



TUNISIE

EVALUATION DE LA TRANSPARENCE DES FINANCES PUBLIQUES

Novembre 2016

Cette évaluation de la transparence des finances publiques de la Tunisie a été établie par une équipe des services du Fonds monétaire international. Elle se base sur les informations disponibles lors de sa réalisation en mai 2016.

Ce rapport peut être obtenu sur demande à l'adresse suivante :

International Monetary Fund • Publication Services
PO Box 92780 • Washington, D.C. 20090
Téléphone : (202) 623-7430 • Télécopieur : (202) 623-7201
Courriel : publications@imf.org Internet : <http://www.imf.org>
Prix : 18 dollars l'exemplaire

Fonds monétaire international
Washington, D.C.

Tunisie

EVALUATION DE LA TRANSPARENCE DES FINANCES PUBLIQUES

Sailendra Pattanayak, Racheeda Boukezia, Benoit Chevauchez,
Majdeline El Rayess, Moussé Sow et Adrien Tenne



Rapport d'assistance technique

Mai 2016

TABLE DES MATIERES

LISTE DES ABREVIATIONS ET LEGENDE	4
PREFACE	5
RESUME ANALYTIQUE	6
I. INFORMATION FINANCIERE	14
1.0. Introduction	14
1.1. Couverture de l'information financière	17
1.2. Fréquence et actualité de l'information financière	28
1.3. Qualité des rapports financiers	29
1.4. Intégrité de l'information financière	31
1.5. Conclusions et recommandations	34
II. PREVISION FINANCIERE ET BUDGETISATION	38
2.0. Introduction	38
2.1. Vision Complète des perspectives des finances publiques	40
2.2. Organisation du processus budgétaire	48
2.3. L'orientation des politiques budgétaires	50
2.4. Crédibilité des prévisions et des budgets	51
2.5. Conclusions et recommandations	54
III. ANALYSE ET GESTION DES RISQUES FINANCIERS	57
3.0. Introduction	57
3.1. Communication et analyse des risques	58
3.2. Gestion des risques	62
3.3. Coordination financière	70
3.4. Conclusions et recommandations	74
ENCADRES	
1.0. Aperçu du régime de la retraite des fonctionnaires	23
1.1. Définition d'une dépense fiscale et exemples	27
2.0. Caisse de sécurité sociale et budgets des collectivités locales	43

GRAPHIQUES

1.0. Champ de couverture du secteur public dans les rapports statistiques	20
1.1. Bilan financier et champs de couverture dans les rapports	21
1.2. Graphique comparative : passifs relatifs aux pensions de retraite des	22
1.3. Graphique comparative : dette brute du secteur public, 2013	24
1.4. Déductions fiscales brutes	27
1.5. Dépenses fiscales – Manque à percevoir, comparaison internationale	28
1.6. Ajustement des flux et encours du budget de l'Etat, 2014	30
1.7. Volume des révisions temporelles	31
2.0. Recettes non incluses dans le budget	40
2.1.a. Erreurs de prévisions du taux de croissance du PIB réel, 2005–14	44
2.1.b. Erreurs de prévisions du taux de croissance en moyenne	45
2.2. Ecart entre les CDMT 2013-2017, CDMT 2014–2018 et exécution	46
2.3. Hausse des dépenses suite à l'approbation du budget (2005–14)	53
3.0. Indicateurs de risques macro-budgétaires, 2005-14	59
3.1. Evolution des produits et charges des régimes de retraite de la CNRPS	62
3.2. Encours garantis par l'Etat	65
3.3. Evolution de la dette extérieure garantie par l'Etat	68
3.4. Finances des collectivités locales au 31 décembre 2013	71
3.5. Taille du passif des banques publiques et des entreprises cotées	75

TABLEAUX

1.0. Liste des rapports financiers	16
1.1. La composition institutionnelle et financière en Tunisie : revenus, dépense et solde	19
1.2. Exemple d'incitations et impact cumulé des déductions, 2008-2011	25
1.3. Exécution du budget de l'Etat, 2014	34
1.4. Cartographie des enjeux – Pilier I (Information financière)	37
2.0. Prévisions Macroéconomiques et documentation budgétaire	39
2.1. Annexes des lois des finances	41
2.2. Entités budgétaires et extrabudgétaires	41
2.3. Calendrier budgétaire comparé	50
2.4. Exemples de conseils budgétaires	52
2.5. Cartographie des enjeux – Pilier II (Prévision financière et budgétisation)	56
3.0. Sélection de rapports concernant les risques financiers	57
3.1. Risques financiers spécifiques	60
3.2. Participation directe de l'Etat dans le secteur financier	67
3.3. Cartographie des enjeux - Pilier III	76

Liste des abréviations et légende

BCT	Banque Centrale de Tunisie
CDMT	Cadres de Dépenses à Moyen Terme
CGAF	Compte général de l'administration des finances
CNRPS	Caisse nationale de retraite et de prévoyance sociale
CNS	Conseil national de la statistique
CNAM	Caisse nationale d'assurance maladie
CNSS	Caisse nationale de sécurité sociale
CPSCL	Caisse de prêts et de soutien des collectivités locales
DGRE	Direction Générale des Ressources et Equilibres
DNT	Dinar tunisien
EPA	Etablissement public à caractère administratif
EPNA	Etablissement public à caractère non administratif
GBO	Gestion Budgétaire par objectifs
LOB	Loi organique du budget ou Loi organique du budget de l'Etat
LFC	Loi de finances complémentaire
MDCI	Ministère du Développement, de l'Investissement et de la Coopération Internationale
MSFP	Manuel des statistiques de finances publiques
NSDD	Normes spéciales de diffusion des données
PPP	Partenariats public-privé
PAP	Projets annuels de programme
SFP	Statistiques de finances publiques
TGT	Trésorerie générale de Tunisie ou Trésorier général de Tunisie

Pratique au regard du Code de transparence des finances publiques

PRATIQUE	Non observée	Elémentaire	Satisfaisante	Avancée

Importance pour la gestion des finances publiques

DEGRE D'IMPORTANCE	Pratique		
	Elevée	Moyen	Faible

PREFACE

En réponse à une demande du ministre des Finances de Tunisie, une mission du Département des finances publiques (FAD) et du Département des statistiques (STA) du Fonds Monétaire International s'est rendue à Tunis du 25 novembre au 9 décembre 2015 pour procéder à une évaluation de transparence des finances publiques sur la base du Code de transparence des finances publiques du FMI. La mission était dirigée par Sailendra Pattanayak et était composée de Racheeda Boukezia, Benoit Chevauchez, Moussé Sow (tous FAD), Majdeline El Rayess (STA) et Adrien Tenne (expert de FAD).

L'objectif de la mission était de mener une analyse qualitative et quantitative des pratiques en Tunisie en appliquant le Code de transparence des finances publiques du FMI qui comporte trois volets : (i) information financière ; (ii) prévision financière et budgétisation ; et (iii) analyse et gestion des risques budgétaires.

Pour cette évaluation, la mission a rencontré des représentants du ministère des Finances, y compris les responsables du Comité Général du Budget, la Direction Générale des Ressources et Équilibres, la Direction Générale de la Dette Publique, la Direction Générale des Participations de l'Etat et la Direction Générale de la Comptabilité et du Recouvrement. La mission a également rencontré des représentants du ministère du Développement, de l'Investissement et de la Coopération Internationale (MDCI) ; de la Cour des Comptes ; de la Présidence du Gouvernement ; de la Banque Centrale de Tunisie (BCT) ; de la Caisse Nationale de Retraite et de Prévoyance sociale (CNRPS) et de l'Institut National de la Statistique.

Cette évaluation est basée sur les données disponibles au moment où la mission était à Tunis en décembre 2015. Les conclusions et recommandations de ce rapport représentent les points de vue et recommandations de la mission du FMI et ne reflètent pas nécessairement celles du gouvernement tunisien. Sauf indication contraire, les données figurant dans le rapport résultent des analyses et estimations de la mission ainsi que des discussions avec l'administration tunisienne.

La mission tient à remercier les autorités tunisiennes pour leur excellente collaboration dans la conduite de cette évaluation et pour les échanges francs et ouverts sur toutes les questions discutées. La mission exprime des remerciements particuliers au Directeur Général Ressources et Équilibres, M. Abdelmalek Saadaoui, pour son soutien constant à la mission pendant sa visite à Tunis.

La mission tient enfin à remercier Mme Giorgia Albertin, représentant résident du FMI à Tunis, pour son aide dans le bon déroulement de la mission.

RESUME ANALYTIQUE

La Tunisie vit depuis 2011 une profonde transformation de ses institutions politiques, y compris une nouvelle Constitution entrée en vigueur le 27 janvier 2014. Dans ce contexte, les autorités ont lancé plusieurs pistes de réformes pour moderniser la gestion et renforcer la transparence des finances publiques. La mise en place d'un nouveau gouvernement début 2015 présente aussi une opportunité pour dynamiser l'agenda de réforme dans ce domaine.

A la demande des autorités, ce rapport fournit une évaluation de la transparence des finances publiques en Tunisie. Préparé par la mission FMI, en étroite collaboration avec ses principaux interlocuteurs au sein du ministère des Finances et des autres organismes, ce rapport donne une analyse des pratiques en Tunisie sur la base du nouveau Code de transparence des finances publiques du FMI.

Au regard des 36 principes du Code de transparence des finances publiques du FMI, les pratiques tunisiennes sont considérées comme élémentaires, satisfaisantes et avancées pour 11, six et quatre principes respectivement ; 14 principes sont non observés et un principe (risques environnementaux) est considéré non pertinent. L'analyse des pratiques en Tunisie présentée ci-dessous se décline en trois volets : (i) information financière ; (ii) prévision financière et budgétisation ; et (iii) analyse et gestion des risques budgétaires.

Information financière

Les pratiques tunisiennes en termes d'information financière (données 2013) sont mixtes au regard du Code de transparence des finances publiques du FMI. La plupart des pratiques sont élémentaires ou satisfaisantes. La particularité tunisienne réside dans le fait que l'information existe mais est fragmentée dans les différents services et les analyses disponibles sont souvent réalisées à des fins internes. Beaucoup d'indicateurs peuvent être améliorés à court terme et sans bouleversements des procédures. Les atouts des pratiques tunisiennes incluent :

- L'ensemble des rapports financiers produits pour les administrations publiques est centralisé au niveau du ministère des Finances par la Direction Générale des Ressources et Équilibres (DGRE) qui publie les statistiques de finances publiques (SFP) conformément aux normes spéciales de diffusion des données (NSDD).
- Les SFP présentent les recettes et les dépenses selon une nomenclature administrative, fonctionnelle et économique et sont publiées dans les rapports du FMI.
- Un certain nombre de rapports infra-annuels sont produits et publiés à l'intervalle mensuel, trimestriel ou semestriel avec notamment le rapport semestriel de l'exécution du budget qui présente des données comparables entre les résultats de l'exécution budgétaire et les prévisions.

Toutefois, des insuffisances significatives existent entre les bonnes pratiques internationales et la situation actuelle en Tunisie et requièrent des réformes dans plusieurs domaines :

- Les SFP sont produites pour les administrations publiques (représentant plus de 40 pourcent du PIB), à l'exception des entités extrabudgétaires qui comportent les établissements publics à caractère non administratif (EPNA) et administratif (EPA) et les fonds spéciaux. Ces 2 061 entités extrabudgétaires représentent 2,1 pourcent du PIB (selon une estimation de la mission).
- L'information financière pour les autres entités du secteur public, en particulier les sociétés publiques dont le budget représente 38 pourcent du PIB, est partielle ou inexistante.
- Des rapports analytiques sur l'encours de la dette publique (qui représente 48,5 pourcent du PIB) et sa composition sont régulièrement produits et publiés, mais il n'existe pas de vue globale de la valeur nette matérialisée par la préparation et publication d'un bilan, que ce soit pour l'administration centrale ou l'administration publique. La valeur nette financière négative du secteur public tunisien est particulièrement élevée et représente 86,8 pourcent du PIB. Elle est due à un total du passif du secteur public de 160,3 pourcent du PIB tandis que les actifs financiers ne représentent que 73,5 pourcent du PIB.
- Il n'existe pas de statistiques sur les dépenses fiscales dont l'impact pourrait être considérable en Tunisie. Une estimation porte, à titre d'exemple, l'impact budgétaire des exonérations de TVA, considérées comme une partie des dépenses fiscales, à 0,9 pourcent du PIB.

Ce rapport fournit plusieurs recommandations visant à renforcer la couverture, la qualité et la diffusion de l'information financière afin d'améliorer d'avantage la transparence des finances publiques. Les principales recommandations sont les suivantes :

- Préparer des rapports consolidés de la situation financière du secteur public, comprenant dans un premier temps, la constitution d'un bilan financier pour lequel l'information est disponible (recommandation 1.1).
- Réduire les délais de clôture des comptes en respectant la durée légale de la période complémentaire, renforcer la procédure de rapprochement des comptes bancaires avec la comptabilité et encadrer un calendrier de production des comptes par la réglementation (recommandation 1.2).
- Publier en annexe du projet de loi de finances la liste des dépenses fiscales et l'impact de leur manque à percevoir sur les recettes de l'Etat (recommandation 1.3).

Prévision financière et budgétisation

Les pratiques en termes de prévisions financières et budgétaires en Tunisie sont pour l'essentiel considérées comme élémentaires ou satisfaisantes, parfois même avancées, au regard du Code de transparence des finances publiques du FMI. Sur un horizon de court terme, les prévisions sont faites à partir de données fiables par des équipes compétentes même

si la volatilité de l'environnement politique et économique de ces dernières années a donné lieu à des écarts plus marqués que d'habitude. Des améliorations importantes du cadre juridique et de l'information budgétaire sont aussi engagées, avec la préparation d'un nouveau projet de loi organique du budget (LOB).

Toutefois, des insuffisances significatives mériteraient d'être comblées, tant en matière de périmètre que d'horizon.

- Les principaux problèmes de transparence des prévisions financières se situent à la périphérie du budget de l'Etat central : les budgets annuels des organismes de protection sociale ne sont pas communiqués, y compris dans la documentation budgétaire.
- L'horizon de prévision de l'ensemble des finances publiques, y compris celles des administrations centrales, reste limité à l'année (particulièrement durant la transition politique qu'a traversé le pays), malgré le développement progressif, mais encore trop modeste des Cadres de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) et des budgets programmes.
- Bien que le rapport de présentation de la loi de finances contienne de nombreuses orientations qualitatives sur la politique et les priorités budgétaires et les principaux agrégats budgétaires pour l'année à venir, aucun objectif chiffré de politique budgétaire de moyen terme n'est explicitement et formellement fixé.

Les principales recommandations pour renforcer les prévisions financières et la budgétisation sont les suivantes :

- Intégrer les budgets des caisses de protection sociale dans les lois de finances annuelles, en annexant les budgets des trois caisses de protection sociale dans la documentation budgétaire avec une note de présentation indiquant notamment les liens financiers entre les différentes caisses ainsi que l'ensemble des concours directs et indirects apportés par l'Etat (recommandation 2.1).
- Améliorer la qualité des prévisions financières par la prise en compte, dans un cadre global, de l'ensemble des interactions entre les différentes variables macroéconomiques susceptibles d'influencer les agrégats budgétaires et la mise en place d'une procédure d'évaluation indépendante (recommandation 2.2).
- Affirmer explicitement une politique budgétaire de moyen terme, ce qui impliquerait d'adopter régulièrement des objectifs chiffrés de recettes et de dépenses globales ainsi que des cibles de déficit et de dette, pour l'ensemble des administrations publiques et sur une période couvrant au minimum trois années¹ (recommandation 2.3).

¹ Actuellement, un CDMT couvrant la période du Plan 2016–2020 pour l'administration Publique centrale est en cours de finalisation.

Analyse et gestion des risques budgétaires

La Tunisie a dû faire face à la matérialisation de risques budgétaires importants ces dernières années. A titre d'exemple, l'Etat a dû recapitaliser en 2015 deux banques publiques et une troisième recapitalisation est en cours. Le montant estimé de ces recapitalisations s'élève à 647 millions de dinars tunisiens (DNT) (0,7 pourcent du PIB). Par ailleurs, la vulnérabilité de l'économie tunisienne face aux fluctuations des prix du pétrole, ainsi qu'aux variations du taux de change pose un risque budgétaire estimé à 78 millions de DNT (0,3 pourcent du budget de l'Etat en 2015).

De manière générale, le suivi et la publication des informations relatives aux risques budgétaires sont très limités et éparpillés. Il n'existe pas de publication consolidée des principaux risques pouvant affecter les finances publiques tunisiennes et annonçant une stratégie de l'Etat pour y faire face. Ainsi, si certains risques macroéconomiques sont abordés dans les documents budgétaires et que les garanties accordées par l'Etat font l'objet d'un suivi consolidé, il n'existe pas de documents permettant de suivre les risques liés à la détention de nombreuses entreprises publiques, parmi lesquelles des banques systémiques. De même, les engagements pris auprès du secteur financier apparaissent peu ou pas suivis. C'est également le cas pour les engagements pris dans le cadre des concessions, alors que l'Etat prévoit de développer les partenariats public-privé (PPP) dont les obligations de l'Etat devraient être régulièrement communiquées et gérées de manière active.

Au-delà des risques macroéconomiques, l'Etat tunisien est exposé à différents risques pouvant affecter les prévisions financières et budgétaires. Une liste non exhaustive de ces risques comprend :

- Les risques affectant les recettes fiscales de l'Etat sans lien direct avec les déterminants macroéconomiques comme l'impact d'une baisse du tourisme (liés au risque sécuritaire) sur les finances publiques.²
- Les risques liés à la gestion des actifs et des passifs de l'Etat. Les risques liés aux actifs de l'Etat, comme les prêts du Trésor ou les prêts rétrocédés, peuvent entraîner des coûts significatifs en cas de non-remboursement des prêts. Ces risques incluent aussi ceux liés à la détention d'entreprises publiques ainsi que ceux liés aux participations directes de l'Etat.
- Les risques liés aux passifs éventuels de l'Etat, notamment en termes de garanties, y compris la dette extérieure et la dette intérieure garanties par l'Etat (plus de 10 et 1,4

² Une opération de modélisation macroéconomique est en cours d'être réalisée au niveau du ministère des Finances par la DGRE permettant d'évaluer les risques macroéconomiques et celles affectant les recettes budgétaires.

pourcent du PIB respectivement en fin 2014), et l'exposition de l'Etat au secteur financier (20 pourcent du PIB).

- Finalement, les risques de moyen-long terme liés à la soutenabilité du système de sécurité sociale. La CNRPS a enregistré un déficit de 0,3 pourcent du PIB en 2014 et le déséquilibre financier est estimé à 15,9 milliards de DNT en 2040 (18 pourcent du PIB en 2015).
- Les risques liés aux entreprises publiques. L'absence de transparence concernant le suivi de performances financières des 104 entreprises publiques crée des risques financiers considérables pour les finances publiques tunisiennes. A titre d'exemple, pour les 28 plus grandes entreprises, les subventions de l'Etat sont passées de 2,7 milliards de DNT (4,3 pourcent du PIB) en 2010 à 6,5 milliards de DNT (9,2 pourcent du PIB) en 2012, soit une augmentation de plus de 140 pourcent en deux ans.

Des améliorations significatives, tant dans l'analyse que dans la publication, sont nécessaires pour mieux appréhender et gérer les risques budgétaires. Il est recommandé de :

- Elaborer un scénario alternatif de prévisions macroéconomiques et étendre l'analyse de sensibilité pour intégrer les interactions entre les différentes variables macroéconomiques (recommandation 3.1).
- Procéder à une analyse de la soutenabilité des finances publiques à moyen et long terme, en prenant en considération : (i) l'évolution de la dette extérieure ; (ii) le régime de sécurité sociale de la fonction publique ; et (iii) autres pressions (démographiques, sécuritaires, etc.) (recommandation 3.2).
- Procéder à la mise en œuvre d'un cadre consolidé de suivi et d'analyse des risques financiers pesant sur le bilan de l'Etat. Ce cadre doit notamment s'appuyer sur : (i) une vision consolidée des actifs et des passifs de l'Etat ; (ii) un suivi plus étroit des risques liés aux garanties accordées par l'Etat ; (iii) un suivi plus étroit des entreprises publiques, et notamment des banques publiques ; et (iv) un suivi des engagements auprès du secteur financier (recommandation 3.3).

La mise en œuvre des réformes déjà prévues par les autorités ou recommandées dans ce rapport, y compris la publication des analyses qui sont déjà préparées pour la gestion interne, permettra d'améliorer significativement les pratiques identifiées comme importantes sur la base de cette évaluation, tel qu'illustré dans le Tableau 0.3 ci-dessous. Cela se traduira par une amélioration considérable de la transparence des finances publiques en Tunisie dans les années à venir.

Tableau 0.1. Tunisie : Résumé de l'évaluation au regard du code de transparence des finances publiques

Degré d'importance	Pratiques		
	1. Information financière	2. Prévision financière et budgétisation	3. Analyse et gestion des risques financiers
IMPORTANCE ELEVEE	1.1 Couverture des institutions	1.1 Unité budgétaire	1.1 Risques macroéconomiques
	1.2 Couverture des stocks	1.3 Cadre budgétaire à moyen terme	1.2 Risques financiers spécifiques
	1.3 Couverture des flux	3.1 Objectifs de politique financière	1.3 Analyse de soutenabilité à long terme
	1.4 Couverture des dépenses fiscales		2.3 Garanties
	2.2 Délai de publication des états financiers		2.5 Engagements auprès du secteur financier
			3.2 Entreprises publiques
IMPORTANCE MOYENNE	3.1 Classification	1.2 Prévisions macroéconomiques	2.2 Gestion des actifs et passifs
	3.2 Cohérence interne	3.2 Information sur les résultats	2.4 Partenariats public-privé
	4.2 Audit externe	4.1 Evaluation indépendante	2.6 Ressources naturelles
		4.3 Rapprochement des prévisions	
IMPORTANCE FAIBLE	2.1 Fréquence des rapports infra-annuels	1.4 Projets d'investissements	2.1 Imprévus budgétaires
	3.3 Révisions temporelles	2.1 Législation financière	2.7 Risques environnementaux
	4.1 Intégrité statistique	2.2 Actualité des documents budgétaires	3.1 Administrations infranationales
	4.3 Comparabilité des données financières	3.3 Participation du public	
		4.2 Budget rectificatif	

Tableau 0.2. Tunisie : Vue d'ensemble de la situation financière des finances publiques, 2013
(En pourcentage du PIB)

	Administrations Publiques					Sociétés Publiques			Consolidation	Secteur Public
	Adm Centrale	Caisse de Sécurité Sociale	Adm Locale	Consolidation	Total	Non Financières	Financières	Banque Centrale		
Transactions										
Recettes	26,7	8,7	2,2	-1,7	35,9	33,6	2,0	0,6	-6,6	65,5
Dépenses	31,1	8,9	1,7	-1,7	40,0	36,1	1,9	0,3	-6,6	71,7
Solde	-4,4	-0,2	0,5	0,0	-4,1	-2,5	0,2	0,2	0,0	-6,2
Encours										
Actifs	nd	3,2	nd	nd	nd	52,5	28,9	59,3	-19,5	nd
Non financier	nd	0,1	nd	nd	nd	26,8	0,4	35,5	0,0	nd
Financier	12,4	3,1	0,1	-0,5	15,0	25,7	28,6	23,8	-19,5	73,5
Passif	67,3	2,3	0,2	-0,5	69,3	56,6	30,0	23,8	-19,5	160,3
Enregistré	46,5	2,3	0,2	-0,5	48,6	56,6	30,0	23,8	-19,5	139,5
Pensions publiques	20,8				20,8					20,8
Valeur nette financière	-54,9	0,8	-0,1	0,0	-54,3	-31,0	-1,5	0,0	0,0	-86,8
Valeur nette	nd	0,9	nd	nd	nd	-4,2	-1,1	35,4	nd	nd

Sources : Ministère des Finances, Banque Centrale, divers rapports financiers et estimations de la mission

Note : a) La consolidation est réalisée dans la mesure du possible

b) le PIB en 2013 s'élève à 76350 millions de DNT

Tableau 0.3. Tunisie : La mise en œuvre des réformes déjà prévues ou recommandées

Principe	Pratique courante	Reforme en cours ou à mettre en oeuvre	Description de reforme	Pratique prévue une fois les reformes mises en oeuvre
Couverture des institutions	Non observée		Inclure l'information consolidée sur les EPA, EPNA et fonds spéciaux dans les statistiques de finances publiques	Satisfaisante
Couverture des stocks	Non observée		Constitution d'un bilan financier	Satisfaisante
Couverture des flux	Elémentaire		Developper progressivement une comptabilite en droits constatés pour l'ensemble des flux	Satisfaisante
Couverture des dépenses fiscales	Non observée		La publication des dépenses fiscales est prévue dans le projet de nouvelle LOB	Satisfaisante
Délai de publication des états financiers	Non observée		Respecter la periode complémentaire et renforcer les procédures de cloture afin de publier les comptes dans les delais prescrits	Satisfaisante
Unité budgétaire	Satisfaisante		Annexer en projet de loi de finance l'information sur les budgets des fonds spéciaux, des EPNA et des organismes de protection sociale	Avancee
Cadre budgétaire à moyen terme	Elémentaire		Affirmer explicitement une politique budgétaire de moyen terme en incluant les CBMT/CDMT dans le projet de lois de finances, au moins par grandes classes économiques	Satisfaisante
Objectifs de politique financière	Non observée		Elaborer un scénario alternatif de projections et étendre l'analyse de sensibilité pour intégrer les interactions entre les différentes variables macroéconomiques	Elémentaire
Risques macroéconomiques	Non observée		Inclure dans la documentation budgétaire un rapport sur les risques budgétaires spécifiques	Satisfaisante
Risques financiers spécifiques	Non observée		Conduire et publier une analyse de viabilité des finances publiques au moyen et long terme en incluant au moins l'évolution de la dette extérieure et les passifs des régimes de protection sociale	Satisfaisante
Analyse de viabilité à long terme	Non observée		Exercer un suivi plus étroit des garanties en publiant la liste des bénéficiaires	Satisfaisante
Garanties	Non observée		Quantifier et publier la valeur du soutien explicite de l'Etat au secteur financier, y compris les banques publiques	Elémentaire
Engagements auprès du secteur financier	Non observée		Publier annuellement un rapport consolidé sur la performance financière des entreprises publiques (prévu dans le projet de LOB)	Satisfaisante
Entreprises publiques	Elémentaire			

Publication des analyses qui sont déjà préparées pour la gestion interne

Reformes en cours ou déjà prévues par les autorités

Reformes prioritaires recommandées suite à l'évaluation

I. INFORMATION FINANCIERE

1.0. Introduction

1. Les rapports financiers doivent donner une vision exhaustive des activités financières du secteur public et de ses sous-secteurs, dans le respect des normes internationales. Ce chapitre a vocation à fournir une évaluation des pratiques de l'Etat tunisien en matière d'information financière au regard des standards du Code de transparence des finances publiques. Les quatre dimensions suivantes sont ainsi considérées :

- i. couverture des institutions, des stocks et des flux ;
- ii. fréquence et actualité de l'information financière ;
- iii. qualité, accessibilité et comparabilité des rapports financiers ; et
- iv. intégrité des rapports financiers.

2. Les rapports financiers doivent donner une vision complète, pertinente, actuelle et fiable de la situation et des résultats financiers des administrations publiques. A cet effet, les rapports financiers, comprenant les rapports d'exécution budgétaire, les SFP et les comptes publics, doivent :

- Couvrir toutes les entités qui se consacrent aux activités publiques ;
- Couvrir l'ensemble des actifs, passifs, recettes, dépenses, sources de financement et les autres flux ;
- Etre publiés de manière fréquente et régulière ;
- Présenter l'information financière selon une nomenclature qui facilite les comparaisons à l'échelle internationale ;
- Prévoir des rapprochements entre les différents agrégats financiers et expliquer les éventuels écarts entre ou au sein des rapports financiers ; et
- Etre établis, dans le cas des SFP, par un organisme indépendant et soumis à la revue indépendante d'une instance supérieure de contrôle.

3. En Tunisie, l'information financière est relativement transparente pour l'administration centrale mais reste fragmentée s'agissant des autres administrations publiques et ne couvre pas l'ensemble des entités du secteur public. De nombreux rapports existent et sont, pour certains, publiés. Des rapports analytiques sur le niveau d'endettement et la composition de la dette publique sont régulièrement produits et publiés. Mais il n'existe pas une vue globale de la valeur nette, que ce soit pour l'administration centrale ou les administrations publiques matérialisée par la préparation et la publication d'un bilan. De la même façon, des rapports sur les résultats provisoires de l'exécution budgétaire sont préparés et publiés chaque mois. Les SFP portent sur le secteur des administrations publiques. Elles sont préparées et publiées mensuellement selon le Manuel des statistiques de finances publiques

1986 (MSFP 1986). Elles sont produites annuellement selon le Manuel des statistiques de finances publiques 2001 (MSFP 2001) et transmises au FMI pour la publication dans le *Government Finance Statistics Yearbook*. Elles font l'objet, pour l'administration centrale, d'une réconciliation avec les rapports d'exécution budgétaire et les comptes. Toutefois, il est difficile d'obtenir des informations financières pour l'ensemble du secteur public et de ces sous-secteurs.

4. L'information financière pour l'administration centrale est caractérisée par un manque d'exhaustivité. Ainsi, aucune information budgétaire ou financière n'est établie ou publiée pour le sous-secteur des entités extrabudgétaires. Ce sous-secteur comporte les EPNA,³ les EPA et les fonds spéciaux.⁴ Les principaux rapports financiers, qui couvrent essentiellement les administrations publiques, sont résumés dans le Tableau 1.0 ci-dessous.

5. L'ensemble des rapports financiers produits pour les administrations publiques est centralisé au niveau du ministère des Finances. Ainsi, la DGRE est la direction en charge de l'établissement des SFP pour les administrations publiques. Les états financiers comptables, comprenant le compte général de l'Etat et le compte général de l'administration des finances (CGAF) sont établis par la Direction Générale de la Comptabilité Publique et du Recouvrement. Cette dernière consolide les comptes de gestion des comptables publics⁵. Les rapports d'exécution budgétaire sont établis par le Comité Général du Budget. Enfin, la Direction Générale de la Dette Publique produit mensuellement une situation de la dette publique.

6. L'information financière pour les autres secteurs du secteur public est partielle ou inexistante. Les entreprises publiques cotées, et notamment les entreprises publiques du secteur financier, publient des comptes audités chaque année ainsi que des rapports d'activité. Le suivi de l'information financière pour les autres entreprises publiques est réalisé par les services de la Direction Générale des Participations de l'Etat.

³ Les EPNA sont, au même titre que les EPA, des démembrements de l'Etat mais bénéficient d'une gestion administrative plus souple notamment, s'agissant de leur personnel, non soumis au code de la Fonction Publique, et de leur comptabilité, soumise aux règles de la comptabilité commerciale, au même titre que les entreprises publiques.

⁴ Seule l'information sur les prévisions des recettes et des dépenses (des EPA) et des subventions accordées par l'Etat (aux EPA et EPNA) est fournie dans la documentation budgétaire.

⁵ En plus du Trésorier général de Tunisie (TGT), le réseau des comptables comporte 347 receveurs des finances, 57 receveurs des douanes, 623 comptables auprès des EPA et 27 trésoriers régionaux.

Tableau 1.0. Tunisie : Liste des rapports financiers

Rapport	COUVERTURE			COMPTABILITE			PUBLICATION	
	Institutions	Flux	Stocks	Mode	Classification	Produits non fiscaux	Fréquence	Date
RAPPORTS INFRA-ANNUELS								
Rapport mensuel d'exécution budgétaire	AC, hors EEB	Recettes/Dépenses et Financement		Caisse	MSFP1986 et Nat	Brut	M	45 J
Situation comptable	AC, hors EEB	Recettes/Dépenses		Caisse	Nat	Brut	M	15 J
Rapport semestriel d'exécution budgétaire	AC, hors EEB	Recettes/Dépenses et Financement		Caisse	MSFP1986 et Nat	Brut	S	45 J
Rapport sur la dette publique	AC, hors EEB	Service de la dette	Dettes	Caisse	N/A	Brut	M	45 J
RAPPORTS ANNUELS								
Rapports d'exécution budgétaire	AC, hors EEB	Recettes/Dépenses et Financement		Caisse	MSFP1986 et Nat	Brut	A	45 J
CGAF	AC, hors EEB	Recettes/Dépenses		Caisse	Nat	Brut	A	24 M
CGE	AC, hors EEB	Recettes/Dépenses		Caisse	Nat	Brut	A	24 M
Loi de règlement	AC, hors EEB	Recettes/Dépenses et Financement		Caisse	Nat	Brut	A	24 M
Statistiques des finances publiques	AP	Recettes/Dépenses et Financement		Caisse	MSFP 2001	Brut	A	9 M
Rapport sur la dette publique, y compris information sur les garanties	AC, hors EEB	Service de la dette	Dettes	Caisse	Nat	Brut	A	45 J
Rapports financiers entreprises publiques cotées	EP	Flux	Encours	Droits constatés	Nat	Brut	A	6 M
BUDGETS								
Lois de finances	AC, hors EEB	Recettes/Dépenses et Financement		Caisse	Nat	Brut	A	Oct
Lois de finances complémentaires	AC, hors EEB	Recettes/Dépenses et Financement		Caisse	Nat	Brut		Une par an
Budget citoyen	AC, hors EEB	Recettes/Dépenses et Financement	Dettes	Caisse	Nat	Brut	A	Oct

1.1. Couverture de l'information financière

1.1.1. Couverture des institutions (Non observée)

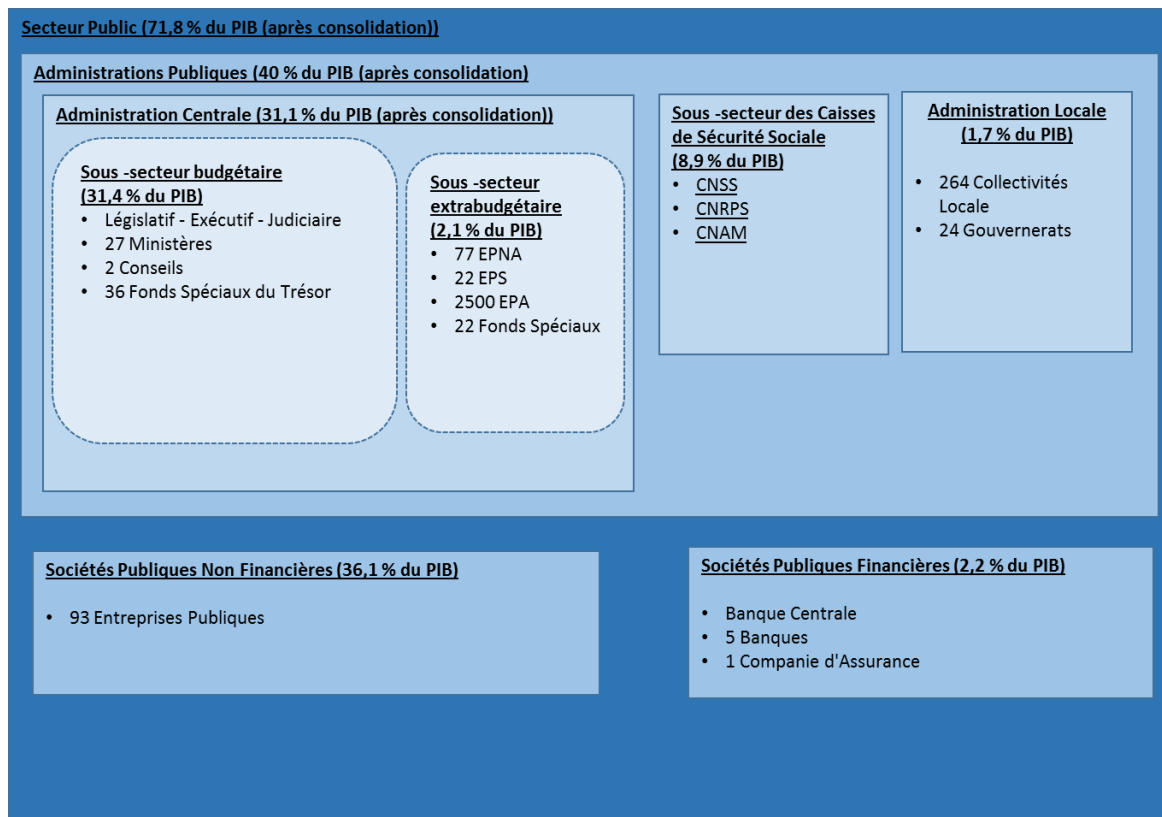
7. Les SFP sont produites pour les trois sous-secteurs des administrations publiques, à l'exception du sous-secteur des entités extrabudgétaires, mais il n'existe aucune information consolidée du secteur public et il reste difficile d'obtenir des données consolidées des différents sous-secteurs. En particulier, le secteur des entités extrabudgétaires n'est couvert par aucun rapport financier. Ainsi, les données financières pour les EPNA sont difficilement disponibles, bien que les subventions versées à ces entités représentent 5 pourcent des dépenses du budget général (soit 1,6 pourcent du PIB) en 2013. De la même façon, les données sur les entreprises publiques du secteur financier et non financier, ne sont pas consolidées, bien que disponibles pour une grande partie auprès des ministères de tutelle ou auprès de la Direction Générale des Participations de l'Etat au ministère des Finances.

8. En 2014, le secteur public tunisien est constitué de 3 077 entités :

- L'Administration centrale est constituée de 2 686 entités, incluant 27 ministères, 2 conseils, 36 comptes spéciaux du trésor, 2 500 EPA, 99 EPNA dont 22 établissements publics de santé, et 22 fonds spéciaux.
- Le sous-secteur des collectivités locales, qui comprend des gouvernorats et des municipalités, est constitué de 288 entités.
- Le secteur des caisses de sécurité sociale est constitué de 3 entités ; ces trois caisses couvrent l'ensemble des prestations de retraite, prévoyance et assurance maladie pour le secteur public et le secteur privé.
- Les entreprises publiques du secteur non financier, toutes contrôlées par l'administration centrale, sont au nombre de 93 dont 24 dans le secteur de l'Industrie et de l'Energie, 21 dans le secteur du transport et 15 dans le secteur de l'agriculture et de l'hydraulique.
- Les entreprises publiques du secteur financier sont au nombre de 7, dont la BCT.

Le schéma 1.0 présente la structure du secteur public en Tunisie et la part des dépenses de chaque secteur en pourcentage du PIB.

Schéma 1.0. Tunisie : Composition du secteur public – Dépenses en pourcentage du PIB, 2013



Source : Etats financiers et rapport disponible, estimation de la mission

Note : (*) après consolidation

9. L'élargissement de la couverture institutionnelle pour inclure les entreprises publiques financières et non financières aurait un impact substantiel sur le déficit budgétaire. Ainsi, le déficit passerait de -4,1 pourcent du PIB pour les administrations publiques à -6,0 pourcent du PIB pour l'ensemble du secteur public. En outre, la valeur nette financière passerait de -54,3 pourcent du PIB à -86,8 pourcent du PIB. Le nombre et la nature des comptes spéciaux, pour lesquels il existe peu d'information financière, pourrait avoir un impact particulièrement significatif sur le déficit et la valeur nette financière de la dette. Le Tableau 1.1 ci-dessous présente un résumé de la composition institutionnelle et financière en Tunisie en 2013.

Tableau 1.1. Tunisie : La composition institutionnelle et financière : revenus, dépenses et solde net, 2013
(En pourcentage du PIB)

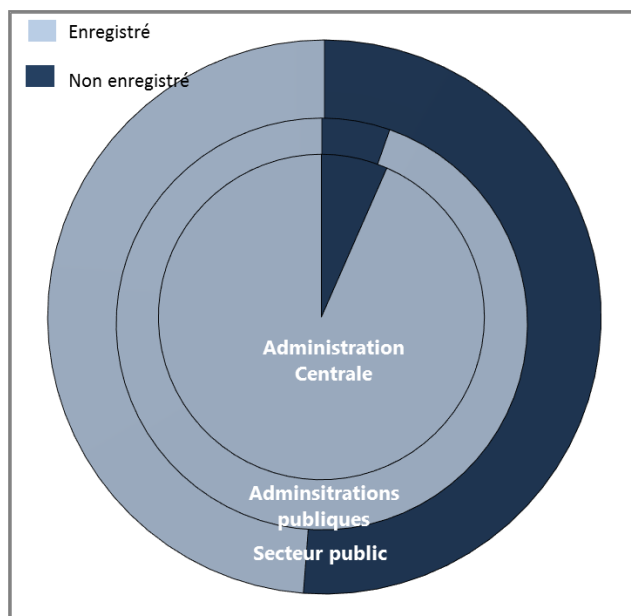
	Nombre d'entités	Recettes	Dépenses	Solde Net
Administration Centrale	2 686	26,7	31,1	-4,4
Budget	65	26,0	30,4	-4,4
Extrabudgétaire	2 621	2,2	2,1	0,0
Consolidation entre administration locale		-1,5	-1,5	0,0
Caisse de Sécurité Sociale	3	8,7	8,9	-0,2
Administrations locales	288	2,2	1,7	0,5
Consolidation entre administrations publiques		-1,7	-1,7	0,0
Administrations Publiques	2 977	35,9	40,0	-4,1
Sociétés Publiques Nonfinancières	93	33,6	36,1	-4,4
Sociétés Publiques Financières	7	2,6	2,2	0,4
Banque Centrale	1	0,6	0,3	0,2
Autres	6	2,0	1,9	0,2
Consolidation du Secteur Public		-6,6	-6,6	0,0
Secteur Public	3 077	65,5	71,7	-6,2

Source : Ministère des Finances, Banque Centrale, divers rapports financiers et estimations de la mission

1/ La consolidation comprend des dons, des subventions, du revenu de la propriété, des impôts reçus et payés à d'autres unités du secteur public.

10. Les dépenses du secteur public représentent 72 pourcent du PIB en 2013. Les dépenses des administrations publiques représentent 40 pourcent du PIB, dont 9 pourcent pour les dépenses des caisses de sécurité sociale tandis les sociétés publiques représentent en dépenses 38 pourcent du PIB. Les dépenses reportées pour le secteur public représentent 49 pourcent du PIB. Les dépenses non reportées concernent essentiellement le sous-secteur des entreprises publiques non financières pour 90 pourcent du total non reporté. Les dépenses du sous-secteur des entités extrabudgétaires, non reportées dans les SFP représentent, selon une estimation de la mission, 2,1 pourcent du PIB mais couvrent 161 entités, soit plus de 5 pourcent du nombre des entités secteur public. Le Graphique 1.0 ci-dessous présente le champ de couverture des finances publiques, en termes de dépenses reportées par rapport au PIB.

Graphique 1.0. Tunisie : Champ de couverture du secteur public dans les rapports statistiques, 2013



Source : Ministère des Finances, Banque Centrale, divers rapports financiers et estimations de la mission

1.1.2. Couverture des stocks (Non observée)

11. La comptabilité de l'Etat est établie sur base caisse en partie simple, ce qui ne permet pas d'obtenir une information consolidée et exhaustive de l'ensemble du patrimoine de l'Etat et par la suite d'établir un bilan. L'information sur les actifs et passifs financiers existe toutefois, mais de manière fragmentée. Ainsi, la valeur des participations contrôlées par l'Etat est déterminée annuellement par les services de la Direction Générale des Participations mais n'est pas publiée. La valeur de la dette publique est également disponible et publiée mensuellement. L'information sur la valeur et la nature des dépôts est disponible auprès de la BCT mais n'est toutefois pas publiée. Cependant aucune information n'est disponible sur l'ensemble des arriérés de paiements et des comptes à recevoir. C'est aussi le cas pour les EPA et des collectivités locales qui n'opèrent pas dans un cadre de comptabilité patrimoniale.

12. Les EPNA, les caisses de sécurité sociale et les entreprises publiques opèrent selon le cadre de la comptabilité privée, préparent des états financiers annuels incluant le bilan mais ne sont pas publiés pour une grande partie de ces entités, à l'exception des entreprises cotées en bourse. Ces bilans ne sont pas consolidés pour chaque sous-secteur du secteur public. Les entreprises publiques du secteur financier sont soumises à la certification des comptes par des commissaires aux comptes et publient ainsi leurs comptes annuels. Cette information est par ailleurs disponible pour les sociétés publiques financières cotées sur le

marché sur le site de la Commission des marchés financiers. En outre, la Banque Centrale dispose des informations sur la valeur des avoirs des administrations publiques.

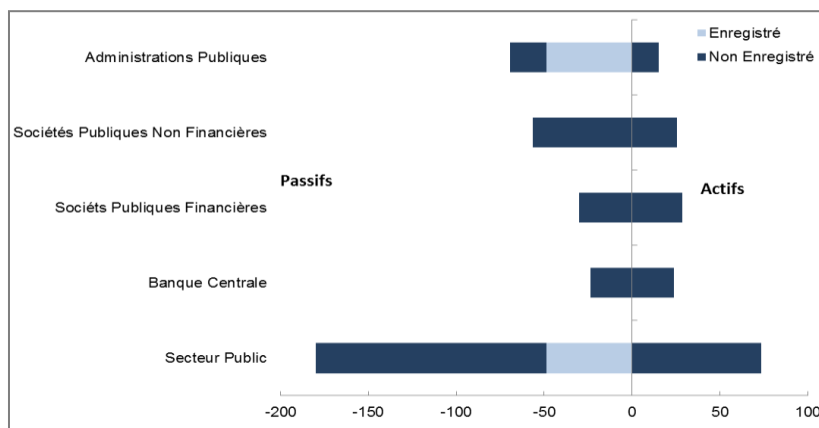
13. Le projet de nouvelle LOB prévoit la mise en œuvre de la comptabilité en droits constatés. Cette réforme nécessitera, à ce titre, des réformes profondes dans la gestion du patrimoine de l'Etat. Un inventaire du patrimoine immobilier de l'Etat a d'ores et déjà été initié par le ministère du Domaine de l'Etat depuis 2012 mais aucune valorisation n'a été réalisée.

14. Les actifs financiers et passifs forment respectivement 15 pourcent et 69,3 pourcent du PIB pour le secteur des administrations publiques en 2013. Selon les estimations de la mission, ces actifs et passifs comprennent principalement :

- **En actif :** (i) la valeur nette des participations contrôlées par l'Etat représentant 7,1 pourcent du PIB ; (ii) les dépôts représentant 2,5 pourcent du PIB ; et (iii) les créances représentant 5,4 pourcent du PIB.
- **En passif :** (i) la dette brute représentant 48,6 pourcent du PIB pour l'ensemble des administrations publiques y compris le sous-secteur des caisses de sécurité sociale ; et (ii) les passifs de retraites (non reportés) des fonctionnaires représentant 20,8 pourcent du PIB.

Le Graphique 1.1 ci-dessous présente la couverture des actifs et passifs dans le secteur public en pourcentage du PIB.

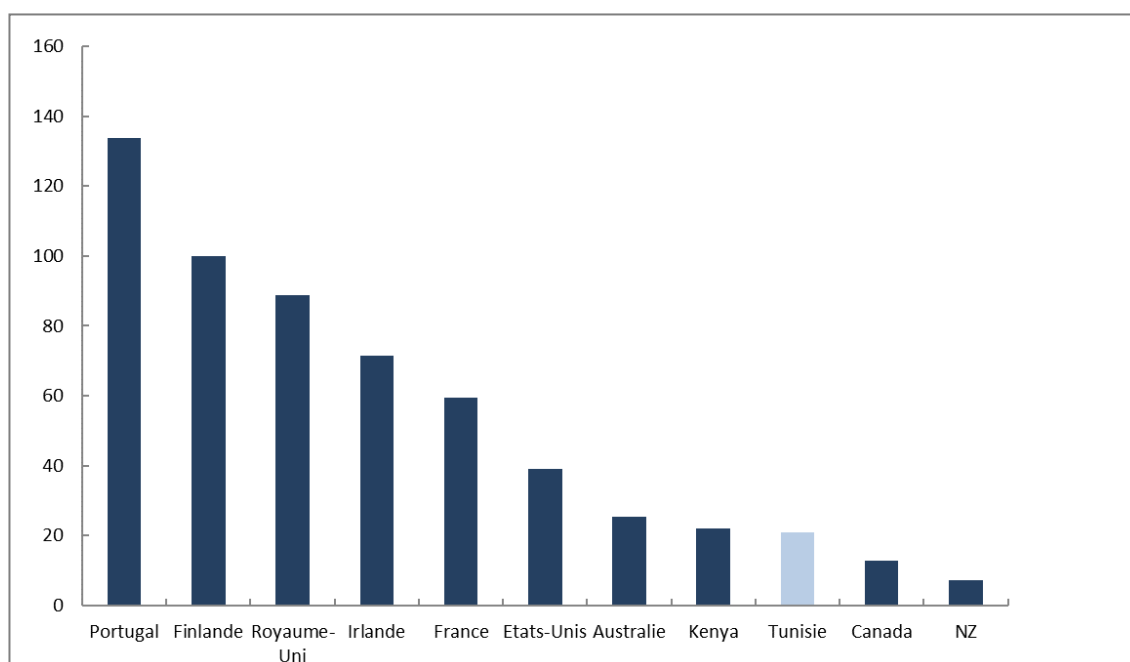
Graphique 1.1. Tunisie : Bilan financier et champs de couverture dans les rapports financiers, 2013
(En pourcentage du PIB)



Source : Ministère des Finances, Banque Centrale, divers rapports financiers et estimations de la mission

15. Le passif relatif aux pensions de retraite des fonctionnaires n'est ni présenté ni publié dans aucun rapport financier bien que la valeur actualisée de la dette représente 20,8 pourcent du PIB. Si comme suggéré dans le Graphique 1.2 ci-dessous, ces passifs restent peu significatifs par rapport à d'autres pays, la particularité tunisienne réside dans le fait que ces dettes ne sont pas couvertes par un actif suffisant. Par ailleurs, le système de retraite tunisien est aujourd'hui non couvert et risque, à terme, de dégrader la valeur nette du secteur public. En effet, une étude actuarielle, tenant compte d'une hypothèse d'un départ à la retraite volontaire à 65 ans (au lieu des 60 ans actuels) par 50 pourcent des fonctionnaires, porterait le montant de la dette à 21,2 milliards⁶ de DNT, soit près de 28 pourcent du PIB.

Graphique 1.2. Graphique comparatif : passifs relatifs aux pensions de retraite des fonctionnaires pour une sélection de pays
(En pourcentage du PIB)



Source : Centre de recherches économiques et sociales (Tunisie), Dernières données disponibles 2013 pour l'Australie, la Nouvelle- Zélande, les Etats-Unis, le Royaume Uni et le Portugal : 2013, la France et l'Irlande : 2011.

⁶ Ce montant n'est pas pris en compte par la mission dans la mesure où les hypothèses sous-jacentes portent sur un projet de réforme, non encore finalisé et qui doit être présenté aux partenaires sociaux et au conseil des ministres dans les prochaines semaines.

Encadré 1.0. Aperçu du régime de retraite des fonctionnaires

La CNRPS, gère le système de retraite des fonctionnaires. Le système est un système par répartition qui couvre l'ensemble des fonctionnaires des administrations publiques y compris les collectivités locales, les EPA et les EPNA.

Par exception, les employés de certaines entreprises publiques bénéficient du système de couverture de la CNRPS.

Selon les dernières informations disponibles, la pension maximale des fonctionnaires est fixée à un montant ne pouvant pas excéder 90 pourcent du salaire de référence sous réserve d'une durée de cotisation de 40 ans. La pension minimale quant à elle ne peut être inférieure à 2/3 du salaire minimum interprofessionnel garanti (SMIG). Par ailleurs, le montant des pensions est indexé sur les salaires. L'âge légal de départ à la retraite est fixé à 60 ans à l'exception de certaines catégories (militaires et leurs survivants par exemple).

Le montant de la pension dépend de deux éléments : le salaire de référence et le taux de pension qui, variant entre 35 et 90 pourcent, est déterminé en fonction du taux d'annuité et de la durée de service selon la répartition suivante :

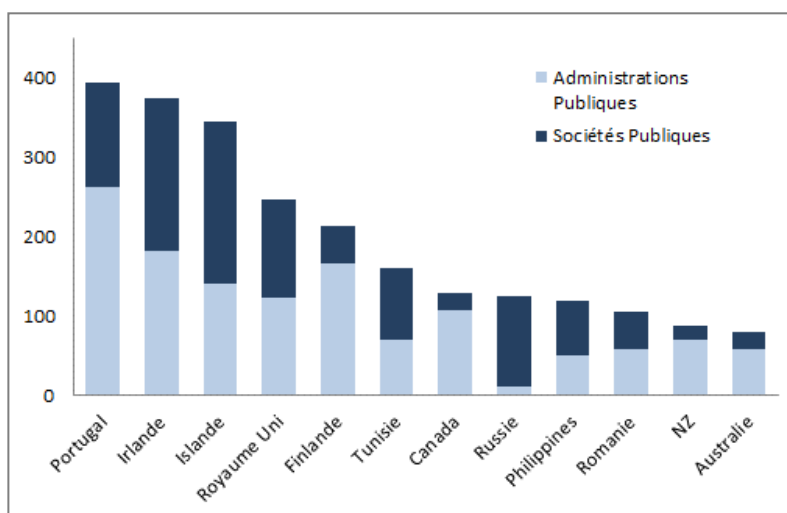
- 2 pourcent par an pour les dix premières années
- 3 pourcent par an les dix années suivantes
- 2 pourcent par an pour les années ultérieures

Le régime de pensions de retraite actuel est non soutenable et, depuis 2012, souffre d'un déficit systémique. Notons aussi que l'Etat ne prend en compte aucun passif lié aux pensions de retraite dans le calcul de sa dette. Actuellement, l'Etat octroie une avance sur le montant des cotisations employeur qui est de l'ordre de 100 millions de DNT en 2015 (0,11 pourcent du PIB⁷) contre 60 millions de DNT en 2013 (0,08 pourcent du PIB).

16. La valeur nette financière négative du secteur public tunisien est particulièrement élevée. Cette valeur nette est impactée par le passif des pensions publiques et celui des sociétés publiques (hors Banque Centrale) qui représente 86,8 pourcent du PIB. Le Graphique 1.3 ci-dessous présente la part, en pourcentage du PIB, de la valeur brute des passifs du secteur public tunisien, comparativement à un échantillon de pays.

⁷ PIB estimé à fin 2015 : 87 399 millions de DNT

Graphique 1.3. Graphique comparatif : dette brute du secteur public, 2013
(En pourcentage du PIB)



Sources : Estimations FMI pour la Tunisie, la Finlande, le Portugal, l'Irlande, la Russie, les Philippines et la Roumanie. Etats Financiers pour les autres pays.

1.1.3. Couverture des flux (Elémentaire)

17. L'exécution budgétaire et la comptabilité de l'Etat sont établies sur une base caisse et l'estimation des flux non caisse n'existe pas. La comptabilité est en partie simple. Les recettes sont enregistrées lors de leur encaissement et les dépenses lors de leur paiement. Les SFP présentent l'ensemble des transactions (budgétaires et opérations de financement) de l'administration publique, à l'exception des entités extrabudgétaires, sur une base caisse. Les flux sur les opérations de financement (émissions d'emprunts, remboursements) y sont par ailleurs détaillés. L'absence des données sur certains éléments non caisse, tels que les liquidations ou les intérêts courus non échus, ne permet pas actuellement de présenter les statistiques sur une base caisse modifiée (phase intermédiaire avant la mise en œuvre de la comptabilité en droits constatés).

18. La couverture des flux n'est pas exhaustive. Aucun rapport ne présente des détails des flux non caisse engendrés durant l'exercice tels que les restes à recouvrer, les arriérés de paiements, les intérêts courus, les transferts et les dons par nature. Ainsi, aucun détail sur la variation de l'encours de la dette due à la réévaluation du taux de change n'est publié, par exemple. L'absence de tels éléments ne permet pas l'intégration complète des flux et stocks notamment en ce qui concerne les données de la dette (voir ci-dessous Graphique 1.6).

1.1.4. Couverture des dépenses fiscales (Non observée)

19. Le nombre d'avantages fiscaux est très significatif en Tunisie. Ces avantages fiscaux, ou incitations fiscales, sont de diverses natures — exonérations fiscales au sens propre, taux d'imposition réduits s'agissant de la taxe sur la valeur ajoutée, par exemple. Ces avantages peuvent également se traduire par des prises en charge par l'Etat de taxes ou cotisations

sociales pour la promotion de l'investissement ou de l'entrepreneuriat. L'ensemble des exonérations fiscales sont définies dans le Code d'incitation aux investissements⁸, le Code de la taxe sur la valeur ajoutée, le Code de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de l'impôt sur les sociétés ou encore le Code général des douanes. Le projet de loi de finances pour 2016 intègre, afin de leur donner une force légale, les dispositions prévues dans de précédents décrets conjoncturels qui accordaient des avantages fiscaux notamment sur les produits de consommation. Les secteurs les plus bénéficiaires d'avantages fiscaux sont les entreprises *off-shore*, le secteur agricole, les secteurs de soutien (sport, recherche scientifique) et plus généralement les activités qui concourent au développement régional. Le Tableau 1.2 ci-dessous présente un certain nombre d'incitations fiscales prévues au Code d'Incitation aux Investissements et l'impact cumulé des déductions entre 2008 et 2011.

Tableau 1.2. Tunisie : Exemple d'incitations et impact cumulé des déductions, 2008–2011
(En millions de DNT)

Avantages	Déductions (MTD)
Activité totalement exportatrice	826.8
Activité partiellement exportatrice	87.2
Incitations Communes	25.9
Développement régional prioritaire (10 premières activités) : déduction sur l'activité	24.5
Développement régional prioritaire (10 premières activités) : souscription	17
Développement régional (Zone 1) : souscription au capital des entreprises	16.5
Développement agriculture et pêche (déduction sur l'activité)	15.8
Investissement Soutien (souscription au capital des entreprises)	11.7
Entreprises Zones franches économiques (déduction sur l'activité)	11.1
Total entre 2008 et 2011	1,036.5

Source : ECOPA –Banque Mondiale -Coûts/bénéfices des incitations fiscales et financières à l'investissement, décembre 2012.

⁸ Loi 93-120 du 27 décembre 1993.

20. Il n'existe pas de statistiques sur les dépenses fiscales. La Direction Générale des avantages fiscaux prépare, pour mémoire seulement, un tableau de bord annuel des avantages fiscaux sur la base des informations reçues de la Direction Générale des Douanes et la Direction Générale des Impôts. Toutefois, aucune méthodologie n'a encore été définie pour recenser les dépenses fiscales parmi ces avantages fiscaux. Un projet est en cours pour définir parmi l'ensemble des dispositions fiscales existantes celles qui véritablement répondent à la définition d'une dépense fiscale. Il est par ailleurs recommandé de définir une méthodologie pour améliorer les estimations.

21. Le projet de nouvelle LOB prévoit l'obligation d'annexer aux projets de lois de finances la liste des dépenses fiscales ainsi que l'impact du manque à percevoir sur les recettes fiscales de l'Etat. Si cette disposition est maintenue dans le projet de loi, une amélioration considérable en matière de transparence sur les dépenses fiscales pourra être enregistrée en Tunisie. Il conviendra toutefois de définir une méthodologie de calcul du manque à percevoir par l'Etat. Une estimation porte, à titre d'exemple, l'impact budgétaire des exonérations de TVA considérées comme dépenses fiscales à un peu plus de 800 millions de DNT pour l'année 2016, soit près de 0,9 pourcent du PIB (estimation réalisée par la mission). Ce montant peut considérablement varier en fonction des méthodologies de calcul⁹ retenues par les autorités tunisiennes. L'Encadré 1.1 présente ainsi quelques exemples applicables à la Tunisie.

22. L'impact des dépenses fiscales pourrait être considérable. Le Graphique 1.4 ci-dessous présente l'impact budgétaire des déductions fiscales entre 2002 et 2012 en Tunisie. Par ailleurs, en 2010, l'évaluation PEFA estimait les « dépenses fiscales¹⁰ », hors exonérations de TVA, à 6 pourcent des recettes fiscales.

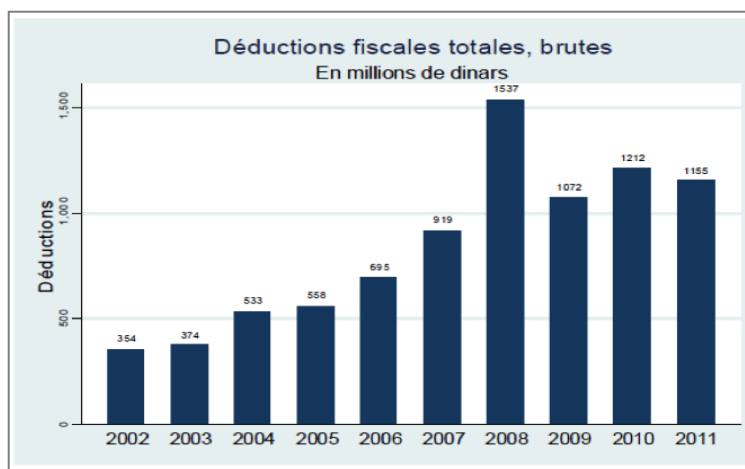
⁹ Trois méthodes de calcul sont communément admises pour l'estimation de l'impact budgétaire d'une dépense fiscale : la méthode de la « *perte en recettes* » (chiffre ex-post de la réduction de la recette fiscale qu'a entraîné la dépense fiscale) ; la méthode du « *gain final de recettes* » (estimation du gain de recettes fiscales qu'entraînerait la suppression d'une dépense fiscale) et la méthode de l'« *équivalent en dépense* » (estimation de la dépense directe qui serait nécessaire pour donner un avantage équivalent pour le contribuable à celui de la dépense fiscale).

¹⁰ Cette terminologie comprend l'ensemble des avantages fiscaux mais qui ne sont pas nécessairement des dépenses fiscales au sens de la définition donnée par l'OCDE par exemple.

Encadré 1.1. Définition d'une dépense fiscale et exemples

Chaque pays dispose de sa propre définition de la dépense fiscale mais des caractéristiques communes existent : la dépense fiscale doit i) se traduire par une perte de recettes et ii) est une dérogation par rapport à une structure d'imposition « normale ». L'OCDE définit la dépense fiscale comme des avantages fiscaux ou exonérations du régime fiscal « normal » qui réduisent les recouvrements de recettes par les administrations publiques et, qui pourraient être réalisées par un autre moyen à savoir des subventions ou autres dépenses directes. Ces dépenses fiscales incluent des exonérations (montants exclus de la base d'imposition), des déductions (montants déduits du revenu de référence pour obtenir la base d'imposition), des crédits (montants déduits de l'impôt dû), des réductions de taux (taux d'imposition réduit appliqué à une certaine catégorie de contribuables ou de transactions imposables) ou des reports d'impôts (allègement fiscal prenant la forme de délai accordé pour le paiement de l'impôt). Dans le cas de la Tunisie, les exonérations suivantes peuvent ainsi être assimilées à des dépenses fiscales : i) les exonérations prévues à l'article 46 du Code de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de l'impôt sur les sociétés répondent à la définition de la dépense fiscale ; et ii) le taux préférentiel accordé à une certaine catégorie d'entreprises par l'article 49 du même code répond à la définition d'une dépense fiscale.

Graphique 1.4. Tunisie : Déductions fiscales brutes
(En millions de DNT)

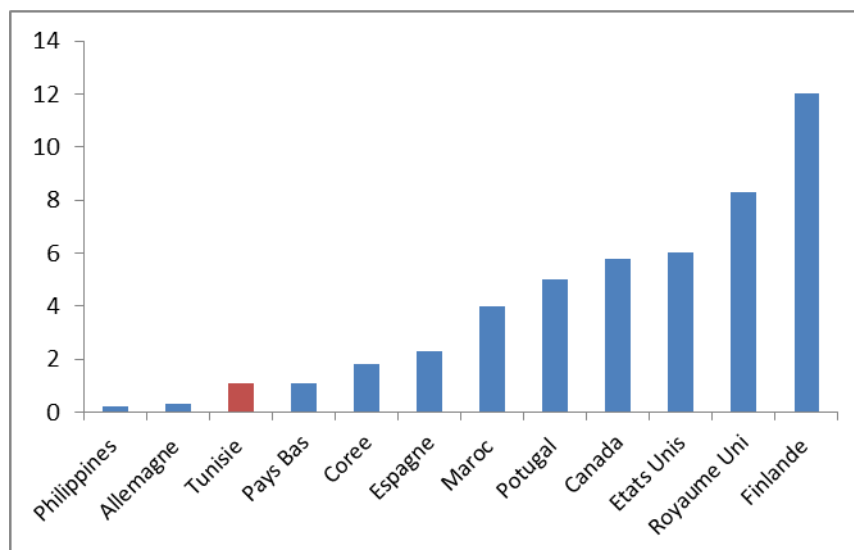


Source : Observatoire tunisien de l'Economie « Bilan des incitations aux investissements en Tunisie »

23. L'estimation de la mission ne couvre qu'une partie de ces dépenses fiscales.

Compte tenu du périmètre très large des activités et produits exonérés, l'impact pourrait être très significatif. A titre illustratif, le Graphique 1.5 ci-dessous présente la part des seules exonérations de TVA en pourcentage du PIB.

Graphique 1.5. Dépenses fiscales — Manque à percevoir, comparaison internationale
(En pourcentage du PIB)



Note : Estimation pour l'année 2008 sauf Philippines (2013), Maroc (2013), Allemagne (2006), Pays Bas (2006), Corée (2006), Canada (2004). Estimation mission pour la Tunisie.

Source : Les dépenses fiscales dans les pays de l'OCDE (2010) ; rapports de surveillance bilatérale du FMI 2013 (Philippines et Maroc), rapport sur la transparence financière (Finlande) 2014.

1.2. Fréquence et actualité de l'information financière

1.2.1. Fréquence des rapports en cours d'exercice (Avancée)

24. La Tunisie produit et publie un certain nombre de rapports infra-annuels à l'intervalle mensuel, trimestriel ou semestriel. La DGRE produit ainsi un rapport provisoire sur les résultats de l'exécution budgétaire chaque mois, avec un délai n'excédant pas 45 jours. De la même façon, la DGDG produit et publie, dans les mêmes délais, sur le site du ministère des Finances un rapport mensuel sur la dette publique. Le Comité Général du Budget publie semestriellement un rapport sur l'exécution budgétaire détaillant les résultats budgétaires, leur évolution et les raisons des écarts par rapport au budget. Ces trois rapports portent sur le seul budget de l'Etat. S'agissant des comptes de l'Etat, sans être publiée et bien que provisoire, la situation des comptes publics est produite mensuellement par la TGT et transmise à la DGRE.

1.2.2. Délai de publication des états financiers annuels (Non observée)

25. La Tunisie enregistre des retards importants dans la production des comptes annuels. Les comptes annuels qui sont de la responsabilité du ministre des finances sont produits avec un retard qui dépasse les 12 mois et peut atteindre jusque 16 mois. Ils prennent la forme d'un compte général qui se compose de : i) une balance générale des comptes ; ii) les développements des produits par titre, partie, catégorie et article du budget indiquant les prévisions et les recouvrements effectués ; iii) les développements des dépenses ; iv) la

comparaison des recettes et des dépenses avec les prévisions du budget ; v) le développement des opérations constatées aux fonds spéciaux du trésor ; vi) la situation du compte permanent des découverts du trésor ; et vii) la situation des emprunts et autres engagements de l'Etat.

26. Le Code Général de la Comptabilité Publique prévoit des délais de production des comptes, mais une période complémentaire longue et non respectée dans les faits conduit à des retards. Les comptes des comptables publics et le CGAF doivent, en particulier être transmis à la Cour des comptes avant, respectivement, le 31 juillet et le 31 décembre de l'année suivant celle pour lesquels ils sont établis.¹¹ Toutefois, une procédure de clôture complexe et peu automatisée conjuguée à une période complémentaire longue et non respectée dans les faits,¹² a favorisé un délai significativement élevé dans la production des comptes annuels : les derniers comptes produits concernent l'exercice 2012 et ont été déposés à la Cour des comptes en avril 2014.

1.3. Qualité des rapports financiers

1.3.1. Classification (Satisfaisante)

27. S'agissant des statistiques, les SFP présentent les recettes et les dépenses selon une nomenclature administrative, fonctionnelle et économique, et sont publiées dans les rapports du FMI. La publication mensuelle des SFP suit une classification économique des recettes et dépenses selon le MSFP 1986 tandis que la publication annuelle transmise au FMI comprend une classification économique des recettes et des dépenses selon le MSFP 2001. Cette publication comprend également une classification fonctionnelle des dépenses selon la Classification des fonctions des administrations publiques.

28. S'agissant du budget, une orientation vers la classification programmatique des dépenses existe. Quelques fascicules budgétaires, pour 20 ministères pilotes retenus dans le cadre de la mise en œuvre de la gestion basée sur les objectifs, sont présentés selon une classification programmatique et économique. Toutefois, la classification économique du budget ne suit pas les normes internationales mais le nouveau projet de LOB prévoit cette harmonisation.

29. Les classifications budgétaires et comptables ne sont pas harmonisées au sein de l'ensemble des administrations publiques ou au sein du secteur public. Les collectivités locales, à titre d'exemple, ont leur propre classification budgétaire, proche de celle retenue pour l'administration centrale. Toutefois une table de passage a été développée par la DGRE pour la

¹¹ Article 209 alinéa premier du Code de la Comptabilité Publique

¹² La période complémentaire court jusqu'au 20 janvier mais dans les faits, les opérations, y compris en ordonnancement, sont réalisées jusque fin février.

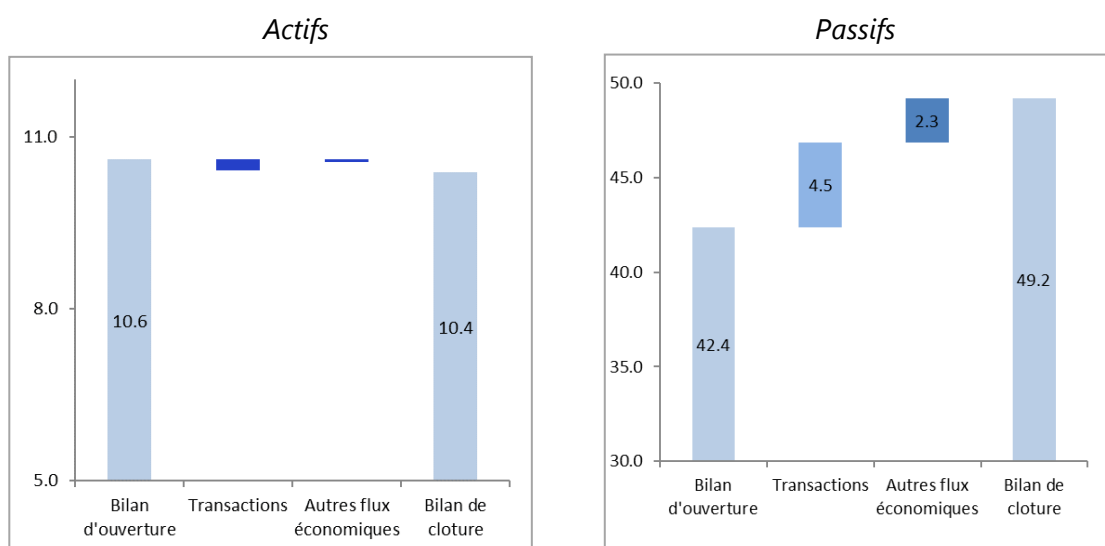
production des SFP. Les états financiers publiés par les sociétés publiques cotées en bourse suivent la classification comptable commerciale qui correspond à une classification économique.

1.3.2. Cohérence interne (Elémentaire)

30. Seule la réconciliation entre le solde budgétaire et le financement est réalisée et publiée annuellement dans les états SFP. En effet, comme les statistiques sont publiées sur une base caisse, le déficit est le même que ce soit dans les rapports d'exécution budgétaire ou dans les rapports statistiques. Seule une réconciliation annuelle montre comment le déficit a été financé durant l'année.

31. Des efforts existent pour réconcilier le financement et la variation de l'encours de la dette mais ces travaux restent internes et ne sont pas complets. Le Graphique 1.6 ci-dessous illustre une intégration des flux et encours pour les actifs financiers et passifs du budget de l'Etat pour l'année 2014. L'intégration est plus significative pour les passifs que pour les actifs financiers. En effet, la variation de l'encours des passifs est traduite par une augmentation de 4,5 pourcent du PIB provenant des transactions et d'une augmentation de 2,3 pourcent provenant des autres flux économiques. Cependant, comme l'information n'existe pas comme telle, il est difficile d'évaluer si ces autres flux économiques proviennent effectivement des opérations de réévaluation ou s'ils comprennent des omissions. Par ailleurs aucune documentation exhaustive illustrant la réconciliation entre le solde budgétaire et le financement n'est disponible.

Graphique 1.6. Tunisie : Ajustement des flux et encours du budget de l'Etat, 2014
(En pourcentage du PIB)



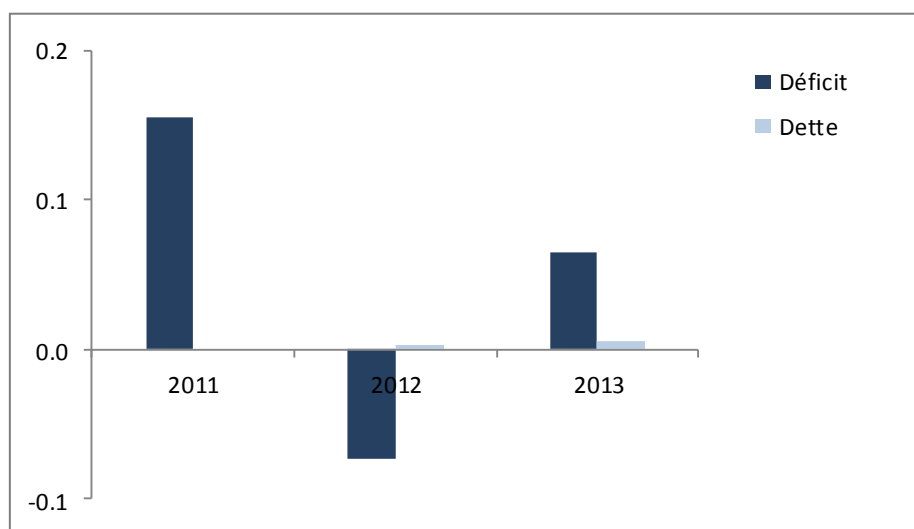
Source : Ministère des Finances, divers rapports financiers et estimations de la mission.

1.3.3 Révisions temporelles (Elémentaire)

32. Les révisions apportées aux SFP sont expliquées pour chacune d'entre elles. Cet exercice n'est toutefois pas systématique, aucune obligation n'encadrant la révision temporelle des données historiques. Cependant, en cas d'ajustement des données, et en particulier les données relatives au solde budgétaire, la nouvelle série est publiée, bien qu'aucune explication ne soit fournie lors de la publication des chiffres révisés.

33. Le taux de révision est non significatif. En effet, comme le montre le Graphique 1.7 ci-dessous montre les révisions des données du solde budgétaire et de la dette pour les années 2011, 2012 et 2013, la révision du solde budgétaire a engendré un changement en moyenne de 0,1 pourcent du PIB, tandis que la révision de la dette est de l'ordre de moins de 0,01 pourcent du PIB.

Graphique 1.7. Tunisie : Volume des révisions temporelles
(En pourcentage du PIB)



Source : Ministère des Finances et estimations de la mission

1.4. Intégrité de l'information financière

1.4.1. Intégrité statistique (Satisfaisante)

34. Les SFP sont produites au ministère des Finances par la DGRE et publiées conformément aux NSDD. La responsabilité de la DGRE dans la préparation et la diffusion des

SFP a été fixée par un décret portant attribution du ministère des Finances.¹³ Dans le cadre de la NSDD, la Tunisie communique un calendrier de diffusion préalable indiquant les dates de diffusion pour le mois en cours et au moins les trois mois suivants. En outre, la Tunisie publie les données selon la périodicité et le degré d'actualité prescrits par les normes sur le site de la BCT.

35. Un Conseil National de la Statistique (CNS) a par ailleurs été constitué. Ce conseil a, parmi ses prérogatives, la responsabilité de coordonner techniquement les travaux entre les différentes institutions produisant les statistiques (DGRE pour les SFP, INS pour les statistiques nationales et la BCT pour les statistiques monétaires). Ce CNS a toutefois une autorité limitée et joue un rôle purement consultatif.¹⁴

1.4.2. Audit externe (Elémentaire)

36. La Cour des comptes, qui est indépendante, est un EPA. Elle est rattachée à la Présidence du gouvernement et son indépendance est garantie à travers, d'une part le statut de ses fonctionnaires, magistrats inamovibles et, d'autre part, son autonomie dans la programmation triennale de ses travaux.

37. La Cour des comptes ne certifie pas les comptes annuels de l'Etat. Conformément aux dispositions en vigueur, cette dernière est chargée de l'examen des comptes de gestion des comptables publics, du compte de gestion de l'Etat produit par le TGT et du CGAF qui consolide la comptabilité des ordonnateurs. Elle a aussi la responsabilité du contrôle de la gestion des EPA, EPNA, entreprises publiques et collectivités locales. Enfin, elle doit rendre une déclaration de conformité entre les comptes de gestion des comptables publics et le CGAF, accompagnant le projet de loi de règlement sur le budget de l'Etat.

38. La déclaration de conformité de la Cour des comptes, qui inclut des observations sur le CGAF accompagnant la loi de règlement, est produite dans des délais particulièrement longs. Ni la LOB en vigueur ni le Code de la comptabilité publique ne fixe de délai pour la production de la déclaration de conformité des comptes de gestion. Ainsi, le projet de loi de règlement de l'exercice 2012, transmis à la Cour des comptes en avril 2014, a été revu et publié fin décembre 2014. Ces délais, liés par ailleurs aux délais de transmission du compte général de l'Etat et du CGAF par le ministère des Finances, ne permettent pas au Parlement de

¹³ Décret n° 2005-492 du 1 Mars 2005 modifiant et complétant le décret N° 91-556 du 23 Avril 1991, portant organisation du ministère des Finances, et qui est modifié et complété aussi par le Décret n° 2011-2856 du 7 octobre 2011 pour compléter les attributions et l'organigramme de la DGRE.

¹⁴ Le CNS est notamment un organe consultatif, de coordination, de concertation, de suivi et d'évaluation. Il est appelé à l'élaboration d'un programme de développement des activités statistiques par une dynamique de concertation entre les utilisateurs et les producteurs de l'information statistique.

disposer des informations essentielles pour les discussions des budgets N+1. Afin de permettre aux parlementaires de disposer de quelques informations sur la situation des finances publiques, la Cour inclut dans son rapport d'activité annuel transmis au Président de la République des observations sur les problématiques structurelles identifiées (à titre d'exemple les dépenses financées par avance du Trésor et non comptabilisées dans le CGAF).

39. S'agissant des EPA, EPNA, entreprises publiques ou collectivités locales, aucun rapport individuel de la Cour des comptes n'est disponible. Dans le cadre de son programme d'activités, la Cour effectue des audits sectoriels ayant pour objectif de mesurer les risques financiers de chaque secteur dans sa globalité, et à ce titre est amenée à évaluer les risques pour les entreprises publiques, EPNA et EPA dudit secteur¹⁵ mais aucune opinion, certification, ou déclaration de conformité n'est disponible pour chacune de ces entités publiques.

40. La Cour des comptes et les autorités tunisiennes envisagent la certification des comptes de l'Etat dès que les autorités auront mis en place une comptabilité en droits constatés et produisent, à partir de ce système, les comptes de l'Etat. Le projet de nouvelle LOB prévoit la mise en œuvre d'une comptabilité patrimoniale et l'obligation pour la Cour de produire une certification. La Cour a par ailleurs, sans avoir officiellement adopté les normes INTOSAI, développé un guide opérationnel pour adapter leur programme et méthodes de travail aux obligations des normes. Ce guide opérationnel ne porte toutefois pas sur les normes d'audit financier qui doivent être appliquées pour la certification des comptes.

1.4.3. Comparabilité de l'information financière (Avancée)

41. Les prévisions financières, les budgets et les rapports financiers sont présentés de manière comparable en Tunisie.

- *Le rapport semestriel de l'exécution du budget présente des données comparables entre les résultats de l'exécution budgétaire et les prévisions. Ce rapport a été publié pour la première fois en décembre 2014. Il comprend une comparaison entre les prévisions et les exécutions des recettes, des dépenses et du financement ;*
- *Un rapprochement entre l'exécution budgétaire et les comptes finaux est préparé dans le cadre de l'envoi du CGAF à la Cour des Comptes. Cet état de rapprochement ne fait toutefois l'objet d'aucune publication ; et*
- *Un rapprochement entre l'exécution budgétaire et les rapports statistiques est publié dans le bulletin mensuel d'exécution provisoire du budget. Ce rapprochement prend la forme d'un tableau de passage entre la classification budgétaire et la présentation statistique.*

¹⁵ Un audit du secteur du Transport est ainsi en cours en 2015.

Le Tableau 1.3 ci-dessous présente un exemple de rapprochement entre la prévision et l'exécution des recettes pour 2012, 2013 et 2014, avec le taux de réalisation du budget.

Tableau 1.3. Tunisie : Exécution du budget de l'Etat, 2014
(En millions de DNT)

Millions de DNT	LF 2014	Cumul fin Juin	Cumul fin Décembre	Taux de réalisation
Recettes propres	20 331	9 935	20 335	100,1%
Recettes fiscales	18 592	9 083	18 581	99,9%
Recettes non fiscales	1 739	853	1 774	102,0%
Recettes d'emprunts et du trésor	7 444	1 070	6 936	93,2%
Total Recettes	27 775	11 005	27 291	98,3%
Dépenses de gestion	17 530	7 663	17 256	98,4%
Dépenses en capital	5 320	1 050	4 801	90,2%
Prêts	250	33	379	151,7%
Service de la dette	4 675	2 259	4 856	103,9%
Total Dépenses	27 775	11 005	27 291	98,3%
Déficit du budget (sans dons et confiscations) = Recettes propres moins le total dépenses	-4 842	421	-4 054	83,7%

Source : Rapport semestriel de l'exécution du budget de l'Etat, ministère des Finances

1.5. Conclusions et recommandations

42. Les pratiques en termes d'information financière en Tunisie sont mixtes au regard du Code de transparence des finances publiques du FMI. Certaines pratiques sont élémentaires ou satisfaisantes. La particularité tunisienne réside dans le fait que l'information existe mais est fragmentée dans les différents services et les analyses disponibles sont souvent réalisées à des fins internes. Beaucoup d'indicateurs peuvent être améliorés à court terme et sans bouleversement des procédures. A titre d'exemple, la préparation des SFP pour le sous-secteur des entités extrabudgétaires pourrait placer la Tunisie dans la catégorie des pratiques satisfaisantes en termes de couverture des institutions, sous réserve cependant de la disponibilité des informations financières relatives aux EPNA et aux fonds spéciaux. De la même façon, la publication de la réconciliation entre la variation de la dette et le financement, aujourd'hui réalisée par la DGDP mais non publiée, placerait la Tunisie dans la catégorie des pratiques satisfaisantes s'agissant de la cohérence interne des données.

43. Des écarts significatifs entre les bonnes pratiques internationales et la situation actuelle en Tunisie existent toutefois et requièrent des réformes de fonds dans de nombreux secteurs. La mise en œuvre de la comptabilité patrimoniale par exemple, prévue par le projet de nouvelle LOB, est une réforme de longue haleine, qui impactera les procédures et le métier du comptable public. Mais elle aura un effet positif dans le recensement et la

valorisation de l'ensemble des actifs et passifs de l'Etat, de même que l'application des standards du Manuel des statistiques de finances publiques 2014 (MSFP 2014). La mise en place d'une procédure de clôture plus encadrée, souvent consécutive à cette réforme, permettra en outre de sensiblement réduire les délais de préparation et de publication des rapports financiers. Enfin, la poursuite du projet de définition et de recensement des dépenses fiscales améliorera considérablement la transparence du budget de l'Etat comme, dans un second temps, l'efficacité de ces initiatives fiscales.

44. Sur la base de l'actuelle évaluation, résumée dans le Tableau 1.4 ci-après, les priorités concernent principalement les secteurs suivants :

- i. L'amélioration de la couverture des transactions et des encours du secteur public ;
- ii. La réduction des délais de publication des comptes comptables finaux ; et
- iii. L'amélioration de la transparence sur les dépenses fiscales.

1. Améliorer la couverture des transactions et des encours pour le secteur public

45. Observation : Les SFP ne couvrent pas, pour les administrations publiques, le sous-secteur des entités extrabudgétaires. En outre, ces statistiques ne couvrent pas l'ensemble du secteur public. Une part significative des flux est ainsi non enregistrée à l'heure actuelle en Tunisie. Par ailleurs, la comptabilisation en base caisse ne permet pas d'enregistrer les passifs et les actifs de l'administration, dont l'impact est substantiel sur le PIB.

46. Recommandation 1.1 : Préparer progressivement des rapports consolidés de la situation financière du secteur public,

- *Dans un premier temps, constituer un bilan financier, pour lequel l'information est disponible.*
- *Dans un second temps, améliorer les SFP en mettant en œuvre le MSFP 2014.*
- *Et enfin, poursuivre et finaliser la mise en œuvre de la comptabilité en droits constatés pour établir des états financiers exhaustifs.*

2. Réduire les délais de publication des comptes finaux

47. Observation : La production du Compte Général de l'Etat et du CGAF est réalisée dans des délais particulièrement longs et ne permet pas à ce titre de disposer des informations sur l'exécution budgétaire dans des délais suffisants pour d'une part leur publication et d'autre part la transmission de la loi de règlement qui permettrait au Parlement de bénéficier de toute l'information suffisante lors des adoptions des budgets N+1.

48. *Recommandation 1.2* : Réduire les délais de clôture en respectant la durée légale de la période complémentaire ; renforcer les procédures de clôture en automatisant en particulier la procédure de rapprochement des comptes bancaires avec la comptabilité et définir dans la réglementation un calendrier de production des comptes fixant la date limite d'envoi à la Cour des comptes.

3. Améliorer l'information sur les dépenses fiscales

49. *Observation* : Malgré l'existence de nombreuses incitations fiscales, il n'existe pas à l'heure actuelle de définition des dépenses fiscales et aucune publication n'est disponible. Les estimations de la mission concourent à conclure que l'impact du manque à percevoir de ces incitations fiscales pourrait être particulièrement significatif.

50. *Recommandation 1.3* : Publier en annexe du projet de loi de finances la liste des dépenses fiscales et l'impact de leur manque à percevoir sur les recettes de l'Etat. Pour ce faire, il conviendra d'adopter une définition précise des dépenses fiscales dans la législation, recenser parmi les incitations fiscales existantes celles qui répondent à la définition et développer une méthodologie pour leur valorisation. Cette pratique est prévue dans le projet de la LOB (article 44).

Tableau 1.4. Tunisie : Cartographie des enjeux – Pilier I (Information financière)

	Principe	Évaluation	Importance	Priorité
1.1.1	Couverture des institutions	Non observée : Les SFP sont produites pour l'ensemble des sous-secteurs des administrations publiques, à l'exception du sous-secteur "entités extrabudgétaires" puisqu'aucun rapport financier ne présente d'information consolidée sur les EPA, EPNA et fonds spéciaux.	Elevée : La couverture exhaustive des états financiers pour le secteur public permettra de mieux appréhender les risques budgétaires. A titre illustratif, les revenus des entreprises publiques du secteur financier et non financier représentent 35,6 pourcent du PIB et les subventions aux EPA et EPNA représentent en 2013 1,8 milliards de TD, soit 2,4 pourcent du PIB.	1.1
1.1.2	Couverture des stocks	Non observée : Les états statistiques comprennent les flux de l'exercice. Les états financiers sont produits en base caisse et ne permettent d'établir à ce titre le montant des disponibilités de l'administration centrale. Seul le rapport mensuel sur la dette publique présente l'information sur l'encours de la dette.	Elevée : Le montant des passifs non reportés s'élève à 131 pourcent du PIB pour l'ensemble du secteur public	1.1
1.1.3	Couverture des flux	Élémentaire : Les états financiers sont établis sur base caisse et incluent les recettes, les dépenses et les opérations de financement pour l'ensemble de l'administration centrale et des sous-secteurs des administrations publiques à l'exception du sous-secteur des entités extrabudgétaires (e.g., EPA, EPNA).	Elevée : Le montant des flux non enregistrés pour le secteur public s'élève à 40 pourcent du PIB, en dépenses	1.1
1.1.4	Couverture des dépenses fiscales	Non observée : L'estimation du manque à percevoir imputable aux dépenses fiscales n'est pas préparée et publiée. Malgré l'existence d'une multitude d'avantages fiscaux, la notion de dépense fiscale n'est pas encore développée.	Elevée : Le montant brut des déductions fiscales est particulièrement important en 2012 : 1,2 milliards de DNT, soit 1,6 pourcent du PIB. Ce montant pourrait être substantiel si les autorités engageaient un inventaire exhaustif de ces dépenses et fiabilisent leur valeur.	1.3
1.2.1	Fréquence des rapports infra-annuels	Avancée : les rapports d'exécution budgétaire sont, depuis 2014, publiés mensuellement avec un délai n'excédant pas 45 jours. De la même façon, bien que non consolidée et non publiée, la situation des comptes publics, est produite mensuellement, à J+15 jours.	Faible : Les rapports financiers infra-annuels sont produits à intervalle mensuel. Une marge d'amélioration existe pour les rapports sur les résultats provisoires de l'exécution budgétaire et les rapports sur la dette publique pour lesquels les délais de publication peuvent atteindre 45 jours.	
1.2.2	Délai de publication des états financiers	Non observée : les derniers états financiers transmis à la Cour des comptes publiés avec un délai excédent 12 mois. La loi de règlement est publiée avec deux ans de retard.	Elevée : Les délais de production des comptes finaux de l'Etat qui peuvent atteindre 16 mois ne permettent pas au Parlement de disposer des informations nécessaires sur l'exécution effective du budget et du résultat comptable lors de l'adoption du budget.	1.2
1.3.1	Classification	Satisfaisante : Les SFP sont présentées selon une classification administrative, économique et fonctionnelle et sont publiées dans les publications du Fonds Monétaire International (<i>Global Financial Statistics Yearbook</i>).	Moyenne : La nomenclature budgétaire n'est pas conforme à la nomenclature statistique (nomenclature administrative et économique pour le projet de budgets 2016 et programmatiques pour 20 ministères).	
1.3.2	Cohérence interne	Élémentaire : Un rapprochement entre le solde budgétaire et le financement est présenté mensuellement dans le rapport sur les résultats provisoires de l'exécution budgétaire.	Moyenne : La réconciliation entre la variation de l'encours de la dette et le financement montre 2,4 pourcent du PIB en 2014 comme autres flux économiques.	
1.3.3	Révisions temporelles	Élémentaire : Les révisions apportées aux statistiques financières historiques (dettes, principalement) sont communiquées sans explication pour chacune d'entre elles.	Faible : Les révisions temporelles s'élèvent à 0,1 % du PIB pour le déficit budgétaire et 0,01 pourcent du PIB pour la dette publique en 2013.	
1.4.1	Intégrité statistique	Satisfaisante : Les SFP sont établies par la DGRE et diffusées selon les normes internationales (NSDD).	Faible : les SFP sont établies, conformément à la réglementation, par la DGRE.	
1.4.2	Audit externe	Élémentaire : La Cour des comptes est une institution indépendante et produit annuellement une déclaration de conformité entre le CGAF et le CGE, portant sur la sincérité, la fiabilité et la conformité des données. Un rapport annuel est présenté au Parlement. Des observations sur des problématiques structurelles dans l'établissement des comptes sont formulées.	Moyenne : La Cour des comptes établit sa déclaration de conformité sur le CGAF accompagnant la loi de règlement dans un délai pouvant atteindre 24 mois, faute de disposer du CGE et du CGAF dans des délais suffisants.	
1.4.3	Comparabilité des données financières	Avancée : les résultats de l'exécution budgétaire sont rapprochés annuellement avec les SFP et les comptes finaux. Une explication sur les écarts entre les comptes finaux et les résultats de l'exécution budgétaire est transmise à la Cour des Comptes.	Faible : Le rapport semestriel d'exécution budgétaire publie les prévisions et les résultats d'exécution et les tableaux de rapprochement avec les états statistiques.	

II. PREVISION FINANCIERE ET BUDGETISATION

2.0. Introduction

51. Cette section évalue la qualité des pratiques tunisiennes en matière de prévisions financières et budgétisation au regard du Code de transparence des finances publiques du FMI. L'analyse et la discussion abordent quatre domaines :

- I. L'exhaustivité de la loi de finances et de la documentation budgétaire ;
- II. La clarté et le calendrier du processus budgétaire ;
- III. L'orientation des politiques budgétaires ; et
- IV. Et la crédibilité des prévisions financières.

52. Les budgets et les prévisions macroéconomiques qui leur servent de base doivent annoncer clairement les objectifs budgétaires et les politiques visées par l'administration, et présenter des projections exhaustives, actuelles et crédibles de l'évolution des finances publiques. A cet effet :

- Les prévisions macroéconomiques et les budgets doivent offrir une vision complète des perspectives des finances publiques ;
- Les pouvoirs et responsabilités des organes exécutifs et législatifs de l'Etat à l'égard du processus budgétaire doivent être définis par la loi et le budget doit être présenté, débattu et approuvé dans les délais appropriés ;
- Les prévisions financières et les budgets doivent être présentés d'une manière qui facilite l'analyse des politiques et la reddition de comptes ; et
- Les prévisions économiques et financières et les budgets doivent être crédibles.

53. Le périmètre du budget, le calendrier de préparation du budget, et le processus de budgétisation sont encadrés en Tunisie par la Constitution et la LOB. Un résumé des principaux documents budgétaires et prévisions macro-budgétaires est présenté dans le Tableau 2.0. Des améliorations importantes du cadre juridique et de l'information budgétaire sont engagées, avec la préparation d'un nouveau projet de LOB.

Tableau 2.0. Tunisie : Prévisions Macroéconomiques et documentation budgétaire

Document	Description	Calendrier
Budget économique	Préparé par le MCDI, ce document met en relation les objectifs pluriannuels du Plan de développement national avec le budget annuel et établit les hypothèses économiques sur lesquelles ce dernier se fonde, tels que la croissance du PIB, l'investissement, l'inflation, le chômage, etc., bien qu'aucun scénario alternatif ou analyse de sensibilité n'y figure. Il reconsidère aussi les résultats économiques de l'année précédente et donne une vision économique et financière du projet du budget. Les agrégats budgétaires importants sont sommairement présentés, ainsi qu'une analyse sectorielle des politiques sociales et économiques de l'Etat.	Septembre
Rapport sur le budget de l'Etat	Préparé par la Direction générale des ressources et des équilibres (DGRE), ce rapport retrace en détail les principaux événements macroéconomiques et les résultats financiers, en les mettant en perspective avec les deux exercices précédents, tant en recettes (évolution des recettes fiscales et non fiscales, produits d'emprunts, recettes exceptionnelles) qu'en dépenses (courantes, d'investissement, de remboursement de la dette, etc.). Les informations qu'il contient sont très pertinentes et utiles.	Octobre
Note de présentation de la loi de finances	La note introductive est présentée par le ministère des Finances avec le projet de loi de finances, et révisée de façon à y inclure les modifications adoptées par l'ARP. Elle décrit les choix budgétaires au regard des priorités nationales comme l'amélioration de la compétitivité, l'emploi et l'investissement, la politique sociale du gouvernement, la lutte contre l'évasion fiscale et l'amélioration du fonctionnement de l'administration fiscale. La version de 2015 a été publiée sur le site web du ministère des Finances.	Octobre
Notes explicatives à la loi de finances	Ces notes sont soumises par chaque ministère pour expliquer le détail des dépenses sous plusieurs types de nomenclature. Elles décrivent en détail l'évolution du budget du ministère, son personnel, l'état d'avancement de ses projets d'infrastructures, etc.	
Note complémentaire à la loi de finances	Ces notes donnent des renseignements complémentaires sur la gestion du budget par objectifs dans les 20 ministères pilotes.	Novembre
La loi de finances	Ce document budgétaire annuel et ses annexes constituent un document exhaustif qui détaille les recettes et les dépenses de l'exercice. Ce document est librement accessible.	Octobre
Cadre Budgétaire à Moyen Terme	Le CBMT fixe pour trois ans les grands agrégats de la politique budgétaire en fonction des hypothèses macroéconomiques du budget économique. Il est mis à jour une fois par an, dans le cadre de la préparation de la loi de finances	Non régulier ¹
Le budget citoyen	Ce document a été publié pour la première fois en 2013/2014, sous format papier, et est disponible sur le site web du ministère des Finances. Il présente aux citoyens tunisiens un tableau général des dépenses et des recettes à venir et des principales hypothèses à partir desquelles le budget a été préparé pour un exercice donné.	Janvier/février
La loi de finances complémentaire (LFC)	Les lois de finances complémentaires modifient le budget en cours d'année. Elles sont présentées sous le même format que les lois de finances	Variable

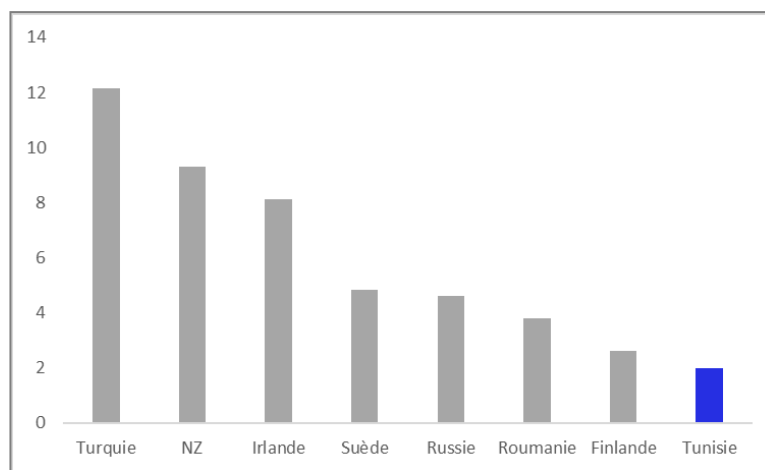
1/ Le dernier CBMT a été produit en 2012

2.1. Vision Complète des perspectives des finances publiques

2.1.1. Unité budgétaire (Satisfaisante)

54. La documentation budgétaire fournit l'information sur les recettes, dépenses et opérations de financement de toutes les entités de l'administration centrale sur une base brute à l'exception de certains fonds spéciaux et des ressources propres des EPNA. La loi de finances annuelle couvre principalement les recettes et dépenses budgétaires des 25 ministères et institutions constitutionnelles qui constituent le « budget général ». Six tableaux annexes (A à F), formant partie intégrante de la loi de finances, développent en détail les chiffres du budget (voir Tableau 2.1). Cet ensemble de dépenses qui forment le budget de l'administration centrale représente environ 76 pourcent des dépenses totales des administrations publiques. On notera toutefois qu'échappent encore aux lois de finances deux données particulières : les ressources propres des EPNA et les transferts au bénéfice de certains fonds spéciaux (voir Graphique 2.0). Tous les crédits sont limitatifs, sauf ceux des intérêts de la dette, des fonds spéciaux et des budgets des établissements publics, qui ne peuvent toutefois être en déséquilibre (voir Tableau 2.2).

Graphique 2.0. Tunisie : Recettes non incluses dans le budget
(En pourcentage des recettes totales)



Source : Autorités et estimations de la mission.

Table 2.1. Tunisie : Annexes des lois des finances

Tableaux annexes de loi de finances	Description
Tableau A, C, D et E	Les dépenses et recettes du budget général, y compris sous forme de crédits de programme et crédits d'engagement pour les dépenses d'investissement (ou de « développement »).
Tableau B	Les recettes et dépenses des 32 fonds spéciaux du Trésor et des 39 établissements publics administratifs.
Tableau F	Ressources propres des 32 fonds spéciaux du Trésor et des 39 établissements publics administratifs.

Tableau 2.2. Tunisie : Entités budgétaires et extrabudgétaires

	Nombre	Dépenses globales (2015)	Ressources propres	Statut budgétaire	Documentation liée aux lois de finances
Ministères	25	27 945 MDT	Non	Composante du budget général	Notes explicatives (fascicules) et projets annuels de programme (PAP) publiés en même temps que la LF
Fonds spéciaux	22	Inconnue	Oui	Indéterminé	Ces fonds n'apparaissent nulle part dans la documentation budgétaire
Fonds spéciaux du trésor	36	955 MDT	Oui, ressources propres affectées, en totalité	Composante du budget général	Tableau B du PLF
EPA	2 500	928 MDT	Oui, à hauteur de 417 MDT	Subventionnés par le budget général	Tableau F du PLF
EPNA	99	Nd	Oui, mais inconnues		Les EPNA n'apparaissent pas dans la documentation budgétaire
Caisses de sécurité sociale	3	Nd	Oui, cotisations sociales financent la quasi-totalité des prestations	Les budgets des caisses ne sont pas approuvés dans le cadre de la LF (sauf la partie subvention de l'Etat)	Les caisses de sécurité sociale n'apparaissent pas dans la documentation budgétaire
Collectivités locales	264 communes 24 régions (gouvernorats)	Nd	Oui, couvrent une part minoritaire de leurs dépenses	Les budgets des CL sont approuvés par leur propre Conseil. Seules les dotations de l'Etat sont dans le budget	Les collectivités locales n'apparaissent pas dans la documentation budgétaire de l'Etat

Note : Nd : non disponible

55. Une importante documentation sur les dépenses des ministères est en outre fournie au Parlement et rendue publique. Pour chaque ministère et institution constitutionnelle, un fascicule budgétaire donne le détail complet des crédits¹⁶ du budget général et des fonds spéciaux, classés par nature économique, entité administrative et programme.¹⁷ Un état des effectifs d'agents publics est également inclus. En outre, le développement de la gestion basée sur les objectifs a conduit à la publication, en complément du projet de loi de finances, de PAP. Cette importante documentation sur les budgets des ministères est disponible sur CD et accessible par internet. Au total, les documents budgétaires comptent chaque année plusieurs milliers de pages.

56. Outre les opérations budgétaires, la loi de finances prévoit et autorise une partie des transactions de financement dans les conditions suivantes :

- La variation nette de l'endettement et le montant des emprunts nouveaux sont approuvés dans des articles de la loi de finances ; toutefois, le détail des emprunts intérieurs comme extérieurs n'est pas donné et la loi de finances ne comprend aucun tableau de financement détaillé ;
- Les plafonds des nouveaux prêts comme celui des nouvelles garanties sont également approuvés dans des articles de la loi de finances ; toutefois, aucune donnée sur les encours de prêts et de garanties, ni sur les prévisions de remboursements ou d'appel de garantie ne figure en loi de finances ; et
- Il convient enfin de relever que la loi de finances est muette sur les avances du Trésor, facilités de trésorerie de quelques jours à quelques mois et (théoriquement) remboursables en fin d'exercice, qui sont accordées par le ministère des finances à des entités publiques comme la CNRPS.

57. La loi de finances inclut la plupart des financements extérieurs des bailleurs de fonds : (i) les appuis budgétaires généraux, sectoriels et aides projets sous forme de dons figurent dans la catégorie « dons » ; et (ii) les aides projets sous forme de prêts, sont retracées en ressources de financement du budget général ou des fonds spéciaux.

58. La documentation budgétaire n'a pas d'information sur les budgets des caisses de sécurité sociale, des collectivités locales (voir Encadré 2.0), et des dépenses fiscales. Des dépenses fiscales représenteraient environ 6 pourcent des dépenses totales,¹⁸ réparties sur une centaine de niches fiscales, hors exonérations de TVA. Des évaluations sont faites dans les

¹⁶ Par exemple, le fascicule 'Agriculture' 2015 comprend 378 pages, pour l'essentiel des tableaux de chiffres.

¹⁷ Pour 20 ministères pilotes

¹⁸ Source : PEFA 2010

services qui en suivent l'évolution, mais l'annexe à la loi de finances (annexe A « Recettes »), qui donne notamment le détail de toutes les recettes fiscales, est muette sur le coût des dépenses fiscales.

Encadré 2.0. Caisse de sécurité sociale et budgets des collectivités locales

Caisse de sécurité sociale. Les finances de la sécurité sociale sont gérées par trois caisses financièrement autonomes servant des prestations de retraite et de capital-décès, des prestations familiales et des prestations maladie : CNRPS, Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM) et Caisse nationale de sécurité sociale (CNSS). Ces caisses sont principalement financées par des cotisations sociales (patronales et salariées) assises sur les salaires dont le montant global représente 8,1 pourcent du PIB. Leur équilibre a commencé à se dégrader ces dernières années, pour des raisons à la fois démographiques et conjoncturelles, amenant l'Etat à leur apporter différentes contributions: (i) des avances de court terme, qui n'apparaissent pas en loi de finances (100 millions de DNT en 2015); (ii) la prise en charge de cotisations sociales d'un certain nombre d'entreprises publiques en difficulté ; et (iii) des subventions d'équilibre, pour couvrir le déficit de trois régimes (régime général ; membres du gouvernement et parlementaires ; militaire). Ces deux dernières contributions sont régulièrement budgétisées au niveau du ministère des affaires sociales.

Les budgets collectivités locales. Les budgets locaux (264 municipalités et 24 régions) représentent 4,3 pourcent des dépenses publiques en 2013. L'essentiel de leurs ressources proviennent de dotations de l'Etat qui s'ajoutent à leurs ressources propres, fiscales et non fiscales. Des mécanismes de péréquation horizontale de recettes ont été mis en place. Seules les dotations de l'Etat, calculées selon des critères et formules régulièrement mises à jour, sont inscrites au budget de l'Etat, dans le Fonds Commun des Collectivités Locales, et géré par le ministère de l'intérieur. Les fonds de péréquation ne sont pas dans les lois de finances et aucune information sur les finances locales n'est jointe au projet de loi de loi de finances, ni dans son rapport de présentation.

2.1.2. Prévisions macroéconomiques (Satisfaisante)

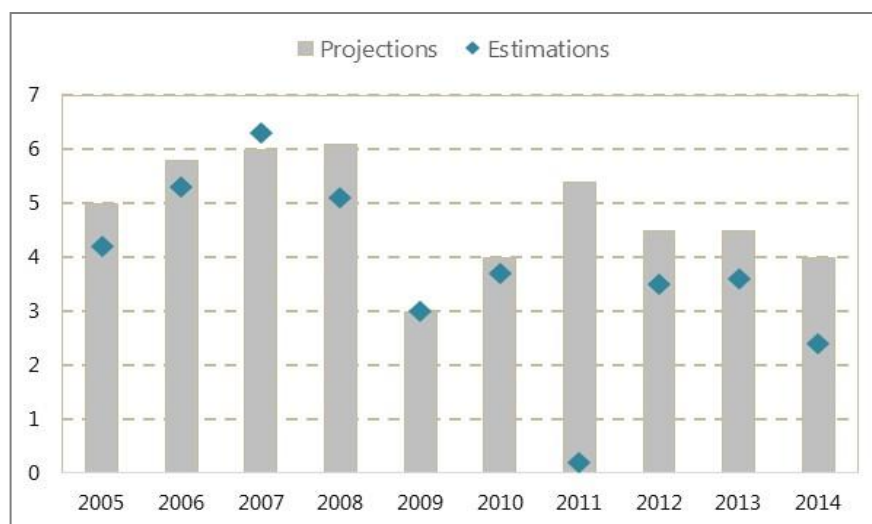
59. Les prévisions macroéconomiques présentent les principales variables macro-budgétaires ainsi que les hypothèses de projection sous-jacentes. Au courant du mois de juillet de chaque année, le gouvernement prépare une version préliminaire du budget économique, qui présente les principales orientations en matière de politiques budgétaire, monétaire et financière, politique de développement régional et sectoriel et politique sociale. Ce budget économique, préparé par le MDCI, présente le cadre macroéconomique qui sous-tend l'élaboration du budget de l'Etat. A la suite d'une première discussion entre les différentes directions ministérielles concernées par l'élaboration du budget économique, une version définitive de celui-ci est présentée au ministère des Finances au mois de septembre. Les hypothèses macroéconomiques présentées dans cette version définitive du budget économique, notamment le taux de croissance du PIB, le prix du pétrole brut, ainsi que le taux de change dollar-dinar, comptent parmi les principales variables utilisées pour la prévision des principaux agrégats budgétaires tels que les dépenses, les recettes et le financement. C'est également le cas pour la préparation du projet de la loi de finances qui sera soumise à l'approbation de l'Assemblée des Représentants du Peuple (ARP).

60. Les erreurs de prévisions concernant le taux de croissance du PIB réel ont été relativement faibles. Sur la base des informations fournies par les autorités, les erreurs de prévisions ont été en moyenne de 1,1 point de pourcentage (Graphique 2.1.a. et

Graphique 2.1.b.). En d'autres termes, les projections de croissance ont été surestimées de 1,1 point, traduisant un biais de projections optimistes de 22 pourcent du taux de croissance du PIB réel, par rapport au taux de croissance initialement prévu. Sur la période pré-révolution (2005–10) les erreurs de projection n'ont été que de 0,4 point de pourcentage en moyenne, soit un biais optimiste de 7,3 pourcent. L'année 2011, marquée par la révolution et l'instabilité politique s'est traduite par un fort ralentissement de l'activité économique, avec un biais de projections optimistes de 96,3 pourcent. Malgré un retour progressif vers un niveau d'erreur relativement faible (21 pourcent sur la période 2012–13), l'année 2014 a été marquée par une détérioration de la situation sécuritaire ayant affectée l'activité économique. Cela s'est traduit par une détérioration de la qualité des projections, avec une erreur de prévision trop optimiste de 40 pourcent.

Graphique 2.1.a. Tunisie : Erreurs de prévisions du taux de croissance du PIB réel, 2005–14

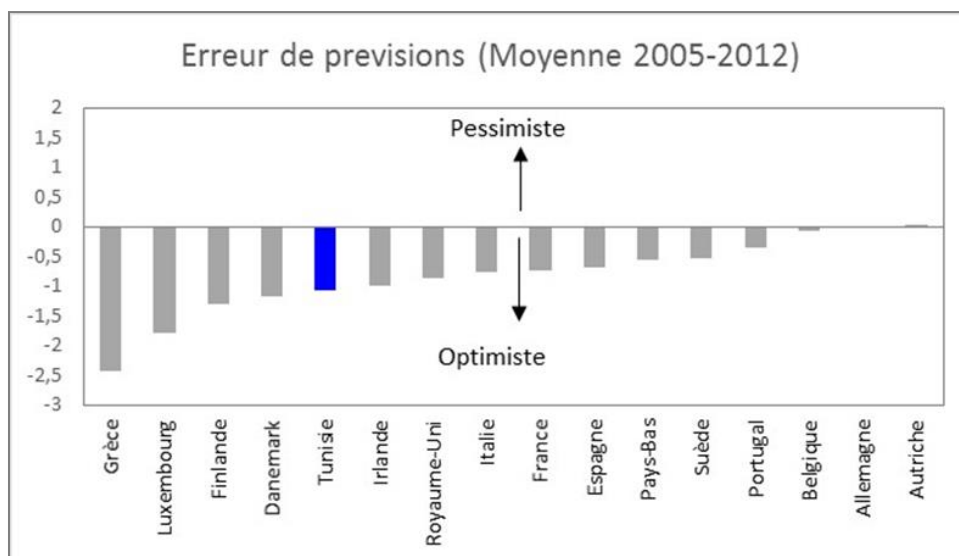
(En pourcentage du PIB)



Source : Autorités tunisiennes.

61. Dans le cadre des réformes des finances publiques, les autorités ont entrepris le développement d'un modèle de prévisions macroéconométriques, avec le soutien de l'Union européenne, pour améliorer leurs projections financières. Le modèle en cours de développement au niveau du ministère des Finances a été validé en 2015 et est actuellement en phase de test. Il est essentiellement fondé sur l'interaction entre différentes variables macroéconomiques (PIB, prix du pétrole et taux de change dollar-dinar) et d'autres variables exogènes (commerce extérieur, consommation et effectif de la fonction publique) pour prédire les principaux agrégats budgétaires tels que les dépenses publiques et les recettes du budget de l'Etat. Avec l'assistance de l'Union européenne et la collaboration de la Direction Générale de la Prévision (DGP) du MDCI, un nouveau projet qui consiste en l'élaboration d'un modèle macro-financier trimestriel est également en cours de développement.

Graphique 2.1.b. Tunisie : Erreurs de prévisions du taux de croissance en moyenne
(En pourcentage)



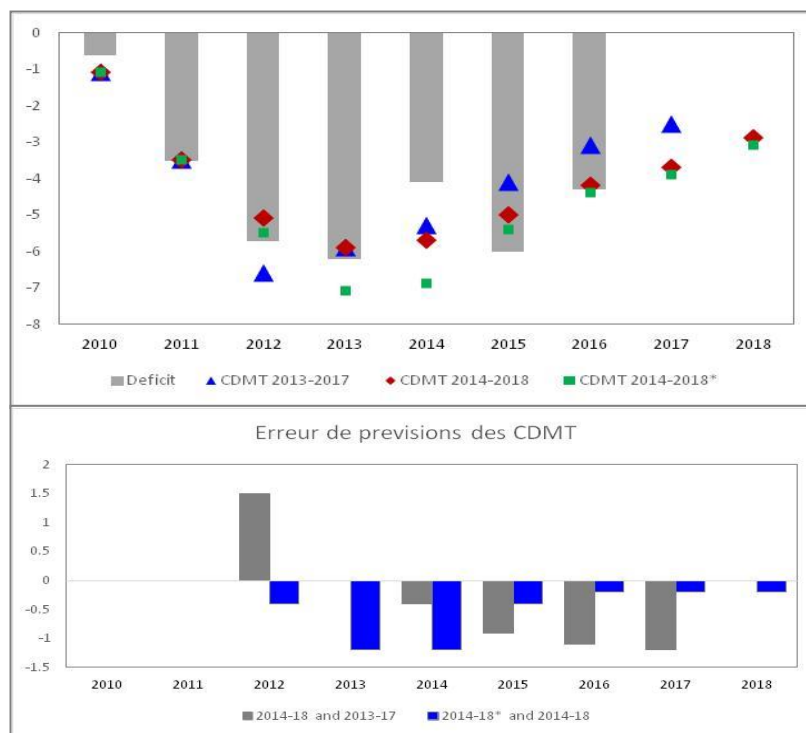
Source : Autorités et estimations de la mission.

2.1.3. Cadre Budgétaire à Moyen Terme (Elémentaire)

62. Des CBMT — appelés les CDMT globaux — existent mais ne sont pas mis à jour systématiquement chaque année ni publiés. L'administration tunisienne développe des outils de budgétisation pluriannuelle depuis quelques années. Les premiers CDMT globaux sont apparus en 2009. Calculés sur la base des prévisions macroéconomiques de la DGP mais préparés par la DGRE, ils prévoient sur trois ans les évolutions des recettes et des dépenses (reparties par grande catégorie économique) globales, du solde budgétaire et de la dette. La fiabilité de ces prévisions globales est incertaine. Par exemple, les cibles de déficit ont dû être revues à la hausse entre les deux derniers CDMT (voir Graphique 2.2) sans que ces écarts soient explicités. En outre, quelques CDMT sectoriels ont été développés, notamment dans quelques ministères pilotes, dans le cadre de la gestion Budgétaire par objectifs (GBO). Toutefois, ces cadres pluriannuels sont produits de façon discontinue et sont mal structurés. L'actualisation du CDMT global n'a pas été faite ni en 2010, ni en 2011 ni, plus récemment, en 2015 pour la préparation du PLF 2016.¹⁹ Aucun des quelques CDMT sectoriels n'a fait l'objet d'une actualisation annuelle régulière.

¹⁹ Le CDMT associé au PLF 2016 était encore en préparation lors du passage de la mission alors que la discussion du budget 2016 au Parlement avait déjà été largement engagée.

Graphique 2.2. Tunisie : Ecart entre les CDMT 2013–2017, CDMT 2014–2018 et exécution
(En termes de déficit)



Source : CDMT fournis par la DGRE, retraitement mission. Le déficit en 2015 est provisoire. Le déficit en 2016 correspond à une projection. * déficit hors recettes de confiscation.

63. Le lien entre CDMT global et CDMT sectoriels est faible. Le CDMT global ne présente pas de détails par ministère. Les quelques CDMT sectoriels existants ont été préparés individuellement par certains ministères, mais sans méthodologie commune. La classification budgétaire conçue dans le cadre de la GBO, en missions et programmes, n'est pas la même que celle des CDMT, conçue sur la base de périmètres et structures administratives. Les périmètres, horizons, nomenclatures et modes de chiffrage des différents exercices de programmation et de planification sectorielle ne sont pas homogènes, ce qui rend leur intégration difficile. La relance du processus de planification²⁰ ajoutera sans doute un niveau supplémentaire à cet ensemble déjà complexe et dispersé. Le CDMT global présente aussi plusieurs problèmes de lisibilité et de visibilité. Par exemple, le traitement des fonds spéciaux du Trésor dont les dépenses ne sont pas réparties par nature dans la loi de finances n'est pas non plus explicité dans le CDMT.

64. Le CDMT global reste par ailleurs un document interne à l'administration : il n'est pas systématiquement validé par le Conseil des ministres et il n'est pas présenté en tant

²⁰ La préparation d'un plan stratégique 2016-2020 est en cours.

que tel au Parlement. Dans ces conditions, il n'est pas véritablement utilisé dans les processus de décision budgétaire. Chaque année, le cadrage budgétaire global est arrêté de façon pragmatique, en tenant compte des circonstances du moment et sans référence à une perspective de soutenabilité préétablie.²¹ Ce cadrage macro-budgétaire n'est d'ailleurs définitivement arrêté qu'en fin de procédure de préparation, une fois les arbitrages budgétaires et fiscaux rendus. S'agissant des choix et priorités intersectorielles en matière de dépense, ils suivent le même pragmatisme. En particulier, les quelques CDMT sectoriels existants ont été préparés indépendamment du CDMT global et donc sans contraintes de ressources. Aussi, ces outils de programmation budgétaire pluriannuelle restent de simples outils techniques, développés en marge de la procédure budgétaire, souvent d'ailleurs finalisés après que les budgets aient été arrêtés ; ils ne guident pas vraiment la politique budgétaire globale, ni la fixation des priorités budgétaires intersectorielles, ni les arbitrages budgétaires ministériels.

2.1.4. Projets d'investissements (Elémentaire)

65. Les grands projets font l'objet d'un processus ouvert d'appel à la concurrence, mais une vision claire et consolidée sur les projets d'investissement public reste à réaliser et aucune analyse des coûts et avantages des grands projets n'est rendue publique.

- *Aucune information de synthèse n'est présentée dans la documentation budgétaire sur la valeur totale des obligations au titre des grands projets pluriannuels.* Le recensement des investissements est insuffisant. Il existe diverses listes de projets et bases de données, dans les ministères techniques ou au MDCI, mais il n'existe pas de document de référence, fiable et actualisé, sur l'ensemble des grands projets d'investissement et leur état d'avancement.
- *La difficulté à retracer les dépenses d'investissement se retrouve aussi dans la présentation au sein même du budget de l'Etat.* Malgré une structuration autour de la distinction entre fonctionnement (titre I : « dépenses de gestion ») et investissement (titre II : « dépenses de développement » hors remboursement du principal de la dette) dans la LOB de 2004, l'effort d'investissement est morcelé. Il se répartit entre (i) investissements directs ; (ii) « financement public » (dotations d'équipement versées aux EPNA et entreprises publiques) ; et (iii) dépenses de développement sur ressources extérieures (bailleurs de fonds internationaux).
- *En outre, les fonds spéciaux du Trésor peuvent financer des dépenses de fonctionnement ou d'investissement, sans que la part des dépenses d'investissement n'apparaisse dans les états annexés au budget* (mention dans le seul rapport de présentation du budget).

²¹ On doit toutefois mentionner que la note d'orientation pour la préparation du plan stratégique 2016-2020 prévoit la baisse du déficit courant de 8,5 pourcent PIB en 2015 à 6,8 pourcent PIB en 2020.

2.2. Organisation du processus budgétaire

2.2.1. Législation budgétaire (Avancée)

66. Le cadre règlementaire (la Constitution et LOB) fixe le calendrier d'adoption et le contenu du budget ainsi que les modalités de son amendement par les parlementaires.

- La Constitution de 2014 traite peu des questions budgétaires, à l'image de la Constitution précédente. Elle prévoit cependant, comme l'ancienne, une LOB (article 65), la limitation du pouvoir d'amendement parlementaire en matière budgétaire (article 66) et les modalités de mise en œuvre par décret du budget au cas où il ne serait pas voté à temps par le Parlement. En outre, le texte de 2014, clarifie le calendrier budgétaire (article 66) et introduit un principe d'autonomie financière des collectivités locales (article 131 et sq.).
- L'actuelle LOB reflète la tradition administrative et juridique des pays francophones. Amendée en 2004²² pour introduire le principe des budgets programmes, la LOB comporte les dispositions classiques sur les différentes catégories de lois de finances, leur mode de préparation et d'adoption. S'agissant des dispositions touchant plus particulièrement à la transparence budgétaire, la LOB 2004 précise la composition, le contenu et la documentation budgétaire ainsi que le calendrier d'adoption de la loi de finances par le Parlement.

67. Un projet de nouvelle LOB, qui a été récemment déposé au Parlement, introduit quelques novations majeures. Sans s'éloigner des principales caractéristiques de la LOB actuelle, ce projet introduit des novations majeures en matière de gestion des finances publiques, notamment la budgétisation pluriannuelle et la comptabilité en droit constaté. En outre, cette nouvelle LOB approfondit la logique de la GBO, introduite dès 2004. S'agissant des dispositions touchant plus particulièrement à la transparence budgétaire, ce projet de nouvelle LOB apporte des améliorations significatives, notamment sur les points suivants :

- Principes de *sincérité* et de *transparence* ;
- Débat d'orientation budgétaire, en juillet de chaque année ;
- Budgétisation et suivi des emplois en loi de finances ;
- Comptabilité générale et analytique ;
- CBMT et CDMT sectoriels ;
- Suivi de *l'endettement* et des opérations financières ;
- Rapport d'exécution budgétaire à mi-année ;

²² La LOB d'origine date de 1967.

- PAP avec les lois de finances et rapports annuels de programme (RAP), avec les lois de règlement ;
- Situation des entreprises publiques, y compris transferts reçus de l'Etat ;
- Estimation et suivi des dépenses fiscales ;
- Répartition régionale de l'investissement ; et
- Élargissement des droits d'information du Parlement.

68. D'autres textes, notamment un « Code de la comptabilité publique », touchent aux questions de gestion des finances publiques. Adopté en 1973 sous forme de loi,²³ le Code de la comptabilité publique régit le processus de gestion des dépenses et recettes publiques, leur contrôle et leur comptabilisation, ainsi que les modalités de gestion de la trésorerie. Il sera adapté, le moment venu, à la nouvelle LOB. D'autres textes renforçant la transparence méritent d'être cités, notamment un décret du 26 mai 2011²⁴ sur la « transparence des données publiques » qui, dans une logique d'« *open data* », impose la mise à disposition du public de l'ensemble des données et documents détenus par l'administration et ouvre un large droit de communication des informations publiques au profit de tout citoyen, y compris dans le domaine budgétaire.

2.2.2 Calendrier budgétaire (Satisfaisante)

69. Les principales étapes du calendrier budgétaire sont fixées par la loi, qu'il s'agisse de la LOB actuelle pour la date de début de préparation (avant la fin du mois de mai) ou de la Constitution pour la date de dépôt (avant le 15 octobre) et la date ultime de vote, qui est avant le 10 décembre (voir Tableau 2.3 pour une comparaison du calendrier budgétaire par rapport à d'autres pays de la région). Si l'anticipation du dépôt du projet de budget au 15 octobre (au lieu du 25) est un progrès, on doit souligner que le délai de débat au Parlement a été juridiquement réduit de 65 à 55 jours par la nouvelle Constitution. En outre, le calendrier de préparation gouvernementale, qui paraît déjà court aujourd'hui car la date de début mai n'est pas respectée, semble trop resserré pour intégrer les novations introduites par la nouvelle LOB, notamment en ce qui concerne le cadrage budgétaire, l'organisation d'un débat d'orientation budgétaire et l'enrichissement de la documentation jointe aux lois de finances.

²³ Le code est promulgué par la Loi n° : 73 – 81 du 31 décembre 1973.

²⁴ Voir notamment son article 5.

Tableau 2.3. Calendrier budgétaire comparé

	Débat d'orientation budgétaire	Dépôt du PLF au Parlement	Adoption	Texte de référence
Algérie	<i>Aucun</i>	1 octobre	31 décembre	LLF 1984
France	15 juillet	1er mardi d'octobre	31 décembre	LOLF 2001
Maroc	31 juillet	20 octobre	31 décembre	LOLF 2014
Mauritanie	30 juin	1er lundi de novembre	31 décembre	Nouvelle LOLF
Tunisie	31 juillet	15 octobre	10 décembre	Article 66 de la Constitution

2.3. L'orientation des politiques budgétaires

2.3.1. Objectifs de politique budgétaire (Non observée)

70. Aucun objectif chiffré de politique budgétaire de moyen terme n'est explicitement et formellement fixé. Chaque année, le rapport de présentation de la loi de finances contient de nombreuses orientations qualitatives sur la politique et les priorités budgétaires et les principaux agrégats budgétaires pour l'année à venir sont présentés. Ces objectifs de court terme peuvent être modifiés discrétionnairement chaque année en fonction de l'évolution de l'environnement et des choix du gouvernement en place. Bien entendu, les autorités tunisiennes ont des discussions internes sur les orientations de moyen terme de la politique budgétaire, qu'elles partagent parfois avec leurs partenaires, notamment avec le FMI. Mais aucun principe d'équilibre ou de soutenabilité n'est explicitement fixé, ni dans les textes juridiques, ni dans les programmes des gouvernements successifs.²⁵ La même absence d'engagement chiffré vaut pour les priorités budgétaires intersectorielles qui sont rappelées en termes généraux et qualitatifs dans les documents budgétaires mais sans chiffrage précis.

2.3.2. Information sur les résultats (Satisfaisante)

71. La documentation budgétaire donne aujourd'hui des informations abondantes sur les résultats. Avec la GBO, les informations de performance, rassemblées dans les PAP, sont désormais nombreuses : pour chaque programme, plusieurs indicateurs de produits (*outputs*) sont présentés avec des valeurs cibles pour les deux années à venir, mais sans que des objectifs soient définis. Les activités sont parfois décrites et certains coûts sont évalués. Toutefois, les données sur les effets ou les impacts (*outcomes*) sont rares. Ces PAP concernent aujourd'hui

²⁵ On doit relever toutefois que la récente note d'orientation pour la préparation du plan stratégique mentionne un objectif de déficit budgétaire à 0,5 pourcent du PIB à l'horizon 2020 (au cours de déroulement de la mission en décembre 2015).

20 ministères sur 25. Les cinq ministères régaliens qui forment la dernière vague de passage à la GBO devraient bientôt publier aussi leurs PAP, sans doute pour le PLF 2017. Les Rapports annuels de performance ne sont pas encore joints aux lois de règlement. Toutefois la documentation budgétaire sectorielle annuelle établit peu de lien avec la stratégie ou la planification ministérielle. Les CDMT sectoriels, lorsqu'ils existent, ne sont pas mentionnés, encore moins intégrés aux fascicules budgétaires ministériels ou aux PAP. La mise en perspective des ressources budgétaires avec les politiques publiques qu'elles financent reste ainsi imparfaite.

2.3.3. Participation du public (Elémentaire)

72. Le ministère des Finances publie un petit livret (budget citoyen) présentant à l'intention du grand public les grandes lignes du projet de budget annuel. Publié pour la première fois pour la loi de finances 2014, ce livret comporte des informations chiffrées synthétiques, accompagnées d'illustrations graphiques et de quelques explications succinctes. Ce livret est tiré et distribué au grand public via les administrations recevant du public, la presse et les organisations non gouvernementales. Une conférence de presse du ministre des Finances est organisée au moment du dépôt du projet de budget au Parlement. La presse nationale rend compte assez largement du projet de budget et des débats parlementaires qui précèdent son adoption, y compris les budgets particuliers de chacun des ministères. Quelques organisations non gouvernementales commentent publiquement le projet ainsi que des universitaires.

2.4. Crédibilité des prévisions et des budgets

2.4.1. Évaluation indépendante (Non observée)

73. Aucune évaluation indépendante du projet de budget n'est formellement prévue. Les institutions budgétaires tunisiennes ne comprennent pas de dispositif d'évaluation indépendante (voir Tableau 2.4 ci-dessous). La Cour des comptes n'a aucune compétence sur les projets de budget et n'émet aucune opinion à cet égard. La BCT dispose d'une expertise pour analyser les hypothèses macroéconomiques et financières, mais elle ne prépare, ni ne publie aucun commentaire sur les projets de budget annuel. Le Parlement ne comprend pas de service budgétaire spécifique, même si les parlementaires sont assistés par quelques fonctionnaires attachés aux commissions des finances. Les économistes de banques ou universitaires s'expriment peu sur ces sujets.

Tableau 2.4. Exemples de conseils budgétaires

	Dénomination	Statut	Date de création	Compétences ¹
France	Haut Conseil des Finances Publiques	Autorité indépendante rattachée à la Cour des Comptes	2012	Avis sur les prévisions macroéconomiques et sur le respect des engagements européens (Maastricht).
Italie	Office budgétaire Parlementaire	Autorité indépendante, rattachée au parlement	2014	Avis sur les prévisions macroéconomiques et sur le respect des engagements européens (Maastricht).
Serbie	Conseil budgétaire	Autorité indépendante	2011	Avis sur les prévisions macroéconomiques, le respect de règles budgétaires et les politiques publiques.
Slovénie	Conseil budgétaire	Autorité indépendante	2009	Établit les prévisions macroéconomiques.
Afrique du sud	Office budgétaire Parlementaire	Autorité indépendante, rattachée au Parlement	2014	Avis et études sur tout sujet budgétaire ou fiscal.
Royaume-Uni	Office pour la responsabilité budgétaire	Autorité indépendante, rattachée au Trésor	2010	Établit les prévisions macroéconomiques et analyse le respect des objectifs, la soutenabilité et les risques budgétaires ainsi que sur le cout des politiques publiques.

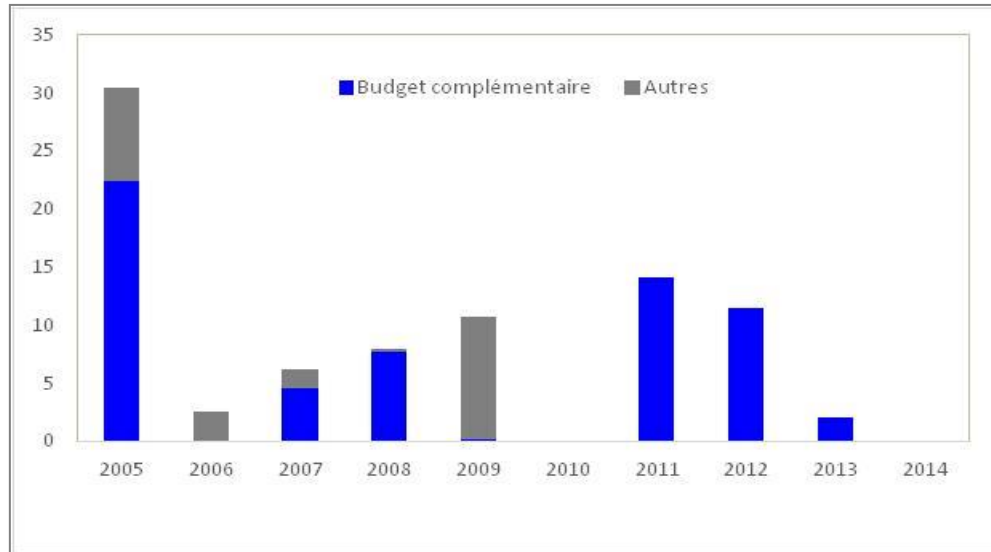
1/ Voir l'étude du FMI sur les fonctions et impacts des « Conseils Budgétaires » (juillet 2013)

2.4.2. Budgets complémentaires/rectificatifs (Avancée)

74. Un budget complémentaire est présenté et approuvé par le Parlement pour augmenter les dépenses totales et en modifier significativement la composition. Des modifications du budget (pour augmenter les dépenses) interviennent en cours d'année, par voie législative ou réglementaire (pour des illustrations chiffrées, voir Graphique 2.3). L'exécutif dispose d'un certain nombre de procédures pour modifier le budget en cours d'année : utilisation de la réserve, transferts et virements qui sont effectués par voie réglementaire mais toujours ratifiés *in fine* en loi de finances. Le gouvernement en use régulièrement. Pour des modifications plus importantes, une LFC est nécessaire. Si le recours aux LFC s'est longtemps limité à une seule LFC de fin d'exercice, les années récentes ont vu la multiplication des budgets rectificatifs. Ce phénomène est naturellement lié à l'instabilité politique du pays depuis 2011, ainsi qu'à la volatilité de l'environnement économique. Ainsi deux LFC ont été votées chaque

année depuis 2011. Les dépassements de crédits sont donc rares et, en tout état de cause, toujours ratifiés en loi de règlement.

Graphique 2.3. Tunisie: Hausse des dépenses suite à l’approbation du budget (2005–14)



Source : Autorités tunisiennes.

2.4.3. Rapprochement des prévisions (Élémentaire)

75. La note de présentation de la LFC décrit sommairement l’impact budgétaire des nouvelles dispositions, mais il n’existe pas une discussion exhaustive sur la source des modifications aux prévisions des recettes, dépenses et de financement. La documentation budgétaire présente le niveau attendu des recettes budgétaires ainsi que la répartition des nouveaux crédits budgétaires et/ou les réaffectations de crédit entre différentes catégories de dépenses, sans faire référence de façon détaillée aux sources de modifications— du niveau des recettes et des dépenses telles qu’initialement inscrites dans la loi de finances (en présentant l’effet de chaque changement politique, des déterminants macroéconomiques et d’autres facteurs).

76. La hausse des dépenses, consécutive à l’approbation de la loi de finances initiale peut être substantielle. La période 2005–14 est caractérisée par des hausses significatives des dépenses, suite à l’approbation du budget initial. Des périodes de sous-exécution sont également observées. Le niveau observé des dépenses exécutées durant la dernière décennie s’écarte du niveau initialement approuvé dans le budget de l’Etat. A titre d’exemple, le niveau des dépenses exécutées sur la période 2005–10 a dépassé de 9 pourcent en moyenne le niveau de dépenses initialement prévu dans le budget de l’Etat, dû principalement à des dépassements des enveloppes budgétaires. Au lendemain de la période de transition, la situation s’est inversée, se traduisant par une sous exécution des dépenses budgétaires de 3 pourcent en moyenne.

2.5. Conclusions et recommandations

77. Les pratiques en termes de prévisions financières et budgétaires en Tunisie sont considérées pour l'essentiel comme élémentaires voire satisfaisantes, parfois même avancées, au regard du Code de transparence des finances publiques du FMI. Le budget de l'Etat stricto sensu ne pose plus de problème majeur et seules des améliorations marginales restent souhaitables. Sur un horizon annuel de court terme, les prévisions sont faites à partir de données fiables par des équipes compétentes, même si la volatilité de l'environnement politique et économique de ces dernières années a donné lieu à des écarts plus marqués que d'habitude.

78. Toutefois, des insuffisances significatives mériteraient d'être comblées, tant en matière de périmètre que d'horizon. Les principaux problèmes de transparence des prévisions financières se situent à la périphérie du budget de l'Etat central : les budgets annuels des organismes de protection sociale ne sont pas communiqués et adoptés selon les pratiques du Code de transparence des finances publiques. Dans la même veine, les finances locales ne pas soumises à la même exigence de transparence que celles de l'Etat. Par ailleurs, l'horizon de prévision de l'ensemble des finances publiques, y compris celles des administrations centrales, reste limité à l'année, malgré le développement progressif, mais encore trop modeste, des budgets de programme et des CDMT, lesquels ne couvrent d'ailleurs que les seules dépenses du budget de l'Etat. Aucune prévision budgétaire à moyen terme n'est disponible pour les finances locales. En définitive, c'est l'ensemble des administrations publiques, voire l'ensemble du secteur public, qui devrait faire l'objet d'un cadrage financier pluriannuel, explicite et transparent, à l'occasion de l'adoption des lois de finances annuelles.

79. Sur la base de l'évaluation précédente, résumée dans le Tableau 2.5 ci-après, les priorités concernent principalement les secteurs suivants :

- i. L'intégration du budget des caisses de protection sociale dans les lois de finances annuelles.
- ii. L'amélioration de la qualité des prévisions macro-budgétaires ; et
- iii. L'affirmation explicite d'une politique budgétaire de moyen terme.

1. L'intégration du budget des caisses de protection sociale dans les lois de finances annuelles

80. Observation : La documentation budgétaire n'a pas d'information sur les budgets des caisses de sécurité sociale et des collectivités locales. Ces caisses de sécurité sociale sont principalement financées par des cotisations sociales (patronales et salariées) assises sur les salaires dont le montant global représente 8,1 pourcent du PIB. Leur équilibre a commencé à se dégrader ces dernières années, pour des raisons à la fois démographiques et conjoncturelles, amenant l'Etat à leur apporter différentes contributions.

81. *Recommandation 2.1* : (i) Joindre les budgets des trois caisses (CNRPS, CNSS et CNAM) en documentation annexe aux lois de finances, avec une note de présentation commune présentant notamment les liens financiers entre les trois caisses ainsi que l'ensemble des concours directs et indirects apportés par l'Etat ; et (ii) ultérieurement, envisager les modalités d'une approbation formelle des recettes et dépenses des caisses par un vote du Parlement dans le cadre de l'examen des lois de finances annuelles. Ces dispositions pourraient être introduites dans le projet de nouvelle LOB.

2. L'amélioration de la qualité des prévisions macro-budgétaires

82. *Observation* : L'année 2011, marquée par la révolution et l'instabilité politique s'est traduite par un fort ralentissement de l'activité économique, avec une surestimation de 1,1 point de pourcentage du taux de croissance du PIB réel (soit 22 pourcent de biais de projections optimistes). Malgré un retour progressif vers un niveau d'erreur relativement faible (21 pourcent sur la période 2012–13), l'année 2014 a été marquée par une détérioration de la situation sécuritaire ayant affecté l'activité économique, conduisant à des erreurs de prévisions de 40 pourcent.

83. *Recommandation 2.2* : Trois éléments essentiels permettront d'améliorer la qualité des prévisions macro-budgétaires. D'abord, la prise en compte de l'ensemble des variables macroéconomiques susceptibles d'influencer les agrégats budgétaires. Ensuite, le développement d'un scénario avec des hypothèses de prévisions alternatives permettrait de mieux anticiper et intégrer les chocs domestiques et extérieurs dans le processus de préparation du budget. Par ailleurs, la mise en place d'un organe autonome, à l'instar d'un Conseil budgétaire, chargé d'évaluer de façon indépendante la qualité des prévisions macro-budgétaires des autorités réduirait considérablement les biais de projections optimistes résultant des erreurs de prévisions.

3. L'affirmation explicite d'une politique budgétaire de moyen terme

84. *Observation* : Aucun objectif chiffré de politique budgétaire de moyen terme n'est explicitement et formellement fixé. Des CBMT existent mais ne sont ni mis à jour systématiquement chaque année ni sont publiés. Le solde budgétaire (hors dons base caisse) a été très volatile sur les quatre dernières années, passant d'un excédent de 1,6 pourcent du PIB à un déficit de 4,5 pourcent du PIB en 2013.

Recommandation 2.3 : (i) Adopter régulièrement des cibles de déficit et de dette, accompagnées le cas échéant d'un plafond de dépenses, pour l'ensemble des administrations publiques et sur une période couvrant au minimum trois années ; (ii) définir les règles procédurales de discussion et d'adoption de ces objectifs par le gouvernement et le parlement ; et (iii) faire adopter au niveau politique chaque année en début de procédure budgétaire, un CBMT et un CDMT global.

Tableau 2.5. Tunisie : Cartographie des enjeux – Pilier II (Prévision financière et budgétisation)

	Principe	Évaluation	Importance	Priorité
2.1.1	Unité budgétaire	Satisfaisante : Des fonds spéciaux et les ressources propres des EPNA ne sont pas budgétés en loi de finances.	Elevée : Le budget des organismes de protection sociale représente 8,7 pourcent du PIB en recettes et 8,9 pourcent en dépenses de l'administration publique. Toutefois leur budget n'est pas intégré dans les lois de finances annuelles.	1
2.1.2	Prévisions macroéconomiques	Satisfaisantes : Les prévisions financières présentent les principaux agrégats budgétaires (dépenses, recettes et financement) ainsi que les hypothèses sous-jacentes.	Moyenne : Les erreurs de prévisions avoisinent 30 pourcent du taux de croissance initialement prévu. L'élaboration d'un scénario de prévisions alternatif permettrait d'améliorer la qualité des projections.	2
2.1.3	Cadre budgétaire à moyen terme	Élémentaire : Des CBMT existent mais ne sont pas publiés systématiquement chaque année.	Elevée : La fiabilité de prévisions des CDMT globales est incertaine. Par exemple, les cibles de déficit ont dû être revues à la hausse entre les deux derniers CDMT sans que ces écarts soient explicités.	3
2.1.4	Projets d'investissements	Élémentaire : Parmi les trois critères, seulement un critère (les grands projets font l'objet d'un processus ouvert d'appel à la concurrence) est appliqué dans la pratique. Aucune information de synthèse n'est présentée dans la documentation budgétaire sur la valeur d'obligations totales au titre des projets pluriannuels (il y a quelques informations dans les fascicules budgétaires). De plus, aucune analyse des coûts et avantages des grands projets est rendue publique.	Faible : La pratique ne pose pas de problème particulier, les documents budgétaires ministériels ainsi que l'annexe D à la loi de finances donnant une information détaillée.	
2.2.1	Législation financière	Avancée : La législation fixe le calendrier d'adoption et le contenu du budget ainsi que les modalités de son amendement par les parlementaires.	Faible : Le projet de nouvelle LOB comprend de nombreuses avancées en matière de transparence.	
2.2.2	Actualité des documents budgétaires	Satisfaisante : Le parlement dispose aujourd'hui de deux mois pour discuter le budget qui est adopté avant le début de l'exercice ; toutefois, la nouvelle LOB prévoit de réduire le délai d'examen à moins de deux mois.	Faible : Le nouveau calendrier budgétaire, désormais fixé dans la Constitution, ne mérite pas d'être changé.	
2.3.1	Objectifs de politique financière	Non observée : La documentation budgétaire ne présente pas de cadre globale de politique budgétaire et financière, avec des objectifs quantifiables, clairs et mesurables.	Elevée : Le solde budgétaire (hors dons base caisse) a été très volatile sur les quatre dernières années, passant d'un excédent de 1,6 pourcent du PIB à un déficit de 4,5 pourcent du PIB en 2013. Les objectifs chiffrés de la politique budgétaire à moyen terme doivent être formulés de façon explicite, en s'appuyant sur une forme de règle budgétaire, le cas échéant de nature procédurale.	2
2.3.2	Information sur les résultats	Satisfaisante : Des informations sur les produits et résultats sont données dans des annexes au budget annuel, pour tous les ministères, à l'exception des sept ministères régaliens auxquels il est prévu d'étendre cette obligation dans les années prochaines.	Moyenne : Les projets de programme contiennent de nombreuses informations de performance ; toutefois des informations complémentaires sur les activités, les coûts et les impacts seraient nécessaires.	
2.3.3	Participation du public	Élémentaire : Depuis 2014, un petit livret présente à l'intention du grand public les principales données du budget annuel.	Faible : Le livret est tiré et distribué au grand public via les administrations recevant du public, la presse et les ONG. Le livret pourrait être amélioré d'année en année.	
2.4.1	Evaluation indépendante	Élémentaire : Il n'existe aucun organisme/institution chargé d'évaluer de façon indépendante les projections financières des autorités.	Moyenne : La création à terme d'une procédure d'évaluation externe indépendante des hypothèses et prévisions financières pourrait être envisagée.	2
2.4.2	Budget rectificatif	Avancée : Un budget complémentaire est nécessaire pour augmenter les dépenses totales et en modifier significativement la composition	Faible : La pratique des LFC ne pose pas de problème particulier. Sur la période 2011-14, la sous-exécution des dépenses budgétaires a été relativement faible (3 pourcent des dépenses totales).	
2.4.3	Rapprochement des prévisions	Élémentaire : Les différences entre les prévisions successives (LF et LFC) sont présentées, mais sans explication des changements substantiels par rapport aux prévisions précédentes.	Moyenne : La documentation budgétaire présente déjà la répartition des nouveaux crédits budgétaires et/ou les réaffectations de crédit entre différentes catégories de dépenses. Toutefois, une explication des sources des modifications des différentes prévisions réalisées pourrait être fournie.	

III. ANALYSE ET GESTION DES RISQUES FINANCIERS

3.0. Introduction

85. Le gouvernement doit publier, analyser et gérer les risques pesant sur ses finances publiques, ainsi que s'assurer de l'existence d'un processus décisionnel coordonné au sein du secteur public. Ce chapitre évalue la qualité de la gestion et de l'analyse des risques financiers pesant sur la Tunisie selon les standards définis par le Code de transparence des finances publiques. Pour ce faire, trois axes essentiels pour la gestion et l'analyse de ces risques sont développés :

- i. Communication et analyse des risques macroéconomiques et financiers spécifiques ;
- ii. Suivi, publication et gestion des risques financiers spécifiques ; et
- iii. Coordination dans la prise des décisions financières au sein de la sphère publique.

86. Bien que la Tunisie ait dû faire face à la matérialisation de risques importants ces dernières années, les pouvoirs publics ne peuvent s'appuyer que sur une information parcellaire et souvent non publiée pour en assurer le suivi. L'agitation sociale et la montée de l'insécurité liée aux attaques terroristes ont fortement affecté la croissance économique du pays. Par ailleurs, l'Etat a dû, en 2015, recapitaliser deux banques publiques, la recapitalisation d'une troisième banque publique étant toujours pendante. De manière générale, le suivi et la publication d'informations relatives aux risques financiers sont limités et éparpillés. Il n'existe pas de publication consolidée des principaux risques pouvant affecter les finances publiques tunisiennes et énonçant une stratégie de l'Etat pour y faire face. Le Tableau 3.0 présente une sélection de rapports concernant les risques financiers.

Tableau 3.0. Tunisie : Sélection de rapports concernant les risques financiers

Rapport	Risques considérés	Auteur
Rapport sur la supervision bancaire	Risques liés au secteur financier ; risques liés aux banques publiques	BCT
Rapports annuels des entreprises publiques	Risques liés aux finances des entreprises publiques	Divers
Rapport annuel de la Caisse de prêts et de soutien des collectivités locales (CPSCL)	Risques liés aux finances des collectivités locales	CPSCL
Documentation budgétaire	Considérations qualitatives sur certains risques macroéconomiques tels que l'évolution des prix du pétrole et les fluctuations du taux de change dollar-dinar	DGRE et MDCI

3.1 Communication et analyse des risques

3.1.1. Risques macroéconomiques (Non observée)

87. La vulnérabilité de l'économie tunisienne aux fluctuations des prix du pétrole brut et du taux de change peut affecter les projections de taux de croissance du PIB. Le Graphique 3.0 présente la volatilité du taux de croissance du PIB nominal et des recettes du gouvernement général, mesurée à travers l'écart-type de ces deux variables sur la période 2005–14. Une volatilité non négligeable du taux de croissance du PIB et des recettes du gouvernement général est observée, bien qu'elle soit relativement faible comparativement aux autres pays de la région. Les risques de change et la volatilité des prix peuvent se traduire par un ralentissement économique, en partie dû à une contraction de la demande intérieure.

88. En conséquence, une déviation du taux de croissance par rapport à son niveau prévu lors de l'élaboration du budget affecte de façon significative les finances publiques. A titre illustratif, le budget 2015 a été élaboré initialement sur la base d'un prix moyen du baril de pétrole brut de 95 dollars,²⁶ et actualisé dans le cadre de la LFC à 62 dollars. Ainsi, les estimations fournies par les autorités montrent que toute augmentation/baisse de 1 dollar du prix du baril se traduit par une charge nette (respectivement un gain net) de 48 millions de DNT (hausse des dépenses de 68 millions de DNT et augmentation des recettes de 20 millions de DNT) sur le budget de l'Etat. Par ailleurs, le cadre macroéconomique prévoit un taux de change de 1,8 DNT pour 1 dollar. Une dépréciation (appréciation) du taux de change de 10 millimes entrainera une charge (gain) nette de 30 millions de DNT (dépenses additionnelles de 43 millions de DNT et hausse des recettes de 13 millions de DNT).

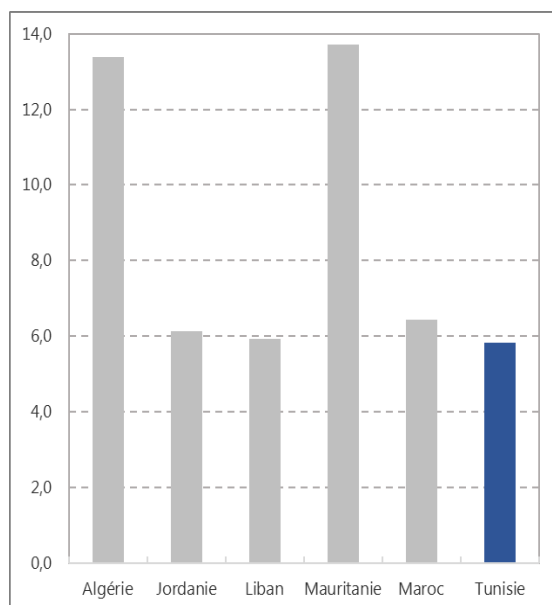
89. Au-delà de considérations qualitatives sur certains risques, la documentation budgétaire ne présente pas d'analyse globale de la sensibilité des prévisions aux principales hypothèses du cadre macroéconomique. Il n'y a pas, dans les documents budgétaires, d'analyse quantitative des prévisions en fonction des variations des principales variables économiques pertinentes pour la Tunisie (par exemple, les fluctuations du cours du baril ou les fluctuations du taux de change du dinar tunisien par rapport au dollar américain).²⁷

²⁶ Pour information, le prix du baril de pétrole a fortement chuté en 2015, le prix du baril de Brent ayant fluctué entre 43 dollars et 68 dollars entre le 1 janvier 2015 et le 1 décembre 2015.

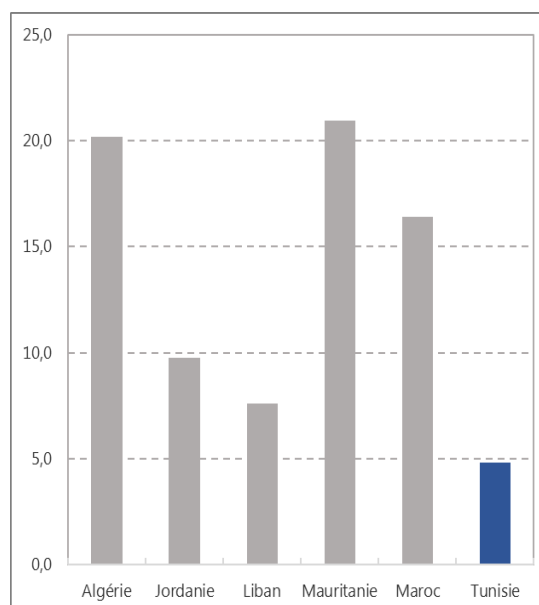
²⁷ Le cadre macroéconomique actuel de prévisions prend en compte que le taux de change dollar-dinar et le taux de change euro-dinar notamment au niveau de l'estimation du stock de la dette et du commerce extérieur.

Graphique 3.0 Tunisie : Indicateurs de risques macro-budgétaires, 2005–14

a. Ecart type du taux de croissance du PIB nominal



b. Ecart type du taux de croissance des recettes du GG



Source : FMI, Perspectives économiques mondiales, octobre 2015.

Note : GG : gouvernement général.

3.1.2. Risques financiers spécifiques (Non observée)

90. Au-delà des risques macroéconomiques, l'Etat tunisien est exposé à différents risques pouvant affecter les prévisions financières et budgétaires et qui ne font pas l'objet d'un rapport consolidé (Tableau 3.1). Une liste non exhaustive de ces risques comprend :

- *Les risques affectant les recettes fiscales de l'Etat sans lien direct avec les déterminants macroéconomiques.* Ces risques comprennent le risque sécuritaire, qui constitue l'un des principaux risques auxquels fait face la Tunisie. Suite aux récentes attaques terroristes survenues en novembre 2015,²⁸ les autorités ont procédé à une révision budgétaire, liée notamment au recrutement de 6 000 nouveaux fonctionnaires pour renforcer la sécurité nationale. La menace sécuritaire s'est par ailleurs traduite par une baisse significative de l'activité au niveau du secteur touristique²⁹ et une réduction substantielle des recettes fiscales

²⁸ La dernière en date survenue en novembre 2015, visant les autorités tunisiennes, a fait une quinzaine de victimes, dont principalement des membres de la Garde Républicaine. Cette attaque s'ajoute à la centaine de victimes causée par les récentes attaques terroristes survenues aux mois de mars et juin 2015, respectivement au musée du Bardo à Tunis et dans un hôtel à Sousse.

²⁹ En Tunisie, le tourisme représente 7 pourcent du PIB et 10 pourcent des exportations de biens et services. Le secteur du tourisme emploie 15 pourcent de la population active.

issues de ce secteur. Cet effet négatif sur les finances publiques est accentué par l'accumulation potentielle d'arriérés sous formes de cotisations sociales du secteur hôtelier vis-à-vis de la CNSS (voir section 3.1.3) ;

- *Les risques liés à la gestion des actifs et des passifs de l'Etat.* Ces risques incluent ceux liés à la détention d'entreprises publiques ainsi que ceux liés aux participations directes de l'Etat, notamment la détention de plusieurs banques à caractère systémique et la forte exposition de l'Etat tunisien au secteur financier. Par ailleurs, les risques liés aux changements de taux d'intérêt et au coût de refinancement de l'Etat et des collectivités locales peuvent également s'avérer importants (voir sections 3.2.5 et 3.3.1) ;
- *Les risques liés aux passifs éventuels de l'Etat,* notamment en termes de garanties (voir section 3.2.3) ;
- *Les risques liés à l'existence de nombreuses concessions,* dont il n'existe pas de vision consolidée. Le futur régime des PPP sera également source de risques pour les finances publiques sur le long terme (voir section 3.2.4) ; et
- *Les risques de moyen-long terme, tels ceux liés à la soutenabilité du système de sécurité sociale.* La soutenabilité du système de sécurité sociale semble menacée par l'accumulation de dette de certains établissements publics en difficulté financière vis-à-vis de la CNRPS (voir section 3.1.3).

Tableau 3.1. Tunisie : Risques financiers spécifiques

Risques	Source	Impact (DNT)	Pourcentage du PIB
Impact d'une baisse du tourisme sur les finances publiques	FMI, Octobre 2015, article IV Tunisie	3 Mds (10 pourcent des exports de biens et services)	7
Dette extérieure garantie par l'Etat	Ministère des Finances	8,3 Mds ¹	10,3
Arriérés sur les prêts rétrocédés	Ministère des Finances	249,7 M ²	0,3
Arriérés de la CNRPS à la CNAM	CNRPS	1,0 Md	1,2
Exposition de l'Etat au secteur financier	Ministère des Finances, BCT	16,5 Mds ³	20
Cotisations sociales de certains entreprises publiques prises en charge par l'Etat (exemple : TRANSTU)	CNRPS	300 M	Négligeable

Source : Estimations de la mission

1/ Montant garanti au 31 décembre 2014.

2/ Montant des arriérés sur les prêts rétrocédés au 31 décembre 2014 ; le capital restant dû s'élève à 1369,7 millions de DNT.

3/ Détention directe de l'Etat au secteur financier sur la base du PIB de 2014.

3.1.3. Soutenabilité des finances publiques (Non observée)

91. A ce jour, les autorités tunisiennes ne publient pas d'informations relatives à la soutenabilité des finances publiques à moyen et long terme. Malgré un stock de dette extérieure atteignant 54 pourcent du PIB en 2014 et en constante augmentation depuis 2011,³⁰ la documentation budgétaire ne présente aucune analyse de la viabilité des finances publiques tenant compte, par exemple, de la vulnérabilité extérieure, des chocs macroéconomiques ainsi que des pressions sécuritaires grandissantes. Pour des besoins d'analyse interne, la DGDP a réalisé une étude de la soutenabilité de la dette publique sur un horizon de cinq années. Cette étude, non publiée, se concentre principalement sur l'impact du taux de change et du taux d'intérêt sur le coût de remboursement du principal et du service de la dette. Afin d'améliorer l'analyse, une telle étude devrait prendre en considération divers paramètres pouvant influencer sur la dynamique de la dette, à savoir l'impact de la politique budgétaire mesuré par le besoin de financement annuel, l'effet du taux de croissance et de l'inflation, ainsi que l'évolution des exportations et importations du pays. Il s'avère également nécessaire d'étendre la période d'analyse couvrant un minimum d'une vingtaine d'années dans le but de mieux appréhender la soutenabilité des finances publiques à long terme.

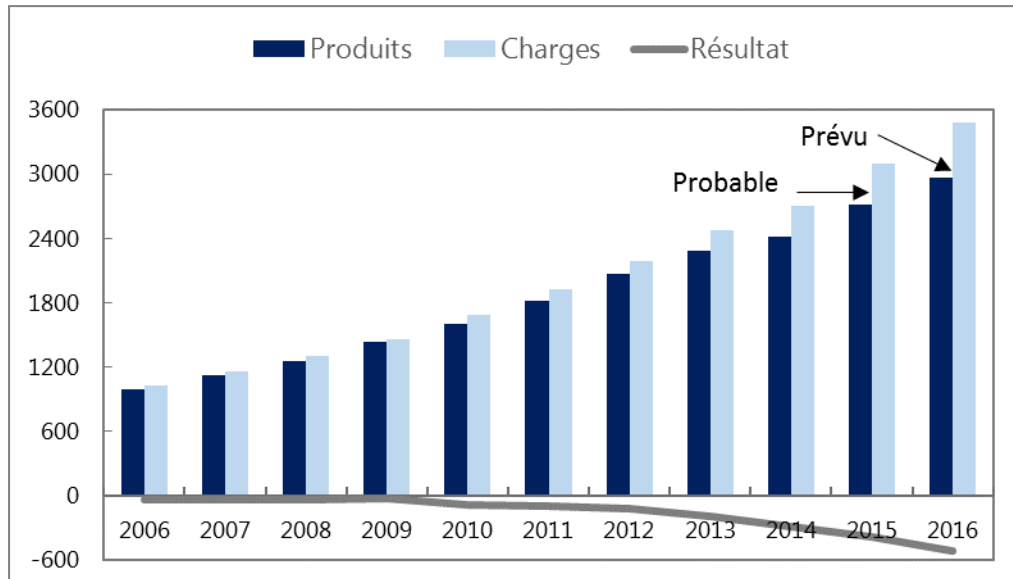
92. La nécessité d'analyses régulières de la soutenabilité des finances publiques est accentuée par le niveau significatif d'exposition des finances publiques vis-à-vis du régime de sécurité sociale. L'évolution disproportionnée des produits, constitués principalement des cotisations versées par les employeurs et les employés de la fonction publique, et des charges, constituées par les pensions de retraite et différentes prestations sociales de la CNRPS témoigne d'une vulnérabilité du système sur le moyen terme. En 2014, la CNRPS a enregistré un déficit de 288 millions de DNT. Cette tendance de dégradation de la situation financière de la CNRPS se confirme en 2015 et 2016 où le déficit probable est estimé à 386 millions de DNT, et 521 millions de DNT respectivement (Graphique 3.1). Cette situation de déficit structurel permanent et non soutenable exerce également une pression significative sur les finances publiques, à travers le soutien de l'Etat à certains établissements publics dans le but d'honorer leurs engagements vis-à-vis de la CNRPS³¹, qu'il serait important d'analyser. Les informations fournies par les autorités sur la base d'une étude actuarielle récente montrent que le déséquilibre financier, estimé à 15,9 milliards de DNT en 2040 (soit plus de 50 pourcent du budget 2015), menace la soutenabilité à long terme du système de protection sociale en l'absence de mesures visant à rétablir l'équilibre financier du régime à moyen terme à travers l'actualisation des paramètres actuariels.

³⁰ Au 31 décembre 2014, la dette extérieure tunisienne s'élevait à 54 pourcent du PIB. Voir rapport du FMI n°15/285. « Tunisie : Consultation au titre de l'article IV et sixième revue au titre de l'accord *Stand-by* ».

³¹ Le concours financier de l'Etat est accordé à certains établissements pour apurer cette dette et honorer leurs engagements en termes de contributions sociales.

93. Cette analyse de soutenabilité s'avère d'autant plus importante au vu de l'engagement de l'Etat auprès des nombreux établissements publics. L'Etat dispose d'engagements financiers considérables auprès des établissements publics, tant explicites (sections 3.2.5 et 3.3.2) qu'implicites (voir section 3.2.3). La prise en compte de tels engagements est nécessaire pour bien comprendre les enjeux de la soutenabilité des finances publiques et encadrer le débat parlementaire en la matière.

Graphique 3.1. Tunisie : Evolution des produits et charges des régimes de retraite de la CNRPS (En millions de DNT)



Source : Autorités tunisiennes

3.2 Gestion des risques

3.2.1. Imprévus budgétaires (Elémentaire)

94. Le budget de l'Etat comprend une réserve budgétaire. Cette réserve qui chaque année se monte à environ 500 millions de DNT (soit 2 pourcent des dépenses budgétaires des administrations centrales en 2013) est inscrite au budget du ministère des Finances et comprend deux parties : l'une pour couvrir les dépenses imprévues, l'autre pour couvrir des dépenses « non réparties ». ³²Cette réserve est utilisée en cours d'année pour abonder les lignes de crédits des ministères, par arrêté du ministre des Finances.

³² Dépenses certaines et connues au moment de la préparation budgétaire mais dont l'affectation précise ne peut être décidée qu'en cours d'exécution.

95. Aucun texte spécifique ne régit la constitution et l'utilisation de cette réserve. En particulier, les conditions et critères d'attribution ne sont pas formellement définis. Il convient toutefois de souligner que le projet de nouvelle LOB comprend un article particulier sur cette réserve (article 23) qui en confirme le double objet, la procédure d'utilisation et — élément nouveau — en plafonne le montant à 3 pourcent des dépenses totales, toujours sans en préciser les conditions et critères d'attribution. En outre, cette nouvelle LOB prévoit (article 58) la possibilité, « en cas de calamités ou de nécessité impérieuse » d'ouvrir par décret des crédits supplémentaires dans la limite de 1 pourcent du budget de l'Etat, à condition d'en informer immédiatement l'ARP. Contrairement à la réserve de l'article 23, l'utilisation de la possibilité ouverte par cet article 58 se traduirait par une augmentation du niveau global des dépenses, dégradant d'autant le solde budgétaire.

3.2.2. Gestion des actifs et passifs (Non observée)

96. Il n'existe pas de publication du bilan du gouvernement général tunisien, présentant l'ensemble des actifs et des passifs, y compris sur une base restreinte. Les estimations effectuées dans le cadre de ce rapport font état d'un passif de 69,3 pourcent du PIB au 31 décembre 2013 pour les administrations publiques, et d'un actif de 15,0 pourcent du PIB. Cette absence de publication ne permet pas de suivi ni de valorisation des avoirs de l'Etat. De plus, des risques, tels ceux liés aux nombreuses participations publiques, directes et indirectes, notamment dans le secteur financier, peuvent être inconnus des autorités. Enfin, le développement du cadre des PPP et l'existence de nombreuses concessions nécessitent le développement d'un tel outil afin de suivre les actifs et les passifs de l'Etat et de développer une approche patrimoniale des ressources de celui-ci.

97. En ce qui concerne les engagements en passif, si les emprunts de l'Etat et des collectivités locales sont autorisés par la loi, ils ne se font pas dans le cadre d'une stratégie de gestion de la dette explicite pour l'ensemble de l'administration publique.

L'endettement de l'Etat et des collectivités locales est publié sur base au moins annuelle, voire mensuelle, en ce qui concerne le gouvernement central. Les engagements explicites incluent les prêts rétrocédés. Ces prêts ne font pas l'objet d'une information détaillée en stock et en flux. Ils sont pourtant utilisés alternativement à la garantie pour le financement des entreprises publiques les plus en difficulté. Au 31 décembre 2014, le capital restant dû lié à ces prêts rétrocédés s'élevait à 1,4 milliards de DNT pour des arriérés proches de 250 millions de DNT. Par ailleurs, il existe d'autres engagements en passif, tels que les garanties. Certains actifs de l'Etat, notamment ceux liés aux créances envers les collectivités locales et entreprises publiques, pourraient devoir être traités avec attention, les probabilités de voir ces créances n'être jamais remboursées n'étant pas nulles. De même, l'exposition de l'Etat aux entreprises publiques peut générer des passifs implicites, si ces entreprises devaient faire face à un manque de capitaux propres nécessitant une recapitalisation.

98. L'information sur les actifs financiers de l'Etat tunisien est parcellaire et il n'existe pas d'analyse des risques liés à ceux-ci. Le développement d'une telle analyse doit soutenir la mise en œuvre d'une gestion plus transparente et patrimoniale des actifs de l'Etat. Par exemple,

le développement des PPP constituera un engagement sur le bilan de l'Etat, notamment si des mécanismes de compensation sont mis en place en cas d'éventuelles insuffisances de revenus. A l'inverse, ce mécanisme doit s'inscrire dans une valorisation du domaine public, valorisation pour laquelle l'Etat doit développer une stratégie. Enfin, l'Etat intervient également pour venir en aide aux entreprises publiques en difficulté en assurant notamment des prêts de trésorerie court terme (prêts du Trésor) et le paiement des arriérés. Bien que limités³³, ces mécanismes doivent aussi faire l'objet d'une communication détaillée.

99. Les engagements pris par la CPSCL dans le cadre du financement des collectivités locales ainsi que par les caisses de sécurité sociale doivent également faire l'objet d'un suivi. Pour emprunter, les collectivités locales ont recours à un organisme qui assure une maîtrise des coûts de financement, selon un mécanisme détaillé à la section 3.3.1. De la même manière, certaines banques publiques peuvent bénéficier d'une garantie implicite de l'Etat sur des créances des entreprises publiques, ce qui peut conduire à une absence de provisionnement et donc à une minoration des risques liés à ces prêts. Enfin, les mécanismes de sécurité sociale peuvent créer des engagements à long terme sur le bilan de l'Etat. D'ici à 2040, le système de retraite tunisien pour la fonction publique serait ainsi déficitaire de près de 15,9 milliards de DNT (ou encore 18 pourcent du PIB en 2015).

3.2.3. Garanties (Non observée)

100. Les flux annuels de garanties accordées par l'Etat et leur stock font l'objet d'une publication dans le cadre du suivi de la dette mais ne sont pas détaillés par bénéficiaires. Le plafond annuel des garanties pouvant être accordées par l'Etat est par ailleurs voté dans la loi de finances. Le contrôle sur l'octroi des nouvelles garanties se fait (i) par la Chambre des Députés dans le cadre des garanties accordées sur des prêts extérieurs ; ou (ii) par un arrêté du ministre des Finances pour les prêts intérieurs. Toutes les garanties octroyées par l'Etat sont inscrites dans le livret de la dette publique. Celles accordées à des institutions publiques ou financières sur des emprunts auprès de bailleurs de fonds sont traitées de la même façon que la dette extérieure. Elles doivent être autorisées par le Conseil des ministres et approuvées par le Parlement tunisien. Ces mécanismes permettent de contrôler la progression des garanties accordées par l'Etat mais pourraient s'appuyer sur des informations plus précises concernant les bénéficiaires, notamment au vu de la concentration des garanties sur les secteurs de l'énergie et financier. La communication autour des encours garantis n'indique pas la liste des bénéficiaires ni la durée de vie moyenne des garanties.

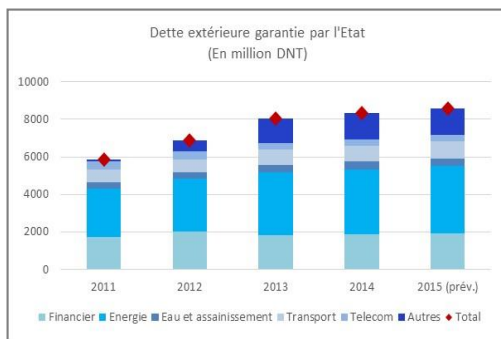
101. La dette garantie par l'Etat tunisien croît depuis 2011 (voir Graphique 3.2). Le plafond annuel des garanties était fixé à 3 milliards de DNT pour l'année 2015 en loi de finances initiale.

³³ Les prêts du Trésor autorisés par la LFC pour 2015 s'élèvent à 125 millions de DNT.

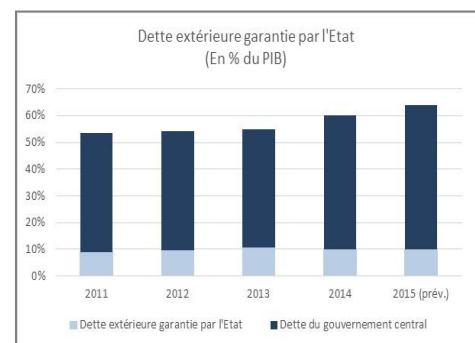
Au 1 décembre 2015, le flux des nouveaux encours garantis pour l'année 2015 s'élevait à 2,5 milliards de DNT (2,9 pourcent du PIB), dont 1,6 milliards de DNT (1,8 pourcent du PIB) de garanties à première demande portant sur des prêts extérieurs³⁴ et 949,1 millions de DNT (1,1 pourcent du PIB) de garanties simples portant sur des prêts intérieurs.³⁵ Le secteur de l'énergie représentait près de 42 pourcent de la dette extérieure garantie par l'Etat en 2014.³⁶ Le secteur financier tunisien représentait ainsi 22,5 pourcent de la dette extérieure garantie par l'Etat en 2014 et, par définition, avait à son actif l'ensemble des prêts intérieurs garantis par l'Etat.

Graphique 3.2. Tunisie : Encours garantis par l'Etat

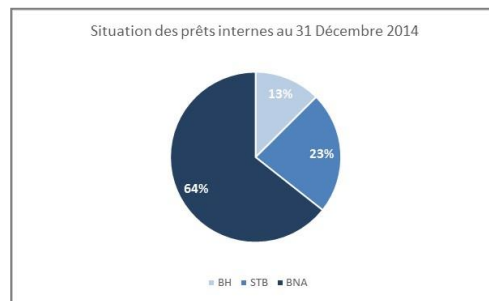
a. Dette extérieure garantie par l'Etat
(En millions de DNT)



b. Dette extérieure garantie par l'Etat
(En pourcentage du PIB)



c. Répartition par banques bénéficiaires des garanties de l'Etat
(En millions de DNT)



Source : Autorités tunisiennes.

³⁴ Il s'agit notamment des prêts accordés par les bailleurs de fonds.

³⁵ Il convient de souligner que l'audit conduit sur les banques publiques dans le cadre de leur recapitalisation a entraîné une hausse des garanties sur la dette intérieure afin d'améliorer la qualité de leur actif. La mise en jeu de la garantie de l'Etat, portant uniquement sur des prêts internes, s'élevait à 197,9 millions de DNT en 2014 (dont 175,3 millions de DNT pour le principal et 22,6 millions de DNT pour les intérêts). La LFC 2015 prévoit une mise en jeu de la garantie de l'Etat en 2015 s'élevant à 221 millions de DNT (dont 196 millions de DNT pour le principal et 25 millions de DNT pour les intérêts).

³⁶ La principale entreprise bénéficiaire de cette garantie est une entreprise publique.

3.2.4. Partenariats public-privé (Non observée)

102. Il n'existe pas de suivi consolidé des obligations et des avoirs de l'Etat dans le cadre des PPP, des concessions accordées au secteur privé ou des autres régimes conventionnels pluriannuels³⁷ avec le secteur privé. La loi devant régir le cadre global des PPP en Tunisie a été adoptée en novembre 2015 et doit encore être précisée par voie réglementaire. Le cadre réglementaire actuel régissant l'essentiel des contrats de long terme entre le secteur public et le secteur privé est principalement celui de la concession. Cette dernière porte parfois délégation de service public.

103. Actuellement, la Tunisie n'a pas encore mis en œuvre un mécanisme spécifique permettant de chiffrer la valeur de toutes les obligations et les avoirs (y compris le manque à gagner) de l'Etat afférents à des projets d'investissement comme les concessions aujourd'hui et, pour l'avenir, les PPP, y compris les garanties ou passifs éventuels en découlant. Seuls quelques projets, parmi les plus importants, font l'objet d'une communication plus détaillée mais non consolidée par l'Etat tunisien. A titre d'exemple, à la fin du premier semestre 2015, neuf projets d'investissement étaient financés dans le cadre de projets de concessions.³⁸

3.2.5. Engagements auprès du secteur financier (Non observée)

104. L'Etat tunisien est très fortement exposé au secteur financier. Cela se traduit notamment par :

- **Une détention directe de participations au capital de nombreuses entreprises du secteur financier** (Tableau 3.2). Cette exposition directe se double d'une exposition indirecte due notamment à la présence d'entreprises publiques, de collectivités locales ou des caisses de sécurité sociale au capital des différentes entreprises financières. Ainsi, à titre d'exemple, outre l'Etat tunisien, sont présents au capital de la Banque Nationale Agricole (BNA), CNSS, la CNAM, différentes entreprises publiques (l'Office des céréales, l'Office de commerce de la Tunisie, l'Entreprise tunisienne des activités pétrolières) et la Banque de Tunisie et des Emirats dans laquelle l'Etat détient une participation de

³⁷ A titre d'exemple, les autorisations d'occupation temporaire du domaine public, héritées du passé, semblent particulièrement nombreuses. Les conditions dans lesquelles elles ont été conclues (en particulier, redevance fixe constituant un loyer sans prise en compte des résultats financiers de l'activité au travers d'une part variable) indiquent un manque à gagner important pour l'Etat tunisien et l'absence d'objectifs de valorisation de son domaine public. Les autorités tunisiennes ont entrepris un processus de révision des conditions d'octroi des autorisations d'occupation temporaire afin de mieux valoriser le domaine public et de procéder au rééquilibrage financier nécessaire pour récupérer le manque à gagner en termes de recettes.

³⁸ Dont un projet d'aéroport (840 millions de USD), deux projets dans le secteur électrique (pour 291 millions de USD), deux projets dans le secteur du gaz naturel (pour 657 millions de USD), trois projets dans le secteur des télécoms (pour 5,2 millions de USD) et un projet dans le secteur du traitement de l'eau (pour 95 millions de USD) selon les données de la Banque Mondiale.

39 pourcent. De même, le capital de la Société Tunisienne de Banque (STB) est notamment composé de l'Etat (71,5 pourcent) mais également de la CNSS (57 pourcent), de l'Entreprise tunisienne des activités pétrolières (2,2 pourcent) et de la CNAM (2,4 pourcent).

Tableau 3.2. Tunisie : Participation directe de l'Etat dans le secteur financier
(En pourcentage du PIB)

	Passif
Banque Nationale Agricole (BNA)	9,8 %
Société Tunisienne de banque (STB)	8,9 %
Banque de l'Habitat (BH)	7,6 %
Banque Tunisienne de solidarité	1,1 %
Banque de financement des PME	0,3 %
Société tunisienne de l'air	2,1 %
Société des ciments de Bizerte	0,4 %
Société des industries pharmaceutiques de Tunisie	0,1 %
Société de transport des hydrocarbures par pipeline	0,0 %
Société tunisienne des marchés de gros	0,0 %

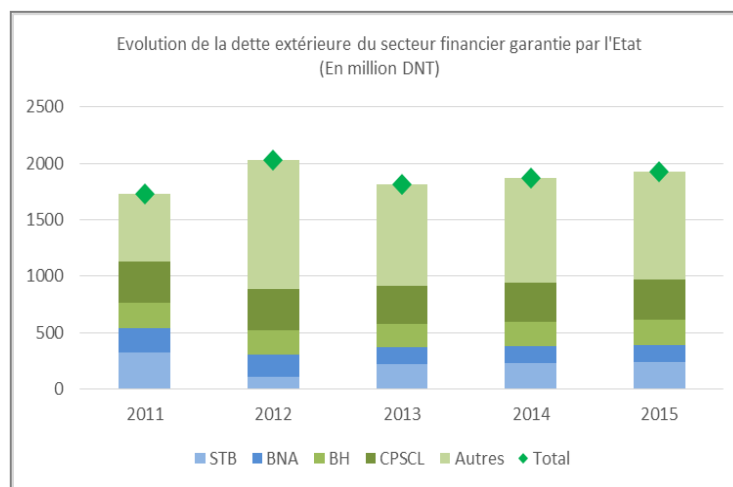
Source : Autorités tunisiennes et estimations de la mission

- L'importance systémique des banques publiques.** Cinq banques ont le statut de banques publiques, dont trois ont une importance systémique. Sont considérées comme des banques publiques les banques dont le capital est cumulativement détenu à plus de 50 pourcent par l'Etat, des collectivités publiques locales, des établissements publics et des sociétés dont le capital est entièrement détenu par l'Etat. Les cinq banques publiques sont la BNA, la Banque de l'Habitat (BH), la STB, la Banque de financement des petites et moyennes entreprises et la Banque tunisienne de solidarité (Tableau 3.2). La BNA, la BH et la STB sont systémiques et représentent 37 pourcent des actifs du secteur bancaire et 28 pourcent des dépôts auprès du secteur bancaire.³⁹ Ce caractère de banque publique soulève des risques explicites et implicites importants pour les finances publiques, notamment en termes de recapitalisation. Ainsi, deux recapitalisations (de la STB et de la BH) ont eu lieu en 2015 dont le montant estimé s'élève à 647 millions de DNT (0,7 pourcent du PIB).
- Les engagements éventuels de l'Etat au secteur financier.** L'Etat accorde par ailleurs sa garantie aux banques (Graphique 3.3). Il octroie des garanties aux actifs des banques, mais également au passif, en particulier en ce qui concerne la dette extérieure. Par ailleurs, l'Etat intervient dans d'autres pans du secteur financier tels que les garanties sur le financement

³⁹ Rapport du FMI n°15/285. « Tunisie : Consultation Article IV et sixième revue au titre de l'accord *Stand-by* ».

des exportations tunisiennes⁴⁰ ou dans le règlement de créances entre sociétés à participation publique. Ainsi, dans ses comptes au 30 juin 2015, la STB fait état d'une créance de 10,076 millions de DNT auprès de la société tunisienne de réassurance (Tunis Ré), enregistrée en tant que « différence de change à la charge de l'Etat ».

Graphique 3.3. Tunisie : Evolution de la dette extérieure garantie par l'Etat
(En millions de DNT)



Sources : Autorités tunisiennes et estimations de la mission.

105. Les engagements éventuels (par exemple les garanties) et engagements financiers explicites accordés par les administrations publiques au secteur financier ne font pas l'objet d'une analyse et d'une communication consolidées. Le rapport annuel sur la supervision bancaire, publié par la BCT, ne donne qu'une vision partielle de ces engagements. La dernière version publiée, couvrant l'année 2013, soulignait notamment qu'en 2013 l'Etat tunisien, en tant qu'actionnaire direct, détenait 26 pourcent du capital de l'ensemble des banques résidentes. En 2013, l'analyse de la concentration de l'activité bancaire suivant la nature de l'actionariat faisait ressortir que la contribution des banques publiques à l'activité bancaire demeure la plus importante avec une part de marché en termes d'actifs de 38,2 pourcent, de crédits de 39,8 pourcent et de dépôts de 34,3 pourcent.

3.2.6. Ressources naturelles (Non observée)

106. La faiblesse estimée des ressources naturelles tunisiennes n'a pas conduit les administrations publiques à publier des informations détaillées sur les ressources issues de leur exploitation. La Tunisie dispose principalement de réserves de pétrole (estimée à près de

⁴⁰ L'Etat propose un mécanisme de prise en charge des coûts liés à la souscription d'une assurance auprès de la Cotunace (Société tunisienne d'assurance du commerce extérieur).

450 millions de barils en 2014 par la Direction générale de l'Énergie) et de phosphate. Cette dernière ressource est notamment exploitée par la Compagnie des Phosphates de Gafsa, qui s'occupe de l'extraction, et le Groupe chimique tunisien, qui se charge de la transformation, notamment en engrais minéraux. Ces deux entreprises sont des entreprises publiques. Malgré ses ressources, la Tunisie est importatrice nette de pétrole et de gaz.⁴¹

107. Les recettes fiscales liées aux industries pétrolières sont conséquentes. Le budget 2016 prévoit ainsi des recettes de 1,6 milliards de DNT, soit 7,1 pourcent des recettes fiscales et non fiscales. Toutefois, le périmètre des industries pétrolières n'est pas défini et peut en particulier dépasser l'extraction pour prendre également en compte la transformation (voir discussion sur les prévisions macroéconomiques (section 3.1.1)).

108. Il n'existe pas de publication annuelle permettant d'obtenir le volume et la valeur des principaux avoirs en ressources naturelles épuisables. De nombreuses entreprises publiques sont exposées aux évolutions pouvant affecter le prix des ressources naturelles : la Compagnie des phosphates de Gafsa, le Groupe chimique tunisien, l'Entreprise tunisienne des activités pétrolières, la Société nationale de distribution de pétrole et la Société tunisienne des industries du raffinage. Ces entreprises sont donc soumises à des risques, liés notamment aux fluctuations des prix des ressources naturelles et à la bonne valorisation de ressources épuisables.

3.2.7. Risques environnementaux (Non pertinent)

109. La faiblesse des risques environnementaux auxquels a été soumise la Tunisie jusqu'à ce jour n'a pas légitimé la définition d'un cadre de suivi et d'analyse. Les risques financiers pouvant découler de catastrophes naturelles ou d'autres grands aléas environnementaux ne sont, à ce jour, pas analysés.

⁴¹ Les exportations en énergie représentaient 2,2 milliards de USD en 2014 et les importations 4,3 millions de USD (soit 3,8 milliards de DNT et 7,3 milliards de DNT respectivement). Voir rapport du FMI n°15/285. « Tunisie : Consultation Article IV et sixième revue au titre de l'accord *Stand-by* ».

3.3 Coordination financière

3.3.1. Administrations infranationales (Elémentaire)

110. Le mécanisme de financement des collectivités locales crée un risque financier pour l'Etat.

- La CPSCCL, une entreprise publique, assure le financement d'une part importante des besoins des collectivités locales.⁴² En effet, en tant qu'entreprise publique, la CPSCCL, disposant de l'autonomie financière, bénéficie d'un soutien, éventuellement implicite, de l'Etat. La CPSCCL peut également recevoir des lignes de crédit des bailleurs de fonds internationaux qui peuvent donner lieu à des rétrocessions avec l'Etat tunisien ;
- En outre, il n'existe pas de limite à l'emprunt des collectivités locales, ou à l'accroissement de leur passif ; et
- Au 31 décembre 2014, le bilan de la CPSCCL s'élevait à 664,1 millions de DNT (0,8 pourcent du PIB) pour un résultat sur l'année 2014 de 23,4 millions de DNT (Graphique 3.4). Le stock de provisions pour impayés s'élevait, à fin 2014, à 69,8 millions de DNT, en hausse de près de 3,5 millions de DNT sur l'année.

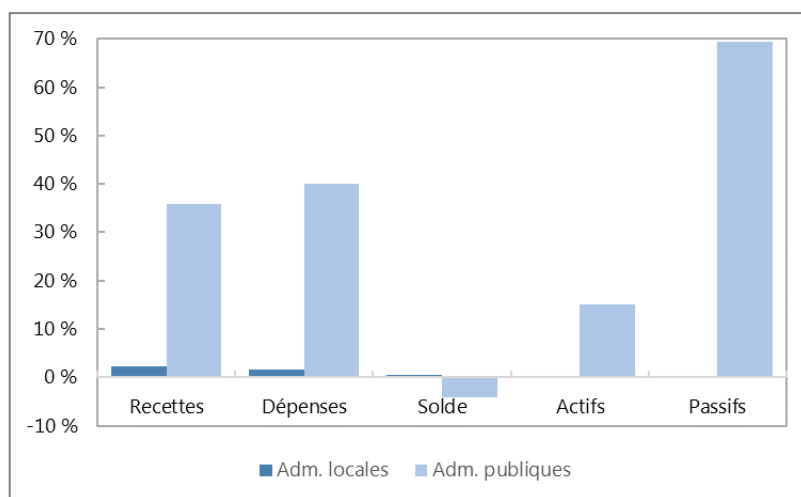
111. Les finances des collectivités locales sont publiées annuellement. Ce suivi assure un contrôle sur l'endettement des collectivités locales, qui apparaît mesuré. L'endettement des communes était ainsi de 129,4 millions de DNT (0,2 pourcent du PIB) au 31 décembre 2013.

112. Le niveau des administrations infranationales (collectivités locales) de la Tunisie est estimé en moyenne à 5 pourcent (Graphique 3.4). En d'autres termes, la Tunisie présente une structure budgétaire fortement centralisée, avec 95 pourcent de l'exécution budgétaire restant du ressort de l'administration centrale. Par ailleurs, les actifs des administrations locales représentent moins de 1 pourcent de ceux de l'administration publique dans son ensemble. Une réforme de la décentralisation, initiée par la nouvelle Constitution de 2014, vise à accroître l'autonomie des collectivités locales. Dans le but de préserver la soutenabilité des finances publiques, cette réforme doit être mise en œuvre de façon adéquate. Le niveau de responsabilisation/degré des compétences transférées doit être proportionnel aux compétences des administrations locales.

⁴² Créée par le décret du 15 décembre 1902, la CPSCCL est, depuis le décret n°97-564 du 31 mars 1997, une entreprise publique. Ses missions sont les suivantes : (i) la collecte des ressources nécessaires pour contribuer au financement des programmes d'investissement des collectivités locales ; (ii) l'assistance technique aux collectivités locales au niveau de l'identification, de l'étude, de la réalisation et du suivi de leurs projets d'investissement ; et (iii) l'assistance aux collectivités locales pour une bonne gestion de leurs ressources.

Graphique 3.4. Tunisie : Finances des collectivités locales au 31 décembre 2013

(En pourcentage du PIB)



Source : Autorités tunisiennes et estimations de la mission.

3.3.2. Entreprises publiques (Elémentaire)

113. Il existe 104 entreprises publiques⁴³ mais les participations directes de l'Etat sont plus nombreuses et il n'en existe pas de liste exhaustive. La caractérisation d'entreprise publique est fixée par la loi (loi 89-9 de février 1989). Sont considérées comme des entreprises publiques : (i) les sociétés dont le capital est entièrement détenu par l'Etat ; (ii) les sociétés dont le capital est détenu par l'Etat, les collectivités publiques locales, les établissements publics et les sociétés dont le capital est entièrement détenu par l'Etat, à plus de 50 pourcent chacun individuellement ou conjointement ; ou (iii) les établissements publics à caractère non administratif dont le caractère d'entreprise publique est fixé par décret. Sur ces 104 entreprises publiques, seules huit sont cotées en bourse. Par ailleurs, il existe des sociétés dans lesquelles l'Etat tunisien détient des participations directes mais qui ne sont pas considérées comme des entreprises publiques.⁴⁴ Le suivi de ces participations directes est extrêmement limité, voire inexistant, et ne s'accompagne d'aucune communication. Enfin, de nombreuses entreprises publiques accusent des retards importants dans la production des documents comptables, ce qui ne permet pas un suivi régulier et une juste estimation des risques.

⁴³ Les 104 entreprises publiques emploient près de 3 pourcent de la population active. Le nombre d'emplois dans certaines entreprises publiques a augmenté de plus de 50 pourcent depuis 2011.

⁴⁴ Notamment parce que la sphère publique détient conjointement moins de 50 pourcent du capital.

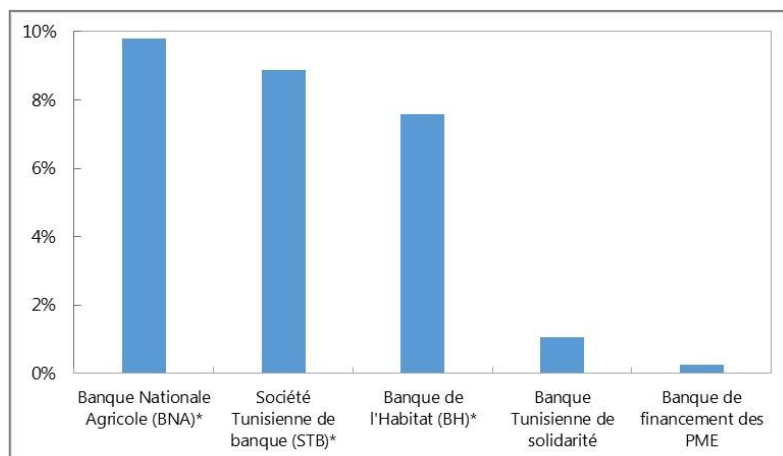
114. Bien que les transferts entre administrations publiques et entreprises publiques soient inclus dans le budget de l'Etat, aucun rapport annuel sur l'ensemble des résultats financiers des entreprises publiques ou analyses de risques sur ce secteur n'est publié. Si le budget précise, de manière consolidée par ministère, les transferts directs de l'Etat et les participations publiques, il n'existe pas de document annuel consolidé permettant d'analyser la taille, la composition et les risques pour les finances publiques liés aux entreprises publiques. A ce titre, les entreprises publiques appartenant au secteur financier nécessitent un suivi étroit au regard de l'importance de leur bilan (Graphique 3.5), du caractère systémique de certaines d'entre elles, de l'importance de ces entreprises dans le financement de l'économie tunisienne et du durcissement des exigences réglementaires pour les banques. Les recapitalisations de 2015 (0,7 pourcent du PIB) et les garanties d'actifs accordées en 2015 (2,9 pourcent du PIB) sont à cet égard révélatrices.⁴⁵ Les performances financières et les différents soutiens de l'Etat ne sont pas non plus communiqués. Enfin, il n'existe aucune doctrine régissant le suivi des entreprises publiques. En 2013, un rapport analysant les résultats financiers de 28 entreprises publiques sur la période 2010–2012 a été produit. Toutefois, un tel rapport n'a pas été pérennisé alors que certaines tendances pouvaient déjà apparaître comme préoccupantes.⁴⁶

⁴⁵ Deux recapitalisations ont été effectuées en 2015 (augmentation de capital de 80 millions de DNT pour la BH et augmentation de capital de 652,6 millions de DNT pour la STB) et une troisième est étudiée (pour la BNA).

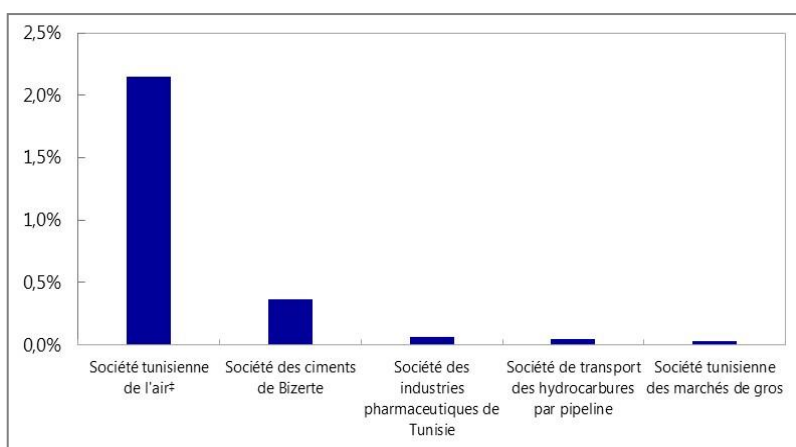
⁴⁶ A titre d'exemple, pour ces 28 entreprises, les subventions sont passées de 2,7 milliards de DNT en 2010 à 6,5 milliards de DNT en 2012, soit une augmentation de près de plus de 140 pourcent en deux ans. Sur ces 65 milliards de DNT, les subventions d'équilibre et d'exploitation représentaient 6,2 milliards de DNT, les subventions d'investissement étant donc extrêmement réduites (265 millions de DNT).

Graphique 3.5. Tunisie : Taille du passif des banques publiques et des entreprises cotées
(En pourcentage du PIB)

1. Passif des banques publiques et des entreprises cotées



2. Passif des entreprises publiques cotées (hors banques) au 31 décembre 2014



Source : Estimations fondées sur les rapports annuels des entreprises.

* Sociétés cotées en bourse, # Chiffres au 31 décembre 2013.

3.4 Conclusions et recommandations

115. Dans le cas de la Tunisie, la communication sur les risques macroéconomiques et financiers, leur analyse et leur gestion présente des insuffisances significatives qu'il serait nécessaire de combler. Il est à noter, cependant, que certaines pratiques répondent aux normes élémentaires d'analyse et de gestion des risques macro-financiers. Des améliorations significatives, tant dans la production d'analyses que dans leur publication, sont nécessaires pour mieux appréhender et gérer ces risques. Sur la base des évaluations présentées ci-dessus, dont les principaux résultats sont résumés dans le tableau ci-après, les priorités concernent principalement les secteurs suivants :

- i. L'élaboration d'un cadre macroéconomique intégré, avec un scénario alternatif d'hypothèses de projections permettant de réaliser des analyses de sensibilité ;
- ii. Le recensement exhaustif des différents engagements financiers de l'Etat, ainsi que la diffusion et l'analyse des principaux risques associés ;
- iii. La réalisation d'une analyse de soutenabilité et de viabilité à moyen et long terme des finances publiques, au vu de l'évolution de la dette extérieure et des pressions croissantes sur les finances publiques (sécurité sociale, décentralisation et collectivités locales, etc.) ; et
- iv. L'élaboration d'un cadre de suivi des entreprises publiques, notamment au regard de leur nombre et de leur importance dans certains secteurs de l'économie, en particulier dans le secteur financier.

1. Présentation d'une analyse de sensibilité globale

116. Observation : L'une des limites principales du modèle de projection existant concerne l'absence d'un cadre macroéconomique global intégrant les interactions entre les différentes variables macroéconomiques utilisées pour les prévisions budgétaires et financières. L'analyse de l'impact des fluctuations des prix du pétrole et des mouvements du taux de change pourrait être renforcée en intégrant la sensibilité de la demande intérieure aux chocs extérieurs.

117. Recommandation 3.1 : Elaborer un scénario alternatif de projections et étendre l'analyse de sensibilité pour intégrer les interactions entre les différentes variables macroéconomiques afin d'améliorer la prévision de l'activité économique et, par conséquent, la préparation du budget de l'Etat.

2. Conduire une analyse de soutenabilité des finances publiques à long terme

118. Observation : Il n'existe à ce jour aucune analyse officielle publiée rendant compte de la soutenabilité des finances publiques sur le moyen et long terme.

119. Recommandation 3.2 : Procéder à une analyse de la viabilité des finances publiques à moyen et long terme, en prenant en considération :

- i. L'évolution de la dette extérieure ;
- ii. Le régime de sécurité sociale de la fonction publique ; et
- iii. Les autres pressions (démographiques, sécuritaires, etc.).

3. Améliorer le suivi des engagements pesant sur le bilan de l'Etat

120. Observation : Il n'existe aucun cadre consolidé et synthétique de suivi et d'analyse des engagements pouvant affecter le bilan de l'Etat. En outre, il n'existe pas de vision consolidée des actifs et passifs de l'Etat. Néanmoins, les risques financiers apparaissent importants. A titre d'exemple, le bilan cumulé des cinq banques publiques représente 28 pourcent du PIB et les montants de dettes garanties par l'Etat dépassent 10 pourcent du PIB.

121. Recommandation 3.3 : Procéder à la mise en œuvre d'un cadre consolidé de suivi et d'analyse des risques financiers pesant sur le bilan de l'Etat. Ce cadre doit notamment s'appuyer sur :

- *Un suivi plus étroit des risques liés aux garanties accordées par l'Etat :* A partir des bases de données existantes, il s'agira notamment de publier les garanties par bénéficiaires ;
- *Un suivi plus étroit des entreprises publiques et notamment des banques publiques.* Le rapport annuel prévu dans le projet de LOB est à ce titre un progrès notable ;⁴⁷ et
- *Un suivi des engagements auprès du secteur financier :* Détenteur de cinq banques publiques dont trois systémiques, l'Etat tunisien est fortement exposé au secteur financier.

⁴⁷ L'article 44 du projet de la LOB prévoit d'annexer au projet de la loi des finances un rapport sur les transferts effectués entre l'Etat et les entreprises publiques et les EPNA avec une analyse des garanties qui leur sont accordées d'une part, et un rapport sur les entreprises publiques d'autre part. Cependant, il conviendra de renforcer le suivi de la production des états financiers des entreprises publiques.

**Tableau 3.3. Tunisie : Cartographie des enjeux - Pilier III
(Analyse et Gestion des Risques Budgétaires)**

Principes		Evaluation	Importance	Rec.
3.1.1	Risques macroéconomiques	Non observé : La documentation budgétaire ne présente pas d'analyse globale de la sensibilité des prévisions aux principales hypothèses du cadre macroéconomique.	Elevée : Les déviations des agrégats macro-budgétaires par rapport aux projections peuvent être considérables.	3.1
3.1.2	Risques financiers spécifiques	Non observé : Les principaux risques spécifiques à la Tunisie et pesant sur les prévisions financières ne sont pas présentés dans une note de synthèse.	Elevée : L'ensemble de ces risques représente, <i>a minima</i> , près de 20 pourcent du PIB.	3.3
3.1.3	Analyse de viabilité à long terme	Non observé : Il n'existe aucune publication analysant la soutenabilité des finances publiques à moyen et long terme.	Elevée : La dette publique est en constante augmentation depuis 2011. De plus l'Etat dispose d'engagements financiers considérable auprès des EP et de la CNRPS qu'il faudrait prendre en considération.	3.2
3.2.1	Imprévus budgétaires	Elémentaire : Le budget de l'Etat comprend une réserve budgétaire.	Faible : Un meilleur encadrement de l'utilisation de ces réserves est recommandable	
3.2.2	Gestion des actifs et passifs	Non observé : Seuls les emprunts sont autorisés par la loi, mais les risques liés à la détention par l'Etat d'actifs obligataires (dettes) ne font pas l'objet d'une communication	Moyenne : Les estimations de la mission font état d'un passif des administrations centrales de 69,3 pourcent du PIB, très supérieur aux actifs (15,0 pourcent du PIB).	
3.2.3	Garanties	Non observé : Les publications concernant les stocks de garantie n'incluent pas les bénéficiaires des garanties.	Elevée : Les dettes garanties par l'Etat tunisien représentent plus de 10 pourcent du PIB et sont particulièrement concentrées sur le secteur financier tunisien.	3.3
3.2.4	PPP	Non observé : Il n'existe pas de suivi consolidé des obligations de l'Etat des concessions accordées au secteur privé ou des autres régimes conventionnels pluriannuels avec le secteur privé. Aucun document n'est publié sur la totalité de droits de l'administration publique.	Moyenne : Les concessions déjà accordées par l'Etat tunisien peuvent créer des engagements importants et de long terme sur les finances publiques et qui sont aujourd'hui totalement inconnus. La mise en œuvre des PPP, suite à la loi du 13 novembre 2015, doit pouvoir se faire dans un cadre budgétaire et de suivi des risques adapté.	
3.2.5	Engagements auprès du secteur financier	Non observé : L'ensemble des engagements explicites des administrations publiques auprès du secteur financier ne sont pas quantifiés ou publiés.	Elevée : Le bilan cumulé des cinq banques publiques représente 28 pourcent du PIB et les garanties accordées à la dette extérieure du secteur financier dépassent 2 pourcent du PIB.	3.3
3.2.6	Ressources naturelles	Non observé : Il n'existe pas de publication annuelle recensant une estimation du volume et de la valeur des principaux avoirs en ressources naturelles.	Moyenne : Les industries pétrolières représentent 7 pourcent des recettes fiscales et non fiscales mais les réserves estimées de la Tunisie en ressources naturelles sont relativement faibles.	
3.2.7	Risques environnementaux	Non pertinent	Non pertinent	
3.3.1	Administrations infranationales	Elémentaire : La situation et les résultats financiers des administrations infranationales sont publiés annuellement mais il n'existe pas de limites imposées à leurs passifs ou à leurs emprunts.	Faible : L'endettement des collectivités locales demeure mesuré.	
3.3.2	Entreprises publiques	Elémentaire : Les transferts entre administrations publiques et entreprises publiques sont communiqués à intervalle annuel (bien que sur une base non consolidée). Il n'existe pas de vision consolidée des participations publiques de l'Etat ni aucune politique de participation. Si la publication d'un rapport annuel sur l'ensemble des résultats financiers des entreprises publiques est prévue dans le cadre de la nouvelle loi organique sur les lois de finances, une telle publication n'existe pas aujourd'hui.	Elevée : Les entreprises publiques sont nombreuses et sont systémiques dans certains secteurs, notamment le secteur financier et celui de l'énergie.	3.3