 022,0	41 215 022,0	4,2%
Finances, développement, planification et coopération internationale.	485 995 000	898 881 895	569 753 340,2	329 128 555,1	329 128 555,1	57,8%
Agriculture	858 406 000	942 087 516	1 006 347 155,3	-64 259 639,4	64 259 639,4	6,4%
Environnement	259 288 000	212 899 491	303 974 740,6	-91 075 249,3	91 075 249,3	30,0%

Annexe 8

Industrie, commerce et artisanat	1 760 811 000	3 075 298 478	2 064 276 276,0	1 011 022 201,9	1 011 022 201,9	49,0%
Technologies de l'information et de la communication	210 877 000	203 401 483	247 220 393,5	-43 818 910,7	43 818 910,7	17,7%
Tourisme	115 903 000	122 767 839	135 878 190,9	-13 110 352,1	13 110 352,1	9,6%
Equiperment, aménagement du territoire et domaines de l'Etat	1 054 626 000	983 096 238	1 236 384 502,3	-253 288 264,6	253 288 264,6	20,5%
Transport	439 484 000	629 343 632	515 226 446,7	114 117 184,9	114 117 184,9	22,1%
Culture, jeunesse et sport et affaires religieuses	545 640 000	488 910 346	639 677 800,3	-150 767 454,0	150 767 454,0	23,6%
Santé	1 108 574 000	1 117 644 288	1 299 630 118,4	-181 985 830,5	181 985 830,5	14,0%
Affaires sociales at affaires de la femme et de la famille	430 530 000	517 911 603	504 729 278,2	13 182 324,6	13 182 324,6	2,6%
Education, enseignement supérieur et recherche scientifique	4 163 310 000	4 160 748 561	4 880 831 652,3	-720 083 091,6	720 083 091,6	14,8%
Formation professionnelle et emploi	241 594 000	711 218 756	283 231 285,3	427 987 470,3	427 987 470,3	151,1%
Dépenses totales hors intérêts et imprévues	14 675 621 000	17 204 876 767	17 204 876 767,2	0,0	3 924 378 657,3	
Intérêts de la dette publique	1 245 000 000	1 165 665 270	1 459 568 325,9	-293 903 055,5	293 903 055,5	20,1%
Imprévus	874 379 000	845 656 525				
Dépenses totales	16 795 000 000	19 216 198 563				
Variation globale (PI-1)						14,4%
Décomposition de la variation (PI-2)						22,8%
Affectation proportionnelle des imprévus budgétés						5,0%

2012 PI 1 et PI2 (i) (PI 1 PI 2 (i))

MDA (Chapitres)_2012 DT	Prévu	Réalisé (décaissé)	Budget ajusté	Différence	Valeur absolue	Pourcentage
Pouvoirs publics	89 099 000	91 529 099	93 937 824,8	-2 408 725,8	2 408 725,8	2,6%
Préfecture	129 535 000	133 888 547	136 569 839,6	-2 681 292,7	2 681 292,7	2,0%
Intérieur	1 725 089 000	1 875 455 917	1 818 775 836,6	56 680 080,3	56 680 080,3	3,1%
Justice, droits de l'homme, et justice transitionnelle	320 646 000	310 428 999	338 059 773,7	-27 630 774,2	27 630 774,2	8,2%
Affaires étrangères	162 037 000	157 895 514	170 836 971,4	-12 941 457,7	12 941 457,7	7,6%
Défense nationale	1 014 913 000	1 080 456 492	1 070 031 308,9	10 425 183,3	10 425 183,3	1,0%
Finances, développement, planification et coopération internationale	950 040 000	1 127 072 631	1 001 635 159,6	125 437 471,3	125 437 471,3	12,5%
Agriculture	1 067 232 000	1 128 329 278	1 125 191 670,5	3 137 608,0	3 137 608,0	0,3%
Environnement	263 397 000	211 833 272	277 701 671,6	-65 868 399,7	65 868 399,7	23,7%
Industrie, commerce et artisanat	3 064 662 000	3 820 265 374	3 231 098 913,1	589 166 461,2	589 166 461,2	18,2%
Technologies de l'information et de la communication	127 435 000	89 271 447	134 355 791,9	-45 084 344,7	45 084 344,7	33,6%
Tourisme	136 594 000	132 721 865	144 012 202,6	-11 290 337,7	11 290 337,7	7,8%
Équipement, aménagement du territoire et domaines de l'Etat	1 187 976 000	937 788 700	1 252 493 084,8	-314 704 385,0	314 704 385,0	25,1%
Transport	565 318 000	543 984 102	596 019 520,4	-52 035 418,1	52 035 418,1	8,7%
Culture, jeunesse et sport et affaires religieuses	648 350 000	617 595 940	683 560 856,1	-65 964 916,0	65 964 916,0	9,7%
Santé	1 248 419 000	1 300 017 702	1 316 218 647,9	-16 200 945,6	16 200 945,6	1,2%
Affaires sociales at affaires de la femme et de la famille	558 368 000	702 871 625	588 692 076,9	114 179 547,7	114 179 547,7	19,4%
Éducation, enseignement supérieur et recherche scientifique	4 451 636 000	4 472 925 361	4 693 397 262,4	-220 471 901,2	220 471 901,2	4,7%
Formation professionnelle et emploi	709 850 000	686 657 370	748 400 823,1	-61 743 453,4	61 743 453,4	8,3%
Dépenses totales hors intérêts et imprévus	18 420 596 000	19 420 989 236	19 420 989 236,1	0,0	1 798 052 703,5	
Intérêts de la dette publique	1 330 000 000	1 274 250 001	1 402 230 182,1	-127 980 180,7	127 980 180,7	9,1%
Imprévus	319 404 000	817 834 412				
Dépenses totales	20 070 000 000	21 513 073 649				
Variation globale (PI-1)						7,2%
Décomposition de la variation (PI-2)						9,3%
Affectation proportionnelle des imprévus budgétés	319 404 000	817 834 412				4,1%

2013 PI 1 et PI2 (i) (PI 1 PI 2 (i))

MDA (Chapitres) 2013 DT	Prévu	Réalisé (décaissé)	Budget ajusté	Différence	Valeur absolue	Pourcentage
Pouvoirs publics	102 461 000	86 750 190	102 804 485,6	-16 054 295,1	16 054 295,1	15,6%
Primature	138 401 000	134 222 385	138 864 969,2	-4 642 584,6	4 642 584,6	3,3%
Intérieur	2 143 790 000	1 984 572 316	2 150 976 743,5	-166 404 427,6	166 404 427,6	7,7%
Justice, droits de l'homme, et justice transitionnelle	382 814 000	367 177 973	384 097 328,1	-16 919 354,9	16 919 354,9	4,4%
Affaires étrangères	174 527 000	165 088 682	175 112 076,3	-10 023 394,3	10 023 394,3	5,7%
Défense nationale	1 233 727 000	1 262 549 485	1 237 862 889,9	24 686 595,5	24 686 595,5	2,0%
Finances, développement, planification et coopération internationale.	878 761 000	1 318 816 362	881 706 918,2	437 109 443,5	437 109 443,5	49,6%
Agriculture	1 143 495 000	956 817 443	1 147 328 400,3	-190 510 957,6	190 510 957,6	16,6%
Environnement	246 251 000	229 687 603	247 076 520,6	-17 388 917,8	17 388 917,8	7,0%
Industrie, commerce et artisanat	4 400 709 000	5 642 114 444	4 415 461 735,5	1 226 652 708,3	1 226 652 708,3	27,8%
Technologies de l'information et de la communication	141 040 000	65 365 383	141 512 816,0	-76 147 432,8	76 147 432,8	53,8%
Tourisme	129 618 000	119 643 868	130 052 525,5	-10 408 657,6	10 408 657,6	8,0%
Equipement, aménagement du territoire et domaines de l'Etat	1 421 388 000	965 513 962	1 426 152 996,1	-460 639 034,4	460 639 034,4	32,3%
Transport	420 250 000	431 896 423	421 658 826,9	10 237 595,9	10 237 595,9	2,4%
Culture, jeunesse et sport et affaires religieuses	688 904 000	635 082 227	691 213 450,2	-56 131 222,8	56 131 222,8	8,1%
Santé	1 450 411 000	1 385 407 129	1 455 273 291,5	-69 866 162,9	69 866 162,9	4,8%
Affaires sociales at affaires de la femme et de la famille	849 469 000	728 676 027	852 316 721,0	-123 640 694,3	123 640 694,3	14,5%
Education, enseignement supérieur et recherche scientifique	4 846 409 000	4 655 643 480	4 862 655 879,8	-207 012 399,3	207 012 399,3	4,3%
Formation professionnelle et emploi	850 577 000	580 531 628	853 428 435,4	-272 896 807,3	272 896 807,3	32,0%
Dépenses totales hors intérêts et imprévus	21 643 002 000	21 715 557 010	21 715 557 009,6	0,0	3 397 372 686,4	
Intérêts de la dette publique	1 360 000 000	1 413 505 004	1 364 559 201,8	48 945 802,3	48 945 802,3	3,6%
Imprévus	828 998 000	118 403 629				
Dépenses totales	23 832 000 000	23 247 465 643				
Variation globale (PI-1)						2,5%
Décomposition de la variation (PI-2)						15,6%
Affectation proportionnelle des imprévus budgétés						0,5%

Les résultats servant à la notation de PI 1, PI 2 (ii) et PI 2 (iii) sont les suivants :

Résultats	PI-1 Variation totale	PI-2 (i) Décomposition de la variation	PI-2 (iii) Part des imprévues
2011	14,4%	22,5%	
2012	7,2%	9,3%	3,2%
2013	2,5%	15,6%	

B CALCUL DE: PI 2 (ii)

Ces tableaux sont utilisés pour calculer la composante (ii) de PI 2, les écarts dans la composition économiques des dépenses avec les intérêts mais sans les imprévus.

2011 PI 2 (ii) (P2 ii)

Classification économique (sections) 2011 DT	Prévu	Réalisé	Budget ajusté	Différence	Valeur absolue	Pourcentage
Rémunération publique	7 286 434 000	7 679 433 644	8 407 696 037,2	-728 262 393,4	728 262 393,4	8,7%
Moyens des services	828 599 000	891 785 080	956 106 722,3	-64 321 642,1	64 321 642,1	6,7%
Interventions publiques	2 249 608 000	3 782 436 378	2 595 785 574,5	1 186 650 803,6	1 186 650 803,6	45,7%
Investissements directs	1 499 239 000	1 460 922 534	1 729 947 159,2	-269 024 625,4	269 024 625,4	15,6%
Financement public	1 220 612 000	1 743 875 106	1 408 444 058,5	335 431 047,5	335 431 047,5	23,8%
Dépenses de développement sur ressources extérieures affectées	742 929 000	534 602 483	857 253 522,0	-322 651 038,7	322 651 038,7	37,6%
Autres dépenses	848 200 000	1 111 821 541	978 723 992,9	133 097 547,7	133 097 547,7	13,6%
Intérêts de la dette publique	1 245 000 000	1 165 665 270	847 348 916,0	318 316 354,4	318 316 354,4	37,6%
Dépenses totales hors imprévus	15 920 621 000	18 370 542 036	17 781 305 982,6	589 236 053,6	3 357 755 452,8	
Imprévus	874 379 000	845 656 525				
Dépenses de développement imprévues et non réparties	619 220 000	461 788 740				
Variation globale						86,7%
Décomposition de la variation						18,9%

2012 PI 2 (ii) (P2 ii)

Classification économique (sections) 2012 DT	Prévu	Réalisé	Budget ajusté	Différence	Valeur absolue	Pourcentage
Rémunération publique	8 564 726 000	8 655 465 882	8 974 364 871,7	-318 898 989,9	318 898 989,9	3,6%
Moyens des services	910 595 000	983 415 634	954 147 485,9	29 268 148,6	29 268 148,6	3,1%
Interventions publiques	3 849 161 000	4 873 047 266	4 033 260 989,8	839 786 276,2	839 786 276,2	20,8%
Investissements directs	1 768 775 000	1 651 151 444	1 853 373 035,6	-202 221 591,4	202 221 591,4	10,9%
Financement public	1 697 622 000	1 928 170 101	1 778 816 887,1	149 353 213,7	149 353 213,7	8,4%
Dépenses de développement sur ressources extérieures affectées	709 617 000	482 966 422	743 556 989,1	-260 590 566,8	260 590 566,8	35,0%
Autres dépenses	920 100 000	846 772 646	964 107 096,8	-117 334 451,0	117 334 451,0	12,2%
Intérêts de la dette publique	1 330 000 000	1 274 250 001	1 402 230 182,1	-127 980 180,7	127 980 180,7	9,1%

Dépenses totales hors imprévus	19 750 596 000	20 695 239 397	20 703 857 538,1	-8 618 141,4	2 045 433 418,4	
Imprévus	319 404 000	817 834 412				
Dépenses de développement imprévues et non réparties	201 986 000	140 823 260				
Variation globale						95,4%
Décomposition de la variation						9,9%

2013 PI 2 (ii) (P2 ii)

Classification économique (sections) 2013 DT	Prévu	Réalisé	Budget ajusté	Différence	Valeur absolue	Pourcentage
Rémunération publique	9 780 600 000	9 608 030 473	9 834 199 071,4	-226 168 598,8	226 168 598,8	2,3%
Moyens des services	996 107 000	969 766 666	1 001 565 807,3	-31 799 141,4	31 799 141,4	3,2%
Interventions publiques	5 512 860 000	6 722 868 459	5 543 071 252,6	1 179 797 206,7	1 179 797 206,7	21,3%
Investissements directs	2 249 777 000	1 683 856 069	2 262 106 096,2	-578 250 027,4	578 250 027,4	25,6%
Financement public	1 341 053 000	1 665 415 569	1 348 402 160,1	317 013 408,5	317 013 408,5	23,5%
Dépenses de développement sur ressources extérieures affectées	602 805 000	354 286 715	606 108 456,7	-251 821 741,7	251 821 741,7	41,5%
Autres dépenses	1 159 800 000	711 332 750	1 166 155 868,0	-454 823 117,7	454 823 117,7	39,0%
Intérêts de la dette publique	1 360 000 000	1 413 505 004	1 364 559 201,8	48 945 802,3	48 945 802,3	3,6%
Dépenses totales hors imprévus	23 003 002 000	23 129 061 705	23 126 167 914,1	2 893 790,6	3 088 619 044,5	
Imprévus	828 998 000	118 403 629				
Dépenses de développement imprévues et non réparties	333 865 000	19 953 956				
Variation globale						99,5%
Décomposition de la variation						13,4%

Les données servant à la notation de PI 2 (ii) sont donc les suivantes :

PI 2 (ii)	Variation globale	Décomposition de la variation
2011	86,7%	18,9%
2012	95,4%	9,9%
2013	99,5%	13,4%

C CALCUL DE PI 3

Cette dernière série de tableaux rapproche les recettes recouvrées de celles prévues en LFI pour calculer la composante unique de PI 3.

2011 PI 3

Désignation des recettes 2011 DT	Prévu	Réalisé	Ajusté	Différence	Valeur absolue	Pourcentage
<u>Recettes fiscales ordinaires</u>						
Impôts directs ordinaires	5 515 000 000	5 914 379 424	6 426 386 159,4	-512 006 735,4	512 006 735,4	8,0%
Impôts et taxes indirects ordinaires	7 059 900 000	6 774 948 585	8 226 589 963,1	-1 451 641 378,1	1 451 641 378,1	17,6%
<u>Recettes non fiscales ordinaires</u>						
Revenus financiers ordinaires	1 284 000 000	1 693 497 805	1 496 188 545,5	197 309 259,5	197 309 259,5	13,2%
Autres recettes non fiscales ordinaires	487 900 000	439 135 014	568 528 342,2	-129 393 328,2	129 393 328,2	22,8%
<u>Recettes non ordinaires</u>						
Recettes non ordinaires	225 000 000	419 944 764	262 182 572,2	157 762 191,8	157 762 191,8	60,2%
<u>Recettes des fonds du Trésor</u>						
Recettes des fonds du Trésor	848 200 000	2 726 340 025	988 370 034,5	1 737 969 990,5	1 737 969 990,5	175,8%
Recettes totales	15 420 000 000	17 968 245 617	17 968 245 617,0	0,0	4 186 082 883,4	
Variation globale						85,8%
Décomposition de la variation						23,3%

2012 PI 3

Désignation des recettes 2012 DT	Prévu	Réalisé	Ajusté	Différence	Valeur absolue	Pourcentage
<u>Recettes fiscales ordinaires</u>						
Impôts directs ordinaires	5 892 000 000	5 939 611 882	6 865 687 624,9	-926 075 742,9	926 075 742,9	13,5%
Impôts et taxes indirects ordinaires	7 103 900 000	7 617 432 000	8 277 861 221,7	-660 429 221,7	660 429 221,7	8,0%
<u>Recettes non fiscales ordinaires</u>						
Revenus financiers ordinaires	1067000000	1077084952	1 243 328 020,3	-166 243 068,3	166 243 068,3	13,4%
Autres recettes non fiscales ordinaires	826 000 000	664 777 048	962 501 354,1	-297 724 306,1	297 724 306,1	30,9%
<u>Recettes non ordinaires</u>						
Recettes non ordinaires	335 000 000	1 879 024 000	390 360 718,7	1 488 663 281,3	1 488 663 281,3	381,4%
<u>Recettes des fonds du Trésor</u>						
Recettes des fonds du Trésor	920 100 000	2 928 469 000	1 072 151 932,0	1 856 317 068,0	1 856 317 068,0	173,1%

Recettes totales	16 144 000 000	20 106 398 882	18 811 890 871,7	1 294 508 010,3	5 395 452 688,2	
Variation globale						80,3%
Décomposition de la variation						28,7%

2013 PI 3

Désignation des recettes 2013 DT	Prévu	Réalisé	Ajusté	Différence	Valeur absolue	Pourcentage
<u>Recettes fiscales ordinaires</u>						
Impôts directs ordinaires	6 857 000 000	7 118 100 556	7 990 159 545,8	-872 058 989,7	872 058 989,7	10,9%
Impôts et taxes indirects ordinaires	8 713 200 000	7 926 637 012	10 153 107 503,9	-2 226 470 492,1	2 226 470 492,1	21,9%
<u>Recettes non fiscales ordinaires</u>						
Revenus financiers ordinaires	1 373 000 000	1 348 638 202	1 599 896 318,6	-251 258 116,5	251 258 116,5	15,7%
Autres recettes non fiscales ordinaires	1 047 000 000	1 314 283 387	1 220 022 902,8	94 260 483,8	94 260 483,8	7,7%
<u>Recettes non ordinaires</u>						
Recettes non ordinaires	825 000 000	1 375 461 933	961 336 098,2	414 125 834,6	414 125 834,6	43,1%
<u>Recettes des fonds du Trésor</u>						
Recettes des fonds du Trésor	1 159 800 000	2 986 144 787	1 351 463 765,7	1 634 681 021,7	1 634 681 021,7	121,0%
Recettes totales	19 975 000 000	22 069 265 877	23 275 986 134,9	-1 206 720 258,3	5 492 854 938,4	
Variation globale						90,5%
Décomposition de la variation						23,6%

Les résultats servant à la notation de PI 3 sont les suivants :

PI 3	Variation globale	Décomposition de la variation
2011	85,8%	23,3%
2012	80,3%	28,7%
2013	90,5%	23,6%

Compléments

1 PI 3 calculé en faisant abstraction des fonds du trésor

Recettes 2011 sans les fonds du trésor DT	Prévu	Réalisé	Ajusté	Différence	Valeur absolue	Pourcentage
Impôts directs ordinaires	551500000	5914379424	5768615363	145764061	145764061,5	2,5%
Impôts et taxes indirects ordinaires	7059900000	6774948585	7384559855	-609611270	609611269,6	8,3%
Revenus financiers ordinaires	1284000000	1693497805	1343046623	350451182	350451182,1	26,1%
Autres recettes non fiscales ordinaires	487900000	439135014	510336797	-71201783	71201782,99	14,0%
Recettes non ordinaires	225000000	419944764	235346955	184597809	184597809	78,4%
Recettes totales sans les fonds du trésor	14571800000	15241905592	15241905592	4,1723E-07	1361626105	
Variation globale						95,6%
Décomposition de la variation						8,9%

Recettes 2012 sans les fonds du trésor DT	Prévu	Réalisé	Ajusté	Différence	Valeur absolue	Pourcentage
Impôts directs ordinaires	5892000000	5939611882	6162952260	-223340378	223340378,4	3,6%
Impôts et taxes indirects ordinaires	7103900000	7617432000	7430583259	186848741	186848740,9	2,5%
Revenus financiers ordinaires	1067000000	1077084952	1116067560	-38982607,7	38982607,72	3,5%
Autres recettes non fiscales ordinaires	826000000	664777048	863984821,3	-199207773	199207773,3	23,1%
Recettes non ordinaires	335000000	1879024000	350405466,3	1528618534	1528618534	436,2%
Recettes totales sans les fonds du trésor	15223900000	17177929882	15923993367	1253936515	2176998034	
Variation globale						88,6%
Décomposition de la variation						13,7%

Recettes 2013 sans les fonds du trésor DT	Prévu	Réalisé	Ajusté	Différence	Valeur absolue	Pourcentage
Impôts directs ordinaires	6857000000	7118100556	7172329201	-54228644,5	54228644,51	0,8%
Impôts et taxes indirects ordinaires	8713200000	7926637012	9113889280	-1187252268	1187252268	13,0%
Revenus financiers ordinaires	1373000000	1348638202	1436139418	-87501216,4	87501216,36	6,1%
Autres recettes non fiscales ordinaires	1047000000	1314283387	1095147830	219135556	219135556,2	20,0%
Recettes non ordinaires	825000000	1375461933	862938834,8	512523098	512523097,9	59,4%
Recettes totales sans les fonds du trésor	18815200000	19083121089	19680444564	-597323475	2060640783	

Variation globale	98,6%
Décomposition de la variation	10,5%

Recettes totales sans les fonds du trésor	Variation globale	Décomposition de la variation
2011	95,6%	8,9%
2012	88,6%	13,7%
2013	98,6%	10,5%

2 PI 3 calculé sur les seules recettes ordinaires

Recettes ordinaires 2011 DT	Prévu	Réalisé	Ajusté	Différence	Valeur absolue	Pourcentage
Impôts directs ordinaires	551500000	5914379424	5697654806	216724618	216724618	3,8%
Impôts et taxes indirects ordinaires	7059900000	6774948585	7293721335	-518772750	518772750	7,1%
Revenus financiers ordinaires	1284000000	1693497805	1326525616	366972189	366972189	27,7%
Autres recettes non fiscales ordinaires	487900000	439135014	504059072	-64924057,6	64924057,6	12,9%
Recettes ordinaires totales	14346800000	14821960828	1,4822E+10	-2,3842E-07	1167393615	
Variation globale						96,8%
Décomposition de la variation						7,9%

Recettes ordinaires 2012 DT	Prévu	Réalisé	Ajusté	Différence	Valeur absolue	Pourcentage
Impôts directs ordinaires	5892000000	5939611882	6087140909	-147529027	147529027	2,4%
Impôts et taxes indirects ordinaires	7103900000	7617432000	7339178599	278253401	278253401	3,8%
Revenus financiers ordinaires	1067000000	1077084952	1102338654	-25253702,2	25253702,2	2,3%
Autres recettes non fiscales ordinaires	826000000	664777048	853356821	-188579773	188579773	22,1%
Recettes ordinaires totales	14888900000	15298905882	1,5382E+10	-83109102	639615904	
Variation globale						97,3%
Décomposition de la variation						4,2%

Recettes ordinaires 2013 DT	Prévu	Réalisé	Ajusté	Différence	Valeur absolue	Pourcentage
Impôts directs ordinaires	6857000000	7118100556	7084101360	33999195,6	33999195,6	0,5%

Annexe 8

Impôts et taxes indirects ordinaires	8713200000	7926637012	9001778033	-1075141021	1075141021	11,9%
Revenus financiers ordinaires	1373000000	1348638202	1418473264	-69835061,4	69835061,4	4,9%
Autres recettes non fiscales ordinaires	1047000000	1314283387	1081676261	232607125	232607125	21,5%
Recettes ordinaires totales	17990200000	17707659156	1,8586E+10	-878369762	1411582404	
Variation globale						101,6%
Décomposition de la variation						7,6%

Recettes ordinaires	Variation globale	Décomposition de la variation
2011	96,8%	7,9%
2012	97,3%	4,2%
2013	101,6%	7,6%

Annexe 9 : Schéma simplifié de l'actuelle nomenclature des dépenses

Chapitres		Titre Premier							Titre Deux								
		Section 1Dépenses De Gestion					S 2	Total Titre 1°	S3: Dépenses de développement					S 4	Total Titre 2		
		1°Partie Rémunération	P 2: Moyens services	P3 Interventions	P4 pour imprévus	Total S1	P 5: Intérêts	Total	P6 : Investissement Directs			P7: sur financement public	P8: Sur ressources extérieures non affectées	P9 sur ressources extérieures affectées	Total S3	P 10: Remboursement principal	Total
		Projet national	Projet régional	Total													
X	Défense																
Y	Education																
(...)	(.....°)																
Z	Imprévues non réparties																
T	Dette																
Total																	