

Tunisia

La conduite d'une évaluation de la gestion des finances locales selon la méthodologie PEFA: avis de la structure sujet d'évaluation (Cas de la commune de Sfax/Tunisie)

Guidara Ahmed

Directeur Financier de la Ville de Sfax

Introduction

Dans l'objectif de renforcer sa crédibilité en matière de gestion financière et de consacrer sa politique de transparence, la municipalité de Sfax s'est engagée en 2015 dans une évaluation de la mesure de performance de la gestion des finances locales selon la méthodologie PEFA et ce par le biais d'un financement conjoint de l'AFD en partenariat avec PPIAF. Cette évaluation permettra aussi à la commune d'avoir un diagnostic de sa gestion financière pour déceler les pistes qui enregistrent des insuffisances par rapport aux bonnes pratiques internationales. Le projet est le fruit d'un partenariat fructueux entre la commune et l'AFD et l'aboutissement d'un processus de négociation entamé depuis 2013 suite à l'acceptation des bailleurs de fond de la requête de financement faite par la commune pour la réalisation de l'évaluation. Le Cadre commun d'évaluation PEFA (version 2011) comprend une série d'indicateurs de haut niveau (31 indicateurs), qui permettent de mesurer et de suivre l'évolution de la performance des systèmes, des procédures et des institutions de gestion des finances publiques. Ces indicateurs se rapportent à toutes les dimensions de la gestion des finances publiques, à savoir :

- crédibilité du budget.
- Exhaustivité et transparence.
- budgétisation fondée sur les politiques nationales.
- prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget.
- comptabilité, enregistrement de l'information et des rapports financiers.
- surveillance et vérification externes.

Le caractère standard des indicateurs ci-dessus cités permet de les utiliser pour l'évaluation aussi bien des structures nationales qu'infranationales. Depuis l'acceptation du financement de l'exercice PEFA et avant de connaître les résultats de l'évaluation et les notes attribuées pour chaque indicateur, la municipalité a exprimé son engagement à publier le rapport final à l'instar de plusieurs collectivités locales dans le monde sur le site du secrétariat PEFA.



LES DIFFERENTS ASPECTS DE L'EVALUATION

L'évaluation a touché à tous les aspects relatifs à la gestion financière de la commune en dépenses et en recettes. Elle a concerné les phases de préparation, d'exécution et de suivi-évaluation des opérations comptables et financières. La première dimension d'indicateurs évalue la qualité des prévisions et d'exécution des dépenses et des recettes pour juger la sincérité des prévisions et le respect des transferts et les capacités de gestion en matière d'exécution. L'indicateur relatif aux arriérés et faisant partie de cette première dimension était le plus difficile à évaluer et ce à cause du volume important des documents y afférent et de la nécessité d'utiliser l'outil informatique pour faire les requêtes nécessaires (listes ventilées par fournisseurs, par année...). La deuxième catégorie concerne des indicateurs se rapportant à la réglementation comptable en vigueur, qui est en général une prérogative de l'autorité centrale. Les autorités locales se trouvent ainsi évaluées sur la base d'indicateurs qui échappent à leur pouvoir. Dans cette même catégorie, on trouve un indicateur qui concerne l'accès du public aux documents comptables comme condition nécessaire de participation dans le processus d'élaboration budgétaire. Le cadre énumère les éléments d'informations auxquels l'accès du public est essentiel. Il faut indiquer qu'un ensemble d'indicateur relevant de la budgétisation basée sur les politiques publiques est mal noté dans la

commune à cause du manque de vision et de stratégie sectorielle en Tunisie post révolution. Le cadre prévoit aussi des indicateurs qui concernent la prévisibilité et le contrôle de l'exécution budgétaire à travers un focus sur les dépenses salariales étant donné leur poids dans le budget communal ainsi que les dépenses exécutées suivant les procédures de la commande publique pour les dépenses non salariales. D'autres indicateurs sont réservés à la dimension comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers. L'évaluation de ces indicateurs dépend du degré d'organisation administrative de la recette municipale en terme de tenue de dossiers et des justificatifs y afférents et de la clarté des procédures de travail internes. Le cadre prévoit aussi des indicateurs qui concernent les missions de vérification externe faites par les différents organismes de contrôle et d'audit. Un dernier lot d'indicateurs concerne les pratiques des bailleurs de fonds étrangers dans leurs relation avec la commune. Outre les différentes parties prenantes administratives intervenant dans la gestion des finances locales (le comptable, le contrôleur des dépenses publique, la tutelle régionale, , la direction régionale de développement,..) , les experts ont rencontré les membres actifs de la société civile dans la région. La société civile inclut essentiellement les associations intéressées par la gouvernance locale, la transparence financière, la lutte contre la corruption et tout autre thème ayant une relation avec le travail communal. De même, les experts

peuvent rencontrer les syndicats patronaux et les organisations professionnelles intéressées par le travail communal. Généralement, ces rencontres visent à évaluer la participation et l'implication de la société civile dans les processus de décision communale dans le volet financement essentiellement la préparation du budget et aussi l'accès aux documents comptables.

RESTITUTION DES RESULTATS ET PLAN D'ACTIONS

La mission du terrain a été clôturée par une restitution de l'évaluation sous forme de briefing des résultats préliminaires susceptibles de modification ultérieurement. Après la fin de la mission sur terrain, la relation entre la commune et les experts a continué à distance à travers un échange d'informations et d'éclaircissements demandés souvent par les équipes d'experts. Après l'envoi du rapport préliminaire, la commune a rapidement réagi au contenu du rapport et fait les observations nécessaires surtout celles qui concernent le narratif de l'indicateur sujet de notation et ce dans le cadre du comité de pilotage créé pour cela, le narratif étant l'explication de la motivation de la note attribuée.

Le comité de pilotage a demandé l'avis des autres partenaires ainsi que celui des autorités centrales. En concertation avec l'AFD, la commune a organisé en septembre 2015 un atelier de restitution des résultats de l'évaluation PEFA auquel toutes les parties prenantes ont été invitées. Durant cet atelier, les experts ont présenté les notes finales attribuées aux différents indicateurs et ont répondu aux multiples questions évoquées par les présents. L'évaluation PEFA a permis de détecter les secteurs ainsi que les pistes qui méritent un appui sous ses différentes formes (formation, informatisation, réingeneering,...). L'utilité du diagnostic selon la méthodologie PEFA ne concerne pas seulement la commune. En effet, plusieurs indicateurs évaluent les pratiques des autorités centrales, les dispositions du cadre réglementaire et juridique, les pratiques des instances de contrôle et d'audit externe et les pratiques des bailleurs de fonds. Ce diagnostic représente une opportunité pour la commune et les autorités centrales pour entamer des chantiers de réforme et de modernisation qui leurs permettront de s'approcher des bonnes pratiques internationales en matière de gestion des finances locales (projet de code des

collectivités locales en cours d'élaboration). C'est dans ce cadre que la commune et ses partenaires ont insisté que l'évaluation soit accompagnée en même temps par un plan d'actions découlant du diagnostic fait. Cette exigence a d'ailleurs fait partie des stipulations des termes de référence qui ont servi au choix des experts. Le plan d'actions a comporté des propositions de projets de réforme et de modernisation classés suivant les six dimensions des indicateurs de l'évaluation pour mettre en relief le lien entre la mesure proposée et l'insuffisance détectée par le diagnostic. Ces actions ont les mêmes références que les notes octroyées aux différents indicateurs d'évaluation qui sont celles des bonnes pratiques observées à l'échelle internationale. Parmi les actions proposées, on peut citer celles relatives à la conception d'un plan de trésorerie, l'élaboration d'un cadre de dépenses pluriannuel qui concerne l'investissement et le fonctionnement, l'informatisation du mécanisme de suivi des arriérés, la mobilisation des ressources et le renforcement des capacités de la commune en matière d'audit interne. Durant l'atelier de restitution des résultats finaux de l'évaluation, le représentant de l'AFD a exprimé son accord préalable pour le financement des actions découlant du diagnostic PEFA et de continuer son partenariat avec la commune de Sfax

Certaines mesures entreprises par la collectivité peuvent être mentionnées dans le rapport même si elles échappent à la période d'évaluation. Elles doivent être motivées par la documentation nécessaire fournie par les autorités locales. Par exemple, la commune de Sfax a entamé depuis le début de l'année 2015 une grande expérience de budgétisation participative

(affectation d'une enveloppe budgétaire de trois millions de dinars de la section investissement pour la décision par les citoyens) pour la préparation du budget de 2016. Les évaluateurs ont jugé utile de parler de ce projet dans le rapport final dans une rubrique appelée « perspectives et processus de réformes ».

Conclusion

En guise de conclusion, l'exercice PEFA a été une expérience passionnante malgré le fait qu'il a demandé un effort en termes de temps et d'énergie soit dans la phase de préparation ou lors de la mission sur terrain voire même après l'édition des rapports. La connaissance préalable du point focal au sein de la structure objet d'évaluation PEFA de la méthodologie d'évaluation ainsi que de sa démarche et logique représente une condition sinéquanone de bonne conduite de la mission. Cette connaissance se traduit souvent par un travail préparatif préalable qui consiste surtout en la collecte de la documentation requise pour l'évaluation, une coordination efficace entre les différents intervenants ainsi que la garantie d'une sensibilisation interne à la structure chez toutes les parties prenantes concernées par l'évaluation de l'utilité d'un tel exercice et par la suite à l'adhésion pour sa bonne conduite chacun de son côté. En moyenne une évaluation PEFA dure 4 ans et au-delà une évaluation répétée ou une auto-évaluation permet de mesurer les avancements réalisés par la commune dans les différentes dimensions de l'évaluation. L'auto-évaluation est considérée comme la méthode la plus pertinente pour juger la performance des actions entreprises suite à une première évaluation.



I-Préparation de la mission d'évaluation

Après la désignation du bureau d'étude chargé de l'élaboration de l'évaluation suite à un appel d'offre sur la base de termes de référence établis à l'avance et dressant avec précision les tâches à effectuer par des experts ainsi que leurs qualifications et références en la matière, la commune est informée des résultats de l'appel d'offre organisé pour le choix de l'équipe d'évaluation ainsi que leurs coordonnées. En échange de mails avec les experts désignés pour l'évaluation, la commune a reçu une liste des documents nécessaires à l'évaluation. Ces documents sont constitués généralement des différents documents comptables (budgets, comptes de gestions, comptes administratifs,), la législation régissant le travail communal (finance locale, fiscalité locale, emprunts, investissement,...) qui sont nécessaires à l'évaluation des systèmes et des sous-systèmes des finances locales. De même, les experts envoient une liste des personnes à rencontrer pour organiser une série de rendez-vous avec eux durant la mission sur terrain. Du côté de la commune et, dans le but de bien préparer la mission, un comité de pilotage a été créé. Il est constitué par les parties prenantes intervenant en matière de gestion des finances locales à savoir :

- Le secrétaire général de la commune
- Le directeur financier,
- Le directeur des affaires administratives et des ressources humaines
- Le contrôle régional des dépenses publiques chargé de faire le contrôle à priori des propositions d'engagement et qui relève de la présidence du gouvernement.
- Le comptable public relevant du ministère des finances,
- Le président de la chambre régionale de la Cour des Comptes.

Pour faciliter la mission de l'équipe d'experts, la commune a désigné le directeur financier en tant que point focal pour la mission. Il sera l'interlocuteur des experts durant toute la mission. Le rôle du comité de pilotage est le suivi de la mission durant toutes ses phases. Il intervient dans toutes les difficultés qui peuvent naître. Des arrêtés municipaux ont été promulgués par le maire pour la constitution du comité de pilotage et pour la désignation du directeur financier comme point focal. Ces différents arrêtés ont été communiqués aux différents départements et services de la commune accompagnés pour une note circulaire relative à l'évaluation PEFA qui explique l'objectif de la mission avec une description succincte de la méthodologie et une motivation aux différents chefs de services et départements pour faciliter la mission des experts et fournir toute documentation demandée pour la bonne conduite de l'évaluation.

Avant le commencement de la mission du terrain, le point focal a fourni à l'équipe d'experts l'organigramme de la commune traduit en langue du travail du rapport, car par exemple en Tunisie et depuis 1996, tous les documents utilisés dans l'administration tunisienne sont en langue arabe tandis que le rapport est rédigé en langue française. De même, le point focal a préparé un recueil des différents textes régissant le fonctionnement de la commune (les textes doivent être mis à jour par les différents amendements pour faciliter aux experts la compréhension du contexte de la décentralisation). Les textes de loi doivent toucher à tous les volets de l'action communale à savoir, le fonctionnement de la collectivité locale, la fiscalité locale, la finance et le budget local, les emprunts et le financement des investissements locaux. Concernant la période d'évaluation il faut se concerter avec l'équipe d'experts sur la période de travail ; celle-ci doit être basée sur des exercices clôturés suivant la réglementation en vigueur relatif au règlement du budget communal.

A Sfax, la période de travail choisie était 2011-2013 malgré le commencement de la mission en Avril 2015. L'année 2014 n'était pas prise car le compte du règlement du budget relatif à cette année (appelé en Tunisie compte financier et synthétisant le compte administratif et le compte de gestion) n'a pas encore été voté par le conseil communal (la loi organique des collectivités locales stipule que le conseil communal délibère sur le compte financier relatif au règlement de l'exercice N durant la session ordinaire du mois de Mai N+1). La commune doit préparer à l'avance une présentation des aspects démographiques, économiques et sociaux de la collectivité. Cette monographie servira aux experts afin de bien comprendre le contexte de l'entité évaluée et ses perspectives de développement. La phase préparatoire est très lourde et demande un investissement considérable que ce soit en termes de temps ou de ressources humaines nécessaires pour la préparation des données qui font parfois défaut et méritent le cas échéant un effort de production ou de retraitement.

II-La mission sur terrain

Le commencement de la mission du terrain s'est fait par un atelier de lancement de l'évaluation présidé par le maire. Toutes les parties prenantes aussi bien internes qu'externes intervenant dans la gestion des finances locales y ont été invitées. Durant cette réunion, les experts ont exposé la méthodologie PEFA en faisant la différence avec les autres types d'évaluation et en insistant que cet exercice n'est pas une inspection ou un audit mais que c'est plutôt une évaluation des systèmes et des sous-systèmes. Durant la réunion, le maire a donné ses instructions aux différents intervenants pour faciliter la mission des experts en fournissant toute la documentation nécessaire. La conduite de la mission d'évaluation a nécessité aussi la mobilisation au moins de deux cadres de la direction financière pendant la période la mission. Leurs tâches ont consisté essentiellement à la collecte des informations qui concernent les transferts d'Etat sous les différentes formes (Dotations non conditionnées et conditionnées, subventions ordinaires, subventions exceptionnelles, crédits transférés des budgets des ministères,...), des statistiques concernant les rejets des propositions d'engagements, des statistiques sur les rejets de mandats, le nombre d'amendements et de modification du budget, les montants des rappels de salaires et les délais de régularisation, les dates de réunions des bureaux et conseils municipaux, les dates de transferts des projets de budgets...