

TRANSPARENCE DES FINANCES PUBLIQUES ET PARTICIPATION EN TUNISIE

État d'avancement et priorités de réforme



TRANSPARENCE DES FINANCES PUBLIQUES ET PARTICIPATION EN TUNISIE

État d'avancement et priorités de réforme

Octobre 2014



SE CONNECTER • PARTAGER • RÉFORMER

L'Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire (CABRI) est un réseau professionnel de hauts fonctionnaires du budget de ministères africains des Finances et/ou de la Planification. L'objectif principal de CABRI est de promouvoir une gestion efficiente et efficace des finances publiques en Afrique. Le réseau, en particulier, cherche à :

- soutenir les hauts fonctionnaires du budget dans la gestion des systèmes de finances publiques en élaborant des approches, procédures et pratiques appropriées ;
- faire progresser le développement des États membres en renforçant les capacités et en encourageant la formation et la recherche dans le domaine de la gestion des finances publiques ; et,
- élaborer et promouvoir des positions africaines communes sur les questions associées au budget qui revêtent un intérêt pour l'Afrique.

Pour tout renseignement sur l'Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire, ou pour obtenir des exemplaires de cette publication, veuillez contacter :

CABRI Secrétariat
PostNet Suite 314
Private Bag X 06
Waterkloof
0145
Afrique du Sud

Email: info@cabri-sbo.org
www.cabri-sbo.org

Production par COMPRESS.dsl | www.compressdsl.com

Ce rapport est publié dans le cadre d'un programme conjoint avec le Partenariat budgétaire international. Les auteurs aimeraient particulièrement remercier Paolo de Renzio et Elena Mondo pour leurs contributions à ce rapport.



TABLE DES MATIÈRES

Remerciements.....	2
Liste des acronymes et des abréviations.....	3
Résumé analytique.....	5
1. Introduction.....	6
1.1 Déroulement de la revue.....	8
1.2 Définition de la transparence.....	8
1.3 Définition de la participation.....	9
1.4 Contexte de la revue.....	9
2. Transparence et participation à la réforme budgétaire en cours.....	11
2.1 Budget-programme et amélioration de la lisibilité des documents budgétaires.....	12
2.2 Réforme comptable.....	13
2.3 Refonte de la nomenclature budgétaire.....	13
2.4 Révision de la Loi organique du budget.....	13
3. Observations et recommandations de l'équipe de revue.....	15
3.1 Observations et recommandations transversales.....	16
3.2 Observations et recommandations spécifiques sur la transparence.....	17
3.3 Observations et recommandations spécifiques sur la participation.....	19
3.4 Observations et recommandation spécifiques sur le processus budgétaire.....	20
3.5 Conclusion.....	25
4. Prochaines étapes.....	26
Annexe 1 : Matrice des recommandations.....	28
Annexe 2 : Liste des institutions rencontrées.....	32
Annexe 3 : Bibliographie.....	33

REMERCIEMENTS

Ce rapport est le résultat d'un projet commun, entrepris par l'Initiative Africaine Concertée sur la Réforme Budgétaire (CABRI), le Partenariat budgétaire international (IBP) et le Ministère de l'Économie et des Finances de la République tunisienne.

L'équipe conjointe était composée de M. Amadou SANGARE (du Ministère de l'Économie et des Finances du Burkina Faso), M. Frederic NIKIEMA (du Centre pour la gouvernance démocratique du Burkina Faso), M. Christ PADDIA (du Ministère des Finances et du Développement Économique de l'Île Maurice), M. Boubacar BOUGOUDOGO (du Groupe de recherche en économie appliquée et théorique – GREAT du Mali), M. Alassane SAMAKE (du Ministère de l'Économie et des Finances du Mali), M. Bernard D'ALMEIDA (du Ministère des Finances du Niger), Mme. Oumou MOUMOUNI (de l'association Alternative Espaces Citoyens du Niger), M. Karim TRABELSI (Consultant auprès de l'IBP) M. Nabil KESRAOUI et M. Salah RIAHI (de l'association Transparency First de la Tunisie), Mme Emilie

GAY (du Secrétariat de CABRI), Mme Elena MONDO (du Secrétariat de l'IBP) et M. Sofiane FAKHFAKH (Consultant auprès du Secrétariat de CABRI).

L'équipe aimerait particulièrement remercier M. Adnene GALLAS et Mme Nawrez BENTICHA (du Ministère de l'Économie et des Finances de la Tunisie) pour leur soutien et leur disponibilité tout au long de la revue.

CABRI, l'IBP et toute l'équipe conjointe d'évaluation aimeraient aussi adresser leurs vifs remerciements à toutes les institutions et structures rencontrées en particulier la Commission Planification et Finances de l'ANC, la Cour des Comptes, les structures rencontrées à la Présidence du Gouvernement, au Ministère de l'Économie et des Finances (MEF), aux ministères sectoriels, au Contrôle Général des Finances (CGF) ainsi qu'aux partenaires techniques et financiers, et, les différentes organisations de la société civile qui étaient présentes lors de la revue.

LISTE DES ACRONYMES

ADEB	Système d'aide à la décision budgétaire
AMED	Système d'aide à l'élaboration du budget de l'État
ANC	Assemblée nationale constituante
ARP	Assemblée des représentants du peuple
CABRI	Initiative Africaine Concertée sur la Réforme Budgétaire
CC	Cour des Comptes
CCAGG	Citoyens concernés d'Abra pour un bon gouvernement
CDMT	Cadre de dépenses à moyen terme
CFAP	Classification des Fonctions de l'Administration Publique
CGABE	Comité Général d'Administration du Budget de l'État
CGF	Contrôle Général des Finances
CL	Collectivités locales
DG	Direction Générale
DGAFF	Direction Générale des Avantages Fiscaux et Financiers
DGCDP	Direction Générale de Contrôle des Dépenses Publiques
DGCPR	Direction Générale de la Comptabilité Publique et du Recouvrement
DGF	Direction Générale du Financement
DGGDPCF	Direction Générale de la Gestion de la Dette Publique et de la Coopération Financière
DGI	Direction Générale des Impôts
DGRE	Direction Générale des Ressources et des Équilibres
DGP	Direction Générale des Participations
DGRPA	Direction Générale des Réformes et Prospectives Administratives
EBS	Enquête sur le budget ouvert
FMI	Fonds monétaire international
GBO	Gestion budgétaire par objectif
GFP	Gestion des finances publiques
IBO	Indice sur le budget ouvert
IBP	Partenariat Budgétaire International
INSAF	Informatisation du système administratif et financier du personnel de l'État
IPSAS	Normes comptables internationales du secteur public
ISC	Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques
LOB	Loi Organique du Budget
MEF	Ministère de l'Économie et des Finances
MGFP	Ministère de la Gouvernance et de la Fonction Publique
NSDD	Norme spéciale de diffusion des données
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OSC	Organisations de la Société Civile
PAP	Projet Annuel de Performance
PEFA	Dépenses publiques et responsabilité financière
PLF	Projet de Loi de finances
PTF	Partenaire(s) technique(s) et financier(s)
RAP	Rapport annuel de performance(s)
SIADE	Système d'information automatisé de la dette extérieure
TOFE	Tableau des opérations financières de l'État

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

Une équipe conjointe de l'Initiative Africaine Concertée sur la Réforme Budgétaire (CABRI), du Partenariat Budgétaire International (IBP) et du Ministère de l'Économie et des Finances tunisien a travaillé à Tunis, en Tunisie du 26 au 30 mai 2014, pour analyser la situation actuelle de la transparence des finances publiques et de la participation.

L'équipe a noté une évolution positive en matière de transparence et de participation en Tunisie depuis l'année 2011. Cette évolution a été rendue possible grâce aux efforts des différents acteurs gouvernementaux (l'Assemblée nationale constituante, la Cour des Comptes, et le Gouvernement) ainsi qu'aux acteurs non gouvernementaux à savoir les Organisations de la société civile (OSC).

Cette évolution constatée globalement est spécifiquement plus visible du côté de la transparence que du côté de la participation. Au niveau de la transparence, le Gouvernement s'est montré de plus en plus ouvert à travers beaucoup d'initiatives dont notamment la production et la publication de certains documents budgétaires par le MEF ainsi que les avancées constatées à l'occasion de la mise en place de la réforme budgétaire (GBO) telle que la réforme comptable, la refonte de la nomenclature budgétaire et la révision de la Loi organique du budget (LOB). Ces éléments et bien d'autres ont contribué de manière significative à l'amélioration de la transparence telle que mesurée par l'Indice du budget ouvert (IBO).

Du côté de la participation, l'équipe note qu'une attention particulière est à donner à ce sujet pour une meilleure participation des acteurs non gouvernementaux tout au long du cycle budgétaire (préparation du budget, suivi de l'exécution du budget, comptabilité et présentation de rapports financiers).

Les initiatives amorcées telles que la Commission mixte MEF/OSC, l'effectivité du droit d'accès à l'information menées par le Secrétariat d'État chargé de la gouvernance et de la fonction publique ; la création d'un portail Internet pour l'accès du public aux informations ; l'existence d'une circulaire sur la transparence etc., doivent être consolidées par l'ouverture d'autres canaux de participation avec les acteurs non gouvernementaux tels que la création de forums de discussions avec ces acteurs à tous les niveaux (national, régional et local).

Avec les principales parties prenantes rencontrées, l'équipe a conjointement identifié quelques recommandations jugées primordiales pour améliorer la transparence et la participation en Tunisie. Ces recommandations sont les suivantes :

1. Consacrer explicitement le principe de la transparence des finances publiques et de la participation à la future LOB ;
2. Édicter une loi portant Code de transparence de la gouvernance financière publique à l'instar de ce qui est observé dans d'autres pays pairs¹ ;
3. Finaliser et mettre en place une politique de communication avec les différents acteurs pour faciliter l'accès à l'information aussi bien financière que non financière ;
4. Améliorer le contenu de certains documents produits et publiés, tels que le rapport préalable au budget ;
5. Impliquer la société civile dans les travaux de planification, de programmation et de l'élaboration des projets sectoriels ;
6. Institutionnaliser la Commission mixte MEF/OSC, réviser sa composition, ses attributions, et ses modalités de fonctionnement ;
7. Mettre en place, à l'initiative de l'Assemblée nationale constituante (ANC), un groupe de travail composé notamment du MEF, de l'ANC, de la Cour des Comptes et qui sera chargé du suivi de la mise en œuvre des recommandations des rapports d'audits (MEF, ANC, Cour des Comptes).

Ces recommandations principales, en plus d'autres recommandations développées ci-après, constituent un pilier important pour mettre en avant la transparence des finances publiques et la participation dans le cadre de la stratégie de réforme des finances publiques, dont les principales parties prenantes seraient responsables de sa mise en œuvre.

1 Exemple du Burkina Faso

Encadré 1. Quelques extraits du code de transparence dans la gestion des finances publiques au Burkina Faso²

Article 2:

« La collecte et l'utilisation des fonds publics respectent les principes de l'État de droit à savoir la légalité, la transparence, le contrôle démocratique et la responsabilité

Les structures de l'État, gardiennes de ces principes, intègrent dans leurs missions et responsabilités leur préservation et leur usage pour le bien de tous ...

Les citoyens, à la fois contribuables et usagers des services publics, sont clairement, régulièrement et complètement informés de tout ce qui concerne la gouvernance et la gestion des fonds publics. Ils sont mis en capacité d'exercer, dans le débat public, leur droit de regard sur les finances de toutes les administrations publiques... »

Article 14:

« En matière budgétaire, le Parlement est appelé à délibérer chaque année sur le projet de budget de l'État et sur son exécution. Les parlementaires disposent d'un droit d'information et de communication sans réserve sur tous les aspects relatifs à la gestion des deniers publics »

Article 15:

« Le calendrier budgétaire annuel de préparation du budget est établi et rendu public. Ce calendrier prévoit notamment, dans un délai raisonnable précédant le dépôt des projets de loi de finances, la publication par le gouvernement de ses hypothèses économiques, de ses grandes orientations budgétaires pour l'année à venir et des principales mesures du prochain projet de budget. Ce rapport fait l'objet d'un débat au Parlement conformément au délai prévu par la loi portant loi de finances »

Article 18:

« Dans les trois mois suivant chaque alternance politique, la situation globale des finances publiques et en particulier la situation du budget de l'État et de son endettement, fait l'objet d'un rapport préparé par le gouvernement, audité et publié par la Cour des comptes »

Article 21:

« Le gouvernement établit et publie, au moins une fois tous les cinq ans, un rapport sur les perspectives d'évolution des finances publiques à long terme permettant notamment d'apprécier leur soutenabilité »

Article 24:

« La documentation budgétaire rend compte de la situation financière consolidée des collectivités territoriales, des organismes de prévoyance sociale et des finances des sociétés et établissements publics »

Article 38:

Les comptes définitifs, contrôlés et accompagnés des rapports de conformité, permettent chaque année de vérifier le respect des autorisations budgétaires ainsi que l'évolution du patrimoine de l'État. Ils sont établis dans le respect des principes, règles et pratiques comptables internationalement reconnus. Ces comptes sont présentés au Parlement et publiés avant l'adoption du budget suivant »

Article 43:

« La publication, dans des délais appropriés, d'informations sur les finances publiques est définie comme une obligation légale de l'administration publique »

Article 44:

« Le calendrier de diffusion des informations sur les finances publiques est annoncé au début de chaque année et respecté »

Article 45:

« L'information régulière du public sur les grandes étapes de la procédure budgétaire, leurs enjeux économiques, sociaux et financiers est organisée dans un souci de pédagogie et d'objectivité.

La presse, les partenaires sociaux et tous les acteurs de la société civile sont encouragés à participer à la diffusion des informations ainsi qu'au débat public sur la gouvernance et la gestion des finances publiques »

Article 46:

« L'ensemble des informations et documents relatifs aux finances publiques mentionnés dans la présente loi sont publiés par les institutions ou structures compétentes sur leurs sites Web dès qu'ils sont disponibles »

2 Loi N° 008-2013/AN

1 INTRODUCTION



Pendant la 47^e Assemblée annuelle de la Banque africaine de développement (BAfD) en 2012, les Ministres des Finances et les Gouverneurs des Banques Centrales des pays membres ont approuvé une déclaration politique sur la bonne gouvernance financière (BGF) publique.

Suite à cette déclaration, l'Initiative Africaine Concertée sur la Réforme Budgétaire (CABRI) et le Partenariat Budgétaire International (IBP) ont lancé un programme conjoint de trois ans, qui implique les pays participants de CABRI, en vue de respecter les engagements pris par ces pays pour améliorer la transparence des finances publiques.

C'est dans ce cadre que le gouvernement tunisien a initié une revue CABRI/IBP sur la transparence des finances publiques et de la participation en Tunisie. La revue s'est penchée, selon le modèle analytique préétabli, sur ce qui a fonctionné, sur ce qui n'a pas fonctionné et dans quelles circonstances.

Partant du constat établi, la revue donne des éléments prospectifs en formulant des recommandations pratiques pour l'amélioration de la transparence des finances publiques et de la participation. Spécifiquement, cette revue a eu pour objectif :

1. D'identifier les insuffisances en matière de transparence et de participation par rapport aux normes internationalement reconnues ;
2. D'apprécier le degré d'urgence requis dans le traitement des problèmes identifiés ;
3. D'apprécier également le degré de facilité avec lequel ces problèmes peuvent être traités compte tenu des systèmes existants de gestion des finances publiques ;
4. D'identifier les décisions concernant les mesures prioritaires qu'il convient de prendre à court et à moyen termes compte-tenu des appréciations.

Encadré 2. Projet de CABRI et de l'IBP : soutenir les réformes en matière de transparence des finances publiques et de participation en Afrique³

Quelle est la portée du projet?

La transparence des finances publiques et la participation sont indispensables à la bonne gouvernance, à la stabilité macroéconomique et aux résultats du développement. Au cours de la dernière décennie, de nombreuses études ont été publiées au sujet du rôle de la transparence dans le cadre de la bonne gouvernance. Une plus grande transparence budgétaire peut conduire à une plus grande participation et à une meilleure supervision au sein du processus budgétaire et politique des citoyens, de la société civile, des parlements et des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques.

Une transparence efficace exige un gouvernement ouvert, une citoyenneté active ainsi qu'une société civile, des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques et des parlements puissants. Ces groupes requièrent des informations exhaustives, fiables, utiles et dans les délais sur les mesures prises par les gouvernements en matière de finances publiques, afin de participer aux débats publics et d'obliger leur gouvernement à rendre compte. Du côté de l'offre, l'un des éléments les plus importants pour promouvoir le programme de transparence des finances publiques est l'engagement et la volonté du gouvernement à mettre en œuvre des réformes dans ce domaine.

Quels sont les objectifs du projet ?

Le projet collaborera avec au maximum quatre pays participants de CABRI pour définir des objectifs et des plans de réforme réalisables et spécifiques à chaque pays encourageant la transparence des finances publiques et la participation, en utilisant l'expérience africaine afin d'aider les pays à atteindre ces objectifs. Le but est de réaliser des améliorations concrètes quant à la couverture et/ou à la qualité de l'information financière publiée dans les pays participants, tout en les aidant à élaborer des stratégies pour gérer un environnement budgétaire plus ouvert et à s'orienter vers une transparence et une participation efficaces dans le domaine des finances publiques.

Les principaux homologues du programme seront le pouvoir exécutif et surtout les hauts fonctionnaires du budget dans les pays participants, mais le programme impliquera également la société civile, les donateurs, les Institutions supérieures de contrôle des finances publiques et les acteurs législatifs. La portée du programme relatif à la transparence des finances publiques et à la participation consiste à :

3 Encouragement de la transparence budgétaire - Atelier de CABRI et de l'IBP: Soutenir les réformes en matière de transparence des finances publiques et de participation en Afrique, Accra (Ghana) 22-23 novembre 2012, note d'information

- Remédier aux manques de transparence des finances publiques dans les pays sélectionnés en identifiant des améliorations en matière de transparence qui peuvent rapidement être faites, étant donné les systèmes publics existants, ainsi que des améliorations qui requièrent de perfectionner les systèmes publics sous-jacents, compte tenu de l'histoire des finances publiques, des pratiques budgétaires et de l'économie politique du pays ;
- Aller au-delà des réformes techniques pour analyser et créer des conditions favorables à une transparence efficace, en travaillant avec le gouvernement, les assemblées législatives et la société civile pour renforcer les capacités d'un contexte budgétaire plus transparent et plus participatif ;
- Distiller les enseignements tirés sur des voies différentes menant à la bonne gouvernance financière publique pour leur diffusion dans tous les pays de CABRI.

S'il est admis que la revue tente de présenter une appréciation objective et indépendante de l'état actuel de la transparence des finances publiques et de la participation citoyenne en Tunisie, l'objectif ultime demeure de développer conjointement des recommandations concrètes et pratiques de réforme qui identifient à la fois ce qui est important et ce qu'il est possible de faire dans le domaine de la participation et de la transparence, en tenant compte du contexte global des réformes.

1.1 DÉROULEMENT DE LA REVUE

La revue conjointe (ou l'évaluation) a été entreprise par une équipe comprenant des hauts fonctionnaires des Ministères des Finances du Burkina Faso, du Niger, du Mali, de la Tunisie et de l'Île Maurice, des représentants de la société civile du Burkina, du Mali, du Niger et de la Tunisie, des représentants du Secrétariat de CABRI et de l'IBP et un Consultant en GFP.

L'équipe a entretenu un dialogue et mené une enquête interactive sur l'état actuel de la transparence des finances publiques et de la participation qui ont eu lieu du 26 au 30 mai 2014. La revue s'est inspirée d'un mémo préparatoire, qui présentait des constatations préalables à la mission sur la transparence et la participation en Tunisie, reposant sur un examen de la documentation budgétaire et des sources secondaires existantes, telles que le rapport PEFA de 2010, le rapport de l'OCDE de 2013 intitulé « Consolider la transparence budgétaire pour une meilleure gouvernance publique en Tunisie » et l'Enquête sur le budget ouvert (EBS) de 2012.

En se basant sur les conclusions des différents rapports sus visés, l'approche adoptée par l'équipe de revue pour l'évaluation de la transparence des FP et de la participation est une approche légèrement différente et spécifique. Il s'agit d'une approche participative impliquant dans une large mesure l'administration tunisienne mais qui sera conclue par l'élaboration d'une feuille de route pour mener les réformes.

Ce présent rapport expose un résumé des observations et des recommandations de la revue conjointe, telles que discutées lors de l'atelier de clôture avec le MEF et les Organisations de la société civile. Son objectif est de servir de base à la prise de décisions ultérieures par le gouvernement et par les OSC tunisiennes visant à améliorer la transparence des finances publiques et la participation.

1.2 DÉFINITION DE LA TRANSPARENCE

Dans le cadre de cette revue, la transparence se définit comme « le degré d'observation dont les citoyens peuvent se prévaloir à l'égard des stratégies et des décisions fiscales et budgétaires du gouvernement, et de leurs résultats. Par cela, nous entendons, l'accès facile et rapide à des informations fiables, exhaustives, dans les délais, compréhensibles et comparables sur les intentions de politique budgétaire, les comptes du secteur public et les prévisions »⁴.

Il ressort de cette définition que la transparence des finances publiques est appréciée selon deux aspects fondamentaux qui sont :

1. La disponibilité de données budgétaires exhaustives concernant les politiques et les résultats budgétaires ; et,
2. La qualité des informations disponibles au regard de la fiabilité, de l'accessibilité, de leur caractère compréhensible et exhaustif, et du respect des délais.

Les bonnes pratiques observées à l'échelle internationale en la matière (OCDE) ajoutent à ces éléments, la notion d'une documentation standard requise qui devrait être disponible tout au long du processus budgétaire. L'EBS de l'IBP reprend cette notion, qui permet d'évaluer les pays quant à la disponibilité en temps opportun d'une documentation budgétaire standardisée sur l'ensemble du cycle budgétaire, et quant à la couverture des informations contenues dans cette documentation.

⁴ CABRI, rapport d'activité, Transparence des finances publiques et participation en Afrique, Alta Fölscher et Emilie Gay, octobre 2012, p 4.

Afin de guider ses activités, la revue s'est inspirée des bonnes pratiques (notamment ceux de l'OCDE et du FMI) sur la transparence des finances publiques et de la participation, et du cadre de l'Enquête sur le Budget Ouvert de l'IBP. Ce cadre requiert l'accès du public à huit documents clés à des étapes précises de décision et d'examen tout au long du cycle budgétaire et détermine des paramètres de l'information (financière) qui doivent être transmis à travers chacun des documents en vue d'atteindre ces objectifs de transparence des finances publiques.

1.3 DÉFINITION DE LA PARTICIPATION

Les bonnes pratiques en matière de la participation du public commandent que la transparence doit être accompagnée d'opportunités significatives pour la société civile et pour les citoyens de participer activement à la prise de décision et au suivi budgétaire, ainsi que d'une forte surveillance indépendante et institutionnalisée.

Compte tenu du manque de normes en la matière, l'IBP⁵ a développé six principes de base qui serviront de référence pour l'appréciation de la participation citoyenne tout au long du cycle budgétaire. Ces principes sont :

1. La participation doit se produire tout au long du processus budgétaire. La participation du public doit avoir lieu pendant l'ensemble des quatre étapes du cycle budgétaire (préparation du budget, formulation, exécution et présentation de rapports financiers) ;
2. La participation doit se produire avec l'ensemble des autorités gouvernementales à tous les niveaux. La participation du public doit compléter et soutenir le rôle des législatures et des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques dans le contrôle budgétaire et le rôle du pouvoir exécutif dans la formulation et l'exécution du budget ;
3. La participation doit avoir une base juridique. Le gouvernement doit être tenu par la loi ou par une politique publique de faire participer le public lors de la prise de décision budgétaire, et il ne doit exercer aucune sorte de discrimination contre des individus ou des communautés au cours de ces processus de participation ;

4. Les objectifs de la participation du public doivent être communiqués à l'avance. Le gouvernement doit préciser clairement la portée de la consultation. Il doit également accorder un préavis adéquat à la consultation et donner suffisamment d'informations à l'avance pour permettre la participation éclairée des membres du public ;
5. Il convient de mettre en œuvre plusieurs mécanismes de participation du public. Le gouvernement doit utiliser les instances appropriées à différentes étapes pour obtenir les contributions du public. Il doit également prendre en considération les occasions appropriées pour consulter les différents groupes de population ;
6. Il convient de fournir au public une rétroaction sur sa participation. Le gouvernement doit publier des rapports qui présentent les contributions reçues à la suite de ses consultations publiques et qui expliquent comment ces intrants ont été utilisés dans les décisions, l'exécution et la supervision budgétaire.

La participation peut prendre plusieurs formes (information, consultation, concertation et collaboration) et doit intervenir tout au long du processus budgétaire (préparation, suivi de l'exécution, et présentation de rapports financiers). Des canaux multiples de participation des citoyens doivent être ouverts et mis en œuvre, et les citoyens doivent obtenir en retour du gouvernement des commentaires sur leurs observations et recommandations.

// Depuis la révolution, le peuple tunisien a exprimé une très forte demande pour plus de démocratie, de bonne gouvernance, de transparence et de participation.

1.4 CONTEXTE DE LA REVUE

Depuis la révolution, le peuple tunisien a exprimé une très forte demande pour plus de démocratie, de bonne gouvernance, de transparence et de participation, à laquelle l'Assemblée nationale constituante (ANC) et les gouvernements de transition cherchent à réagir positivement.

La revue est effectuée à un moment où la Tunisie se trouve en cette phase de transition favorable à des progrès marquants notamment dans le domaine de l'amélioration de la transparence des finances publiques qui sont enregistrés depuis l'année 2011 (année de la dernière EBS de l'IBP).

5 IBP, Enquête sur le budget ouvert 2012, page 31 et suivantes

La phase qui a suivi la révolution s'est caractérisée par la prolifération du nombre d'OSC, ce qui crée de réelles opportunités de participation au processus budgétaire. Ces opportunités s'offrent non seulement aux citoyens et aux OSC, mais aussi aux médias.

L'exercice de revue est réalisé dans un contexte caractérisé par le vote et la promulgation le 27 janvier 2014 de la nouvelle Constitution tunisienne qui offre de réelles opportunités de transparence et de participation, et qui consacre notamment dans :

1. L'article 15, les principes de la neutralité, de l'égalité, et de la continuité du service public conformément aux règles de la transparence, de l'intégrité, de l'efficacité et de la responsabilité ;
2. L'article 32, le droit à l'information et le droit d'accès à l'information ; et,
3. L'article 117, le principe de bonne gestion des deniers publics conformément aux principes de la légalité, de l'efficacité et de la transparence.

Par ailleurs, la Constitution prévoit également la création de deux instances constitutionnelles :

4. L'instance du développement durable et des droits des générations futures (article 129) qui est impérativement consultée pour les projets de lois relatifs aux questions économiques, sociales, environnementales ainsi que les plans de développement ; et,
5. L'instance de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption (article 130) qui est composée de membres indépendants et qui assure « le suivi de la mise en œuvre de ces politiques, la promotion de la culture de la bonne gouvernance, et de lutte contre la corruption et consolide les principes de transparence, d'intégrité et de responsabilité ... ».

En ce qui concerne la participation, la Constitution stipule dans :

6. L'article 139 que « les collectivités locales adoptent les mécanismes de la démocratie participative et les principes de la gouvernance ouverte afin de garantir la plus large participation des citoyens et de la société civile à la préparation des projets de développement et d'aménagement du territoire et le suivi de leur exécution, conformément à la loi ».

Par ailleurs, la revue conjointe est intervenue au moment où le MEF est en pleine refonte du système budgétaire et du dispositif technique nécessaire au passage à la gestion en mode de budget programme axé sur la performance. La réflexion est bien amorcée depuis quelques années et les premiers extrants (ou produits) sont attendus notamment en ce qui concerne la révision de la Loi organique du budget (LOB), la réforme comptable et la refonte de la nomenclature.

2 TRANSPARENCE ET PARTICIPATION DANS LA RÉFORME BUDGÉTAIRE EN COURS



La réforme budgétaire baptisée Gestion budgétaire par objectifs (GBO) en Tunisie touche plusieurs aspects budgétaires, mais on se limite au niveau de cette partie aux composantes de réformes qui ont un lien direct avec la promotion de la transparence des finances publiques et de la participation à savoir les documents budgétaires, la classification budgétaire, et la refonte de la LOB.

Il est à noter que l'équipe de revue a constaté qu'il existe des confusions du concept de la transparence et de celui de la participation avec des concepts voisins tels que la performance et la sincérité, ce qui limite la systématisation et le renforcement d'une approche plus ouverte.

2.1 BUDGET DE PROGRAMMES ET AMÉLIORATION DE LA LISIBILITÉ DES DOCUMENTS BUDGÉTAIRES

En plus des avantages liés à la mise en place de la gestion axée sur la performance, la réforme de la GBO permet d'asseoir un budget plus lisible puisque présenté par modalités de mise en œuvre des politiques publiques c'est-à-dire par programme. Le budget n'est plus présenté seulement par nature de dépenses (salaires, moyens des services, interventions publiques, et investissements) mais par la destination de la dépense c'est-à-dire par programme. La future Assemblée des représentants du peuple (ARP), et les citoyens seront ainsi en mesure d'apprécier la totalité des moyens déployés pour mettre en œuvre chaque politique de l'État (politique de la pêche, politique de l'eau, etc.).

Ceci se traduit par la préparation par programme de projets annuels de performance (PAP) qui expriment les moyens des programmes, les résultats attendus, les indicateurs de mesure de la performance, et par la préparation de rapports annuels de performance (RAP) qui font état des réalisations par rapport aux attentes. La préparation des PAP et des RAP contribue à l'amélioration de la compréhension et de la lisibilité des documents budgétaires et donne en plus, des informations financières contenues dans le budget de moyens ainsi que des informations non financières sur les modalités de mise en œuvre des politiques publiques.

L'équipe de revue recommande d'améliorer le contenu des PAP et des RAP afin de les compléter par des informations relatives aux modalités de mise en œuvre opérationnelle des programmes. Il s'agit pratiquement de faire apparaître au niveau des programmes les activités et/ou les actions nécessaires pour la réalisation des objectifs des programmes, ce qui facilitera le suivi, l'évaluation, et la reddition des comptes.

Encadré 3. La réforme budgétaire GBO (Gestion budgétaire par objectifs)

Objectifs de la réforme

La réforme GBO vise à développer une approche budgétaire orientée vers la performance qui conduit à renforcer la gestion budgétaire selon les directions suivantes :

- Assurer la discipline budgétaire globale, c'est-à-dire la conformité du budget et des programmes de dépense aux objectifs macroéconomiques ;
- allouer les ressources entre secteurs de manière efficace, en conformité avec les priorités stratégiques définies dans le plan quinquennal et les documents stratégiques ;
- fournir les services publics de manière efficiente.

Composantes de la réforme

- Un renforcement des procédures de budgétisation comprenant la préparation d'un cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) ;
- La mise en place progressive d'une gestion budgétaire par programmes, d'un suivi de la performance et le développement progressif du contrôle de gestion ;
- Une modernisation du contrôle qui devrait comprendre, entre autres : (i) un examen des dispositions relatives à la gestion des crédits de paiement au sein de l'exécutif ; (ii) la mise en place de contrôles internes au sein des ministères dépeniers ; et, (iii) le développement de l'audit interne ; et,
- Un renforcement de la transparence et de la redevabilité de l'exécutif par, entre autres actions, l'amélioration de la documentation budgétaire et des rapports budgétaires, un raccourcissement des délais de préparation de la loi de règlement, et des actions visant à renforcer les capacités du Parlement et de la Cour des Comptes

Structures de pilotage et de gestion de la réforme

- Le Comité de pilotage interministériel ;
- La Commission de suivi et d'évaluation des missions dévolues à l'unité de gestion par objectifs ;
- L'unité (centrale) de gestion par objectifs chargée de la coordination de la réforme. Cette unité est rattachée au Ministère de l'Économie et des Finances, et est chargée du secrétariat du comité de suivi et d'évaluation et du groupe interministériel de pilotage. Elle a, entre autres, pour tâche de produire les documents de support et les documents d'information, d'apporter assistance et conseil aux unités de gestion par objectifs des ministères sectoriels, de gérer les assistances techniques appuyant la mise en place de la GBO et de coordonner les activités des groupes de travail ;
- Les unités de gestion par objectifs des ministères mises en place dans les ministères sectoriels ;

Les groupes de travail pour examiner des thèmes transversaux à savoir le cadre législatif et réglementaire, la comptabilité, la nomenclature budgétaire, les contrôles, la performance, les systèmes d'information, et la communication et formation.

2.2 RÉFORME COMPTABLE

La Direction Générale de la Comptabilité Publique et du Recouvrement (DGCP) est au cœur de l'information financière et budgétaire en recettes et en dépenses. La DGCP est impliquée dans tout le processus budgétaire notamment au stade de l'exécution et du règlement du budget, particulièrement à la production du projet de loi de règlement du budget.

La DGCP est responsable de la mise en œuvre de la réforme comptable de l'État qui vise à développer une comptabilité d'exercice, l'utilisation de règles issues des normes comptables internationales notamment les normes IPSAS, et de lier la comptabilité au budget. La mise en place des normes IPSAS permettront l'amélioration de la pertinence des informations budgétaires qui seront désormais contenues dans les états financiers de l'État (bilan, états de performance, états du patrimoine, etc).

Les orientations stratégiques du projet du nouveau système comptable ont été approuvées par le Comité interministériel de pilotage de la réforme GBO qui a approuvé en outre, de s'inspirer des normes comptables internationales appliquées au secteur public et la création d'un Conseil national des normes comptables du secteur public (Loi de finances 2014).

// Ces réformes au niveau comptables vont permettre l'amélioration de l'information financière et sa disponibilité en temps voulu.

Ces réformes au niveau comptables vont permettre l'amélioration de l'information financière et sa disponibilité en temps voulu pour la préparation et la soumission du compte de l'État et du projet de loi de règlement.

La revue recommande d'accélérer le rythme de la réforme comptable notamment la mise en place des normes IPSAS et la création du Conseil National des Normes Comptables du Secteur Public, et de faire participer les OSC, les groupements professionnels et les universitaires dans la conception et la mise en œuvre de cette réforme. À ce titre, l'équipe de revue recommande de faire en sorte que des représentants de la société civile notamment le Conseil de l'ordre des experts comptables et/ou des universitaires de renom soient représentés dans le Conseil National des Normes Comptables du Secteur Public.

2.3 RÉFONTE DE LA NOMENCLATURE BUDGÉTAIRE

La refonte de la nomenclature budgétaire en Tunisie s'articule essentiellement autour de la mise en place d'une nomenclature totalement programmatique qui permettra la gestion totale du budget en mode GBO qui suppose au préalable la modification des systèmes d'information, ADEB (système d'aide à la décision budgétaire qui gère le circuit d'exécution des dépenses) et AMED (système d'aide à la préparation du budget de l'État).

À part l'approche programmatique, la nomenclature des dépenses doit être la combinaison de nomenclatures élémentaires, ou segments du système de classification, pour permettre de réaliser les objectifs assignés à cette nomenclature. Il est nécessaire de disposer d'une nomenclature homogène par nature économique permettant à la fois la gestion courante, l'analyse et le traitement informatique adéquat.

Par ailleurs, la nomenclature doit également permettre la production de rapports analytiques conformément aux standards internationaux donnés notamment par le manuel de statistiques de finances publiques du FMI (2001). Pour ce faire, l'équipe de revue propose d'accélérer les travaux pour la mise en place d'une classification économique conforme à la classification économique des comptes du plan comptable, et d'engager les travaux pour l'introduction de la classification des fonctions de l'administration publique CFAP (approuvé par le CI-GBO de 2013) publiée par les Nations Unies qui présente les dépenses par grandes fonctions c'est-à-dire par objectifs socio-économiques, et qui permet de produire des rapports de types analytiques.

2.4 RÉVISION DE LA LOI ORGANIQUE DU BUDGET

Le projet de la nouvelle LOB remis à l'équipe de revue consacre en outre des principes classiques régissant les finances publiques, d'autres principes tels que la sincérité (article 3) et d'image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière des comptes de l'État (article 23). L'équipe de revue constate que ce projet ne consacre pas explicitement les principes de la transparence et de la participation.

Concernant le délai de dépôt du projet de loi de finances à l'ARP, le projet de LOB dispose (article 34) que la soumission des projets de loi de finances à l'ARP doit se faire au plus

tard le 15 octobre de chaque année (une disposition constitutionnelle) mais limite également (article 40) le délai d'examen du projet de loi de finances au 10 décembre, ce qui laisse à cette Assemblée, un délai minimum de 55 jours pour l'examen et le vote du projet, un délai que l'équipe de revue juge très serré et inférieur aux normes internationales de 90 jours.

Par ailleurs, l'équipe de revue constate que le projet de LOB ne fixe pas, à l'instar du projet de loi de finances, une date limite pour la présentation du projet de loi de règlement. L'insertion d'une telle disposition permettra de réduire sensiblement le retard constaté dans la production de ce projet (à la date de juin 2014, la dernière loi de règlement publiée est celle relative à la gestion de 2011).

3 OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DE L'ÉQUIPE DE REVUE



Sur les deux sujets de la transparence et la participation, les observations et les recommandations présentées ci-après sont organisées en recommandations dites « transversales » et en recommandations plus spécifiques. Bien qu'elles se recoupent, d'autres recommandations sont présentées selon le cycle budgétaire.

3.1 OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS TRANSVERSALES

En phase de transition démocratique avant les élections prévues pour la fin de l'année 2014, la Tunisie dispose d'un environnement favorable pour de plus amples progrès au niveau de la transparence des finances publiques et de la participation citoyenne. Cet environnement est caractérisé par une Constitution qui ouvre la voie vers la promotion de la transparence et de la participation, par une classe politique très sensibilisée et favorable à de telles avancées et enfin par une société civile bien organisée et disposée à contribuer dans la formulation et la décision des choix politiques, économiques et sociaux.

L'équipe de revue constate qu'aucun obstacle légal et/ou réglementaire n'empêche la promotion de la transparence et la participation. A contrario, le Gouvernement est sur le point de transmettre à l'ANC le cadre légal qui contribuera à la promotion de la transparence et la participation à savoir le projet de loi organique sur l'accès à l'information⁶ soumis à la consultation publique depuis sa préparation⁷.

Ce projet de loi organique consacre, dans son article premier, « le droit de toute personne physique ou morale à l'accès aux informations détenues par les organismes publics afin d'atteindre les objectifs suivants :

- Le renforcement des principes de transparence et de reddition des comptes dans le secteur public ;
- L'amélioration de la qualité des services publics et le renforcement de la confiance des citoyens dans les organismes publics ;
- L'amélioration du processus de prise de décision à travers la promotion de la participation du public dans l'élaboration des politiques publiques ;

- L'amélioration des méthodes d'organisation, de classification et de gestion des documents produits ou reçus par les organismes publics ».

À la lecture de ce projet de loi organique, l'équipe de revue recommande de réduire les exceptions au droit d'accès à l'information qui sont listées au chapitre IV de cette loi organique.

Les actions qui seront entreprises en vue de promouvoir la transparence et la participation pourraient être soutenues par les PTF qui ont communiqué, lors des entretiens, qu'ils vont œuvrer pour le soutien des recommandations de l'équipe de revue en la matière.

Bien que le projet de LOB consacre les principes de performance, de sincérité et de reddition des comptes, ce projet considéré comme étant la Constitution financière de l'État ne consacre pas explicitement les principes de la transparence et de la participation.

L'équipe de revue constate un retard dans la production du projet de loi de règlement dû selon les services du MEF à des obstacles techniques (période complémentaire et prise en charge des paiements sur ressources extérieures dans l'ADEB). Mais, il est à noter que ce retard est dû à un problème légal et réglementaire du fait qu'aucune obligation légale ne stipule la date limite de production et de transmission du projet de loi de règlement et à un problème de calendrier budgétaire qui ne stipule pas à son tour les activités liées à la production, à la transmission et la publication du projet de loi de règlement.

// Les entretiens avec les acteurs ont clairement indiqué que le concept de la participation n'est pas suffisamment dissocié du concept de la transparence.

Les entretiens avec les acteurs ont clairement indiqué que le concept de la participation n'est pas suffisamment dissocié du concept de la transparence, et qu'une préoccupation constante apparaît ; c'est celle de la manière de diffuser les principes de la transparence et la manière de mettre en œuvre la participation.

L'équipe de revue enregistre avec satisfaction les progrès réalisés en matière de transparence en particulier les bonnes initiatives de publication des documents par le MEF, quoique parfois la publication de certains documents ne respecte pas les délais annoncés.

6 <http://interieur.gov.tn/fr/catalog/projet-de-loi-organique-sur-le-droit-d-acces-a-l-information>

7 http://www.consultations-publiques.tn/index.php?option=com_content&view=article&id=208:2013-07-24-11-02-59&catid=75:2013-07-24-10-47-56

Bien que la date butoir du 15 octobre pour la transmission du projet de loi de finances à l'ARP soit un délai prévu par la Constitution, même sous cette nouvelle disposition, l'équipe de revue estime que le temps laissé à l'autorité législative pour l'examen et le vote de la loi de finances demeure inférieur aux standards internationaux de trois mois. De ce fait, l'équipe suggère d'inclure dans le projet de LOB la date du 30 septembre comme une date limite de transmission du projet de loi de finances à l'autorité législative, ceci ne constitue en aucun cas une contradiction à la disposition constitutionnelle. Cette dernière prévoit une date limite (15 octobre) qui serait respectée si l'exécutif transmettrait ce projet de loi au plus tard le 30 septembre.

Le Code de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques et le manuel sur la transparence des finances publiques du FMI de 2007 exigent que « le budget soit présenté à l'organe législatif et mis à la disposition du public au moins trois mois avant le début de l'année budgétaire ». Le cadre PEFA va encore plus loin et stipule que le « public peut obtenir un jeu complet de documents par des moyens appropriés au moment de leur présentation au Parlement ».

L'équipe de revue recommande de renouveler l'expérience de 2013 en mettant à la disposition du public et des médias un jeu complet des documents du projet de loi de finances (à titre gratuit et facilement accessible) avant sa transmission pour examen et vote à l'ARP (une assemblée qui sera constituée une fois l'ANC dissoute).

3.2 OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS SPÉCIFIQUES SUR LA TRANSPARENCE

À la lumière des entrevues réalisées et des documents remis et/ou consultés par l'équipe de revue, il apparaît une évolution positive en matière de transparence ces deux dernières années. Le dernier classement de la Tunisie dans l'OBS de 2012 était un stimulant qui a poussé le Gouvernement et notamment le MEF à promouvoir la transparence. Ceci s'est traduit par la production et la publication en langue arabe et/ou française d'un certain nombre de documents par le MEF.

Au regard des huit (8) documents exigés par l'OBS, la Tunisie a réalisé une avancée par rapport à la dernière enquête réalisée en 2011 et publiée en 2012, les progrès réalisés concernent en particulier :

- La production et la publication en langue arabe du budget des citoyens, ce budget mérite une certaine simplification afin de rendre l'information plus accessible au public ;
- La publication de la circulaire annuelle de préparation du budget (CAPP). Cette circulaire dresse un état des lieux de la situation économique du pays, dicte les grandes orientations en matière de dépenses de fonctionnement et de dépenses d'investissement, prescrit les grandes orientations lors de la préparation des PAP et des RAP, et enfin fixe les dates butoirs et les activités de préparation du budget ;
- La publication du projet de loi de finances avant d'être transmis à l'autorité législative ;
- La publication des rapports mensuels d'exécution du budget, ces rapports sont parfois publiés avec retard (le rapport le plus récent est celui portant sur les résultats de l'exécution du budget de l'État à la fin février 2014). Ce retard est dû à des mouvements de protestations qui sont venues perturber la production des derniers rapports mensuels.

Encadré 4. Informations à inclure dans les projets de lois de finances selon le FMI

S'agissant de la documentation budgétaire incluse dans le projet de loi de finances y compris les comptes (compte général de l'État) et les autres rapports sur les finances publiques publiés (loi de règlement), cette documentation doit couvrir l'ensemble des activités budgétaires et extrabudgétaires de l'administration centrale (FMI, 2007).

Des états décrivant la nature et les conséquences budgétaires des dépenses fiscales, des éléments de passif éventuels, et des activités quasi-budgétaires de l'administration centrale doivent faire partie de la documentation budgétaire, au même titre qu'une évaluation de tous les autres principaux risques financiers (FMI, 2007).

En ce qui concerne les inclusions spécifiques, la documentation budgétaire doit rendre compte de la situation budgétaire des collectivités locales et des finances des entreprises publiques, etc. Outre les autres règles de transparence que doivent appliquer les sociétés inhérentes à la publication des états financiers, elles doivent donc veiller également à inclure dans la documentation budgétaire les informations requises sur leurs finances, y compris les soldes de gestion avec un degré de détail permettant une évaluation correcte des risques financiers (FMI, 2007).

Tableau 1: Disponibilité des documents budgétaires clés en Tunisie

Document	Description du document	Statut de publication	Statut de publication (2014)	Remarques
RPB	Rapport préalable au budget : il fournit des informations qui associent les politiques et les budgets gouvernementaux et énonce les principaux paramètres qui définiront le projet de budget qui sera présenté à l'Assemblée législative.	Non produit	Publié	Circulaire de préparation du budget moyennant quelques enrichissements et/ou publication du CDMT global initial
PBE	Projet de budget de l'exécutif : il présente les plans que le gouvernement prévoit d'appliquer pour percevoir les recettes par l'impôt et d'autres sources et dépenser ces fonds pour appuyer ses priorités, transformant ainsi les objectifs politiques en action.	Produit à des fins internes	Publié	Projet de loi de finances
BA	Budget approuvé : il s'agit de l'instrument juridique autorisant l'exécutif à percevoir des recettes, faire des dépenses et effectuer des emprunts.	Publié	Publié	Loi de finances
BC	Budget des citoyens : il s'agit d'une présentation non technique permettant une large compréhension par le public des plans d'un gouvernement pour percevoir les recettes et dépenser les deniers publics dans le but d'atteindre des objectifs politiques.	Non produit	Publié	Mérite simplification
RCA	Rapports en cours d'année : ces rapports fournissent des mesures périodiques (mensuelles ou trimestrielles) de l'évolution des niveaux réels de revenus, de dépenses et de la dette et permettent d'effectuer des comparaisons avec les chiffres et les ajustements budgétaires.	Publié	Publié	États mensuels de suivi de l'exécution du budget
RMA	Revue de milieu d'année : elle donne un aperçu des effets du budget au milieu d'un exercice budgétaire et examine les changements relatifs aux hypothèses économiques qui influencent les politiques budgétaires approuvées.	Non produit	Non produit	Activité existante mais non formalisée dans un rapport
RFA	Rapport de fin d'année : il reprend des informations permettant de comparer l'exécution proprement dite du budget avec le budget adopté.	Publié	Publié	Données analytiques à améliorer
RA	Rapport d'audit : il s'agit d'une évaluation indépendante des comptes du gouvernement réalisée par l'institution supérieure de contrôle d'un pays. Ce rapport évalue généralement la mesure dans laquelle l'exécutif a perçu les recettes et dépensé les fonds conformément au budget autorisé et si les comptes des recettes et des dépenses rapportés par le gouvernement sont exacts. Le rapport d'audit donne une image fidèle de la situation financière.	Publié	Non produit	Retard dans la production et la publication de l'avis de la CC sur le projet de loi de règlement, mais retard dans la limite des 24 mois admis par l'EBO

Malgré ce progrès dans la production et la publication des documents, un effort considérable est à fournir pour améliorer le contenu et l'exhaustivité de l'information contenue dans ces documents.

La circulaire annuelle de préparation du budget devrait contenir des informations relatives aux paramètres qui définissent le projet de budget tel que le taux de déficit budgétaire en pourcentage du PIB, et les plafonds de crédits par ministère. En plus, et en l'absence de production

et de publication d'une lettre de cadrage, il est nécessaire que la CAPP fournisse les plafonds de crédits par ministère ou que les projections du CDMT global soient annexées à cette même circulaire.

En ce qui concerne les rapports, une attention particulière doit être donnée aux délais de production et surtout de publication des rapports périodiques faisant état des résultats de l'exécution du budget dont :

- les rapports mensuels (le dernier rapport publié est celui de février 2014)⁸ ;
- les rapports de fin d'année (le dernier rapport de fin d'année est celui relatif à l'année 2012 publié en novembre 2013)⁹; et,
- les avis de la CC sur le projet de loi de règlement (le dernier en date est celui de 2014 pour la gestion de 2011)¹⁰ .

Les rapports mensuels et les rapports de fin d'année méritent une amélioration du contenu des informations financières et l'intégration des informations non financières qui ont trait particulièrement au volume des dépenses fiscales, à l'appréciation de la viabilité de la dette publique, et à l'analyse de la soutenabilité de la dette.

Encadré 5. Description de la procédure de paiement sur ressources extérieures¹¹

La saisie de la demande de tirage de fonds est faite par le chef de projet au niveau de SIADE et transmise aux donateurs, qui aboutira aux transferts de fonds, soit au compte spécial ou par paiement direct du fournisseur.

En parallèle le chef de projet est tenu de saisir les informations relatives à l'ordonnance de paiement dans l'application SIADE. Aucune écriture n'est transmise automatiquement par l'application SIADE vers l'application ADEB lors de cette étape.

Par la suite, un avis de débit, récapitulant l'ensemble des paiements effectués est envoyé au chef de projet et à la Direction Générale de la Gestion de la Dette publique et de la Coopération Financière (DGGDCF) par le donateur.

À la réception de cet avis, le chef de projet est tenu de régulariser les éventuels écarts liés essentiellement au taux de change. L'ensemble des écritures de dépenses et de recettes sont alors transmises automatiquement par l'application SIADE vers l'application ADEB. Si jamais il y a un retard au niveau de cette étape, il est dû principalement au retard de régularisation desdits éventuels écarts.

Les retards quelquefois constatés dans la production et la publication de tels rapports en particulier le projet de loi de règlement sont dus à la période complémentaire où les paiements peuvent parfois se faire au-delà de cette période

8 http://www.finances.gov.tn/index.php?option=com_jdownload&view=finish&cid=694&catid=8&lang=fr

9 http://www.finances.gov.tn/index.php?option=com_jdownload&view=finish&cid=481&catid=8&lang=fr

10 http://www.courdescomptes.nat.tn/rapport_details.php?rapport=6

11 Données issues des rencontres avec le MEF.

(du point de vue de la législation tunisienne, les ordonnances de paiement se rapportant à une gestion peuvent être visées pendant une période complémentaire allant jusqu'au 20 janvier de l'année suivante. Ces dépenses sont prises en compte de plein droit au titre de cette même gestion).

Ces retards sont dus également à la prise en charge des paiements sur ressources extérieures dans ADEB, et à l'absence d'une disposition légale ou réglementaire qui fixe les délais de production et de publication de tels rapports.

L'absence du respect de la procédure mise en place explique en majeure partie la durée de la période complémentaire. Cette situation devrait être améliorée en fixant dans le projet de LOB les dates maximales d'engagement, d'ordonnancement et de paiement en période complémentaire, et les dates maximales de production et de publication des lois de règlement.

Concernant la prise en charge des paiements sur ressources extérieures, l'équipe de revue propose une solution radicale en imposant la saisie systématique de ces paiements simultanément sur SIADE et ADEB lors de l'utilisation des fonds, ou le cas échéant, transmettre systématiquement les documents de paiement au MEF.

L'équipe de revue, dans l'objectif d'une plus grande cohérence avec les exigences de l'OBI, recommande vivement la production et la publication d'un document de revue en milieu d'année qui donne un aperçu des effets du budget au milieu d'un exercice budgétaire et examine les changements relatifs aux hypothèses économiques qui influencent les politiques budgétaires approuvées.

À moyen terme, l'équipe de revue recommande au MEF d'activer le développement de la plateforme (BOOST) de données budgétaires où sont publiés et mis à jour systématiquement les résultats d'exécution du budget sur laquelle tout citoyen ou intéressé pourrait éditer, imprimer, et/ou interroger les données disponibles selon la périodicité souhaitée (mensuelle, trimestrielle, semestrielle ou annuelle).

3.3 OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS SPÉCIFIQUES SUR LA PARTICIPATION

Du côté de la participation, le Budget citoyen pour 2014 a été élaboré de manière participative impliquant les OSC et ceci dans le cadre de la Commission mixte MEF/OSC mise en place depuis le 1^{er} mars 2014. Cette commission est chargée d'appuyer et d'accompagner les efforts du MEF pour le respect des exigences de transparence des finances

publiques et de participation, tout en présentant des propositions et des recommandations qu'elle juge adéquates dans ce domaine.

La commission veille à promouvoir le dialogue et la concertation avec les composantes de la société civile, et est chargée en particulier du suivi de la publication des budgets, du suivi de la publication des données détaillées et actualisées de l'exécution des budgets en recettes et en dépenses, et de la préparation du budget citoyen.

Les réunions de la Commission mixte sont normalement bimensuelles et sont présidées par le Ministre de l'Économie et des Finances (ou son représentant). Le secrétariat de la Commission est assuré conjointement par un représentant de la société civile et un représentant du MEF.

Il ressort des entretiens avec les membres de la Commission mixte et les représentants de la société civile, une forte demande de réévaluation de la périodicité de la tenue des rencontres (rencontres mensuelles au lieu de bimensuelles) de la Commission mixte pour permettre l'optimisation des échanges. Aussi, le Ministre de l'Économie et des Finances a pris l'engagement d'organiser des réunions mensuelles, de mettre en place les mécanismes de suivi nécessaires, et

d'organiser des journées portes ouvertes afin d'encourager l'accessibilité des informations publiées aux usagers.

L'équipe de revue recommande de s'assurer de l'efficacité des réunions de la Commission mixte avec un ordre du jour clair et précis qui se focalise sur des thématiques prioritaires, et propose que la structure et la direction de la Commission soient représentatives et inclusives (coprésidence de la Commission) avec la représentation de la société civile. Ceci permettra de responsabiliser le suivi de la mise en œuvre des recommandations et de s'assurer de la légitimité de ladite Commission.

Hormis les travaux de la Commission mixte MEF/OSC, la participation dans les phases de préparation, de formulation, du suivi de l'exécution du budget, et de la présentation de rapports financiers demeure limitée. Au regard des six principes de la participation, l'équipe de revue observe ce qui suit :

Au vu du constat de la faible participation citoyenne dans le processus budgétaire, et afin de promouvoir cette participation, l'équipe de revue recommande prioritairement de mettre en place un cadre légal réglementant la participation citoyenne dans tout le processus budgétaire. Une fois voté, il doit être diffusé au niveau de l'administration et notamment au MEF.

Six principes de la participation	Observations de l'équipe
La participation doit avoir lieu pendant toutes les étapes du cycle budgétaire	Avant la révolution, la Tunisie avait avec le Conseil économique et social (CES) un organe qui regroupait des représentants de la société civile et qui était partie prenante dans le processus de préparation et de formulation du budget. Après la dissolution du CES suite à la révolution, les groupements professionnelles continuent à participer au processus de préparation et de formulation budgétaire via le Conseil National de Fiscalité Actuellement, la société civile n'est quasiment pas impliquée dans le processus de préparation, de formulation, de suivi budgétaires et de reporting financier.
La participation du public peut compléter/soutenir le rôle des législatures et des institutions supérieures de contrôle, et le rôle du pouvoir exécutif dans la formulation et l'exécution du budget	En ce qui concerne l'ANC, l'équipe de revue constate que les contacts avec la société civile sont très limités. L'ANC n'a pas assez de temps de s'investir et manque de stratégie et de réactivité. En ce qui concerne la CC et le CGF, le contact avec la société civile est inexistant
La participation doit avoir une base juridique	La Constitution énonce le principe de la participation pour les collectivités locales. Pour l'État, et les finances publiques, il y a absence de cadre juridique réglementant la participation citoyenne. Un projet de loi en cours de préparation porte obligation des institutions publiques à consulter toutes les parties prenantes lors de la préparation de tout projet de texte légal.
Les objectifs doivent être communiqués à l'avance. Le gouvernement doit préciser clairement la portée de la consultation	Pas fait
Plusieurs mécanismes de participation pour les différentes phases du processus et pour consulter les différents groupes de la population	Pas fait
Il est important d'expliquer au public comment ses contributions ont été utilisées dans les décisions, l'exécution et la supervision budgétaire	Pas fait

L'équipe de revue recommande à l'ANC, aux ISC et au MEF de mettre en place et de développer les canaux de participation de la société civile, et d'ouvrir le cycle de préparation, de formulation, de suivi de l'exécution du budget et de présentation de rapports financiers à la participation des citoyens.

Il s'agit par exemple de créer des forums de discussions avec les OSC, de prévoir un bureau au niveau de l'ANC dédié à la réception des propositions de la SC en relation avec le budget, de garantir la publicité régulière et à temps de l'activité parlementaire, de développer au sein de la commission mixte des sous-commissions qui travaillent sur des thèmes bien spécifiques, à savoir le renforcement de la transparence fiscale, la mise en place de l'emprunt national, etc.

Face à l'accroissement du nombre des OSC, il est recommandé de développer et de mettre en place une stratégie et un plan de renforcement des capacités de ces organisations (maîtrise de la législation financière, l'analyse budgétaire, l'exploitation des rapports, le contrôle, l'exécution, et l'évaluation, etc.) afin qu'elles constituent une véritable force de proposition et de contribution aux efforts de développement économique et social.

L'équipe de revue recommande également de renforcer les capacités de l'ARP en matière d'analyse financière, et de favoriser la création d'un secrétariat technique rattaché à la Commission de la Planification et des Finances, à l'instar du « Parliamentary Budget Office » (Bureau parlementaire du budget) au Kenya. Une plus grande professionnalisation des membres de la Commission de la Planification et des Finances est nécessaire pour que cette commission puisse jouer son rôle dans le processus budgétaire (par exemple le développement des positions communes sur certaines thématiques).

// L'équipe de revue propose de développer une stratégie de dissémination des informations et des documents publiés à travers plusieurs canaux

Les OSC devraient constituer des coalitions ou des forums afin de tirer parti de leurs forces respectives pour participer tout au long du processus budgétaire, tant aux stades de préparation budgétaire que pour renforcer la responsabilisation sociale, et ce, au niveau intersectoriel ou intra-sectoriel. Un appui technique est nécessaire afin de démarrer avec la création d'un collectif pour les finances publiques.

Au-delà de la publication des documents, l'équipe de revue propose de développer une stratégie de dissémination des informations et des documents publiés à travers plusieurs canaux (notamment les médias), l'amélioration de la fonctionnalité des sites WEB du MEF, et l'organisation de points de presse mensuels, etc.

Il est nécessaire d'améliorer la compréhension commune de la transparence et la participation par l'adoption et la dissémination des définitions données dans ce rapport et par la dissémination des instruments et outils de la transparence et de la participation tels que le budget citoyen en les intégrant dans le projet de LOB et dans tout autre document cadre (exemple charte de la transparence).

L'équipe de revue recommande de veiller à concrétiser les dispositions de l'article 139 de la Constitution relatives aux mécanismes de démocratie participative, de gouvernance ouverte et de participation citoyenne au niveau des collectivités locales (CL) en encourageant la publication des documents budgétaires des CL et l'implication de la société civile dans le processus de préparation et de suivi du budget des CL.

3.4 OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS SPÉCIFIQUES SUR LE PROCESSUS BUDGÉTAIRE

Cette section vise à apprécier l'état d'avancement et à proposer des recommandations spécifiques groupées selon les différentes étapes du processus budgétaire (préparation et suivi de l'exécution du budget, et, comptabilité et présentation de rapports financiers)

Processus de préparation du budget

Le processus de préparation du budget est peu adapté au développement d'une approche transparente et participative. Les projets de budget des ministères sectoriels sont préparés sans notification préalable des enveloppes, et les arbitrages intersectoriels s'effectuent sur une période relativement brève ce qui laisse une marge de manœuvre très réduite pour les réajustements.

La documentation budgétaire est de plus en plus exhaustive et les opérations non rapportées de l'Administration centrale, telles les dépenses hors budget, sont peu importantes. Les informations sur les recettes/dépenses liées aux projets financés par les donateurs sont complètes et le public a un meilleur accès aux principales

informations budgétaires notamment sur le site Web du MEF, lancé en avril 2013.

La documentation budgétaire soumise à l'autorité législative pour examen et vote demeure, néanmoins, incomplète et devrait comprendre, entre autres, le Tableau prévisionnel des opérations financières de l'État (TOFE), des analyses financières (notamment l'analyse des risques et passifs éventuels), un rapport sur les dépenses fiscales, l'état d'exécution du budget au titre de l'exercice précédent, présenté selon le même format que la proposition de budget, etc.

Le champ de couverture de l'information financière dans le projet de budget représente un défi majeur de transparence pour la Tunisie notamment en ce qui concerne les activités budgétaires infranationales c'est-à-dire celles des CL¹². Il est essentiel que cette question soit traitée dans la documentation budgétaire soumise pour examen et vote, notamment le projet de loi de finances et le projet de loi de règlement. À ce titre l'équipe de revue souhaite mettre l'accent sur l'importance des inclusions spécifiques relatives aux activités budgétaires des CL qui pourront ajouter aux avancées actuelles en matière de transparence une valeur non négligeable.

Le processus de préparation du budget est gouverné par un calendrier fixé chaque année. Ce calendrier ne prévoit pas dans la liste des activités, celles liées à la participation citoyenne. Il est recommandé de faire des avancées en matière de transparence et de participation liées à un meilleur respect par le gouvernement des délais et du calendrier budgétaire, une meilleure implication des OSC et des médias dans le partage d'informations.

À ce titre, il est souhaitable de fixer dans le calendrier, des dates pour la tenue de points de presse avec les médias et la société civile lors du lancement et en cours du processus de préparation du budget. Ces points de presse peuvent intervenir lors du démarrage du processus avec un exposé des orientations, du cadrage macroéconomique, les hypothèses de préparation du projet de budget etc., et après la tenue des discussions budgétaires afin de faire le point sur les premiers résultats de ces discussions (recrutements, projets retenus, etc.) et les contours du projet de loi de finances.

L'équipe de revue conseille également d'impliquer les ministères sectoriels dans le processus de la planification-

12 La Cour des Comptes n'est pas satisfaite avec l'information financière sur les collectivités locales, elle note que l'information contenue n'est pas consolidée

programmation (cadrage macroéconomique – TOFE – CDMT global). Cette implication est nécessitée par les besoins exprimés par ces ministères de disposer des informations leur permettant de préparer leurs besoins compte tenu des enveloppes qui leur seront communiquées (ceci constitue une des orientations de la réforme GBO).

Impliquer les ministères sectoriels en amont du processus de préparation du budget, et la notification d'enveloppes dans le cadre des lettres de cadrage permettra à ces ministères d'engager chacun de leur côté un débat en interne (entre services centraux et déconcentrés) et externe (avec les OSC ou groupement interprofessionnels) sur les grandes orientations des secteurs.

Encadré 6. Informations à inclure dans les annexes obligatoires des lois de finances selon le cadre de performance PEFA¹³

1. Les hypothèses macroéconomiques, comprenant au moins les estimations de croissance totale, et les taux d'inflation et de change ;
2. Le déficit budgétaire, défini selon les normes du manuel des statistiques de finances publiques (MSFP) du FMI, ou toute autre norme internationalement reconnue ;
3. Le financement du déficit, y compris la description de la composition prévue ;
4. Le stock de la dette, y compris des informations détaillées au moins pour le début de l'exercice en cours ;
5. Les avoirs financiers¹⁴, y compris des informations détaillées au moins pour le début de l'année en cours ;
6. L'état d'exécution du budget au titre de l'exercice précédent, présenté selon le même format que la proposition de budget ;
7. Le budget de l'exercice en cours (soit la loi de finances rectificative, soit le résultat estimé) présenté sous le même format que la proposition de budget ;
8. Le résumé des données sur le budget pour les recettes publiques et les dépenses selon les principales rubriques des classifications utilisées, y compris des données pour l'exercice en cours et l'exercice précédent ;
9. L'explication des conséquences des nouvelles initiatives des pouvoirs publics sur le budget, assorties des estimations de l'impact budgétaire des principales modifications de la politique fiscale et douanière et/ou de certaines modifications majeures des programmes de dépense.

13 Manuel PEFA, indicateur n° 6

14 Ces avoirs concernant notamment les avoirs et placements en Droits de Tirage Spéciaux (DTS) et les avoirs en devises. Ces informations sont produites chaque année et publiées dans les rapports et états financiers de la Banque centrale de Tunisie.

Encadré 7. La documentation budgétaire (FMI, 2007)

La documentation budgétaire doit rendre compte de la situation budgétaire des collectivités territoriales et des finances des sociétés publiques... Outre les autres règles de transparence que doivent appliquer les sociétés... elles doivent donc veiller également à inclure dans la documentation budgétaire les informations requises sur leurs finances, y compris les soldes de gestion avec un degré de détail permettant une évaluation correcte des risques financiers

Au cours de la revue, l'équipe constate qu'actuellement l'exercice de programmation et de budgétisation se fait en l'absence de plan de développement étant donné que le dernier plan en date, celui qui devrait couvrir la période 2010-2014, a été abandonné vu que ses orientations ont été jugées inadaptées au contexte post-révolution.

Le document du plan est important dans la mesure où il contient des informations sur les prévisions macroéconomiques et budgétaires, les objectifs globaux de développement en même temps que les stratégies et allocations budgétaires sectorielles prévues. Ce document devrait être préparé dans le cadre d'une large consultation du secteur privé et de la société civile afin que leurs attentes se retrouvent dans le plan.

Quelle que soit l'option qui va être retenue au niveau national de maintenir ou d'abandonner les plans de développement, l'équipe de revue conseille de placer le processus de préparation du budget dans un processus global tel que celui de la chaîne PPBS (planification-programmation-budgétisation-suivi) qui permettra de lier le budget aux stratégies nationales et sectorielles et à la programmation, et de mettre en place les différents instruments de suivi de la mise en œuvre des stratégies.

L'équipe de revue recommande de rendre le processus de préparation des stratégies nationales et sectorielles plus transparent et plus participatif, en partageant à un stade avancé, les objectifs et les orientations avant leur adoption avec les différentes OSC et groupements d'intérêts économiques.

Le processus de suivi de l'exécution du budget

La gestion des dépenses publiques est grosso modo solide et largement informatisée grâce notamment aux deux systèmes informatiques : le système de gestion des affaires administratives du personnel de l'État (INSAF), et le système d'aide à la décision budgétaire (ADEB) qui gère le circuit de la dépense de manière satisfaisante mais qui manque

d'intégration avec d'autres systèmes informatiques intervenant dans le processus budgétaire (ceux des payeurs et du trésorier général par exemple).

Au cours de l'exécution du budget, le Gouvernement possède le pouvoir de modifier les autorisations parlementaires à travers les mécanismes de virements et de transferts des crédits (crédits d'engagement et crédits de paiement).

Au niveau de l'exécution du budget, la transparence et la participation demeurent encore difficiles à mettre en œuvre. Les états mensuels portant sur les résultats provisoires de l'exécution du budget de l'État (de la responsabilité de la DG des Ressources et des Équilibres) donnent des informations sur le niveau d'exécution du budget en recettes et en dépenses, mais il subsiste un manque d'informations sur quelques aspects clés des dépenses tels que les recrutements réalisés, le détail des subventions accordées au titre des interventions publiques, le suivi de réalisation des grands projets, ou enfin l'évolution des dépenses au titre de la compensation des hydrocarbures, etc.

Sur le plan de la législation fiscale, il existe une bonne transparence des obligations des contribuables et les mesures d'immatriculation de ces derniers. L'évaluation de l'impôt, des taxes et des droits de douanes est efficace. Toutefois, on ne peut manquer de noter le volume et le nombre de dégrèvements et d'avantages fiscaux et financiers accordés à des catégories de contribuables et pour des secteurs déterminés aux fins d'encourager les investissements privés étrangers et nationaux.¹⁵

Encadré 8. Intervention de la société civile lors du contrôle budgétaire¹⁶

Les membres du groupe Citoyens concernés d'Abra pour un bon gouvernement (CCAGG) aux Philippines ont été choqués quand ils ont vu un encart dans le journal publié par le Ministère des Travaux Publics déclarant qu'il avait réalisé avec succès 27 projets dans la province d'Abra. Sachant que cela n'était pas vrai, les membres du groupe CCAGG ont rassemblé une documentation détaillée sur l'état véritable des projets soi-disant réalisés. Un contrôle gouvernemental officiel a concordé avec les conclusions du groupe CCAGG, et plusieurs fonctionnaires ont été accusés de corruption puis finalement suspendus pour mauvaise conduite.

15 Adapté du Partenariat Budgétaire International « Ouvrir les budgets, changer des vies, Enquête sur le budget ouvert 2008 ».

16 Pour rappel, les dégrèvements et les avantages fiscaux sont accordés par la loi et le code d'incitation aux investissements est en cours de révision

Certaines organisations de la société civile ont pris des mesures pour publier les résultats des rapports d'audit afin que le gouvernement se responsabilise pour la gestion des fonds publics. L'une de ces organisations, HakiElimu en Tanzanie, a créé un ensemble de prospectus qui présentent les résultats des rapports d'audit récents de façon attractive et accessible et les a distribués auprès des médias, des fonctionnaires de l'exécutif, des législateurs et des partenaires de la société civile. La première série de prospectus, publiée en 2006, a obtenu un large succès, et le contrôleur et l'auditeur général ont alors coopéré davantage pour son renouvellement en 2007.

Ces dégrèvements et avantages fiscaux et financiers entraînent une importante « dépense fiscale » dans le système de finances publiques. Une évaluation précise de ces « dépenses fiscales » ainsi que leur intégration dans la documentation budgétaire, permettrait de mieux apprécier l'impact sur les finances publiques et la mise en œuvre des politiques publiques auxquelles elles contribuent tout en améliorant la transparence.

En ce qui concerne les rapports annuels sur la dette, l'équipe d'examen note que le dernier rapport annuel publié est celui de 2008, et recommande que la situation soit régularisée.

En ce qui concerne la dette publique, celle-ci est gérée par la DG de la gestion de la dette publique et de la coopération financière qui publie des brochures mensuelles et des rapports annuels comprenant notamment l'encours de la dette, le service de la dette publique, l'emprunt public et les données annuelles de la dette garantie par l'État.

Le suivi de l'exécution du budget se fait sur la base de la norme spéciale de diffusion des données (NSDD) à laquelle la Tunisie a adhéré depuis 2011. Par ailleurs, la Tunisie a mis en ligne en 2013 une plateforme Internet du budget ouvert « BOOST » qui permet aux utilisateurs d'accéder aux données relatives à l'exécution du budget et de les analyser dès le développement de cette plateforme.

En ce qui concerne les rapports annuels sur la dette, l'équipe de revue constate que le dernier rapport annuel publié est celui de 2008, et recommande à titre de régularisation de procéder rapidement à la publication de ceux de 2011 et de 2012 avant juin 2014 et de celui de 2013 avant la fin de l'année 2014. Les rapports annuels sur la dette devront être publiés de manière continue dans le futur.

En ce qui concerne les informations contenues dans les brochures mensuelles et les rapports annuels, l'équipe de revue conseille d'améliorer le caractère inclusif des documents produits en se référant aux standards d'exhaustivité exigés en incluant dans les éléments publiés des analyses de viabilité et de soutenabilité de la dette et en publiant des rapports d'audit de la dette publique.

Par ailleurs, l'équipe de revue note que tous les accords de prêts extérieurs sont ratifiés par l'autorité législative, et, bien que la Tunisie dispose d'une stratégie de la dette, cette dernière est soumise à l'autorité législative pour examen en annexe du projet de loi de finances, mais n'a pas été élaborée de manière consultative ; il n'existe pas en Tunisie un comité de la dette.

Lors des échanges, et en réaction à la préconisation de l'équipe de revue de publier la stratégie de la dette, de la soumettre à l'examen d'un comité de la dette et à la discussion des différentes OSC avant son approbation, les autorités ont annoncé que le document de stratégie de la dette publique sera élaboré, discuté, adopté par les autorités législatives et publié prochainement¹⁷.

En Tunisie, le contrôle interne comprend, en plus du contrôle exercé par les contrôleurs des dépenses publiques (contrôle financier), les contrôles exercés par les inspections ministérielles, et les contrôles exercés par les trois instances et/ou corps de contrôle suivants : le Contrôle Général des Services Publics (Présidence du Gouvernement), le Contrôle Général des Finances (Ministère des Finances) et le Contrôle Général des Domaines de l'État et des Affaires Foncières (Ministère Domaines de l'État et des Affaires foncières).

Ces instances et/ou corps de contrôle utilisent des méthodes semblables de contrôle et d'audit (sur pièces et sur terrain) et souffrent d'un manque de personnel. L'organisation de ces instances et/ou corps de contrôle, et le processus de leurs interventions réduit sensiblement les marges de manœuvre et leur indépendance. L'équipe de revue conseille que les rapports de contrôle et d'audit qui sont produits par ces ISC soient systématiquement publiés sous réserve du respect des informations à caractère personnel.

Bien que chaque instance ou corps de contrôle (le Haut-Comité de Contrôle Administratif et Financier, le Contrôle Général des Finances, le Contrôle Général des Services Publics...) dispose d'un périmètre d'intervention bien

¹⁷ Dans le cadre de la réforme engagée en la matière avec l'appui de la Banque Mondiale

spécifique, les activités de contrôle semblent lourdes et peu efficaces. À ce titre l'équipe de revue propose de lancer une consultation en interne ou par un cabinet d'études externe afin de réfléchir sur les possibilités de modernisation du rôle et de l'organisation des corps de contrôle dans un souci d'une meilleure efficacité.

La comptabilité et le reporting financier

Un projet de réforme du système comptable est actuellement en cours avec notamment la création du conseil national des normes des comptes publics et la révision du système comptable de l'État (comptabilité à partie double), des collectivités locales et des établissements publics soumis au code de la comptabilité publique (article 87 de la Loi de finances 2014).

Désormais, la comptabilité publique (de l'État, des collectivités locales et des établissements publics) sera tenue en partie double conformément à des normes internationales de la comptabilité du secteur public. Ceci permettra, une fois les normes IPSAS appliquées, d'avoir des informations budgétaires sur les actifs et les passifs du secteur public.

S'agissant de la loi de règlement du budget, il est constaté un retard de plus de 24 mois dans sa production et sa publication. La dernière loi de règlement récemment publiée est celle relative à l'exercice budgétaire 2011¹⁸. Afin de résorber le retard progressivement, l'équipe de revue préconise de mettre comme objectif, de présenter le projet de loi de règlement de l'exercice 2015 lors de la présentation du projet de loi de finances pour 2016 et de maintenir ce rythme pour les projets de lois des années ultérieures. Afin de maintenir ce rythme, l'équipe de revue recommande fortement d'instituer légalement la date limite de préparation et de présentation du projet de loi de règlement dans la LOB.

En ligne avec le projet de loi de règlement du budget, il est souhaitable que le MEF prépare un rapport citoyen qui informe sur les grandes lignes du projet de loi de règlement et donne des informations simplifiées sur son contenu.

La Cour des Comptes produit chaque année des rapports sur ses activités et sur les résultats de ses travaux¹⁹ qu'elle soumet au Président de la République et au Parlement, et formule des recommandations. Avant la révolution, la présidence décidait de la publication ou non des rapports de la Cour des Comptes, et plus souvent non que oui. Après la révolution, ces rapports, en plus des lois de règlements sont systématiquement publiés sur le site Web de la Cour des Comptes.

Il ressort des entretiens avec la Cour des Comptes que celle-ci peut être admise à partager des rapports ad-hoc s'il y a lieu, mais, l'équipe de revue préconise de renforcer la participation de la société civile dans le suivi et l'exploitation des rapports établis par la Cour des Comptes, et d'instaurer un contrôle qualité de ses travaux permettant ainsi d'évaluer le mode de planification et d'exécution de ses missions par rapports aux bonnes pratiques observées à l'échelle internationale.

3.5 CONCLUSION

En résumé, l'équipe conjointe admet que la Tunisie se trouve à un moment décisif pour la promotion de la transparence des finances publiques et de la participation. La formalisation des bonnes pratiques en la matière ainsi qu'en matière de bonne gouvernance et de gouvernance ouverte devrait se faire à travers les lois et les règlements en cours de préparation ou de révision tels que le projet de loi organique sur l'accès à l'information et le projet de LOB.

Des avancées significatives sont constatées en matière de transparence des finances publiques ; toutefois, ces avancées doivent maintenant être consolidées, disséminées et suivies de la mise en œuvre consciente, et de du renforcement des capacités notamment celles de l'ARP, de la CC, des ISC et des OSC pour empêcher l'observation des anciennes pratiques administratives défavorables à la transparence et à la participation.

18 http://www.courdescomptes.nat.tn/upload/rapport/reglement_2011/rapp_reglement.pdf

19 <http://www.courdescomptes.nat.tn/upload/rapport/28rapport/rapport28.pdf>

4 PROCHAINES ÉTAPES



Ce rapport a été présenté au Gouvernement tunisien afin que le MEF puisse nous transmettre ses observations. Les commentaires et suggestions du MEF ont été pris en compte par l'équipe de la revue et le rapport a été diffusé aux principales parties prenantes (Gouvernement, OSC, PTF, etc.). L'équipe espère que le MEF entamera une discussion avec des parties prenantes clés autour de la mise en œuvre des recommandations. Le processus en cours de préparation de la nouvelle LOB offre l'opportunité de consacrer les principes de la transparence et de la participation.

// Pour être pleinement efficace, la plupart de ces mesures demanderaient également un renforcement des capacités des OSC et des médias.

Finalement, pour être pleinement efficace, la plupart de ces mesures demanderaient également un renforcement des capacités des OSC et des médias, afin qu'elles soient à même de tirer parti des opportunités qui s'offriraient du fait que le Gouvernement mettrait ces recommandations en œuvre. Il est souhaité que les PTF, à travers leurs projets d'appui, considèrent comment fournir un tel appui.

La revue est un effort de collaboration dirigé par le pays concerné et constitue un point de départ pour un processus continu d'engagement avec le MEF et les différents acteurs impliqués. En apprenant les uns des autres, l'objectif est que CABRI et ses membres et l'IBP

travaillent avec la Tunisie, pour qu'elle puisse améliorer sa transparence budgétaire et la participation, avec comme résultat ultime à court terme de parvenir à un meilleur résultat sur l'IBO en 2014 et dans les années à venir. Compte tenu des discussions que nous avons eues en Tunisie, nous pensons que ce résultat est réalisable, à travers la mise en œuvre des recommandations ciblées dans l'amélioration de la documentation budgétaire et des mécanismes de participation.

Nous espérons que le prochain atelier qui sera organisé par CABRI et l'IBP qui rassemblera tous les pays participants aux projets, sera l'occasion pour une discussion autour des questions relatives à la mise en œuvre des recommandations dans les pays concernés et les pays participants. Nous discuterons des principaux obstacles et opportunités qui se sont présentés afin d'améliorer la transparence des finances publiques et la participation dans les pays membres.

Afin de bien préparer cet atelier, l'équipe de revue propose au MEF de mettre rapidement en place un comité afin de formaliser une feuille de route qui détaille les étapes des réformes proposées, les priorités, les jalons intermédiaires, le calendrier de mise en œuvre ainsi que les rôles et les responsabilités.

L'équipe de revue propose que cette feuille de route soit complétée et formalisée en collaboration avec le Secrétariat de CABRI/IBP, annexée au présent rapport ; et, qu'elle soit l'objet d'une discussion et d'un suivi lors de l'atelier à organiser en 2015.

ANNEXE 1 : MATRICE DES RECOMMANDATIONS

Recommandations	Degré de complexité	Priorisation	Partie(s) prenante(s)
Consacrer explicitement le principe de la transparence des finances publiques et de la participation dans la future LOB.	Simple	Extrêmement prioritaire	MEF
Édicter une loi portant Code de transparence de la gouvernance financière publique (GFP) à l'instar de ce qui est observé dans d'autres pays pairs.	Moyennement complexe	Prioritaire	MEF
Finaliser et mettre en place une politique de communication avec les différents acteurs pour faciliter l'accès à l'information aussi bien financière que non financière.	Simple	Prioritaire	ANC/MEF/ISC
Améliorer le contenu de certains documents produits et publiés, tels que le rapport préalable au budget.	Simple	Prioritaire	MEF
Impliquer la société civile dans les travaux de planification, de programmation et de l'élaboration des projets sectoriels.	Moyennement complexe	Faible priorité	MEF/ministères sectoriels
Institutionnaliser la Commission mixte MEF/OSC, réviser sa composition, ses attributions, et ses modalités de fonctionnement.	Simple	Prioritaire	MEF
Mettre en place, à l'initiative de l'Assemblée nationale constituante (ANC), un groupe de travail composé notamment du MEF, de l'ANC, de la Cour des Comptes et qui sera chargé du suivi de la mise en œuvre des recommandations des rapports d'audits (MEF, ANC, Cour des Comptes).	Simple	Faible priorité	ANC
Améliorer le contenu des PAP et des RAP afin de les compléter par des informations relatives aux modalités de déclinaison des programmes ; autrement dit, des modalités de mise en œuvre des programmes, et détailler les programmes au niveau opérationnel, au niveau des structures chargées de mettre en œuvre ces programmes. Il s'agit de faire apparaître les activités et les actions des programmes, ce qui facilitera le suivi.	Complexe	Faible priorité	MEF
Accélérer le rythme de la réforme comptable notamment la mise en place des normes IPSAS et la création du Conseil National des Normes Comptables du Secteur Public, et de faire participer les OSC, les groupements professionnels et les universitaires dans la conception et la mise en œuvre de cette réforme.	Moyennement complexe	Prioritaire	MEF
Faire en sorte que des représentants de la société civile notamment le Conseil de l'ordre des experts comptables et/ou des universitaires de renom soient représentés dans le Conseil national des normes comptables du secteur public.	Simple	Faible priorité	MEF

Recommandations	Degré de complexité	Priorisation	Partie(s) prenante(s)
Impulser les travaux pour la mise en place d'une classification économique conforme à la classification économique des comptes du plan comptable ; engager les travaux pour l'introduction de la classification des fonctions de l'administration publique CFAP.	Simple	Faible priorité	MEF
Fixer la date limite de dépôt du projet de loi de finances à l'ARP au 30 septembre de chaque année.	Simple	Extrêmement prioritaire	MEF
Fixer, à l'instar du projet de loi de finances, une date limite pour la préparation et la présentation du projet de loi de règlement.	Simple	Extrêmement prioritaire	MEF
Renouveler l'expérience de 2013 en mettant à la disposition du public et des médias un jeu complet des documents du projet de loi de finances (à titre gratuit et facilement accessible) avant sa transmission pour examen et vote à l'ARP.	Simple	Faible priorité	MEF
La circulaire annuelle de préparation du budget devrait contenir des informations relatives aux paramètres qui définissent le projet de budget tels que le taux de déficit budgétaire en pourcentage du PIB, et les plafonds de crédits par ministère. En plus, et en l'absence de production et de publication d'une lettre de cadrage, il est nécessaire que la CAPP fournisse les plafonds de crédits par ministère ou que les projections du CDMT global soient annexées à cette même circulaire.	Simple	Prioritaire	PG/MEF
Une attention particulière doit être donnée aux délais de production et surtout de publication des rapports périodiques faisant état des résultats de l'exécution du budget.	Simple	Extrêmement prioritaire	MEF
Les rapports mensuels et les rapports de fin d'année méritent une amélioration du contenu des informations financières et l'intégration des informations non financières qui ont trait particulièrement au volume des dépenses fiscales, à l'appréciation de la viabilité de la dette publique, et à l'analyse de la soutenabilité de la dette.	Simple	Extrêmement prioritaire	MEF
Production et publication d'un document de revue en milieu d'année qui donne un aperçu des effets du budget au milieu d'un exercice budgétaire et examine les changements relatifs aux hypothèses économiques qui influencent les politiques budgétaires approuvées.	Simple	Extrêmement prioritaire	MEF
Activer le développement de la plateforme (BOOST) de données budgétaires où sont publiés et mis à jour systématiquement, les résultats d'exécution du budget sur laquelle tout citoyen ou intéressé pourrait éditer, imprimer, et/ou interroger les données disponibles selon la périodicité souhaitée (mensuelle, trimestrielle, semestrielle ou annuelle).	Simple	Prioritaire	MEF
Réévaluation de la périodicité de la tenue des rencontres (rencontres mensuelles au lieu de bimensuelles) de la Commission mixte pour permettre l'optimisation des échanges.	Simple	Prioritaire	MEF
S'assurer de l'efficacité des réunions de la Commission mixte avec un ordre du jour clair et précis qui se focalise sur des thématiques prioritaires, et mise en place d'une structure et d'une direction de la commission représentatives et inclusives (coprésidence de la commission) avec la représentation de la société civile.	Simple	Prioritaire	MEF
Prioritairement, mettre en place un cadre légal réglementant la participation citoyenne dans tout le processus budgétaire. Une fois voté, ce cadre doit être disséminé au niveau de l'administration et notamment au MEF.	Simple	Prioritaire	MEF/OSC

Recommandations	Degré de complexité	Priorisation	Partie(s) prenante(s)
Mettre en place et développer les canaux de participation de la société civile, et ouvrir le cycle de préparation, de formulation, de suivi de l'exécution du budget et de présentation de rapports financiers à la participation des citoyens.	Moyennement complexe	Prioritaire	MEF/OSC
Développer et mettre en place une stratégie et un plan de renforcement des capacités des OSC (maîtrise de la législation financière, de l'analyse budgétaire, de l'exploitation des rapports, du contrôle, de l'exécution, et de l'évaluation, etc.) afin qu'ils constituent une véritable force de proposition et de contribution aux efforts de développement économique et social.	Simple	Faible priorité	MEF/OSC/PTF
Renforcer les capacités de l'ANC (ou la future ARP) en matière d'analyse financière, et favoriser la création d'un secrétariat technique rattaché à la Commission de la Planification et des Finances, à l'instar du « Parliamentary Budget Office » (Bureau parlementaire du budget) au Kenya.	Simple	Faible priorité	ANC/PTF
Les OSC devraient constituer des coalitions ou des forums afin de tirer parti de leurs forces respectives pour participer tout au long du processus budgétaire, tant aux stades de préparation budgétaire que pour renforcer la responsabilisation sociale, et ce, au niveau intersectoriel ou intra-sectoriel (un appui technique est nécessaire afin de démarrer avec la création d'un collectif pour les finances publiques).	Moyennement complexe	Faible priorité	OSC/PTF
Développer une stratégie de dissémination des informations et des documents publiés à travers plusieurs canaux notamment les médias, l'amélioration de la fonctionnalité des sites Web du MEF, et l'organisation de points de presse mensuels, etc.	Simple	Faible priorité	MEF
Améliorer la compréhension commune de la transparence et la participation par l'adoption et la dissémination des définitions données dans ce rapport et par la dissémination des instruments et outils de la transparence et de la participation tels que le budget citoyen en les intégrant dans le projet de LOB et dans tout autre document cadre (par exemple, la Charte de la transparence).	Simple	Prioritaire	MEF/OSC
Veiller à concrétiser les dispositions de l'article 139 de la Constitution relatives aux mécanismes de démocratie participative, de gouvernance ouverte et de participation citoyenne au niveau des collectivités locales en encourageant la publication des documents budgétaires des CL et l'implication de la société civile dans le processus de préparation et de suivi du budget des CL.	Moyennement complexe	Prioritaire	MEF
Mettre l'accent sur l'importance des inclusions spécifiques relatives aux activités budgétaires des CL qui pourront ajouter aux avancées actuelles en matière de transparence une valeur non négligeable.	Moyennement complexe	Prioritaire	MEF/CL
Fixer dans le calendrier, des dates pour la tenue de points de presse avec les médias et la société civile lors du lancement et en cours du processus de préparation du budget.	Simple	Prioritaire	MEF
Impliquer les ministères sectoriels dans le processus de la planification-programmation (cadre macroéconomique – TOFE – CDMT global). Cette implication est nécessitée par les besoins exprimés par ces ministères de disposer des informations leur permettant de préparer leurs besoins compte tenu des enveloppes qui leur seront allouées (ceci constitue une des orientations de la réforme GBO).	Moyennement complexe	Prioritaire	MEF/ministères sectoriels

Recommandations	Degré de complexité	Priorisation	Partie(s) prenante(s)
Placer le processus de préparation du budget dans un processus global tel que celui de la chaîne PPBS (planification-programmation-budgétisation-suivi) qui permettra de lier le budget aux stratégies nationales et sectorielles et à la programmation, et de mettre en place les différents instruments de suivi de la mise en œuvre des stratégies.	Moyennement complexe	Faible priorité	MEF/MDCI
Rendre le processus de préparation des stratégies nationales et sectorielles plus transparent et plus participatif, en partageant à un stade avancé, les objectifs et les orientations avant leur adoption avec les différentes OSC et groupements d'intérêts économiques.	Moyennement complexe	Prioritaire	PG/MEF/MDCI/OSC
Évaluer de manière précise les « dépenses fiscales » ainsi que leur intégration dans la documentation budgétaire, ce qui permettrait de mieux apprécier l'impact sur les finances publiques et la mise en œuvre des politiques publiques auxquelles elles contribuent tout en améliorant la transparence.	Moyennement complexe	Faible priorité	MEF
Au niveau de la dette publique, la publication de manière continue des brochures mensuelles et des rapports annuels, et vu que le dernier rapport annuel publié est celui de 2008, il convient de publier les derniers rapports (de 2011 et de 2012 avant juin 2014 et celui de 2013 avant la fin de l'année 2014).	Simple	Extrêmement prioritaire	MEF
En ce qui concerne les informations contenues dans les brochures mensuelles et les rapports annuels, améliorer le caractère inclusif des documents produits en se référant aux standards d'exhaustivité exigés, enrichir les éléments publiés par des analyses de viabilité et de soutenabilité de la dette et publier les rapports d'audit de la dette publique.	Simple	Extrêmement prioritaire	MEF
Publier la stratégie la dette, la soumettre à l'examen d'un comité de la dette et à la discussion des différentes OSC avant son approbation.	Simple	Extrêmement prioritaire	MEF
Les rapports de contrôle et d'audit produits par ces ISC doivent être systématiquement publiés sous réserve du respect des informations à caractère personnel.	Simple	Extrêmement prioritaire	ISC
Lancer une consultation en interne ou par un cabinet d'études externe afin de réfléchir sur les possibilités d'évolution du rôle et de l'organisation des corps de contrôle dans le souci d'une meilleure efficacité.	Moyennement complexe	Faible priorité	ISC
Présenter le projet de loi de règlement de l'exercice 2015 lors de la présentation du projet de Loi de finances de 2016.	Simple	Extrêmement prioritaire	MEF
En ligne avec le projet de loi de règlement du budget, préparer un rapport citoyen qui informe sur les grandes lignes du projet de loi de règlement et donne des informations simplifiées sur son contenu.	Simple	Faible priorité	MEF
Renforcer la participation de la société civile dans le suivi et l'exploitation des rapports établis par la Cour des Comptes, et instaurer un contrôle qualité de ses travaux permettant ainsi d'évaluer le mode de planification et d'exécution de ses missions par rapports aux bonnes pratiques observées à l'échelle internationale.	Simple	Prioritaire	CC/OSC

ANNEXE 2 : LISTE DES INSTITUTIONS RENCONTRÉES

Présidence du Gouvernement :

Direction Générale du Contrôle des Dépenses Publiques (DGCDP)

Direction Générale des Réformes et Prospectives Administratives (DGRPA)

Ministère de l'Économie et des Finances :

Contrôle Général des Finances (CGF)

Comité Général de l'Administration du Budget de l'État (CGABE)

Direction Générale de la Gestion de la Dette Publique et de la Coopération Financière (DGGDPCF)

Direction Générale des Ressources et des Équilibres (DGRE)

Direction Générale des Participations (DGP)

Direction Générale de la Comptabilité Publique et du Recouvrement (DGCPR)

Unité GBO chargée notamment du pilotage et du suivi de la mise en œuvre de la réforme GBO ;

Ministères sectoriels :

Ministère de l'Agriculture

Ministère de la Santé

Assemblée nationale constituante :

La Commission planification et finances

Cour des Comptes

Commission mixte Ministère des Finances/OSC

Partenaires techniques et financiers

Délégation de l'Union européenne à Tunis

Banque mondiale – Bureau de Tunis

Organisation de la société civile

Union générale des travailleurs tunisiens

Opengov

Transparency first

Bawsla

Association NOUR

ANNEXE 3 : BIBLIOGRAPHIE

Général

- FMI, (2007a) Code de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques
- FMI, (2007b) Manuel sur la transparence des finances publiques
- Union européenne, Rapport sur les dépenses publiques et la responsabilité financière (PEFA) 2010
- OCDE, Consolider la transparence budgétaire pour une meilleure gouvernance publique en Tunisie 2013
- OCDE, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, examen de l'OCDE du cadre d'intégrité dans le secteur public en Tunisie, 2013
- OCDE, Renforcer l'intégrité en Tunisie : l'élaboration de normes pour les agents publics et le renforcement du système de déclaration de patrimoine, 2013
- OCDE, Analyse du système de contrôle, d'audit et de maîtrise des risques dans le secteur public tunisien : l'exemple des entreprises publiques et des douanes
- CABRI, Transparence des finances publiques et participation en Afrique, rapport d'activité 2012
- IBP, Résultats de l'enquête Budget Ouvert de l'IBP 2012
- IBP, Mind the gap : budgets and services delivery, rapport annuel 2013

Documents gouvernementaux

- ANC, Constitution tunisienne de 2014
- Cour des Comptes, Rapport sur le règlement du budget pour 2011
- Cour des Comptes, 28^e Rapport annuel de la Cour des Comptes 2014
- Présidence du Gouvernement, circulaire de préparation du budget pour 2014
- MEF, Budget citoyen
- MEF, Loi Organique du Budget de 2004
- MEF, Projet de la nouvelle Loi organique du budget (version mai 2014)
- MEF, Loi de finances complémentaire pour l'année 2013
- MEF, Résultats provisoires de l'exécution du budget de l'État à la fin février 2014
- MEF, Loi n° 2013-54 du 30 décembre 2013, portant loi de finances pour l'année 2014
- MEF, Rapport sur le projet du budget pour 2014, novembre 2013
- MEF, Résultats d'exécution provisoire du budget de l'État à la fin 2013

MEF, Note de Monsieur le SE auprès du Ministre de l'Économie et des Finances portant sur la publication des données et informations relatives aux finances publiques

MEF, Projet annuel de performance du Ministère de la Santé pour 2014

MEF, Projet annuel de performance du Ministère de l'Agriculture pour 2014

MEF, Cadre de dépenses à moyen terme global 2014-2018



SE CONNECTER • PARTAGER • RÉFORMER

Secrétariat de CABRI

PostNet Suite 314

Private Bag X 06

Waterkloof

0145

South Africa

Tél : +27 (0)12 492 0022

www.cabri-sbo.org