



مركز الكواكبي
للتحوّلات الديمقراطية



Al-Kawakibi Democracy
Transition Center

التمويل العمومي للجمعيات في تونس

إعداد محمد صالح بن عيسى

مساهمة نرجس جديدي • أحمد علوي

التمويل العمومي للجمعيات في تونس

إعداد

الأستاذ محمد صالح بن عيسى
مساهمة
نرجس جديدي - أحمد علوي

التمويل العمومي للجمعيات في تونس

إعداد

الأستاذ محمد صالح بن عيسى
مساهمة نرجس جديدي - أحمد علوي

الكتاب

الحجم : صفحة 29.7/21 صم
الورق : 80 غ (الداخلي) + 350 غ (الغلاف) - Couché
عدد الصفحات : 68 صفحة
الطبعة : الأولى
تصميم الغلاف و الإعداد الفني : أنيس المنزلي
ALPHAWIN STUDIO / anismenzli@hotmail.fr

تم إعداد هذه الدراسة بدعم من المركز الدولي لقوانين منظمات المجتمع المدني ICNL

سحب من هذا الكتاب 300 نسخة في طبعته الأولى

: ISBN

© جميع الحقوق محفوظة لمركز الكواكبي للتحولات الديمقراطية و المركز الدولي لقوانين منظمات المجتمع المدني

تونس • ديسمبر 2014

www.kawakibi.org

أسس مركز الكواكبي للتحوّلات الديمقراطية رسميًا يوم 15 جوان / يونيو 2006 بعَمَّان، الأردن اثر الاجتماع الأول لمجلس الامناء. وهو منظمة إقليمية غير حكومية، مقرّها تونس ومتخصصة في نقل المعارف وتبادل الخبرات وبناء القدرات في شتى مجالات التحول الديمقراطي.

و يعمل مركز الكواكبي بنظام الشراكات بين منظمات المجتمع المدني والخبراء من المنطقة العربية ومناطق أخرى من العالم.



إن المركز الدولي لقوانين منظمات المجتمع المدني هو منظمة دولية غير هادفة الربح و التي تقوم بتقديم المساعدات الفنية و التقنية، البحوث و التثقيف وذلك من أجل دعم تطوير القوانين و الأنظمة المناسبة لمنظمات المجتمع المدني في دول العالم. المركز قد قام بتقديم المساعدات في مجال إصلاح قوانين منظمات المجتمع المدني في أكثر من مائة بلد، بما في ذلك تونس، العراق، البحرين، الأردن، فلسطين، و اليمن. يعمل المركز بالتعاون الوثيق مع وزارة الخارجية الأمريكية، الحكومة السويدية، و هيئة التنمية الدولية، الأمم المتحدة، الاتحاد الأوروبي، البنك الدولي، و المؤسسات الدولية المختلفة، الصناديق الخاصة الأخرى؛ و العديد من المنظمات المستقلة.



{ الفهرس }

تقديم عام

I. شروط التمويل العمومي للجمعيات

I.1. من ناحية الهياكل العمومية

I.1.1. الصفة القانونية للهياكل العمومية

I.2.1. التّحميل الموازي للاعتمادات الممنوحة للجمعيات

I.3.1. الوقاية من تضارب المصالح

I.2. من ناحية الجمعية المستفيدة من التمويل العمومي

I.1.2. الأهمية القانونية للجمعيات المتمتعة بالتمويل العمومي

I.2.2. احترام مبادئ الشفافية والديمقراطية في التصرف الإداري والمالي للجمعيات

II. إجراءات التمويل العمومي للجمعيات

II الإجراءات العامة

II.2 الإجراءات الخاصة بكل شكل من أشكال التمويل العمومي للجمعيات

II.1.2. الإجراءات الخاصة بالتمويل العمومي المسند للجمعيات في إطار الطلبات المباشرة

II.2.2. الإجراءات الخاصة بالتمويل العمومي الممنوح في إطار دعوة للترشح أو اتفاقية شراكة

III. تغيير أوجه التمويل العمومي للجمعيات

III.1. الدعوة إلى الترشح

III.2. اتفاقية الشراكة

IV . مراقبة ومتابعة التمويل العمومي للجمعيات

• دراسة مثال الاتحاد التونسي للتضامن الاجتماعي

1. الضعف الهيكلي للاتحاد التونسي للتضامن الاجتماعي

2. غياب رقابة داخلية حقيقية للاتحاد التونسي للتضامن الاجتماعي

3. محدودية الرقابة الخارجية على الاتحاد التونسي للتضامن الاجتماعي

المقترحات

1. من جهة الجمعيات

2. من جهة السلطات العمومية

3. من جهة المجتمع المدني

الملاحق

{ المقدمة }

في إطار عمل مشترك بين مركز الكواكبي للتحولات الديمقراطية و المركز الدولي لقوانين منظمات المجتمع المدني ICNL، تم اعداد هذه الدراسة "التمويل العمومي للجمعيات في تونس" من قبل الخبير د. محمد صالح بن عيسى، عميد كلية العلوم السياسية و القانونية بتونس بمساهمة فريق بحث.

تأتي هذه الدراسة كمحاولة لفهم الاطار القانوني و الواقع الميداني لآليات التمويل العمومي للجمعيات في تونس و الذي طالما اتسم بالغموض و قلة الشفافية، برأي جميع المتدخلين من سلطات عمومية ومجتمع مدني و آليات رقابة و غيرها. ولعل هذه السليبيات تأتي من تواصل عمل الجهات الرسمية بقوانين ومنظومة قديمة لم تقطع مع ارث السابق، وذلك رغم صدور مرسوم منظم للجمعيات مباشرة بعد الثورة (مرسوم عدد 88 لسنة 2011) و الذي يعد أحد اهم القوانين التحررية بعد الثورة التونسية. لكن من السهل الملاحظة أن هذا القانون لم تتبعه مبادرات تشريعية واجراءات تنظيمية في مجال التمويل العمومي رغم بعض المحاولات ذات النجاح المحدود.

وكمحاولة لتسليط الضوء على هذا الجانب المهم المنظم للعلاقة بين السلطات العمومية والمجتمع المدني، و نظرا لتعدد المتدخلين في مجال التمويل العمومي للجمعيات، و نظرا لشح المعلومة، ارتأى فريق العمل عند اعداد الدراسة، اللجوء إلى مقاربات متعددة من تحليل للنصوص القانونية المنظمة لهذا المجال، ومقابلات مع كبار المسؤولين واستمارات وجهت لممارسين و منتفعين بالتمويل العمومي، وتحليل لتجارب سابقة. واستطاع فريق العمل بفضل هذه المقاربة المتعددة من تجاوز معضلات من أهمها تعدد المتدخلين و تعدد الاجراءات لدى كل منهم، عدم توفر المعلومة ممركرة لدى جهة واحدة، محاولات حجب المعلومة وانغلاق بعض الادارات على التعامل مع مبادرات مدنية هادفة لإضفاء الشفافية، تواصل الارث القديم من معاملات بشيء من المحسوبية.

يأمل مركز الكواكبي و المركز الدولي للمنظمات غير الربحية أن تكون هذه الدراسة خطوة أولى في مسار اصلاح منظومة التمويل العمومي للجمعيات عبر العمل على تطبيق التوصيات التي خلصت لها، بالشراكة مع جميع الأطراف خاصة الحكومية منها و التي تعمل على اضاء أسس التعامل الديمقراطي الشفاف بين مؤسسات الدولة و الجهات المدنية.

ختاما يتوجه مركز الكواكبي للتحولات الديمقراطية بالشكر لشريكه المركز الدولي لقوانين منظمات المجتمع المدني ICNL، و للخبير الدكتور محمد صالح بن عيسى و فريق العمل نرجس جديدي و أحمد علوي. كما يتوجه بالشكر لممثلي الجهات الرسمية و المدنية التي ساهمت في تقديم المعلومة والاجابة على الاستمارات و اللقاءات الثنائية. و يأمل أن يتواصل العمل المشترك من أجل اصلاح هذه المنظومة مما يرتقي بالشراكة بين الجهات الرسمية و المجتمع المدني على أسس الشفافية و المشاركة والمساءلة.

أمين الغالي

مدير البرامج

مركز الكواكبي للتحولات الديمقراطية

{ تقديم عام }

تُعرّف الجمعية على أنّها «اتفاقية بين شخصين أو أكثر يعملون بمقتضاها وبصفة دائمة على تحقيق أهداف باستثناء تحقيق أرباح»¹. وبالرغم من كونها شخصية معنوية تابعة للقانون الخاص، تعدّ الجمعية أحد أهم هياكل التعبير والنشاط بالنسبة إلى المجتمع المدني. ففي الحالات التي تقوم فيها الجمعية بمهمة ذات مصلحة عامة، فإنّها لا تشارك الإدارة العمومية فقط في حقّ إسداء خدمات للعموم، ولكنّها تعتبر قبل كلّ شيء سلطة مضادّة للحدّ من تعسف كلّ من الإدارة العمومية والسلطة السياسية². ولهذا تعدّ الجمعية في الواقع عنصرا هاما للديمقراطية.

ويمكن تعزيز التجذّر السوسولوجي للجمعيات بتكاثرها في مختلف جوانب الحياة الاقتصادية والاجتماعية. ولكن هذا التكاثر يكون هو نفسه رهن درجة حماية حقوق الإنسان والحريات العامة. وهذا ما يفسر، على ما يبدو، تزايد الجمعيات منذ ثورة 14 جانفي 2014 التي فتحت في البلاد التونسية مرحلة انتقال ديمقراطي. فقد أنشئت 7494 جمعية بين سنتي 2011 و2014³. ونسبة الزيادة هذه، التي تبرز وزن الجمعيات كمكوّن أساسي في المجتمع المدني التونسي، حصلت في ظرفية خاصّة تتمثّل في:

أوّلا: مراجعة الإطار القانوني للجمعيات و ثانيا: الاعتراف بالتمويل العمومي للجمعيات بفضل الفصل 36 من المرسوم عدد 88-2011 والذي نصّ على ما يلي: «على الدولة تخصيص المبالغ اللازمة ضمن الميزانية لمساعدة ودعم الجمعيات على أساس الكفاءة والمشاريع والنشاطات».

أمّا معايير وإجراءات وظروف التمويل العمومي فهي مضبوطة بالأمر عدد 5183-2013 بتاريخ 18 نوفمبر 2013⁴.

وسيشكّل التمويل العمومي للجمعيات موضوع هذا التقرير الذي سنحاول من خلاله تقديم الوضع الحالي لهذه المسألة إلى جانب المقترحات التي تهدف إلى تدارك النقائص التي تشوبه.

يُعرّف التمويل العمومي المسند للجمعيات، طبقا للفصل 2 من الأمر عدد 5183 / 2013، على أنّه : « المبالغ المالية المخصصة ضمن ميزانية الدولة أو ميزانيات الجماعات المحلية أو المؤسسات والمنشآت العمومية أو الشركات ذات المساهمات العمومية بنسبة تفوق 34 % من رأس مالها أو المنشآت ذات الأغلبية العمومية بهدف دعم الجمعيات ومساعدتها على انجاز المشاريع وعلى تطوير نشاطها، وذلك على أساس الكفاءة وجدوى المشاريع والنشاطات »⁵.

¹ الفصل 2 من المرسوم 88-2011 بتاريخ 24 سبتمبر 2011، المنظم للجمعيات والذي ألغى القانون سيء الشهرة عدد 59-154 بتاريخ 7 نوفمبر 1959.

² (بليش فاضل) : « الشراكة بين الإدارة العمومية والجمعيات » ورد في تحولات العلاقات بين الإدارة ومنظورها. مجموعة وقائع الندوة التي نظمتها كتيبة الحقوق والعلوم السياسية بتونس. منتدى الحقوقيين عدد 10. تونس 2002. ص 230.

³ لقد تمّ إحداث 2097 جمعية سنة 2011 و 3009 جمعية سنة 2012 و 1657 جمعية سنة 2013 و 731 جمعية إلى حدّ شهر جوان 2014. قدّمت هذه المعلومات من قبل مركز الإعلام والتكوين والدراسات والتوثيق حول الجمعيات (IFEDA). أنظر الموقع www.ifeda.irc.tn

⁴ الرائد الرسمي للجمهورية التونسية عدد 102 بتاريخ 24 ديسمبر 2013. ص 3579

⁵ نفس المرجع. تجدر الملاحظة إلى أنّ الأمر عدد 5183-2013 قد وقع تعديله بمقتضى الأمر عدد 3607-2014 الصادر في 3 أكتوبر 2014 الذي عدّل في صيغة الفصل 25 منه حيث أصبح ينصّ على ما يلي: « تُستثنى من تطبيق أحكام هذا الأمر المنح التي تتكفّل بها الدولة و صناديق الضمان الاجتماعي بعنوان نفقات التأهيل و التربية المختصة و الرعايا بالبيت للأشخاص ذوي الإعاقة بمؤسسات التربية المختصة المسيرة من قبل جمعيات رعاية الأشخاص ذوي الإعاقة ».

يتميز هذا الصنف من التمويل خاصّة بسمته غير المتجانسة إذ ينقسم إلى تمويل مباشر عن طريق منح مسندة للجمعيات بناء على طلبات مباشرة تتقدّم بها هذه الأخيرة أو تمويل غير مباشر «لتنفيذ مشاريع تدرج في مجال نشاط الهيكل العمومي و تهدف إلى تحقيق النفع العامّ و ذلك إمّا تبعا لدعوة للتّرشح يطلقها الهيكل العمومي المعني أو تبعا لاتفاقية شراكة بمبادرة من الجمعية»⁶.

ويختلف حجم التمويل العمومي للجمعيات حسب هذه الأخيرة وبصفة أدقّ حسب طبيعة نشاط الجمعية المستفيدة، خاصّة و أنّ القطاع الاجتماعي في تونس يعتمد بشكل كبير خلاف بقيّة القطاعات الأخرى على التمويلات العمومية، فقد شهد مبلغ المنح المسندة إلى الجمعيات الثقافية تطوّرا ليتحوّل من 1.600.000 دينار بعنوان سنة 2012 إلى 1.700.000 دينار بعنوان سنة 2013.⁷ نفس الشيء بالنسبة إلى الجمعيات النسائية. فمبلغ المنح المسندة إلى هذه الأخيرة تطوّر من 188.000 دينار بعنوان سنة 2012 إلى 730.000 دينار بعنوان سنة 2013.⁸

فمن خلال التمويل العمومي للجمعيات، تعترف الإدارة العمومية بأهمية مساهمة تلك الجمعيات في المصلحة العامة.

في تناولنا لموضوع التمويل العمومي للجمعيات، اعتمدنا على منهجية بحث تقوم على دراسة قانونية لأسباب وغايات ازدياد تمويل الدّوات العمومية للجمعيات خاصّة بعد 14 جانفي 2011. وقد دّعنا هذه الدّراسة القانونية وأثريناها بأخرى ميدانية تمثّلت في القيام بجولة من اللّقاءات مع عدد من الجمعيات و المؤسسات العمومية. وضمن عملنا هذا أدرجنا ما توصلنا إليه من نتائج هذه اللّقاءات. وأبرز عائق تعرّضنا له في دراستنا هذه تمثّل في صعوبة الحصول على المعلومة إمّا لرفض الجهات المعنية مدّنا بها أو لانعدامها أصلا.

في إطار دراستنا للتمويل العمومي للجمعيات، سنتناول تبعا للمسائل المتعلّقة بما يلي :

I. شروط التمويل العمومي للجمعيات.

II. إجراءات التمويل العمومي للجمعيات.

III. تغيّر أشكال التمويل العمومي للجمعيات.

VI. متابعة التمويل العمومي للجمعيات ومراقبته.

I. شروط التمويل العمومي للجمعيات

يهدف وضع شروط للتمويل العمومي للجمعيات إلى ضمان استخدام التمويل لتحقيق غايات متوافقة مع القوانين الجارية وخادمة للصالح المشترك إذ يستثني القانون تحقيق الأرباح من الأهداف التي ترمي الجمعية إلى تحقيقها.⁹

إنّ تناول شروط التمويل العمومي للجمعيات يحتم علينا تناولها: أولا من ناحية الهياكل العمومية، ثانيا من ناحية الجمعيات المستفيدة من التمويل العمومي.

⁶ الفصل 3 من المرسوم عدد 88-2011

⁷ انظر الملحق عدد (الجدول عدد 5)

⁸ انظر الملحق عدد (الجدول عدد 5)

⁹ الفصل 2 من المرسوم عدد 88-2011.

1.1. من ناحية الهياكل العموميّة

في هذا الخصوص، لا بدّ من طرح ثلاثة أسئلة :

- ما هي الهياكل العموميّة التي تستهدفها النصوص القانونيّة الجاري العمل بها؟
- ما هو التحميل الموازي المتعلّق بالاعتمادات المخصّصة للمنع يمكن إسنادها إلى الجمعيات؟
- ما هي القواعد المعتمدة للوقاية من تعارض المصالح؟

1.1.1. الصّفة القانونيّة للهياكل العموميّة

السؤال الأوّل المطروح يتمثّل في معرفة الهياكل العموميّة المعنية.

يستنتج من الفصل 2 من الأمر عدد 5183-2013 بتاريخ 18 نوفمبر 2013، الذي يضبط معايير وإجراءات وشروط إسناد التمويل العمومي للجمعيات أنّ الهياكل العموميّة قد تكتسي إمّا صفة الشخصية المعنويّة الخاضعة إلى القانون العام أو إلى القانون الخاصّ. إذ يتبنّى هذا الفصل مفهومًا واسعًا للأشخاص المعنويين المتمتّعين بحقّ تمويل الجمعيات فيشمل الدّولة، والجماعات المحليّة، والمؤسسات العموميّة ذات الصّبغة الإداريّة، المنشآت العموميّة والشّركات التي تتجاوز فيها المساهمات العموميّة 34 % من رأس المال أو منشآت ذات أغلبيّة عموميّة.

لنذكر في هذا السياق، بأنّ الفصل 8 من قانون غرة فيفري 1989 المتعلّق بالمساهمات والمؤسسات والمنشآت العموميّة¹⁰ يعتبر بمثابة المنشآت العموميّة، المؤسسات العموميّة ذات الصبغة غير الإداريّة التي تُضبط قائمتها بأمر¹¹، والشركات التي تمتلك الدّولة رأس مالها كليًا، وكذلك الشركات التي تمتلك الدّولة أو الجماعات المحليّة أو المؤسسات العموميّة أو الشّركات التي تمتلك الدّولة رأس مالها كليًا، أكثر من 50 % من رأس مالها كلّ بمفرده أو بالاشتراك. وعليه نلاحظ أنّ هذه القائمة أوسع من تلك التي قدّمها القانون عدد 154-59 المؤرّخ في 7 نوفمبر 1959 الخاصّ بالجمعيات (الذي ألغاه المرسوم عدد 88-2011 بتاريخ 24 سبتمبر 2011 المنظّم للجمعيات) والذي تبنّى تعريفًا مضيّقًا للهياكل العموميّة المعنية، عندما لم يستهدف سوى الدّولة والجماعات المحليّة والمنشآت العموميّة ذات الصبغة الإداريّة، كهياكل عموميّة يحقّ لها تمويل الجمعيات¹².

وتعدّ البلديات في بعض الأحيان من أهمّ الممولين العموميين للجمعيات. من ذلك مثلاً بلدية طينة التي تسند إلى الجمعية التونسية لمكافحة الأمراض المنقولة جنسيا و السيدا الكائنة بولاية¹³ صفاقس و بصفة دوريّة منحة عموميّة قدرها 5000 دينار.¹⁴ في نفس الإطار يمكننا الإشارة إلى المنحة العموميّة التي أسندتها بلدية تونس إلى جمعية صوت الأصمّ التونسيّة في 2013 والتي تُقدّر بـ 1000 دينار.¹⁵ مع العلم و أنّه قد بلغ إجمالي اعتمادات المنح المسندة من البلديات للجمعيات لسنة 2013 ما قيمته 3.609.735 دينار.

¹⁰ كما نقحه و أكمله القانون عدد 94 - 102 بتاريخ غرة أوت 1994 و القانون عدد 96 - 74 بتاريخ 29 جويلية 1996 و القانون عدد 99 - 38 بتاريخ 3 ماي 1999 و القانون عدد 2001 - 33 بتاريخ 29 مارس 2001 و القانون عدد 2006 - 36 بتاريخ 12 جوان 2006 .

¹¹ أنظر إلى الأمر عدد 2004 - 2265 بتاريخ 27 سبتمبر 2004 الذي يضبط «قائمة المنشآت العمومية» ذات الصبغة غير الإدارية و «المعتبرة كمنشآت عمومية»، و إلى الأوامر التي نقحته و بالأخص الأمر عدد 2007 - 2560 بتاريخ 23 أكتوبر 2007.

¹² الفصل 9 من القانون عدد 59-154 بتاريخ 7 نوفمبر 1959 .

¹³ مصطلح «الولاية» يقابله في المشرق مصطلح «المحافظة».

¹⁴ انظر في هذا الصّدّد الملحق عدد VIII المتعلّق باللقاءات.

¹⁵ انظر في هذا الصّدّد الملحق عدد II

وتختلف قيمة المنح العمومية التي تسندھا البلديات للجمعيات حسب البلديات وحسب طبيعة نشاط الجمعيات المستفيدة. في هذا الإطار تمنح بلدية بن عروس للجمعيات الناشطة في القطاع الثقافي منح عمومية قدرها 310.000 دينار، أما تلك الناشطة في القطاع الاجتماعي فإن قيمة المنح العمومية المسندة إليها لا تتجاوز 83.000 دينار، وتُقدّر قيمة المنح العمومية التي تسندھا نفس البلدية للجمعيات الناشطة في المجال الرياضي بـ 190.000 دينار أما في مجال الطفولة فإن قيمة المنح العمومية تبلغ فقط 11.000 دينار.¹⁶

ويتخذ التمويل العمومي أشكالاً مختلفة: فقد يكون ذا صبغة مالية (وهو الشكل الأكثر شيوعاً) ويكون في شكل منح تُصرف للجمعيات وقد يكون التمويل العمومي للجمعيات في شكل تسهيلات في بعض المجالات كالنقل و مراكز الإيواء من ذلك مثلاً تقديم الشركة الوطنية للنقل بين المدن سعر مميّز عند استئجار الحافلات لجمعية السهم الرياضي برأس جبل (تقديم خصم يصل إلى حد 50 %).¹⁷ وأخيراً يمكن أن يكون التمويل في شكل مساعدات عينية كما هو الشأن بالنسبة لتمويل الاتحاد الوطني للضمان الاجتماعي (أكل، لباس...).

إنّ تطوّر اللامركزية وارتفاع عدد المؤسسات والمنشآت العمومية من العوامل التي تجعل الدّوات العمومية (غير الدّولة) من أهمّ الأطراف المتعاملة مع الجمعيات. ففي حين تبلغ، مثلاً، نسبة المنح الحكومية لجمعية السهم الرياضي برأس جبل 20% من جملة المنح العمومية المسندة إليها (حوالي 12.000 دينار) فإنّ نسبة المنح العمومية التي تمنحها المؤسسات العمومية لذات الجمعية تبلغ 60 % من جملة المنح العمومية المسندة إليها (حوالي 40.000 دينار).¹⁸

هذا فضلاً على تشريك البنوك العمومية والتي تُعتبر منشآت عمومية في عملية التمويل العمومي للجمعيات. من ذلك مثلاً، المساعدات العمومية الممنوحة من طرف البنك الوطني الفلاحي باسم الدّولة، إلى مجمع سيدي عمر بوحجلة.¹⁹

من الملاحظ أنّه إذا كان من السهل علينا، في تناولنا لمسألة التمويل العمومي للجمعيات، التّوصّل لمعرفة المبالغ التي منحتها الدّولة أو المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية أو البلديات لفائدة الجمعيات و ذلك بالرجوع إلى الوثائق المالية²⁰ و بالتالي احتساب مقدار التمويل العمومي فإنّه من العسير تحديد قيمة المساعدات الممنوحة من قبل الولايات أو المؤسسات العمومية ذات الصبغة غير الإدارية، وبشكل أعمّ من قبل المنشآت العمومية²¹ للجمعيات بصفة دقيقة و موثوق بها. حيث اتّضح لدينا بعد عمليّات التحقيق التي أجريناها، أنّ سلطات الإشراف لا تتوفّر لديها المعلومات والبيانات اللازمة. وحتى في مستوى المعهد الوطني للإحصاء لم يكن من الممكن أن نجد التقديرات المكمّمة التي طلبت بخصوص المساعدات.

¹⁶ انظر في هذا الصّدّد الملحق عدد VIII المتعلّق باللقاءات.

¹⁷ انظر المرجع السابق

¹⁸ انظر المرجع السابق

¹⁹ انظر المرجع السابق

²⁰ بالنسبة لسنة 2013 خُصّصت الجماعات المحليّة (خاصة البلديات) ما يعادل 3.375.125 دينار (انظر على سبيل المثال إلى الجدول رقم 4 المدرج في الملحق V الذي يحدّد مقدار المنح المسندة من قبل الجماعات المحلية إلى الجمعيات بعنوان سنة 2013). في المقابل، خُصّصت الدّولة بعنوان نفس السّنة بمبلغ 95.877.000 دينار (انظر إلى الجدول رقم 5 المدرج في الملحق VI الذي يتضمن المنح المسندة من قبل الدولة إلى الجمعيات).

²¹ عبارة المنشآت العمومية تترجم إلى الفرنسية بعبارة entreprises publiques

2.1.I التّحميل الموازي للاعتمادات الممنوحة للجمعيات

إنّ المساعدات الممنوحة من قبل الدولة تسجّل ضمن تبويب الميزانية²² بالجزء الثالث من العنوان الأول المعنون : « التدخّلات العموميّة » ، وبالأخصّ بالفقرة 08 من الفصل 03.302 المعنون « المساعدات الممنوحة إلى الجمعيات وإلى المنظمات ذات الصّبغة الاجتماعية ».²³

يكون من المجدي كذلك أن نذكر بأن نفس التّحميل يوجد كذلك في تبويب ميزانية المؤسسات العموميّة ذات الصّبغة الإداريّة والملحقة ميزانيّتها ترتيباً بالميزانية العامّة للدولة.

نفس الشيء بالنّسبة إلى التّحميل الموازي للمساعدات الممنوحة من قبل الجماعات المحليّة إلى الجمعيات. فهذه المنح مسجّلة في القسم الثالث المعنون : « التدخّلات العموميّة » ، وبصفة أدقّ تسحب الاعتمادات على حساب الفقرة 08 من الفصل 03.302، على غرار الميزان العام للدولة²⁴.

وفي الواقع بإمكاننا أن نلاحظ أن اعتمادات مسندة من قبل الجماعات المحلية للجمعيات يمكن أن تُسحب كذلك على حساب فقرات أخرى مثل الفقرة 07 من الفصل 03.305 الذي يتعلّق من ناحيته بالمساعدات في مجالات الاقتصاد والشباب والطّفولة والمُعنون « مساعدات لفائدة اللّجان والجمعيات والمنظّمات الثقافيّة »²⁵ وكذلك وفق الفقرة 09 من الفصل 03.310 الذي يتعلّق بالتعاون مع الجماعات المحليّة وهياكل أخرى والمعنون : « التعاون مع هياكل أخرى ».²⁶

3.1.I الوقاية من تضارب المصالح

إنّ مشاركة الأعوان العموميّون التّابعين إلى الأجهزة العموميّة المذكورة أعلاه في المداولات الخاصّة بإسناد مساعدات لفائدة جمعيّة معيّنة هم منخرطون فيها قد تجعل من التمويل العموميّ في حدّ ذاته مشوباً بالتّحيّز و الرّبائيّة. و لتفادي إشكال تضارب المصالح أحدث الأمر عدد 5183-2013 لجنة تقنية داخل كل هيكل عموميّ، مكلفة حسب الفصل 10 من نفس الأمر بـ : « النّظر في مطالب الحصول على التمويل العموميّ بما في ذلك الطلبات المباشرة وتقييمها والبت فيها وتحديد مبلغ التمويل العمومي الذي يمكن إسناده ».

و يُضاف فقط أنّ اللّجنة المذكورة أعلاه تتركّب حسب نفس الفصل من « رئيس الهيكل العموميّ أو من ينوبه بصفة رئيس وممثلين عن الإدارات المعنية التابعة للهيكل العمومي وممثل عن سلطة الإشراف ومراقب المصاريف العمومية بصفة أعضاء. يعوّض مراقب المصاريف العمومية بمراقب الدولة بالنسبة للجنة الفنية المحدثة على مستوى المؤسسات التي لا تكتسي صبغة إدارية والمنشآت العمومية.

²² الدولة كما ضبطها الأمر عدد 529-99 بتاريخ 8 مارس 1999، المأخوذ هو نفسه كتطبيق للقانون الأساسي عدد 53-67 بتاريخ 8 ديسمبر 1967 المُخصّص للميزانية

²³ الرائد الرسمي للجمهورية التّونسيّة عدد 23 بتاريخ 19 مارس 1999 ، ص 392 ، (أنظر إلى الملحق I).

²⁴ أنظر إلى توزيع المنح المسندة من قبل بلدية تونس إلى الجمعيات بعنوان سنة 2013 (الجدول رقم 1 المدرج في الملحق II) و كذلك المنح المسندة من قبل البلديات بعنوان سنة 2013 (الملحق II).

²⁵ انظر إلى القرار الوزاري المشترك بين وزير الداخلية ووزير المالية بتاريخ 31 مارس 2008 الذي يضبط تصنيف الخطوط المالية لموازنة البلديات (الجدول رقم 3 المدرج في الملحق III) .

²⁶ انظر إلى القرار الوزاري المشترك بين وزير الداخلية و وزير المالية بتاريخ 31 مارس 2008 الذي يضبط تبويب الخطوط المالية لموازنة البلديات (الجدول رقم 4 المدرج في الملحق IV)

وبالنسبة للشركات ذات المساهمات العمومية بنسبة تفوق 34 % من رأس مالها تتركب اللجنة الفنية من رئيس الهيكل أو من ينوبه بصفة رئيس وممثل عن مجلس الإدارة وممثل عن المصلحة المكلفة بالعمل الاجتماعي بالشركة وممثل عن المنشأة الأم. وبالنسبة للشركات ذات الأغلبية العمومية تتركب اللجنة الفنية من رئيس الهيكل أو من ينوبه بصفة رئيس وممثل عن المنشأة العمومية وممثل عن المصلحة المكلفة بالعمل الاجتماعي بالشركة».

إنّ ما نعييه على الأمر عدد 5183-2013 هو غياب منع صريح لمشاركة الأعوان العموميّون الذين لهم مصلحة شخصية في المداولات المتعلقة بإسناد الجمعيات تمويل عمومي. كما لم ينصّ الأمر المذكور عن النتائج المترتبة عن وجود حالة من حالات تضارب المصالح أي عبارة أدقّ تأثير تضارب المصالح على موقف الهيكل العموميّ من التمويل العموميّ في حدّ ذاته.

كان بالإمكان أن يتبنّى المشرّع التونسيّ في هذا الأمر نفس الحلّ المنصوص عليه بالفصل عدد 24 من القانون الأساسي عدد 33 الخاصّ بالبلديات، بتاريخ 14 ماي 1975 وهو فصل ينصّ على أنّه في صورة ما إذا كانت لبعض الأعضاء من المجلس البلدي مصلحة شخصية²⁷ مقترنة بموضوع مداولة قد شاركوا فيها، فإنّ الوالي يعلن بحض إرادته أو بطلب من كلّ صاحب منفعة، إلغاء تلك المداولة بأمر معلّل. تبني مثل هذا الحلّ من شأنه أن يسمح بإلغاء قرار منح التمويل العموميّ المترتب عن المداولات التي شارك فيها الأعوان العموميّين الذين تربطهم بالجمعية المستفيدة مصالح شخصية.

كما نعيب على الأمر عدد 5183-2013 غياب تمثيل حقيقيّ لمنظمات المجتمع المدنيّ ضمن أشغال اللجان التقنيّة رغم أهميّة مثل هذه المشاركة باعتبارها حصنا ضدّ المحسوبيّة و ضمانا للشفافيّة.²⁸

2.I من ناحية الجمعية المستفيدة من التمويل العمومي

1.2.I الأهلية القانونية للجمعيات المتمتعة بالتمويل العمومي

لا يمكن أن تتمتع بالتمويل العمومي إلا الجمعية المنشأة بصفة قانونيّة. هذا ما يستخلص من الفصل 6 من الأمر 5183-2013 بتاريخ 18 نوفمبر 2013 الذي ينصّ على ما يلي : «على كلّ جمعية راغبة في الحصول على تمويل عمومي أن تحترم في تكوينها (...) أحكام المرسوم عدد 88-2011 بتاريخ 24 سبتمبر 2011 المتعلّق بتنظيم الجمعيات (...)».

يعني هذا أنّ كلّ تنزيل للأموال العموميّة لفائدة جمعية أحدثت بفعل الواقع، يُعتبر غير شرعي. ممّا يعني بالضرورة أنّه يجب على الإدارة العموميّة أن تتأكّد من قانونيّة نشأة الجمعية (أي نشأتها طبقا للقانون) التي ترغب في تمويلها.

2.2.I احترام مبادئ الشفافيّة والديمقراطيّة في التصرف الإداري والمالي للجمعيات.

يُشترط في الجمعية الراغبة في الحصول على تمويل عموميّ اعتماد مبادئ الديمقراطيّة و الشفافيّة في تسييرها الإداري و المالي.²⁹ يقتصر احترام الديمقراطيّة في التسيير الإداري للجمعيات حسب الأمر عدد 5183-2013 في تسييرها من خلال هياكل منتخبة. إلّا أنّه رغم أهميّة الانتخاب فإنّه غير كاف لتحقيق ديمقراطيّة حقيقيّة داخل الهياكل المسيّرة للجمعيات إذ ما نعييه على هذا الأمر هو سكوتة عن شروط التسيير الداخلي للجمعية و بالتدقيق مسألة طرق اتّخاذ القرارات. فما نعييه حقيقة على الأمر

²⁷ أو يكون مشاركا في الاجتماع المذكور لحساب طرف ثالث له مصلحة متصلة بنفس الموضوع.

²⁸ انظر تقرير المركز الدولي لقوانين منظمات المجتمع المدني (ICNL)، ص 7.

²⁹ انظر الفصل 3 من المرسوم 88-2011 و الفصل 6 من الأمر عدد 5183-2013

المذكور هو غياب أحكام تتعلق من جهة بتقاسم سلطة اتخاذ القرار داخل الهياكل المسيرة للجمعيات و من جهة أخرى بعدم تنظيمها على مبادئ الاستشارة.

و بخصوص مبدأ الشفافية، يُعد احترامه من قبل الجمعيات كباقي الدّوات، عمومية كانت أم خاصة، أمراً إجبارياً لا مفرّ منه. وشفافية الجمعيات في معناها الواسع تشمل كلّ أوجه إدارة النشاط الجمعياتي. و يتمّ التّثبت من مدى تقيّد الجمعية المستفيدة من التمويل العمومي بمبدأ الشفافية في التسيير المالي، حسب الأمر عدد 5183-2013، من خلال جملة من التقارير التي يجب أن تكون مُرفقة بمطلب الحصول على تمويل عموميّ تتمثل حسب الفصل 7 من الأمر المذكور في تقرير مراقب أو مراقبي الحسابات مؤشّر عليه للسنة السابقة كتاريخ تقديم المطلب بالنسبة للجمعيات التي تتجاوز مواردها مائة ألف دينار، آخر تقرير موجه إلى دائرة المحاسبات بالنسبة للجمعيات التي سبق و أن تحصّلت على تمويل عموميّ و آخر تقرير أدبيّ و ماليّ مصادق عليه من الجلسة العامة. فالفصل المذكور يضع قائمة في الوثائق المالية³⁰ التي يتعيّن اطلاع الجهات المعنية عليها. و غياب أحدها يعني رفض مطلب التمويل العموميّ. وهو ما يفسّر رفض وزارة المرأة، بعد صدور الامر المشار إليه أعلاه، إلى 90 % من المطالب المقدمة إليها من الجمعيات للتمنّع بالتمويل العموميّ و من بين أسباب الرّفص نذكر عدم تقديم الجمعية للتقرير الأدبيّ و الماليّ.

إنّ الأمر عدد 5183-2013 و إن فرض على الجمعيات احترام مبدأ الشفافية للحصول على تمويل عموميّ فإنّه كان منقوصا فيما يتعلّق بالتصرّف في التمويل العموميّ ذاته. لا نجد في النصّ القانوني المذكور ما يفرض على الجمعيات التقيّد باحترام الشفافية عند التصرّف في المنح العمومية.

II. إجراءات التمويل العمومي للجمعيات

لكي تتمنّع الجمعية بتمويل عمومي عليها أن:

- تكون قد أنشئت بصفة قانونية، وفق المرسوم عدد 2011-88 بتاريخ 24 سبتمبر 2011 المنظم للجمعيات.
 - تمارس نشاطا ذا مصلحة عامة. بمعنى أن لا يكون الهدف من نشاطها تحقيق أرباح.
 - أن تبتعد في قانونها الأساسي وبلاغاتها وبرامجها أو أنشطتها عن كل تحريض على العنف والكراهية واللاتسامح والتمييز القائم على الدين أو الجنس أو الجهة. ولنا في رابطات حماية الثورة التي تمّ حلّها قضائياً أحسن دليل على ذلك.
- فقراءة الأمر عدد 5183-2013 بتاريخ 18 نوفمبر 2013 الذي يضبط معايير وإجراءات وشروط إسناد التمويل العمومي للجمعيات تسمح لنا بالتمييز بين الإجراءات العامة من ناحية والإجراءات الخصوصية أي المتعلقة بكلّ صنف من التمويل العمومي من ناحية أخرى.

II.1 الإجراءات العامة

الجمعية الراغبة في الحصول على تمويل عمومي مطالبة بتقديم مطلب. وعلى هذا المطلب أن يرفق بالوثائق التالية ، طبقا للفصل 7 من الأمر عدد 5183-2013 بتاريخ 18 نوفمبر 2013 المذكور أعلاه :

³⁰ تترجم بالفرنسية بعبارة: «documents financiers»

- النظام الأساسي للجمعية ونسخة من إعلان تكوين الجمعية بصورة قانونية وقائمة في مسيرتها والوثائق المثبتة لمؤهلاتهم.
- قائمة فروعها ومكاتبها الجهوية إن وجدت وأسماء مسيرتها.
- تقرير مراقب أو مراقبي الحسابات مؤشر عليه للسنة السابقة لتاريخ تقديم المطلب بالنسبة للجمعيات التي تتجاوز مواردها السنوية مائة ألف (100.000) دينار.
- نسخة من آخر تقرير موجه إلى دائرة المحاسبات بالنسبة للجمعيات المتحصلة على تمويل عمومي سابق تطبيقاً لأحكام الفصل 44 من المرسوم عدد 88 لسنة 2011 المشار إليه أعلاه.
- آخر تقرير أدبي ومالي مصادق عليه من قبل الجلسة العامة.
- نسخة من سجل النشاطات والمشاريع وسجل المساعدات والتبرعات والهبات والوصايا المنصوص عليهما بالفصل 40 من المرسوم عدد 88 لسنة 2011 المشار إليه أعلاه.
- نسخة من آخر محضر جلسة انتخابية لهيكل تسيير الجمعية.
- الوثائق المثبتة لسلامة وضعية الجمعية تجاه إدارة الجباية والصناديق الاجتماعية.
- الوثائق المثبتة لتقيد الجمعية بمقتضيات الفصل 41 من المرسوم عدد 88 لسنة 2011 المتعلقة بتنظيم الجمعيات، في صورة تلقيها لهبات أو تبرعات أو مساعدات أجنبية.
- وثيقة التزام تسحب من إدارة الهيكل العمومي المعني، ويتم التعريف بالإمضاء عليها، وتتضمن الالتزام بإرجاع مبلغ التمويل العمومي في صورة الحصول على تمويل موازي من هيكل عمومي آخر بعنوان نفس المشروع أو نفس النشاط.

II.2. الإجراءات الخاصة بكل شكل من أشكال التمويل العمومي للجمعيات

ينبغي أن يميز بين الإجراءات المخصصة للتمويل العمومي المسند للجمعيات في إطار الطلبات المباشرة من ناحية، و بين الإجراءات المخصصة للتمويل العمومي الممنوح للجمعيات في إطار دعوة للترشح أو اتفاقية شراكة، من ناحية أخرى.

II.2.1. الإجراءات الخاصة بالتمويل العمومي المسند للجمعيات في إطار الطلبات المباشرة

حسب الأمر عدد 5183-2013 المذكور أعلاه، على الجمعية الراغبة في الحصول على تمويل عمومي في إطار طلبات مباشرة، أن:

- تقدّم تقريراً مفصلاً حول مواردها.
- تدقيق أوجه استعمال التمويل العمومي المطلوب.

II.2. الإجراءات الخاصّة بالتمويل العمومي الممنوح في إطار دعوة للترشح أو اتفاقية شراكة³¹

لقد ضُبِطت هذه الإجراءات بالفصل 9 من الأمر عدد 5183-2013 بتاريخ 18 نوفمبر 2013 الذي يطالب الجمعية بأن تُمَدّ الهيكل العمومي بالمعطيات التالية:

- دراسة اقتصادية للمشروع، بما في ذلك المتطلبات المادية والمالية لإنجازه.
- رزنامة التنفيذ وتكلفة كلّ مرحلة.
- هيكل تمويل المشروع بما في ذلك حجم المساعدة المطلوبة ونسبة التمويل الذاتي للجمعية.
- التّمنّي المقترح لإنجاز المشروع والنتائج الكمية والنوعية المرتقبة من انجازه.
- السيرة الذاتية لأعضاء الفريق الذي سيشرف على تنفيذ المشروع الذي من أجله ستُمنح المنحة العموميّة.³²

من شأن هذه الوثائق إضفاء أكثر شفافيّة على مطلب التّمويل العموميّ و حتّى يكون الهيكل العموميّ على علم و دراية بمآل الأموال العموميّة خاصّة و أنّ هذا الأخير ملزم بتقديم تقارير في هذا الشأن لهياكل الرّقابة و على رأسها دائرة المحاسبات.

III. تغيّر أوجه التّمويل العموميّ للجمعيات

لقد تجسّم إصلاح الإطار القانوني للجمعيات بتغيير عميق في طبيعة التمويل العمومي للجمعيات، فعلاوة على الطّلب المباشر، أدرج الأمر عدد 5183-2013 بتاريخ 18 نوفمبر 2013 الدّعوة إلى التّرشح وكذلك اتّفاقيّة الشراكة لإسناد الأموال العموميّة لفائدة الجمعيات.

III.1. الدّعوة إلى التّرشح

تنطلق هذه الدعوة من قبل الهيكل العمومي في إطار إنجاز مشروع محدّد. ويتعيّن على الهيكل العمومي أن يحترم، عند الدّعوة إلى التّرشح، مبادئ المساواة والمنافسة والشفافيّة (الفصل 13). و تُنشر الدّعوة للتّرشح «بوسائل الإعلام المكتوبة عشرون يوما على الأقلّ من تاريخ فتح باب التّرشحات من قبل الهيكل العموميّ المعني و بالموقع الالكتروني الخاصّ به إن وُجد» (الفصل 14).

وتجدر الإشارة هنا إلى أنّه من الصّروريّ التّמיד في آجال المشاركة في طلبات التّرشح عند تشريك الجمعيات في تلبية الطّلبات العموميّة (الدّعوة إلى التّرشح). مع الحرص على تكريس حقّ الاعتراض واستئناف القرار الصادر عن الجهات المسؤولة على قرار التّمويل على أن يكون أيضا قرار الرّفص معلّلا.

ويضبط كلّ من الفصلين 13 و 14 إجراءات إسناد الأموال العموميّة في إطار الدعوة إلى التّرشح. بحيث يسمح هذا الإجراء للجمعية بالنشاط لا فقط في إطار مبادرة خاصّة وإمّا كذلك لحساب أو خدمة شخصيّة عموميّة قصد إنجاز مشروع قد لا

³¹ الدّعوة للتّرشح و اتّفاقيّة الشراكة هما طريقتان مختلفتان للتّمويل العموميّ.

³² من شأن الوثائق المتعلقة بالسيرة الذاتية أن تمكّن الهياكل العموميّة من التّثبت من خبرة و قدرة أعضاء الفريق المكلف بتنفيذ المشروع على تنفيذ هذا الأخير.

تكون له أحيانا أية علاقة بمشروعها الأصلي. وهو ما من شأنه أن يحدّ من دور الجمعيات وحرّيتها ليُجعل منها مجرد أداة لتنفيذ السياسة العامة للذوات العمومية و بالتالي يعرقل من قدرتها على استنباط المشاريع و الحلول خاصّة فيما يتعلّق بالمسائل الاجتماعية.

2.III. اتفاقية الشراكة

حسب الفصل 16 من الأمر عدد 5183-2013، تُعرّف اتفاقية الشراكة على أنّها «عقد يُبرم لمدة أقصاها ثلاث سنوات يربط هيكلًا عموميا أو أكثر بجمعية أو أكثر ويكون بمبادرة من جمعية أو أكثر، لإنجاز مشاريع ذات مصلحة عامة تندرج ضمن أولويات الهيكل العمومي».³³ إنّ مثل هذا الترتيب سيسمح بتوطيد العلاقات التعاقدية التشاركية مع السلطات العمومية علما و أنّ الشراكة بين الدولة والجمعيات - وهي تعود إلى الفترة الاستعمارية - كانت قائمة في ميادين التعاون الدولي وبالأخص في ميدان الوقاية الصحية، على غرار الوقاية من الأمراض المنقولة جنسياً وبالأخص مرض فقدان المناعة المكتسبة.

هكذا اختارت الدولة التونسية بأن تؤدّي دور «الشريك الوسيط» بين المنظمة العالمية للصحة من ناحية والجمعيات النشطة في هذا المجال من ناحية أخرى. فالشراكة بين الجمعيات والدولة غايتها تفعيل استراتيجيّة شاملة لمكافحة هذه الأمر «³⁴. فبفضل الأمر عدد 5183-2013 الذي قدّم إطارا قانونيا لممارسة قديمة، أُضيف إلى بقية الحالات الأخرى المعروفة في القانون التونسي مثالا جديدا لتطبيق عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

IV. مراقبة ومتابعة التمويل العمومي للجمعيات

باعتبارها نتيجة مباشرة لشروط التمويل العمومي للجمعيات، تُمكن المراقبة الهيكل العمومي من التأكد من الاستعمال الجيد لأمواله.

ثلاثة نصوص قانونية تنظّم هذه المسألة:

- المرسوم عدد 88-2011 بتاريخ 24 سبتمبر 2011 المنظم للجمعيات
- الأمر عدد 5183-2013 بتاريخ 18 نوفمبر 2013 الذي يضبط معايير وإجراءات وشروط إسناد التمويل العمومي للجمعيات.
- الأمر عدد 630-82 بتاريخ 30 مارس 1982 الذي يضبط طرق مراقبة الجمعيات ذات الصبغة الاجتماعية والمتمتعة بمنح الدولة والجماعات العمومية.

لقد وقع إقرار مبدأ الرقابة على الجمعيات المتمتعة بالتمويل العمومي في معناه الواسع. بعبارة أخرى، وقع إقرار صلاحيات واسعة لمختلف سلطات المراقبة (دائرة المحاسبات و التفقّدات العامة) على التمويل العمومي للجمعيات.

³³ في فترة الاستعمار الفرنسي « أُسست جمعية مسماة اللجنة الفرنسية التونسية للتضامن ، بالتعاون مع الإقامة العامة الفرنسية في أفريل 1947 ، قصد مساعدة ضحايا المجاعة التي استفحلت بسبب الجفاف ولمنافسة مبادرة لجنة العمل والتضامن ضدّ الجوع التي تأسست إثر نداء الحزب الشيوعي التونسي . وقد شرعت الإدارة الاستعمارية في تمويل العمل المتفق عليه بجمعية الشريكة. فقد أسندت إليها هكذا منحة تمّ الحصول عليها بفضل اكتتاب قرض على الموظفين وكذلك بفضل زيادة في تعريفات الدخول إلى بعض العروض». ورد عند بليش (فاضل) : «الشراكة بين الإدارات العمومية والجمعيات» ضمن تغيرات العلاقة بين الإدارة ومنظورها ، وقائع الندوة المنظمة يومي 11 و12 ماي 2000 بكلية الحقوق والعلوم السياسية بتونس. مجموعة منتدى الحقوقين ، رقم -10 تونس 2002. ص.233-234.

³⁴ بليش فاضل. نفس المرجع ، ص.235.

فيما يتعلّق بدائرة المحاسبات فإنّها مدعّوة حسب الفصل 7 من القانون عدد 68-6 بتاريخ 8 مارس 1968 الذي ينظّم هذه الدائرة³⁵ إلى تقدير « نتائج المساعدة الاقتصادية أو المالية مهما كان شكلها، التي تمنحها الهيئات المنصوص عليها بالفصل 3 من هذا القانون للجمعيات والتعاونيات والمؤسسات والهيئات الخاصة مهما كانت تسميتها ».

عدّد الفصل 3 من القانون عدد 68-8 بتاريخ 8 مارس 1968 المذكور أعلاه، والمنقح بالقانون الأساسي عدد 2008-3 بتاريخ 29 جانفي 2008، الهياكل العمومية التي تخضع حساباتها وتصرفها المالي إلى مراقبة دائرة المحاسبات والتي تتمثّل في: الدولة والجماعات المحليّة والمؤسسات العموميّة الملحقّة ميزانيّتها ترتيباً بميزانيّة الدولة³⁶، « و المؤسسات العموميّة ذات الصبغة الإداريّة و المنشآت العموميّة و كذلك كلّ الهياكل مهما كانت تسمياتها و التي تمتلك فيها الدولة أو الجماعات المحليّة بصفة مباشرة أو غير مباشرة مساهمة في رأس مالها ».

وفيما يخصّ صلاحيّات هياكل المراقبة العامّة (يتعلّق الأمر بهياكل المراقبة العامّة للمصالح العموميّة والمراقبة العامّة للماليّة والمراقبة العامّة لأموال الدولة)، فإنّها لا تقتصر على التعريف القانوني للتمويل العمومي المنصوص عليه في الفصل 2 من الأمر عدد 2013-5183، ولكنّها تتعلّق بكلّ التصرف في التمويل العموميّ المسند.

فبإمكاننا مثلاً أن نذكر الفصل الأوّل من الأمر عدد 2000-2886 بتاريخ 7 ديسمبر 2000 الذي ينظّم المراقبة العامّة للماليّة وطرق اشتغالها والذي ينصّ على أنّ الجهاز المذكور يمارس: « تحت السلطة المباشرة للوزير المكلف بالماليّة مهامّ مراقبة تخصّ الصرفّ وحسابات مختلف المصالح والجماعات والمنشآت العموميّة والمؤسسات العموميّة أو ذات مشاركة عموميّة وكذلك الجمعيات والمجمّعات المهنيّة والتعاضديّات والتعاونيات وكل هيكل آخر متمتع بصفة مباشرة أو غير مباشرة بمنح أو دعم الدولة أو الجماعات الجهويّة والمحليّة ».

والقراءة المزدوجة للمرسوم عدد 88-2011 وكذلك الأمر عدد 2013-5183 تسمح باستخلاص الاستنتاجات التالية:

- الحرص على تحسين الشفافيّة المحاسبيّة و الماليّة عند الجمعيات المستفيدة من التمويل العمومي، وذلك من خلال تدعيم الإطار المحاسبي للجمعيات (توضيح الواجبات المحاسبيّة والماليّة للجمعيات). وتجدر الملاحظة في هذا الإطار بأن الجمعيات مدعّوة، عند ضبط حساباتها، إلى احترام منظومة المحاسبة الخاصّة بالمنشآت التي نصّ عليها قانون 96-112 بتاريخ 30 ديسمبر 1996 المتعلّق بنظام محاسبة المؤسسات. علماً و أنّ معايير محاسبة الجمعيات تُضبط بقرار من وزير الماليّة.

ففي إطار الحرص على الشفافيّة والنزاهة، تُدعى الجمعيات إلى ضبط أربعة سجلات تسمح بالنفاذ إلى وصف دقيق لأنشطتها وإمكانيّاتها:

1- سجل للأعضاء

2- سجل للمداورات

³⁵ القانون عدد 8-68 بتاريخ 8 مارس 1968 المنظّم لدائرة المحاسبات الذي تمّ تنقيحه وإتمامه بالقانون رقم 17-70 بتاريخ 20 أبريل 1970 والقانون الأساسي عدد 9082 بتاريخ 29 أكتوبر 1990 والقانون الأساسي عدد 75-2001 بتاريخ 17 جويلية 2001 والقانون الأساسي عدد 3-2008 بتاريخ 29 جانفي 2008.

³⁶ تترجم هذه العبارة بالفرنسيّة إلى : « Budget rattaché pour ordre au budget général de l'Etat »

3- سجل للأنشطة والمشاريع

4- سجل للمساعدات والهبات والتبرعات والوصايا.

- المراقبة والتثبت من حسابات الجمعيات موكولة إلى مراقب حسابات وفق معايير تضبطها هيئة الخبراء المحاسبين للبلاد التونسية ، طبقا للفصل 39 من المرسوم عدد 88-2011 بتاريخ 24 سبتمبر 2011 الخاص بالجمعيات. ولكن تطابق حسابات الجمعيات مع النظام المحاسبي للمؤسسات يطرح صعوبات تؤثر بصفة مباشرة في جودة ونجاعة المراقبة التي يجريها مراقب الحسابات.

- غياب مراقبة مسبقة ، وهذا ما يبرر غياب قائمة دقيقة في الجمعيات المتمتعة بالمساعدات العمومية.

- تنوع أهداف المراقبة : انتظام الحسابات ، وجودة التصرف ونجاعة التدخل العمومي (بالنسبة إلى هذا الشكل الأخير ، يتعلق الأمر بمراقبة نجاعة المساعدات العمومية وذلك من خلال تقييم وسائل وأغراض ونتائج التدخل العمومي).

لقد تبين لنا من جملة اللقاءات التي وقع إجراؤها ضعف الرقابة على الجمعيات وخاصة فقدانها للجدوى و الفاعلية، ذلك أن الرقابة تتم على مستويين اثنين:

1- إبان عرض التقرير المالي و الأدبي للجمعية: لا يمكن للجهة المانحة إجراء مراقبة ناجعة و فعالة

بالاقتصار على ما يتم تقديمه من قبل الجمعية. بالإضافة إلى ذلك، و في حالة وجود تجاوزات، تكون العقوبة هي عدم تجديد المنحة عوض أن تقوم سلطة الإشراف بالتبعية القانونية.

2- فيما يخص دائرة المحاسبات: تبدو الدائرة عاجزة عن القيام بمراقبة شاملة و دقيقة إما عند الاطلاع

على التقرير المالي أو عند إجراء المراقبة اللاحقة.³⁷

لندكر إلى جانب هذا، بأن صعوبة «مراقبة الجمعيات المدعومة تقتزن بضرورة الملاءمة بين عنصرين متناقضين: من ناحية أولى الوضع القانوني الليبرالي للجمعيات وما يسمح به ذلك من مرونة في التصرف، ومن ناحية ثانية المصدر العمومي للموارد ومتطلبات الصرامة التي يفرضها».³⁸

إن متطلبات التصرف العمومي الجديد ستدعو الأشخاص العموميين إلى تكملة مجهودات دعم الإطار القانوني والمحاسبي للقطاع الجمعياتي بتحسين التحكم في المساعدات العمومية المرتقبة وتقييمها.

إن تدعيم الرقابة الخارجية، سواء كانت إدارية أو قضائية، على التمويل العمومي للجمعيات يضمن حسن التصرف في الأموال العمومية و بالتحديد تلك التي تصرف في شكل منح عمومية، و كذلك تفادي كل تصرف مشبوه للأموال العمومية. و لضمان رقابة خارجية ناجعة، يتعين على كل من الدوات العمومية المانحة و الجمعيات المستفيدة من التمويل العمومي تفعيل الرقابة الداخلية و تدعيمها و الاقتداء بقواعد التصرف الرشيد.

إن الوضع الاقتصادي الصعب الذي تعيشه تونس منذ 14 جانفي 2011 و تفاقم العجز الموازي يتطلب من الجميع و خاصة

³⁷ انظر الملحق عدد VIII المتعلق باللقاءات.

³⁸ لامارك (دانيال) : «مراقبة الجمعيات المدعومة» ورد في المجلة الفرنسية للمالية العمومية ، 1988، ص.116.

الدّوات العموميّة حسن التّصرّف في الأموال العموميّة و اعتماد سياسة تقشّف و هو ما من شأنه أن يؤثّر في حجم الاعتمادات المخصّصة لتمويل الجمعيات. من ذلك مثلاً في حين كانت الاعتمادات التي خصّصتها وزارة حقوق الإنسان و العدالة الانتقاليّة لفائدة جمعيات علميّة 10.000 دينار بعنوان ميزانيّة 2012 فإنّها لم تخصّص لها اعتمادات بعنوان ميزانيّة 2013.³⁹ نفس الشيء بالنسبة لوزارة الشؤون الاجتماعيّة التي لم تخصّص اعتمادات لفائدة جمعية أعوان الخدمة الاجتماعيّة في حين أنّ نفس الوزارة خصّصت لهذه الأخيرة اعتمادات بقيمة 12.000 دينار بعنوان ميزانيّة 2012.⁴⁰

دراسة مثال الاتحاد التونسي للتضامن الاجتماعي

الاتحاد التونسي للتضامن الاجتماعي هو جمعية خيريّة، إسعافيّة و اجتماعيّة. أنشئت سنة 1964، أي بعد سنوات قليلة من الاستقلال، من أجل دعم و معاضدة جهود الدولة في حلّ مختلف المشاكل الاجتماعيّة و الاقتصاديّة المتراكمة منذ فترة الاستعمار الفرنسي. و أنشئ الاتحاد التونسي للتضامن الاجتماعي، ككلّ الجمعيات، طبقاً للقانون عدد 59-154 الصادر في 7 نوفمبر 1959.

و في سنة 1988، و في إطار الإصلاح الشّامل لقطاع التضامن الاجتماعي، تمّ وضع نظام أساسي يضبط تنظيم الاتحاد التونسي للتضامن الاجتماعي في صيغة هيكل فيدرالي⁴¹ يتكوّن من جمعيات محليّة، و جامعات جهويّة، و رابطات وطنيّة مختصة من بين تلك التي قدّمت ترشّحها للانضمام للاتحاد ووافقت عليه هيئاته المديرية.

تتمثّل مهمّة الاتحاد في « تنمية شعور التضامن بين فئات المجتمع و إفراح مجال البذل لذوي البرّ و الإحسان و المساهمة في إرساء سياسة شاملة في ميدان التضامن الاجتماعي. و لهذا الغرض فهو يسعى بالخصوص إلى المساهمة في إعداد و تنفيذ الخطّة الوطنيّة في ميدان التضامن الاجتماعي و إلى متابعة و تقييم نشاط الجمعيات و الهياكل المنخرطة فيه و تأمين الرّقابة عليها».⁴²

تبلغ نسبة التّمول العمومي للاتحاد التونسي للتضامن الاجتماعي 96 % من ميزانيّته. فأغلب موارد الاتحاد متأتية إمّا من منح تسندّها كلّ من وزارة الشؤون الاجتماعيّة ووزارة المرأة أو من الاعتمادات المخصّصة للحساب الخاصّ للخزينة الوارد تحت تسمية «الصندوق الوطني للتضامن الاجتماعي».

أمّا فيما يتعلّق بموارده الذاتية، فإنّها لم تتجاوز في الفترة الممتدّة بين سنتي 2004 و 2008 نسبة 1% من مجموع موارده الماليّة.⁴³

والتّمول العمومي للاتحاد التونسي للتضامن الاجتماعي يتّخذ شكلين: إمّا أن يكون نقدياً أو عينياً.

يتمّ إسناد التّمول العمومي للاتحاد التونسي للتضامن الاجتماعي إمّا بصورة مباشرة من خلال إقرار الاعتمادات الميزانيّة و تحديد قيمة المنحة العموميّة، أو بشكل غير مباشر عن طريق إنشاء الصناديق الخاصّة للخزينة. و لنا في الصندوق الوطني

³⁹ انظر الملحق عدد VI

⁴⁰ انظر المرجع السابق

⁴¹ طبقاً للفصل 11 من القانون عدد 59 / 154 الصادر في 7 نوفمبر 1959.

⁴² انظر التقرير السنوي الخامس و العشرين لدارة المحاسبات لسنة 2009، ص 1

⁴³ المرجع السابق

للتضامن الإجتماعي (الذي يعرف بصندوق 26 / 26) أحسن مثال على ذلك.⁴⁴ إذ يقع تخصيص بعض موارد الصندوق الوطني للتضامن الاجتماعي من أجل تمويل الاتحاد التونسي للتضامن الاجتماعي و مختلف هياكله المحليّة.

وبالرّجوع إلى ميزانيّة وزارة الشؤون الاجتماعيّة لسنة 2014، نبيّن أنّه وقع تخصيص مبلغ قدره 7.000.000 دينار من أجل تمويل الاتحاد التونسي للتضامن الاجتماعي مع العلم و أنّه قد وقع تخصيص مبلغ 1.200.000 دينار من أجل تسيير الاتحاد و هياكله المحليّة.

من الملاحظ أنّ التصرّف في اعتمادات الصندوق الوطني للتضامن الاجتماعي يمكن من إنشاء نوع من الشراكة بين الإدارة العموميّة والجمعيات. ولكن الدولة التونسيّة ذهبت أكثر من ذلك فيما يتعلّق بالتصرّف غير المباشر في التمويل العمومي للاتحاد التونسي للتضامن الاجتماعي. فالدولة من خلال تمويل هذا الأخير، تشارك، من جهة، في تمويل الجمعيات المنضوية تحت راية الاتحاد، و من جهة أخرى في تمويل جمعيات ذات صبغة اجتماعيّة. وبالتدقيق في تقديرات نفقات ميزانيّة الشؤون الاجتماعيّة و بالتحديد الفصل 03.302 الوارد تحت عنوان «تدخلات في المجال الاجتماعي» من الفقرة 3 من العنوان الأوّل المتعلّقة «بالتدخلات العموميّة»، يتّضح لدينا أنّ مجموع المنح العموميّة التي سيستفيد منها الاتحاد التونسي للتضامن الاجتماعي تقدّر بـ: 39.833.000 دينار سيقع تخصيص مبلغ 600.000 دينار منها من أجل تمويل الجمعيات النشطة في الميدان الاجتماعي.

إنّ دراسة التصرّف في التمويل العمومي للاتحاد التونسي للتضامن الاجتماعي يظهر لنا هذا الأخير بمثابة جمعية تصرّف مشترك (association de cogestion) إذ تقوم الدولة من خلاله بالتصرّف في الأموال العموميّة الممنوحة لبعض الجمعيات النشطة في الميدان الاجتماعي.

في مثل هذه الوضعيات، سيُنظر إلى الاتحاد التونسي للتضامن الاجتماعي «كإدارة عموميّة» تساهم في تمويل الجمعيات و ليس كجمعية ممولة من طرف إدارة عموميّة. (Une association – relai de l'administration publique) و لقد خصّت دائرة المحاسبات الاتحاد التونسي للتضامن الاجتماعي بمهمّة رقابية و ذلك في مناسبتين:

- **الأوّل:** كانت سنة 1988 على إثر الإصلاح الشامل لقطاع التضامن الاجتماعي (التقرير السنوي الثامن لسنة 1989).⁴⁵

- **الثانية:** كانت سنة 2008، ولقد شملت المهمة الرقابية لدائرة المحاسبات الفترة الممتدة بين سنتي 2004 و 2008 و غطّت المصالح المركزيّة للاتحاد التونسي للتضامن الاجتماعي و الجامعات و اللجان الجهويّة بباجة.

مع العلم و أنّ دائرة المحاسبات لم تقم برقابة الاتحاد التونسي للتضامن الاجتماعي بعد 14 جانفي 2011 و خاصّة بعد صدور المرسوم عدد 88-2011 و الأمر عدد 5183-2013.

و في تقريرها السنوي لسنة 2009، أبرزت دائرة المحاسبات:

⁴⁴ أنشئ صندوق التضامن الاجتماعي بمقتضى القانون عدد 92-122 الصادر في 29 ديسمبر 1992 المتعلّق بقانون الماليّة لسنة 1993
⁴⁵ ناسف لعدم تحضّنا على التقرير السنوي الثامن لدائرة المحاسبات الذي كان من شأنه إثراء هذه الدراسة.

1. الضعف الهيكلي للاتحاد التونسي للتضامن الاجتماعي

لا يملك الاتحاد التونسي للتضامن الاجتماعي من الشكل الفيدرالي إلا الاسم، فإلى حدود سنة 2009 لم يتجاوز عدد الجمعيات الجهوية المنخرطة بالاتحاد 4 جمعيات و تتمثل في جامعات تونس، منوبة، سيدي بوزيد للتضامن الاجتماعي و جمعية التعاون الخيري بصفافس. هذا فضلا عن عدم إحداث أي رابطة وطنية مختصة و بقاء 20 لجنة جهوية خارج الاتحاد. و هو ما يعني غياب علاقة قانونية واضحة تربط الاتحاد بمختلف الهياكل الجهوية للتضامن الاجتماعي.⁴⁶ وهو ما يطرح مشكل شرعية تمويل الاتحاد لمختلف هذه الهياكل.

2. غياب رقابة داخلية حقيقية للاتحاد التونسي للتضامن الاجتماعي

لقد بينت دائرة المحاسبات في تقريرها السنوي لسنة 2009 عدم قيام الاتحاد التونسي للتضامن الاجتماعي بمراقبة الهياكل المحلية رغم أهمية دورها. فمنذ نشأته، لم تشمل الرقابة الداخلية للاتحاد⁴⁷ إلا هيكلين جهويين للتضامن و هما كل من جامعة تونس للتضامن الاجتماعي و جمعية التعاون الخيري بصفافس. و غياب الرقابة الداخلية يجعل من المستحيل معرفة حجم التمويل العمومي الممنوح لهذه الهياكل المحلية، من جهة، ومآل المنح العمومية، من جهة أخرى. بعبارة أخرى، لا يمكن معرفة أين وُظفت الهياكل المحلية الأموال العمومية التي مكّنها الاتحاد منها.

3. محدودية الرقابة الخارجية على الاتحاد التونسي للتضامن الاجتماعي

يخضع الاتحاد التونسي للتضامن الاجتماعي، كغيره من الجمعيات ذات الصبغة الاجتماعية، إلى رقابة خارجية تمارسها وزارة الشؤون الاجتماعية⁴⁸ عبر هياكلها الرقابية و خاصة التفتيش العامة التابعة لها. وتهدف هذه الرقابة، التي تشمل كل الهياكل التابعة للاتحاد، إلى مراقبة تصرف الجمعيات ذات الصبغة الاجتماعية في المنح العمومية التي تسند لها الهياكل العمومية. إلا أنه و رغم أهمية الرقابة الخارجية فقد لاحظت دائرة المحاسبات في تقريرها السنوي لسنة 2009 محدودية هذه الرقابة على الجامعات و اللجان الجهوية للتضامن الاجتماعي و عدم إجرائها وفقا لأحكام القانون الأساسي للجمعيات و الأمر عدد 630 الصادر في 30 مارس 1982.

و أمام محدودية هذه الرقابة الخارجية، أوصت دائرة المحاسبات الاتحاد التونسي للتضامن الاجتماعي بضرورة «تدعيم نشاط هيكل التدقيق الداخلي لديه و إيلائه العناية اللازمة لتنفيذ دور اللجان المحلية و تأمين مراقبتها سواء من قبل الاتحاد أو الجامعات أو اللجان الجهوية التي تعود إليها بالنظر لتوصياته لإحكام مراقبته على هياكل التضامن بما يؤمن الإحاطة الكافية بها».⁴⁹

وعلى الرغم من أهمية التدقيق الداخلي فإنه لم يستهدف منذ 1996 أي لجنة محلية رغم دورها في تنفيذ برامج المساعدات و تبليغها إلى مستحقيها. فقد بينت الرقابة التي قامت بها دائرة المحاسبات عدم تقيّد الهياكل الجهوية للتضامن بالمبالغ المدرجة بالميزانية وهو ما يُفضي إلى أرصدة سلبية ببعض الحسابات البنكية هذا فضلا عن عدم إحكام التصرف في المخزون.⁵⁰

⁴⁶ انظر التقرير السنوي 25 لسنة 2009 لدائرة المحاسبات من خلال زيارة موقعها الالكتروني: www.courdescomptes.nat.tn

⁴⁷ تخضع الرقابة الداخلية للاتحاد التونسي للتضامن الاجتماعي لأحكام الأمر عدد 82 / 630 المؤرخ في 30 مارس 1982 المتعلق بضبط ترتيب مراقبة الجمعيات ذات الصبغة الاجتماعية التي تنتفع بمساعدة الدولة و الجامعات المحلية، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية عدد 24، 6 أبريل 1982، ص 903.

⁴⁸ طبقا للفصل 2 من الأمر عدد 630 المؤرخ في 30 مارس 1982 (المرجع السابق)

⁴⁹ انظر التقرير السنوي الخامس و العشرين لدارة المحاسبات لسنة 2009، ص 388

⁵⁰ المرجع السابق

{ المقترحات }

بوسعنا في ختام هذه الدراسة أن نصوغ المقترحات التالية:

1. من جهة الجمعيات

1-1 استبطان أقوى لثقافة الشفافية وذلك من خلال:

- تفعيل طريقة اشتغال مفتوح وتشاركيّ تتعلّق بظروف الاشتغال الداخلي للجمعية كما تتعلّق بطرق اتّخاذ القرار. فعلى الجمعيات أن تحترم مبادئ « الديمقراطية التشاركية ».
- تفعيل نمط سير واضح (على الجمعيات أن توضّح في نصوصها القانونية تركيبة هياكل إدارتها وكذلك الأدوار الموكلة إلى هياكلها وطرق اشتغالها ، وأن تسمح بالنفاذ إلى المعلومات المالية وكذلك نشر المعلومات المالية، مثلاً من خلال نشر تقرير مراقب الحسابات).
- تطوير ممارسات التقييم
- ضرورة توضيح وتدقيق النظام المحاسبي حتّى يتمّ ضبط حسابات شاملة ونزيهة وشفافة تسمح بإعطاء صورة وفيّة عن التصرّف المالي و المحاسبي للجمعية.

2. من جهة السلطات العمومية

- 1.2 توضيح الرؤية بخصوص الاعتمادات المخصصة أو المرصودة إلى الجمعيات وذلك من خلال توزيع كمّي ونوعي أوضح للاعتمادات. هذا بالإضافة إلى ضرورة توضيح الغرض من التمويل العمومي وطرقه و الوسائل التي ستتبع في ذلك من خلال تحديد المبالغ أو نسبة هذه المبالغ ضمن الميزانيات العمومية.
- 2.2 تجنّب كلّ توظيف سياسي للجمعيات كما كان الوضع قبل 14 جانفي 2014. بعبارة أخرى، على الهياكل العمومية العمل على اعتماد مبادئ الديمقراطية في تمويل الجمعيات والعمل على كلّ ما من شأنه القطع مع سياسة الاصطفاف السياسي للجمعيات من أجل الحصول على مساعدات ماديّة أو عينية.
- 3.2 توفير مزيد من التوضيح للإطار القانوني للجمعيات وخاصة في ما يتعلّق بالنظام المحاسبي. خاصّة وأنّ العديد من الجمعيات أبدت تخوّفها من الاشكاليات والصعوبات التي ستعترض تطبيق الأمر.⁵¹
- 4.2 الحرص على ضمان استقلالية الجمعيات، فعندما تطلب الجمعية مساعدات ماليّة من الإدارة العمومية فإنّها قد تتعرّض إلى فقدان حرّيّتها واستقلاليّتها. يعني ذلك أنّه ينبغي السهر على ألاّ تتحوّل المنح إلى وسيلة ضغط لصالح السلطة العمومية لأيّ غرض من الأغراض.

⁵¹ انظر تقرير المركز الدولي، المرجع السابق، ص 2 و 3.

5.2 تيسير الإطلاع على الوثائق المتصلة بالتمويل العمومي للجمعيات و تقديم المعلومات اللازمة في شأنها وهو ما من شأنه تيسير عمل الباحثين في هذا المجال حيث اقتضت المعطيات الخاصة بالتمويل العمومي للجمعيات على السنوات الثلاث أو الأربع الأخيرة ويرجع هذا إما لغياب الأرشيف أحيانا أو لغياب تبويب واضح و شامل للتمويل العمومي للجمعيات.

6.2 تيسير مشاركة المجتمع المدني في أشغال اللجان التقنية المدعوة لدراسة مطالب الحصول على التمويل العمومي على غرار ما هو معمول به في التجربة الهنغارية و الكرواتية. وهذه المشاركة تضمن الاستفادة من خبرتهم التقنية و تمكّن من التعرف على احتياجات المستفيدين فضلا عن بعدها الديمقراطي و التشاركي. وهو ما أكدته المركز الدولي لقوانين منظمات المجتمع المدني (ICNL) في ملاحظاته على القرار التونسي رقم 5183 للعام 2013 بخصوص معايير الضبط و الإجراءات و البنود المعنية بالتمويل العام للجمعيات الذي جاء فيه : « إن إعطاء المجتمع المدني صوتا في قرارات التمويل من شأنه أن يحقق العديد من الفوائد، وعلى سبيل المثال قد يُزود ممثلو منظمات المجتمع المدني عملية صياغة القرار بالخبرة التقنية والإجرائية ذات الصلة، ومن المرجح أنهم يتمتعون بفهم جيد لاحتياجات المستفيدين من المشاريع بسبب الخبرة على كافة مستويات المجتمع بدءاً من جذوره. كما أن تمثيل منظمات المجتمع المدني قد يُعزز من عملية تضمن مستوى أعلى من الديمقراطية والعدل، قد يتمتع فيها عدد أكبر من المساهمين بحق التعبير عن آراءهم. وفي حين أن هذا النظام قد انتقد من قبل بعض الناس على اعتبار أنه مصدر محتمل لتعارض المصالح، إلا أنه من الممكن معالجة هذه المخاوف من خلال سياسات إجرائية أكثر صرامة وقوانين تمنع صياغة القرارات المتحيزة أو الرامية لأي مصلحة خاصة».⁵²

7.2 إضفاء المزيد من الشفافية فيما يتعلق بالاعتمادات العمومية المخصصة للتمويل العمومي للجمعيات من خلال توفير المعلومة اللازمة للرأي العام حول حجم هذه الاعتمادات. ولعلّ النقائص المتصلة بالمعلومات حول موضوع هذه الدراسة تبرّر التوصيات الخاصة بضرورة إحداث قاعدة بيانات وطنية حول المقادير والأشكال الخاصة بالاعتمادات العمومية المخصصة لتلك المساعدات.

8.2 يتعيّن على الإدارات المعنية لدى رئاسة الحكومة⁵³ (وحدة متابعة) ولدى وزارة المالية أو في مستوى جهاز المراقبة متابعة الاعتمادات العمومية المخصصة لتمويل الجمعيات متابعة صارمة حتّى تنفّذ كل استعمال مشبوه للأموال العمومية.

⁵² انظر تقرير المركز الدولي لقوانين منظمات المجتمع المدني (ICNL)، ص 7 و 8

⁵³ بالنسبة لضعف المعلومات التي هي بحوزة رئاسة الحكومة حول تمويل الجمعيات، يمكن الإشارة إلى الدراسة التي قامت بها الجمعية التونسية للحكومة حول الموضوع المشار إليه أعلاه و التي وقع تقديمها في ندوة صحفية. وقد نشرت صحيفة لابراس (la presse) بتاريخ 13 أكتوبر 2013 ملخصاً لهذه الدراسة و هذا مقتطف منه: « لقد بينت الدراسة حول موضوع 'حوكمة الجمعيات في تونس' أنّ 500 جمعية من مجموع 17 ألف تولّت إعلام رئاسة الحكومة بوضعها المادي و خاصة التمويل الأجنبي المتحصل عليه. مع العلم و أنّ 20 جمعية فقط بادرت بنشر بياناتها المالية بالصحف و إطلاع الرأي العام عليها. وقد صرح أنيس الوهابي الخبير المحاسب و الذي ترأّس فريق البحث أنّ الدراسة حول الحوكمة في الجمعيات تمحورت حول ثلاث محاور أساسية وهي درجات احترام القانون و الشفافية ومدى احترام الجمعيات لطرق التصرف الديمقراطيّة. كما بينت هذه الدراسة ضعف الرقابة المسلطة على الجمعيات من قبل الكتابة العامة للحكومة و غياب كلّ شكل من أشكال الرقابة على الجمعيات التي يفوق رأس مالها 100 ألف دينار هذا فضلا عن عدم تعيينها لمراقب حسابات وهو ما يفتح الباب أمام التموليات المشبوهة».

9.2 ينبغي المبادرة بإطار قانوني أكثر طموحا يرمي إلى إدماج أوسع للنسيج الجمعياتي في ديناميكية اقتصاد اجتماعي وتضامني وذلك بصياغة مشروع قانون لهذا الغرض، على غرار بعض التجارب الأجنبية التي تُعتبر فيها الجمعيات بمثابة أداة أساسية للنهوض بالشغل والتنمية الاقتصادية⁵⁴. وفي هذا الإطار، يجب أن تتطور المقاربة العامة للتمويل العمومي نحو تصوّر جديد يختلف عن التّصوّر السائد حاليا على غرار بعض التجارب المقارنة مثلما هو موجود في هنغاريا، حيث نجد نصّا صريحا يؤكّد على أنّ المساعدات المالية العمومية للجمعيات تهدف إلى «تطوير المؤسسات والتّنفقات التشغيلية للمنظمات المدنية كما يلزم القانون الهنغاري توجيه نسبة 60% من الموارد المتوقّرة بهدف تمويل المجتمع المدني و تمويل التّنفقات التشغيلية وهو ما يعرف بدعم «التّطوير المؤسّساتي للجمعيات» كما جاء في تقرير المركز الدولي لقوانين منظمات المجتمع المدني (ICNL)⁵⁵. وهو ما يفتقر إليه الإطار القانوني الحالي في تونس الذي لم يتناول هذا الجانب.

3. من جهة المجتمع المدني

لا بدّ من تعزيز الوسائل البشريّة والتقنية والمادّية لمركز «إفادة» (مركز الإعلام والتكوين والدراسات والتوثيق حول الجمعيات) حتى يصبح مكان متركز لكلّ المعطيات الخاصّة بالتمويل وبالتصرّف الإداري والمحاسبي للجمعيات بالنسبة إلى كلّ القطاعات. ولهذا الغرض يجب أن يصبح المركز قادرا على إحداث قاعدة بيانات وطنية موثوق بها تغطّي كلّ النسيج الجمعياتي. وينبغي لقاعدة البيانات هذه أن تشمل في نفس الوقت المنح المحمولة على ميزانية الدولة والمؤسّسات العمومية ذات الصبغة الإداريّة والمؤسّسات العمومية ذات الصبغة غير الإداريّة والمنشآت العمومية والمؤسّسات الأخرى المنصوص عليها في الأمر عدد 5183-2013 بتاريخ 18 نوفمبر 2013.

⁵⁴ أنظر على سبيل المثال إلى القانون الفرنسي عدد 856-2014 بتاريخ 31 جويلية 2014 المتعلّق بالاقتصاد الاجتماعي والمتضامن ، المجلة الرسمية للجمهورية الفرنسية عدد 0176 بتاريخ غرة أوت 2014 ص 12666 وبالأخصّ فصله 9 ، أولا.

⁵⁵ انظر تقرير المركز الدولي لقوانين منظمات المجتمع المدني، المرجع السابق، ص 5 و6

{ الملاحق }

{ Annexe I }

Le décret n° 99 – 529 du 8 mars 1999 fixant la nomenclature des dépenses du budget de l'Etat

MINISTÈRE DES FINANCES

Décret n° 99-529 du 8 mars 1999, fixant la nomenclature des dépenses du budget de l'Etat.

Le Président de la République,

Vu la loi n° 67-53 du 8 décembre 1967, portant loi organique du budget, telle que modifiée et complétée par les textes subséquents et notamment la loi organique n° 96-103 du 25 novembre 1996 et particulièrement son article 12 (nouveau),

Vu la loi n° 73-81 du 31 décembre 1973, portant promulgation du code de la comptabilité publique telle que modifiée et complétée par les textes subséquents et notamment la loi n° 96-86 du 6 novembre 1996 et particulièrement son article 122,

Vu le décret n° 89-1999 du 31 décembre 1989 relatif au contrôle des dépenses publiques tel que modifié et complété par les textes subséquents et notamment le décret n° 94-431 du 14 février 1994 et le décret n° 98-433 du 23 février 1998,

Vu l'avis du tribunal administratif,

Décète :

Article premier. - Les dépenses de l'Etat telles que définies par l'article 3 de la loi organique du budget comportent les sections et parties suivantes :

Dépenses du titre I :

* section 1 : dépenses de gestion

- 1ère partie : rémunérations publiques,

- 2ème partie : moyens des services,

- 3ème partie : interventions publiques,

- 4ème partie : dépenses de gestion imprévues

* section 2 : intérêts de la dette publique

- 5ème partie : intérêts de la dette publique,

Dépenses du titre II

* section 3 : dépenses de développement

- 6ème partie : investissements directs

- 7ème partie : financement public,

- 8ème partie : dépenses de développement imprévues

- 9ème partie : dépenses de développement sur ressources extérieures affectées,

* section 4 : dépenses de remboursement du principal de la dette publique

- 10ème partie : remboursement du principal de la dette publique.

Dépenses des fonds du trésor

* section 5 : dépenses des fonds du trésor

- 11ème partie : dépenses des fonds spéciaux du trésor,

- 12ème partie : dépenses des fonds de concours.

Art. 2. - Les dépenses de chaque partie se subdivisent en articles, paragraphes et sous-paragraphes dont le contenu est défini par les articles 4, 5, 6, 7, 8, 11, 13, 14 et 15 du présent décret.

Art. 3. - Chaque article du budget est défini par cinq chiffres, les deux premiers désignant la partie à laquelle appartient l'article, les trois autres le numéro d'ordre de l'article.

Pour chacune des parties, il est réservé les numéros d'articles suivants :

- première partie : entre 01.100 et 01.199

- deuxième partie : entre 02.200 et 02.299

- troisième partie : entre 03.300 et 03.399

- quatrième partie : entre 04.400 et 04.499

- cinquième partie : entre 05.500 et 05.599

- sixième partie : entre 06.600 et 06.799

- septième partie : entre 07.800 et 07.899

- huitième partie : entre 08.900 et 08.949

- neuvième partie : entre 09.600 et 09.899

- dixième partie : entre 10.950 et 10.999

- Onzième partie : entre 11.100 et 11.999

- douzième partie : entre 12.100 et 12.999.

Outre les articles arrêtés ci-dessous, il peut être créé, le cas échéant, de nouveaux articles et ce dans le cadre des décrets portant répartition des crédits ouverts par la loi de finances.

Art. 4. - La première partie "rémunérations publiques", comprend la rémunération des pouvoirs publics, la rémunération des agents permanents et non permanents, ainsi que les subventions aux établissements publics au titre des rémunérations.

Cette partie comprend les articles ci-après :

Article 01.100 : rémunération des pouvoirs publics

Article 01.101 : rémunération du personnel permanent

Article 01.102 : rémunération du personnel non permanent

Article 01.124 : subventions aux établissements publics soumis au code de la comptabilité publique au titre des rémunérations.

Article 01.125 : subventions aux établissements publics non soumis au code de la comptabilité publique au titre des rémunérations.

Les articles de cette partie comprennent des paragraphes correspondant :

- aux traitements de base, aux catégories d'indemnités et aux cotisations y rattachées et ce pour les agents de l'Etat et les agents des établissements publics rémunérés sur le budgets de l'Etat, les paragraphes peuvent aussi correspondre à des rémunérations spécifiques.

- à une catégorie d'établissements pour les subventions aux établissements publics au titre des rémunérations.

Les paragraphes susvisés comprennent des sous-paragraphes qui indiquent :

- les différents éléments de rémunération en ce qui concerne les crédits de rémunération des agents de l'Etat et des agents des établissements publics rémunérés directement sur le budgets de l'Etat,

- l'établissement bénéficiaire de la subvention au titre de la rémunération.

Art. 5. - La deuxième partie "Moyens des services" comprend les dépenses de consommation des biens et services nécessaires au fonctionnement normal des services, les dépenses relatives à l'exploitation et à l'entretien des ouvrages publics, ainsi que les subventions allouées aux établissements publics pour la couverture de ces mêmes dépenses.

Cette partie comprend les articles ci-après :

Article - 02.200 : dépenses spéciales de souveraineté.

Article - 02.201 : dépenses de fonctionnement des services publics.

Article - 02.202 : dépenses d'exploitation et d'entretien des ouvrages publics.

Article - 02.224 : subventions aux établissements publics soumis au code de la comptabilité publique au titre des dépenses de fonctionnement et d'entretien des ouvrages publics.

Article - 02.225 : subventions aux établissements publics non soumis au code de la comptabilité publique au titre des dépenses de fonctionnement et d'entretien des ouvrages publics.

Les articles susvisés comportent des paragraphes correspondant soit aux catégories de dépenses de fonctionnement, soit aux catégories d'établissements bénéficiant de la subvention.

Les paragraphes se subdivisent en sous-paragraphes comportant les dépenses selon leur spécifié ou désignant l'établissement bénéficiant de la subvention.

Art. 6. - La troisième partie "Interventions Publiques" comprend les dépenses relatives aux transferts, aux interventions directes et indirectes de l'Etat, aux contributions aux organismes internationaux ainsi que les subventions allouées aux établissements publics pour la couverture de ces mêmes dépenses.

Cette partie comprend les articles suivants :

- Article 03.300 : transferts.
- Article 03.301 : interventions à caractère général.
- Article 03.302 : interventions dans le domaine social.
- Article 03.303 : interventions dans le domaine de l'enseignement et de la formation.
- Article 03.304 : intervention dans le domaine de la recherche scientifique.
- Article 03.305 : interventions dans les domaines de la culture, de la jeunesse et de l'enfance.
- Article 03.306 : interventions dans les domaines économiques.
- Article 03.307 : contribution aux organismes internationaux.
- Article 03.319 : interventions diverses.
- Article 03.324 : subventions aux établissements publics soumis au code de la comptabilité publique au titre des dépenses d'intervention.
- Article 03.325 : subventions aux établissements publics non soumis au code de la comptabilité publique au titre des dépenses d'intervention.

Les articles susvisés se subdivisent en paragraphes, correspondant, selon les articles, aux :

- transferts à titre d'aides et de compensations servies directement aux catégories - cibles,
- types d'interventions directes et indirectes de l'Etat dans les domaines définis par l'article considéré.
- catégories d'établissements bénéficiant de subvention au titre des dépenses d'intervention.

Les paragraphes comprennent des sous-paragraphes correspondant à un transfert ou à une intervention spécifique ou à l'établissement bénéficiaire de la subvention.

Art. 7. - La quatrième partie "dépenses de gestion imprévues" comporte les crédits destinés à couvrir les besoins ne pouvant être identifiés ou répartis lors de la préparation du budget.

Cette partie comporte l'article suivant :

- article 04.400 : dépenses imprévues et non réparties de gestion.

Cet article comprend deux paragraphes, l'un pour les dépenses imprévues, l'autre pour les dépenses non réparties.

Art. 8. - La cinquième partie "intérêts de la dette publique" comprend les crédits afférents au remboursement des intérêts de la dette intérieure et extérieure.

Elle comprend les deux articles suivants :

- article 05.500 : intérêts de la dette intérieure,
- article 05.501 : intérêts de la dette extérieure.

Chacun de ces deux articles se subdivise en deux paragraphes, le premier concerne les intérêts de la dette de l'Etat, le deuxième concerne les intérêts de la dette garantie par l'Etat.

Art. 9. - La sixième partie "investissements directs" comporte les dépenses des projets et programmes de développement réalisés soit directement par l'Etat soit par l'intermédiaire des établissements publics soumis au code de la comptabilité publique ou des conseils régionaux.

Cette partie comprend les articles suivants :

- article 06.600 : études générales,
- article 06.601 : acquisition de terrains
- article 06.602 : acquisition de bâtiments,
- article 06.603 : bâtiments administratifs,
- article 06.604 : équipements administratifs,
- article 06.605 : programmes informatiques,
- article 06.606 : formation,
- article 06.607 : dépenses d'insertion et de publication,
- article 06.608 : dépenses diverses,
- article 06.610 : résidences présidentielles,
- article 06.613 : dépenses des corps constitutionnels,
- article 06.614 : études, ouvrages et archives,
- article 06.615 : diffusion radiophonique et télévisée,
- article 06.618 : recherches scientifiques générales,
- article 06.619 : promotion des recherches de développement et de la technologie,
- article 06.620 : recherches scientifiques dans le domaine économique,
- article 06.621 : recherches scientifiques dans le domaine social,
- article 06.622 : recherches scientifiques dans le domaine des services,
- article 06.625 : promotion de la femme et de la famille,
- article 06.628 : programmes communs d'informatique,
- article 06.631 : infrastructure de la sûreté intérieure,
- article 06.632 : équipement de la sûreté intérieure,
- article 06.633 : construction et aménagement des sièges de l'administration régionale,
- article 06.634 : équipement de l'administration régionale,
- article 06.638 : construction et aménagement des justices cantonales,
- article 06.639 : construction et aménagement des tribunaux de première instance,
- article 06.640 : construction et aménagement des cours d'appel et de cassation,
- article 06.641 : équipement des juridictions,
- article 06.644 : acquisition de bâtiments à l'étranger,
- article 06.645 : construction des postes diplomatiques à l'étranger,
- article 06.646 : aménagement des postes diplomatiques à l'étranger,
- article 06.647 : équipement des postes diplomatiques à l'étranger,
- Article 06.650 : infrastructure militaire,
- article 06.651 : équipements militaires,
- article 06.652 : programmes et projets confiés à l'armée,
- article 06.656 : projets et programmes des affaires religieuses,
- article 06.659 : promotion des investissements,
- article 06.662 : acquisition des bâtiments pour les services des finances,
- article 06.663 : construction et aménagement des recettes et des bureaux de contrôle,

article 06.664 : acquisition des bâtiments pour les services des douanes,
 article 06.665 : construction et aménagement des postes et locaux pour les services des douanes,
 article 06.666 : équipement des services des douanes,
 article 06.671 : domaine privé de l'Etat,
 article 06.672 : affaires foncières,
 article 06.675 : forêts,
 article 06.676 : conservation des eaux et du sol,
 article 06.677 : barrages et ouvrages hydrauliques,
 article 06.678 : ressources hydrauliques souterraines,
 article 06.679 : périmètres irrigués,
 article 06.680 : recherches et études agricoles,
 article 06.681 : eau potable,
 article 06.682 : vulgarisation et encadrement agricole,
 article 06.683 : pêche,
 article 06.684 : projets agricoles intégrés,
 article 06.691 : mise à niveau du secteur industriel,
 article 06.694 : routes et ponts,
 article 06.695 : ports de pêche,
 article 06.696 : ouvrages maritimes,
 article 06.697 : ports aériens,
 article 06.698 : protection des villes contre les inondations,
 article 06.699 : aménagement urbain,
 article 06.700 : urbanisme,
 article 06.701 : habitat,
 article 06.706 : environnement,
 article 06.707 : aménagement du territoire,
 article 06.712 : transport terrestre,
 article 06.713 : transport maritime,
 article 06.714 : transport aérien,
 article 06.715 : météorologie,
 article 06.718 : aménagement de l'environnement touristique,
 article 06.720 : acquisition de bâtiments pour les services de la poste,
 article 06.721 : construction et aménagement des centres postaux,
 article 06.722 : équipement des centres postaux,
 article 06.723 : services financiers,
 article 06.724 : télédiffusion,
 article 06.728 : centres culturels,
 article 06.729 : lecture publique,
 article 06.730 : les arts,
 article 06.731 : archéologie et muséographie,
 article 06.735 : construction et aménagement des centres des jeunes,
 article 06.736 : construction et aménagement des centres de l'enfance,
 article 06.737 : construction et aménagement de l'infrastructure sportive,
 article 06.738 : équipement de jeunesse et des sports,
 article 06.744 : médecine préventive,
 article 06.745 : construction, extension et aménagement de l'infrastructure sanitaire universitaire,
 article 06.746 : construction, extension et aménagement de l'infrastructure sanitaire régionale,

article 06.747 : construction, extension et aménagement de l'infrastructure sanitaire locale et de base,
 article 06.748 : maintenance et rénovation de l'infrastructure sanitaire,
 article 06.749 : équipement de l'infrastructure sanitaire,
 article 06.750 : maintenance des équipements de l'infrastructure sanitaire,
 article 06.755 : prévention sociale,
 article 06.756 : promotion sociale,
 article 06.757 : prévention dans le domaine du travail,
 article 06.761 : construction et extension des écoles primaires,
 article 06.762 : aménagement des écoles primaires,
 article 06.763 : construction et extension des écoles préparatoires,
 article 06.764 : aménagement des écoles préparatoires,
 article 06.765 : construction et extension des lycées,
 article 06.766 : aménagement des lycées,
 article 06.767 : construction et aménagement des internats et des réfectoires,
 article 06.768 : équipements éducatifs,
 article 06.769 : équipement des internats et des réfectoires,
 article 06.775 : construction et extension des établissements d'enseignement supérieur,
 article 06.776 : aménagement des établissements d'enseignement supérieur,
 article 06.777 : équipement des établissements d'enseignement supérieur,
 article 06.778 : construction et extension des établissements des œuvres universitaires,
 article 06.779 : acquisition des bâtiments pour les œuvres universitaires,
 article 06.780 : aménagement des établissements des œuvres universitaires,
 article 06.781 : équipement des établissements des œuvres universitaires,
 article 06.782 : recherche scientifique dans l'enseignement supérieur,
 article 06.788 : observatoire de la formation professionnelle et de l'emploi,
 article 06.789 : promotion de la formation professionnelle et de l'emploi,
 article 06.790 : formation continue,
 article 06.791 : ingénierie de la formation des formateurs.

Art. 10. - La septième partie "financement public" comporte les crédits affectés au profit des établissements publics non administratifs et des entreprises publiques au titre des investissements, des interventions, de la participation en capital, du remboursement des emprunts et de l'équilibre financier.

Sont en outre inscrits dans cette partie les crédits affectés aux collectivités locales au titre des investissements et des interventions.

Cette partie comprend les articles suivants :

article 07.800 : investissements dans le domaine de l'administration générale,
 article 07.801 : investissements dans le domaine de l'agriculture et de la pêche,
 article 07.802 : investissements dans le domaine des services et de l'infrastructure,
 article 07.803 : investissements dans le domaine de l'éducation et de la formation,

article 07.804 : investissements dans le domaine de la recherche,

article 07.805 : investissements dans le domaine de la culture, de la jeunesse et de l'enfance,

article 07.806 : investissements dans le domaine social,

article 07.810 : interventions dans le domaine économique,

article 07.811 : interventions dans le domaine social,

article 07.812 : interventions dans le domaine de l'éducation et de la formation,

article 07.813 : interventions dans le domaine de la recherche,

article 07.814 : interventions dans le domaine de la culture, de la jeunesse et de l'enfance,

article 07.820 : remboursement d'emprunts,

article 07.821 : participations,

article 07.822 : prêts,

article 07.823 : équilibre financier.

Art. 11. - La huitième partie "dépenses de développement imprévues" comporte les crédits destinés à couvrir les besoins ne pouvant être identifiés ou répartis lors de la préparation du budget.

Cette partie comprend l'article suivant :

article 08.900 : dépenses de développement imprévues.

Art. 12. - La neuvième partie "dépenses de développement sur ressources extérieures affectées" comporte les dépenses des projets, des programmes et des interventions financés par des emprunts extérieurs affectés et remboursés par l'Etat.

Cette partie comprend les mêmes articles que ceux utilisés dans les 6ème et 7ème parties tout en remplaçant l'indicatif de la partie 09 au lieu de 06 ou 07.

Art. 13. - La dixième partie "remboursement du principal de la dette publique" comporte les crédits afférents au remboursement du principal de la dette publique intérieure et extérieure.

Elle comprend les deux articles suivants :

article 10.950 : remboursement du principal de la dette publique intérieure,

article 10.951 : remboursement du principal de la dette publique extérieure.

Chacun des ces deux articles se subdivise en deux paragraphes, le premier concerne le principal de la dette de l'Etat, le deuxième concerne le principal de la dette garantie par l'Etat.

Art. 14. - Les articles relatifs aux sixième, septième et neuvième parties comportent des paragraphes correspondant aux projets et programmes prévus par la loi des finances et ce conformément au deuxième alinéa de l'article 13 de la loi organique du budget.

Les dépenses sont réparties au niveau des sous-paragraphes soit selon les composantes du projet ou du programme soit selon la nature de l'intervention.

Art. 15. - Les dépenses des fonds du trésor sont réparties au niveau des articles et des paragraphes selon la même nomenclature que celle utilisée par les titres I et II du budget de l'Etat. Les numéros d'ordre des articles sont précédés par les indicatifs suivants :

- 11 : pour désigner les dépenses des fonds spéciaux du trésor,

- 12 : pour désigner les dépenses des fonds de concours.

Art. 16. - La nomenclature, objet du présent décret, entre en vigueur à partir du 1er janvier 2000.

Art. 17. - Le ministre des finances est chargé de l'application du présent décret qui sera publié au Journal Officiel de la République Tunisienne.

Tunis, le 8 mars 1999.

Zine El Abidine Ben Ali

{ Annexe II }

1- Ventilation des subventions accordées par la commune
de Tunis aux associations au titre de l'année 2013
(Tableau n° 1)

الصفحة : 1		بلدية تونس	
2013/11/12	تاريخ الطبع :	قائمة أوامر الصرف حسب التحميل	
2013	السنة المالية :	ف ف	الفقرة
		000	0008
		03302	00
		03	1
منح للجمعيات والمنظمات ذات الصيغة الاجتماعية			
عدد الأمر بالصرف	المستفيد	تاريخ الأمر بالصرف	تاريخ الدفع
مبلغ الأمر بالصرف	مبلغ الدفع	مبلغ الأمر بالصرف	مبلغ الدفع
350000,000	350000,000	2013/07/02	2013/06/24
1000,000	1000,000	2013/08/21	2013/08/20
350000,000	350000,000	2013/09/11	2013/09/11
370000,000	370000,000	2013/10/07	2013/10/07
1071000,000	1071000,000	المبلغ الجملي	

2- L'imputation budgétaire des subventions accordées par les communes aux associations

الملاحظات	التقديرات	بيان النفقات	الفقرة الفرعية	الفقرة	الفصل
		حديقة الحيوانات		42	
		شراء الحيوانات	001		
		تغذية الحيوانات والاعتناء بها	002		
		شراء تجهيزات ومعدات الحديقة	003		
		الاعتناء بالتجهيزات والمعدات وصيانتها	004		
		الاعتناء بالنباتات والأشجار	005		
		الاعتناء بالحدائق والنباتات وشراء معدات صغيرة		44	
		نفقات الاعتناء المباشرة	001		
		الاعتناء عن طريق المناولة	002		
		الاعتناء بالشواطئ		45	
		نفقات الاعتناء المباشرة	001		
		الاعتناء عن طريق المناولة	002		
		صيانة المنشآت والتجهيزات الرياضية		46	
		نفقات أخرى لاستغلال وصيانة التجهيزات العمومية		99	
		جملة الفصل 02.202			
		مصاريف خاصة بتسيير الوكالات والمؤسسات والهيكل العمومية البلدية		02.230	
		جملة الفصل 02.230			
		جملة القسم الثاني			
		القسم الثالث : التدخل العمومي			
		تدخلات في الميدان الاجتماعي		03.302	
		منح للجمعيات والمنظمات ذات الصيغة الاجتماعية		08	
		مساهمة المشغل في أنظمة التقاعد بعنوان الأعوان		10	
		المحاليين على التقاعد			
		المساهمة بعنوان التنفيل	001		

{ Annexe III }

La nomenclature budgétaire du budget des collectivités locales (Tableau n° 2)

الملاحظات	التقديرات	بيان النفقات	الفقرة الفرعية	الفقرة	الفصل
		تدخلات في ميادين الثقافة والشباب والطفولة			03.305
		تدخلات في مجال الكتاب والمطالعة		02	
		تدخلات في مجال المسرح		03	
		تدخلات في مجال الموسيقى والفنون الشعبية		05	
		تظاهرات ثقافية ومهرجانات		06	
		المساهمة في تنظيم المهرجانات والتظاهرات الثقافية	001		
		تنظيم المهرجانات والتظاهرات الثقافية	002		
		شراء عروض	003		
		منح لفائدة اللجان والجمعيات والفرق الثقافية		07	
		تدخلات لفائدة الشباب		10	
		تدخلات لفائدة الطفولة		11	
		تدخلات لفائدة الجمعيات الرياضية		12	
		تدخلات أخرى		99	
		جملة الفصل 03.305			
		تدخلات في الميدان الاقتصادي			03.306
		منح لفائدة منظمات ذات صبغة اقتصادية		04	
		تدخلات في الميدان الفلاحي		10	
		تدخلات في الميدان الصناعي		11	
		تدخلات في الميدان السياحي		12	
		تدخلات أخرى		99	
		جملة الفصل 03.306			
		المساهمات في المنظمات العالمية			03.307
		منظمات ذات صبغة عامة		01	
		الجامعة العالمية للمدن المتوأمة	080		

{ Annexe IV }

La nomenclature budgétaire du budget
des collectivités locales (Tableau n° 3)

الملاحظات	التقديرات	بيان النفقات	الفقرة الفرعية	الفقرة	لفصل
		منظمات ذات صبغة خصوصية.....		02	
		منظمة المدن العربية.....	800		
		منظمة العواصم والمدن الإسلامية.....	801		
		منظمة مدن التراث العالمي.....	802		
		إتحاد المدن الإفريقية.....	803		
		الجمعية الدولية لرؤساء العواصم والمدن الناطقة بالفرنسية....	804		
		مساهمات في منظمات عالمية أخرى.....		99	
		جملة الفصل 03.307			
		التعاون مع الجماعات المحلية وهيئات أخرى			03.310
		التعاون مع الجماعات المحلية الداخلية.....		01	
		التعاون مع الجامعة الوطنية للمدن التونسية والمساهمة فيها.		02	
		التعاون والتوأمة مع الجماعات المحلية الإفريقية.....		03	
		التعاون والتوأمة مع الجماعات المحلية الأوروبية.....		04	
		التعاون والتوأمة مع الجماعات المحلية الآسيوية والأمريكية		05	
		التعاون مع منظمات وهيئات أخرى.....		99	
		التعاون مع منظمات وهيئات تونسية.....	001		
		التعاون مع منظمات وهيئات أجنبية.....	002		
		جملة الفصل 03.310			
		جملة القسم الثالث			
		القسم الرابع : نفقات التصرف الطارئة وغير الموزعة			
		نفقات التصرف الطارئة.....			04.400
		نفقات التصرف غير الموزعة.....			04.401
		جملة القسم الرابع			
		جملة الجزء الأول			

{ Annexe V }

Les subventions accordées par les communes aux associations au titre de l'année 2013

في : 2014/09/03

كشف إجمالي لإعتمادات النفقات حسب البلدية
السنة المالية : 2013
العنوان : 1

أدب بلديات

بلدية القصر	بغايا تعهد	اعتمادات سنة تعهد	جملة اعتمادات تعهد	منجز تعهد	% تعهد	متوفر تعهد	بغايا دفع	اعتمادات سنة دفع	جملة اعتمادات دفع	منجز دفع	% دفع	متوفر دفع
بلدية القصر		8 000	8 000	8 000	100			8 000	8 000	6 000	75	2 000
بلدية توزر		500	500	500	100	500		500	500			500
بلدية دقاش		350	350	350	100	350		350	350			350
بلدية نقطة		100	100	100	100	100		100	100			100
بلدية حمامة الجريد		500	500	500	100	500		500	500			500
بلدية تمغزة		11 000	11 000	11 000	100	11 000		11 000	11 000			100
بلدية خلبي		200	200	200	100	200		200	200			200
بلدية جمنة		500	500	500	100	500		500	500			500
بلدية القطة		2 000	2 000	2 000	100	2 000		2 000	2 000			100
بلدية سوق الأحد		15 000	15 000	15 000	100	15 000		15 000	15 000			100
بلدية قابس												
بلدية الحمامة												
بلدية مارت												
بلدية مطاطة الجديدة												
بلدية غنوش		2 000	2 000	2 000	100	2 000		2 000	2 000			100
بلدية شنتي نحال												
بلدية مطاطة القديمة												
بلدية مدنين		18 600	18 600	18 600	100	18 600		18 600	18 600			100
بلدية جربة حومة السو		2 000	2 000	2 000	100	2 000		2 000	2 000			100
بلدية جرجيس		19 500	19 500	19 500	82	3 500		16 000	19 500			3 500
بلدية بن فردان		300	300	300	100	300		300	300			300
بلدية بني خدش		33 500	33 500	33 500	100	33 500		33 500	33 500			100
بلدية جربة ميدون		1 000	1 000	1 000	50	500		500	1 000			1 000
بلدية جربة اجيم		1 000	1 000	1 000	100	1 000		1 000	1 000			1 000
بلدية تطاوين		800	800	800	100	800		800	800			100
بلدية ذهيبه												
بلدية البئر الأحمر												
المجموع		3 609 735	3 609 735	3 609 735	95	175 776		3 433 959	3 609 735			252 610

{ Annexe VI }

Les subventions accordées par l'Etat
aux associations au titre de la gestion 2013 (Tableau n° 5)

الجمهورية التونسية
وزارة المالية

ميزانية الدولة لسنة 2013
المنح المسندة لفائدة الوداديات والجمعيات
جدول تفصيلي

بحساب الدينار

اعتمادات سنة 2013	اعتمادات سنة 2012 (تكميلي)	الوزارات
210 000	210 000	1- المجلس الوطني التأسيسي
12 000	12 000	ودادية أعوان وموظفي المجلس الوطني التأسيسي
20 000	20 000	الجمعية الرياضية للمجلس الوطني التأسيسي
		جمعيات ووداديات أخرى
242 000	242 000	الجملة
500 000	500 000	2- رئاسة الجمهورية
20 000	20 000	تعاونية سلك أمن رئيس الدولة والشخصيات الرسمية
3 000	3 000	ودادية الأعوان
		الجمعية الرياضية لأعوان أمن رئيس الدولة والشخصيات الرسمية
523 000	523 000	الجملة
1 100 000	1 100 000	3- رئاسة الحكومة
360 000	360 000	الإتحاد الوطني للمرأة
96 000	116 000	تعاونية موظفي الدولة
15 000	15 000	ودادية الأعوان
15 000	15 000	الجمعية الرياضية للأعوان
180 000	90 000	جمعيات ومراكز ثقافية
		جمعيات ووداديات أخرى
1 766 000	1 696 000	الجملة
180 000	180 000	4- وزارة الداخلية
130 000	130 000	تعاونية الشرطة والأمن الوطني
8 000	8 000	تعاونية الحرس الوطني
24 000	16 000	ودادية الأعوان
6 000	6 000	الجمعيات الرياضية التابعة لوزارة الداخلية
		جمعيات ووداديات أخرى
348 000	340 000	الجملة
550 000	530 000	5- وزارة العدل
90 000	70 000	تعاونية القضاة
80 000	85 000	ودادية الأعوان
		جمعيات ووداديات أخرى
720 000	685 000	الجملة

يتبع

بحساب الدينار

الوزارات	اعتمادات سنة 2012 (تكميلي)	اعتمادات سنة 2013
6- وزارة حقوق الإنسان والعدالة الإنتقالية		
ودادية الأعوان	110 000	110 000
جمعيات علمية	10 000	
جمعيات و فرق ثقافية	10 000	
جمعيات ووداديات أخرى	10 000	70 000
الجملة	140 000	180 000
7- وزارة الشؤون الخارجية		
جمعيات علمية	10 000	10 000
جمعيات ووداديات أخرى	192 000	200 000
الجملة	202 000	210 000
8- وزارة الدفاع الوطني		
تعاونية الموظفين	280 000	520 000
الجمعية الرياضية للأعوان	85 000	100 000
جمعيات ووداديات ذات صبغة إجتماعية	25 000	30 000
الجملة	390 000	650 000
9- وزارة الشؤون الدينية		
ودادية الأعوان	25 000	30 000
الجمعيات والمراكز الثقافية	12 000	15 000
الجملة	37 000	45 000
10- وزارة المالية		
ودادية أعوان الوزارة	360 000	360 000
الإتحاد الرياضي لوزارة المالية	10 000	13 000
ودادية خريجي المرحلة العليا للمدرسة الوطنية للإدارة	2 000	2 000
ودادية خريجي معهد تمويل التنمية للمغرب العربي	1 500	1 500
ودادية خريجي معهد الإقتصاد القمري والجبائي بالجزائر	1 500	1 500
الجمعية التونسية للعلوم الإدارية	1 000	1 000
جمعية قداماء المعهد الصادقي	1 000	1 000
الجملة	377 000	380 000
11- وزارة الإستثمار والتعاون الدولي		
ودادية أعوان الوزارة	68 000	80 000
الجمعية الرياضية للأعوان	6 000	6 000
جمعيات ووداديات أخرى	2 000	2 000
الجملة	76 000	88 000

يتبع

بحساب الدينار

الوزارات	اعتمادات سنة 2012 (تكميلي)	اعتمادات سنة 2013
12- وزارة التنمية الجهوية والتخطيط		
ودادية أعوان الوزارة	110 000	180 000
الجمعية الرياضية للأعوان	13 000	13 000
جمعيات ووداديات أخرى	10 000	10 000
الجملة	133 000	203 000
13- وزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية		
ودادية أعوان الوزارة	60 000	120 000
جمعيات ووداديات أخرى	4 000	4 000
الجملة	64 000	124 000
14- وزارة الفلاحة		
الجمعية التونسية لحماية الطبيعة والمحيط	2 000	2 000
جمعيات الصيد	28 000	28 000
تعاونية موظفي الفلاحة	85 000	85 000
تعاونية موظفي الدولة	2 000	2 000
ودادية أعوان الوزارة	5 000	10 000
جمعيات ووداديات أخرى	66 000	66 000
الجمعية الرياضية لوزارة الفلاحة	5 000	5 000
الجملة	193 000	198 000
15- وزارة البيئة		
ودادية أعوان الوزارة	50 000	50 000
الجمعيات المتدخلة في ميدان المحافظة على البيئة والطبيعة	160 000	160 000
الجملة	210 000	210 000
16- وزارة الصناعة		
ودادية الأعوان	260 000	310 000
جمعيات ووداديات أخرى	2 000	
الجملة	262 000	310 000
17- وزارة التجارة والصناعات التقليدية		
ودادية الأعوان	20 000	20 000
الجملة	20 000	20 000
18- وزارة تكنولوجيا المعلومات والاتصال		
جمعيات علمية	4 000	5 000
ودادية أعوان الوزارة	200 000	220 000
الجمعية الرياضية للأعوان	6 000	
جمعيات ووداديات أخرى	10 000	10 000
الجملة	220 000	235 000

الوزارات	اعتمادات سنة 2012 (تكميلي)	اعتمادات سنة 2013
19- وزارة السياحة ودادية أعوان الوزارة	20 000	20 000
الجملة	20 000	20 000
20- وزارة التجهيز ودادية الأعوان الجمعيات الرياضية للأعوان وداديات وجمعيات أخرى	26 000 6 000 10 000	40 000 6 000 10 000
الجملة	42 000	56 000
21- وزارة النقل ودادية أعوان وزارة النقل الجمعية الرياضية للأعوان	130 000 14 000	220 000 17 000
الجملة	144 000	237 000
22- وزارة شؤون المرأة والأسرة <u>المرأة</u> الإتحاد التونسي للتضامن الاجتماعي ودادية الأعوان وداديات وجمعيات أخرى <u>الطفولة</u> الإتحاد التونسي للتضامن الاجتماعي	<u>8 250 000</u> 8 043 000 19 000 188 000 <u>2 232 000</u> 2 232 000	<u>9 329 000</u> 8 580 000 19 000 730 000 <u>2 232 000</u> 2 232 000
الجملة	10 482 000	11 561 000
23- وزارة الثقافة تعاونية موظفي الدولة ودادية الأعوان اللجنة الثقافية الوطنية جمعيات ومراكز ثقافية	85 000 250 000 320 000 1 600 000	85 000 275 000 300 000 1 700 000
الجملة	2 255 000	2 360 000
24- وزارة الشباب والرياضة <u>الرياضة</u> ودادية الأعوان منظمات وجمعيات أخرى <u>الشباب</u> ودادية الأعوان	<u>210 000</u> 180 000 30 000 <u>28 000</u> 28 000	<u>210 000</u> 180 000 30 000 <u>30 000</u> 30 000
الجملة	238 000	240 000

بحساب الدينار

الوزارات	اعتمادات سنة 2012 (تكميلي)	اعتمادات سنة 2013
25- وزارة الصحة		
جمعيات علمية	150 000	150 000
الجمعية الرياضية للأعوان	13 000	14 000
جمعيات ووداديت أخرى	250 000	250 000
الجملة	413 000	414 000
26- وزارة الشؤون الاجتماعية		
الإتحاد التونسي للتضامن الاجتماعي	57 290 000	60 604 000
الإتحاد التونسي للمكفوفين بسبدي ثابت	500 000	500 000
جمعية مساندة فاقد السند	43 000	43 000
الجمعية التونسية لمساعدة الصم	46 000	46 000
جمعيات المعوقين	4 400 000	12 194 000
الجمعية التونسية للقاتلون الاجتماعي	6 000	6 000
جمعيات ومشايخ ثقافية وعلمية واجتماعية	35 000	35 000
الجمعية الوطنية للخدمة الاجتماعية	8 000	10 000
خريجي المرحلة العليا للمدرسة الوطنية للإدارة	2 000	2 000
الجمعية التونسية لأعوان تفقدية الشغل	12 000	14 000
ودادية أعوان الوزارة	80 000	80 000
الجمعية الرياضية للأعوان	20 000	22 000
الجمعية التونسية للاختصاصيين الاجتماعيين	12 000	14 000
جمعية أعوان الخدمة الاجتماعية		
الجملة	62 454 000	73 570 000
27- وزارة التربية		
الجمعيات والمراكز الثقافية	180 000	180 000
ودادية الأعوان	45 000	50 000
الجملة	225 000	230 000
28- وزارة التعليم العالي والبحث العلمي		
<u>التعليم العالي</u>	<u>495 000</u>	<u>455 000</u>
جمعيات علمية	140 000	70 000
ودادية أعوان الوزارة	165 000	200 000
الجمعية الرياضية للأعوان	20 000	20 000
الجمعيات والمراكز الثقافية	40 000	40 000
جمعيات ووداديت أخرى	130 000	125 000
<u>البحث العلمي</u>	<u>158 000</u>	<u>188 000</u>
ودادية الأعوان	70 000	90 000
جمعيات علمية	70 000	70 000
الجمعية الرياضية للأعوان	3 000	3 000
جمعيات ووداديت أخرى	15 000	25 000
الجملة	653 000	643 000

بحساب الدينار

اعتمادات سنة 2013	اعتمادات سنة 2012 (تكميلي)	الوزارات
		29- وزارة التكوين المهني والتشغيل
<u>32 000</u>	<u>21 300</u>	<u>التكوين المهني</u>
	1 300	الجمعيات والمراكز الثقافية
30 000	20 000	ودادية الأعوان
2 000		جمعيات ووداديات أخرى
<u>62 000</u>	<u>30 000</u>	<u>التشغيل</u>
60 000	30 000	ودادية الأعوان
2 000		جمعيات ووداديات أخرى
94 000	51 300	الجملة
95 877 000	82 787 300	الجملة العامة

{ Annexe VII }

Lettre de mission de contrôle adressée par la Cour
des comptes à la direction régionale des affaires
sociales, de solidarité et des tunisiens à l'étranger
de Sfax

dras sfax

De : "narjess sellami" <narjessmag@yahoo.fr>
À : <dras.sfax@mas.gov.tn>
Envoyé : 26 11:55 2008
Joindre : إشيئين مرفقين.doc
Objet : questionnaire

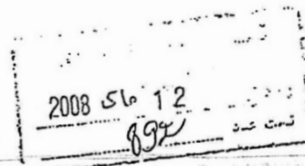
Monsieur le directeur regional,

vous trouverez ci-joint une copie du questionnaire que je vous prie de remplir et de me le renvoyer sur cette
adresse ou par fax au numero 71 574064

merci pour votre collaboration

Narjess sellami ben saad

membre de l'équipe de controle de la cour des comptes actuellement en mission au ministere des affaires sociales
de la solidarité et des tunisiens à l'étranger/



إلى السيد المدير الجهوي
للشؤون الاجتماعية والتضامن والتونسيين بالخارج
بصفاقس

الاثنين 28 أفريل 2008

في إطار المهمة الرقابية التي تقوم بها حاليا دائرة المحاسبات في وزارة الشؤون الاجتماعية والتضامن والتونسيين بالخارج بمقتضى مراسلة من الرئيسة الأول لدائرة المحاسبات إلى السيد الوزير عدد 954 بتاريخ 15 أكتوبر 2007، الرجاء إعطاء الإذن إلى المنسق (ة) الجهوي (ة) للجمعيات ذات الصبغة الاجتماعية التابع للإدارة الجهوية للإجابة على الاستبيان التالي. وشكرا

الرجاء تعميم الجدول بوضع (*) في الخانة المناسبة

اسم الجمعية	هل انتفعت الجمعية أو المراكز التابعة لها بمنحة		هل الوثائق التي يتعين على الجمعية التي انتفعت بمنحة من الوزارة تقديمها لها موجودة بقسم النهوض الاجتماعي ؟		في حالة الإجابة بـ "لا" الرجاء ذكر الأسباب	
	لا	نعم	لا	نعم	لا	نعم
الإتحاد الجهوي للمكفوفين بصفاقس						
الاتحاد التونسي لإعانة المتخلفين ذهنيا فرع						

صفافس											
الاتحاد التونسي لإعانة المتخلفين ذهنيا فرع صفافس الغربية											
الاتحاد التونسي لإعانة المتخلفين ذهنيا فرع الأمان											
الاتحاد التونسي لإعانة المتخلفين ذهنيا فرع الميارة											
الاتحاد التونسي لإعانة المتخلفين ذهنيا فرع جبنينة											
الاتحاد التونسي لإعانة المتخلفين ذهنيا فرع قرقة											
الجمعية التونسية لمساعدة الصم فرع											

صفافس											
جمعية العامة للقاصرين عن الحركة العضوية فرع صفافس											
جمعية اولياء الاطفال المرافقين "اولادنا"											
جمعية مرافقة متعددي الإعاقة "المروءة"											
جمعية ابن سينا للمساعدة الطبية النفسية											
جمعية الوفاء بالحنشة											
جمعية الربيع لكبار المعوقين											
جمعية شمس بئر علي											
جمعية شمس للمعاقين بالمحرس											

الأعمال التي تقوم بها المنسق(ة) انجھوي(ة) في مجال متابعة الجمعيات والمراكز التابعة له :

الرجاء وضع علامة (*) في الخانة المناسبة

هل تقوم المنسقة الجهوية بالمهام التالية؟	نعم	لا	في حالة الإجابة بـ "نعم"، كيف تتم عملية المتابعة	في حالة الإجابة بـ "لا" ما هي أسباب ذلك	ملاحظات
متابعة تطبيق كراس الشروط التي امضته الجمعية مع الوزارة المنصوص عليه بالقرار المشترك من وزير الشؤون الاجتماعية والصحة والتربية والشباب والرياضة					
متابعة برامج التعاون الدولي في الجمعية					
متابعة احترام توقيت العمل بالمراكز					
متابعة وجود برامج بيداغوجية بالمراكز					
متابعة ترسيم وحضور التلاميذ بالمراكز المختصة المتحصلة على منحة من الوزارة					

متابعة المتعاقبين المتكويين بورشات التكوين					
متابعة المتعاقبين العامان بورشات الإنتاج والضيعة المنتجة					
متابعة عملية تجديد البيانات المديرة					
متابعة الرعاية بالبيت بالنسبة للمعاقين عميقي الإعاقة					
متابعة أشغال البناء والتجهيز والتجهيز					
متابعة حاجيات الجمعيات والفروع وتنشيط من جدوى مشاريعها					

{ Annexe VIII }

اللقاءات Les entretiens

I. ملاحظات عامة

- يمكن القول بأننا لاقينا تجاوبا من قبل جمعيات المجتمع المدني أكثر من المؤسسات العمومية أو الجماعات المحلية.
- يبدو التمويل العمومي تقريبا في جميع الحالات غير كاف بالمرة لتغطية مصاريف الجمعيات، و تعتمد في تمويلاتها في العديد من الأحيان على ما يقدمه المنخرطون.
- إنَّ طرح هذا الموضوع و في هذا التوقيت بالذات كان محفوقا بالعديد من الحساسيات و الامتناع عن تقديم الاجابات، كما لو أن في الامر سرا، حيث أننا كنا نتعرض إما للتهرب مباشرة من المقابلة و أحيانا بصفة غير مباشرة كالتعلل بضرورة عرض المسألة على الرئيس قبل الاجابة (مثال الاتحاد التونسي للتضامن الاجتماعي أو اتصالات تونس)، أو أن تتم عملية الإجابة عن الاسئلة بصفة شفاهية فقط، و يتم رفض تقديم أي وثيقة مكتوبة، إما بصفة قطعية أو بالتعلل بضرورة وجود طلب كتابي رسمي يرسل إلى الادارة المعنية.
- في نفس السياق، لاحظنا وجود المعطيات الخاصة بالتمويل مقتصرة فقط على السنوات الثلاث أو الاربعة الاخيرة، و ذلك راجع إما لغياب الأرشفة أحيانا (مثال معتمدية بومهل) أو لغياب تبويب واضح و شامل للتمويل العمومي للجمعيات.
- يمكن اعتبار أهم مسألة هي مسألة الرقابة على التمويل العمومي للجمعيات، و الذي يبدو ضعيفا إن لم نقل بلا جدوى تذكر، ذلك أن الرقابة تتم على مستويين اثنين:

- إبان عرض التقرير المالي و الأدبي للجمعية: لا يمكن للجهة المانحة إجراء مراقبة ناجعة و فعالة بالاختصار على ما يتم تقديمه من قبل الجمعية.
- بالإضافة إلى ذلك، و في حالة وجود تجاوزات، تكون العقوبة هي عدم تجديد المنحة عوض أن تقوم سلطة الإشراف بالتبوعات القانونية.
- فيما يخص دائرة المحاسبات: تبدو الدائرة عاجزة عن القيام بمراقبة شاملة و دقيقة اما عند الاطلاع على التقرير المالي أو عند إجراء المراقبة اللاحقة.

II. قائمة في اللقاءات الفردية مع الجمعيات و المؤسسات و الجماعات العمومية:

- مجمع سيدي عمر: أحمد هرماسي
- الجمعية التونسية لمكافحة الأمراض المتناقلة جنسيا و السيدا
- جمعية السهم الرياضي براس الجبل: محمد برق الليل
- جمعية الهلال الأحمر: طاهر شنياتي
- الجمعية التونسية للكفاءات المتقاعدين والمسنين: علي المزليني
- بلدية بن عروس: الكاتب العام و المسؤولة عن المالية.
- الاتحاد التونسي للتضامن الاجتماعي: سمير خشانة امتنع عن تقديم معطيات.
- اتصالات تونس: امتنع عن تقديم معطيات.
- وزارة شؤون المرأة: سارة شقرون.
- معتمدية بومهل: سوسن الشيخ
- ولاية أريانة: المنصف الصمعي
- امتنعت كل من ولاية بن عروس و معتمدية المدينة الجديدة عن تقديم معطيات.

III. محتوى اللقاءات

1) مجمع سيدي عمر

- ⌚ - تدعم الدولة المجمع عن طريق الاعفاء من الضرائب و أيضا عن طريق منحة مالية: يتم تقديم مطلب في الغرض لدى البنك الوطني الفلاحي.
- ⌚ - تم تقديم منحة مالية في مناسبة واحدة : 3000 د من قبل وزارة الثقافة لدعم تظاهرة ثقافية.
- ⌚ - يتكفل البنك بدفع 30 بالمئة من قيمة المشتريات.
- ⌚ - فيما يخص التقرير الأدبي و المالي : لا بد أن يكون ممضى لدى مصالح القباضة المالية.
- ⌚ - أمين المال هو الذي يمسك الحسابات صلب المجمع.
- ⌚ - يقوم المجمع بالتصريح الجبائي كل شهر لدى المصالح الجبائية.

- ⌚ - فيما يخص المشاريع الأخيرة : دعم من البنك الوطني الفلاحي ب 30 بالمئة من القيمة الجميلية لحفر بئر. كذلك تم إعفاء المجمع من 7000 د لدى شراء panneaux voltaïques بقيمة 29000 د

(2) الجمعية التونسية لمكافحة الأمراض المتناقلة جنسيا و السيدا

- ⌚ كانت الجمعية تتحصل على الدعم من بلدية طينة و ذلك بصفة منتظمة : منحة مالية قدرها 5000 د ، و في مرحلة ثانية أصبحت تقوم بخلاص فاتورة الماء و التي تقدر في حدود 3500 د
- ⌚ لا توجد رقابة من قبل أجهزة الدولة اما على مستوى الداخلي فيقوم خبير محاسب بمراقبة الحسابات. كما تخضع الجمعية لمراقبة من قبل البنك الدولي.

(3) جمعية السهم الرياضي براس الجبل

- ⌚ المنح الحكومية - (الوزارات) 20% حوالي 12000 دينار.
- ⌚ المنح للسلطات المحلية (البلديات والمجالس الجهوية).
- ⌚ ج- المؤسسات العامة؛ حوالي 40000 دينار 60% .
- ⌚ الجامعة التونسية لكرة القدم : 10000 د .
- ⌚ - تتلقى الجمعية الدعم بصفة سنوية و منتظمة منذ نشأتها.
- ⌚ تتم عملية الرقابة من خلال الجلسة العامة عن طريق التقرير المالي و الأدبي بحضور ممثلين عن السلطات المحلية و الجهوية و الوزارة و رابطة بنزرت.
- ⌚ - هناك تسهيل ويستفيد النادي في عدة قطاعات (النقل والحافلات الإيجار، مراكز الإيواء...) أو سعر متميز عند استئجار حافلات حيث تحصل على خصم 50% من قيمة الإيجار. SNTRI
- ⌚ - أمين المال هو الذي يقوم بمراقبة الحسابات

(4) جمعية الهلال الأحمر

- ⌚ - تساعد الدولة مثلا عن طريق نقل المساعدات الانسانية اقطاع غزة
- ⌚ - في النظام السابق كانت الجمعية تتحصل على 60000 د سنويا من قبل وزارة الصحة
- ⌚ - تتم المراقبة عن طريق التقرير الأدبي و المالي.

⌚ - قدمت الدولة على سبيل المثال دعما غير مباشر : في مخيم الشوشة : مداواة الجرحى في المخيم/ الحراسة عن طريق الجيش/التغذية.

(5) بلدية بن عروس

⌚ - تقدم بلدية بن عروس منحا مالية كالتالي:

◀ القطاع الثقافي: 5 جمعيات (مهرجانات-كشافة) 310000000 د

◀ القطاع الاجتماعي: 6 جمعيات : 83000 د

◀ القطاع الرياضي: 3 جمعيات: 190000 د

◀ الشباب و الطفولة : نوادي و مهرجان الطفولة المتوسطي : 11000 د

⌚ - الإجراءات : تقديم الوثائق التي تضمنها الأمر و تنتظر اللجنة في الطلب و يبقى القرار الأخير بيد رئيس البلدية الذي له أن يرفض التمويل إما لوجود خلل في التقرير المالي و الأدبي أو لعدم البرمجة في الميزانية.

⌚ في خصوص الرقابة: أساسا من خلال التقرير الأدبي والمالي و في صورة حدوث خرق كعدم صرف المنحة بطريقة سليمة لا يتم منح الجمعية الدعم السنة المقبلة.

⌚ و لقد حدثت واقعة من هذا النوع و تم إسناد نصف المنحة للجمعية نظرا لالتزاماته المالية و لوجود تدخلات من الولاية و المعتمدية.

⌚ يكون التدخل حسب نشاط الجمعية و حسب قيمة المنحة.

⌚ - الجمعيات الرياضية مطالبة حسب القانون بتقديم تقريرها المالي مصادقا عليه من قبل دائرة المحاسبات.

⌚ - يوجد إشكال فيما يخص الوثائق المطلوبة: فيما يخص الانخراط بالصندوق الوطني للضمان الاجتماعي

⌚ و تسوية الوضعية الجبائية.

- ⌚ - فيما يخص المهرجانات الثقافية: منها من يتشكل في إطار جمعية و أخرى لا: يتم إسناد المنحة بقرار يرضيه الوالي و تقرر قيمة المنحة حسب السلطة التقديرية لرئيس البلدية.

(6) وزارة المرأة

- ⌚ - بعد صدور أمر 2013 : 90 بالمئة من المطالب تم رفضها : إما أمام اللجنة أو لعدم استكمال الوثائق و أيضا لصعوبات كضرورة الانخراط بالصندوق الوطني للضمان الاجتماعي و ضرورة تقديم التقرير المالي و الأدبي.
- ⌚ - مقارنة بشهر سبتمبر 2012 و 2013 : لم يتم صرف إلا 40 بالمئة من الميزانية المخصصة للجمعيات تم اسنادها إلى 15 جمعية.
- ⌚ - أساسا المنحة تكون مالية، هذا و تم تخصيص قاعة السينما بالوزارة لعقد اجتماع. كما يتم مساعدة الاطفال المعوقين في مراكز الاستشفاء إما بصفة مجانية أو بمقابل رمزي (مثال أطفال القمر: علاج 15 يوم).
- ⌚ - فيما يخص المنحة : إذا كانت أقل من 5000 د : تودع بحساب الجمعية.
- ⌚ - أما إذا كانت أكثر من 50000 د فتتم في إطار اتفاقية شراكة أو اتفاقية إطارية و تسند المنحة حسب التقدم في المشروع.
- ⌚ - حول امكانية قيام الوزارة بطلب عروض: قبل أمر 2013 : كانت هناك 3 مشاريع : مع مركز المرأة المعنفة/ مع برنامج الأطفال ذوي اضطرابات التعلم. إلا أن هذه التجربة لم تنجح لقلة موارد و خبرة الجمعيات و نجحت فقط مع جمعية الهلال الأحمر.
- ⌚ - لم تتعامل الوزارة مع 3 جمعيات وهي منظمة التربية و الأسرة و الكشافة و المصائف و الجولات باعتبار ماضيها السيئ في عهد النظام السابق. و هي تعتبر الاتحاد التونسي للتضامن الاجتماعي شرا لا بد من التعامل معه.
- ⌚ - فيما يخص الرقابة : في صورة موافقة اللجنة رغم نقص الوثائق يمكن لمراقب المصاريف إيقاف اسناد المنحة.

⌚ كما تتم الرقابة من خلال حضور التظاهرة أو التكوين المدعوم كما تتم الرقابة من خلال التقرير
الأدبي و المالي و في صورة وجود خروقات يتم إعلام الادارة العامة للجمعيات و الاحزاب السياسية.
و لا يتم تجديد المنحة. كما يمكن التنصيص على العقوبة صلب الاتفاقية.

2-7 Accorder plus de transparence en informant l'opinion publique sur les crédits alloués aux associations. Les insuffisances en rapport avec les informations relatives au thème de cette étude justifient les recommandations concernant la nécessité de créer une base de données nationale sur les crédits alloués au profit des associations.

2-8 Suivre les fonds publics affectés pour le financement des associations en vue d'éviter toute utilisation suspecte de ces fonds. Une telle tâche pèse sur les administrations publiques, rattachées à la présidence du Gouvernement³⁸ (unité de suivi) ainsi qu'au ministère des finances ou aux différents organes de contrôle.

2-9 Mettre en place un cadre juridique permettant la contribution des associations à l'économie sociale solidaire tout en s'inspirant des expériences de certains pays qui voient dans l'association un moyen nécessaire pour la relance de l'économie.³⁹ Dans ce cadre, il est nécessaire d'adopter une nouvelle approche du financement public des associations en s'inspirant de certaines expériences telle que celle de Hongrie qui a adopté une loi qui dispose expressément que les aides publiques accordées aux associations auront pour objet de faire évoluer les institutions et les dépenses destinées à promouvoir l'emploi et l'habilité (نفقات تشغيلية) dans le cadre des organisations civiles. En outre, en Hongrie la loi impose de faire réserver 60% des recettes des associations en vue de financer la société civile et favoriser l'emploi et l'habilité. C'est ce qu'on appelle « évolution institutionnelle des associations selon le rapport du ICNL.⁴⁰ Chose qui manque, malheureusement, au droit applicable en Tunisie.

3/ La société civile et notamment IFEDA :

Une base de données doit être créée à IFEDA qui lui permet de disposer toutes les informations relatives aux subventions accordées aux associations et leur ventilation par secteurs.

Cette base de données doit couvrir à la fois les subventions imputées sur les budgets de l'Etat, des établissements publics à caractère administratif, des établissements publics à caractère non administratif, des organisations publiques et des autres entreprises prévues par le décret n° 2013 – 5183 du 18 novembre 2013.

³⁸ En ce qui concerne l'insuffisance des informations détenu par le Gouvernement en ce qui concerne le financement public des associations, on peut consulter l'étude de l'Association Tunisienne de La Bonne Gouvernance sur le thème susvisé et qui a été présentée dans un communiqué de presse. Le journal « la Presse » du 13 octobre 2013 a publié un résumé de cette étude. « Cette étude portant sur « la gouvernance des associations en Tunisie », a montré que 500 associations parmi les 17.000 ont informé le chef du gouvernement de sa situation financière et notamment du financement étranger. Avec la précision que 20 associations uniquement ont publié les données financières dans les médias. M. Anis Wahèbi, expert comptable, qui a présidé l'équipe de recherche, a précisé que l'étude sur la gouvernance dans les associations s'articule sur trois points : le degré de respect de la loi, la transparence et le respect des modes démocratiques de gestion. De même, cette étude a montré la faiblesse du contrôle exercé sur les associations par le secrétaire général du gouvernement et l'absence de toutes les formes de contrôle sur les associations dont le capital est supérieur à 100.000 dinars. A qui on ajoute le problème de la non désignation d'un contrôleur des comptes ce qui ouvre la porte aux financements suspects ».

³⁹ Voir, à titre d'exemple, la loi française n°856 / 2014 du 31 juillet 2014 relatif à l'économie sociale solidaire, JORF, n°0176 en date du 1er août 2014, p. 12666 et notamment le 1er alinéa de son article 9.

⁴⁰ Voir le rapport du ICNL précité, pp. 5-6

1.3 mettre en œuvre une comptabilité exhaustive, sincère et transparente qui permet de donner une image fidèle de la gestion financière et comptable des associations.

2/ Du côté des autorités publiques :

2-1 Apporter plus de précision dans le budget des organismes publics en ce qui concerne le montant ou le taux du crédit qui sera alloué aux associations au titre de financement public dans les budgets publics. Il en est de même du but du financement public et de ses modalités.

2-2 Prendre toutes les mesures nécessaires en vue d'éviter le risque de toute utilisation des fonds publics pour financer des activités partisans telle était la situation avant le 14 janvier 2014. Autrement dit, les autorités publiques sont appelées à respecter les principes de la démocratie dans le financement des associations et d'éviter tout alignement politique des associations en vue d'obtenir des aides en numéraire ou en nature.

2-3 Apporter plus de précision au cadre juridique des associations notamment en ce qui concerne le régime comptable. Surtout que de nombreuses associations ont exprimé leurs craintes vis-à-vis des problématiques et des difficultés que pose l'application du décret.

2-4 Garantir aux associations leur autonomie et indépendance. En effet, en demandant des subsides à l'administration, l'association risque de perdre sa liberté, son indépendance et son autonomie. Cela veut dire que les aides publiques ne doivent pas se transformer en un moyen de pression des autorités publiques sur les associations.

2-5 Faciliter l'accès aux documents relatifs au financement public des associations et fournir les informations qui se rapportent à cette question en vue de faciliter la tâche des chercheurs en la matière. En effet, les informations qu'on a sur la question du financement public des associations ne concernent que les trois ou quatre dernières années en raison soit de l'absence de l'archive soit de l'absence d'une imputation claire et générale des fonds publics octroyés aux associations.

2-6 Favoriser la participation de la société civile dans les travaux des commissions techniques qui sont appelées à examiner les demandes d'obtention du financement public comme c'est le cas de l'expérience de l'Hongrie et de Croatie. Une telle participation permet de profiter de leur expérience et de mieux reconnaître les besoins des bénéficiaires. Sans oublier bien sûr, son aspect démocratique et participatif. C'est ce qui découle, d'ailleurs, des observations faites par Le Centre International des Lois des Organisations de la Société Civile (ICNL) sur le décret tunisien n° 5183 pour l'année 2013 relatif aux critères, procédures et les conditions d'octroi du financement public pour les associations. Ainsi, permettre à la société civile de participer dans les décisions de financement présente un intérêt certain et considérable en raison de leur expérience dans tous les domaines et de leur bonne compréhension des besoins des bénéficiaires. En outre, la représentation de la société civile garanti un haut niveau de la démocratie et de la justice. Certains ont critiqué une telle participation de la société civile car elle peut présenter un danger dans la mesure où elle peut engendrer un conflit d'intérêts. Toutefois, une tel problème peut être résolu par l'adoption de procédures plus rigoureuses et la promulgation des lois interdisant la prise de décisions partiales.³⁷

³⁷ Voir le rapport de l'ICNL précité, pp.7-8

contrôle externe par le biais de ses organes de contrôle notamment son corps d'inspection générale.³⁵

Ce contrôle, qui couvre toutes les structures liées à l'UTSS, porte sur la gestion des associations des subventions publiques octroyées par les organismes publics.

Toutefois, malgré l'intérêt que présente le contrôle externe, la Cour des comptes a constaté, dans son rapport annuel pour l'année 2009, l'insuffisance du contrôle exercé sur les fédérations et comités régionaux de solidarité sociale et son déroulement non conforme aux dispositions de la loi organique sur les associations et du décret 82 / 630 du 30 mars 1982.

Face à ces limites du contrôle externe, la Cour des comptes a recommandé à l'UTSS de prendre en considération la nécessité de renforcer l'action de l'organe en charge de l'audit interne et de lui accorder l'intérêt nécessaire afin de renforcer le rôle des comités locaux et de garantir leur contrôle soit par l'UTSS soit par les fédérations ou comités régionaux dont ils relèvent. Ces fédérations et comités régionaux, maîtrisent, à travers ses recommandations, le contrôle sur l'ensemble des structures de solidarité ce qui permet de leur garantir l'encadrement nécessaire.³⁶

Malgré son importance, l'audit interne n'a visé, en 1996, aucun comité local qui joue un rôle important dans l'exécution des programmes d'aide et ce, en facilitant leur transmissions aux bénéficiaires.

Le contrôle exercé sur les comités régionaux de solidarité a permis à la Cour des comptes de constater l'existence de dépassement des crédits imputés dans le budget par ces comités ce qui a abouti à des soldes négatifs pour certains comptes bancaires outre la mauvaise gestion des réserves.

{ Les Recommandations }

A la fin de notre étude du cadre juridique du financement public des associations, nous proposons ce qui suit:

1/ Du côté des associations :

1.1 affirmer leur attachement au principe de la transparence et ce, à travers :

- La mise en œuvre un mode de fonctionnement ouvert et participatif qui porte aussi bien sur les conditions de fonctionnement interne à l'association que sur les méthodes de prise des décisions. Les associations doivent respecter les principes de la « démocratie participative » (exp: elles peuvent s'organiser sur les principes de la consultation).
- La mise en œuvre un mode de fonctionnement lisible et visible (elles doivent : préciser dans leurs statuts la composition de ses organes de direction ainsi que les rôles et les modes de fonctionnement de ses instances, permettre l'accessibilité à l'information financière ainsi que la diffusion de l'information financière à travers, par exemple, la publication du rapport du commissaire aux comptes).

1.2 adapter une culture d'évaluation :

³⁵ Conformément à l'article 2 du décret 82 / 630 du 30 mars 1982 précité.

³⁶ Voir la 25^{ème} rapport annuel de la Cour des comptes précités, p.3888 (Version arabe)

En examinant les prévisions des dépenses du budget du ministère des affaires sociales et plus particulièrement l'article 03. 302 intitulé « Interventions dans le domaine social » de la Section 3 relative aux « Interventions publiques » du Titre I, on constate que le total des aides publiques octroyées à l'UTSS est de : 39.833.000 dinars dont 600.000 dinars seront affectés pour le financement des associations intervenant dans le domaine social. L'étude de la gestion du financement public de l'UTSS fait montrer ce dernier comme une association de cogestion puisque l'Etat gère, à travers l'UTSS, le financement public accordé à certaines associations intervenant dans le domaine social. Dans de telles situations, l'UTSS peut être vu comme une « administration publique » qui participe au financement des associations et non comme une association financée par l'administration publique (Une administration – relai de l'administration publique).

Ceci dit, l'UTSS a fait l'objet d'une mission de contrôle de la Cour des comptes dans deux occasions :

- La première était en 1988 à la suite de la réforme du secteur de la solidarité nationale en 1988 (8ème rapport annuel pour l'année 1989).³²
- La deuxième était en 2009 et elle a couvert la période allant du janvier 2004 jusqu'à juin 2009. Cette mission de contrôle a porté sur l'ensemble des services centraux de l'UTSS ainsi que les comités régionaux de Béja.

Sachant que la Cour des comptes n'a préconisé aucune mission de contrôle de l'UTSS après le 14 janvier 2011 et plus précisément après l'entrée en vigueur du décret loi 2011 - 88 et du décret 2013 -5183.

Dans son rapport annuel pour l'année 2009, la Cour des comptes a montré :

1/ Les faiblesses organiques de l'Union Tunisienne de Solidarité Sociale :

L'UTSS n'a de la forme fédérale que le nom. Jusqu'à 2009, quatre associations uniquement y ont adhéré. En outre, aucune ligue nationale spécialisée n'a été créée et les vingt comités régionaux de solidarité sociale, en activité, ne sont pas toujours liés structurellement à l'UTSS. Ce qui signifie l'absence de relations juridiques claires liant ces structures à l'UTSS.³³ Ce qui pose le problème de la légalité du financement de ladite Union de ces différentes structures.

2/ L'absence d'un contrôle interne réel de l'Union Tunisienne de Solidarité Sociale :

Dans son rapport annuel pour l'année 2009, la Cour des comptes a constaté que l'UTSS ne contrôle pas ses structures régionales malgré l'importance de leur rôle. Depuis sa création le contrôle interne de l'UTSS n'a porté que sur deux structures régionales de solidarité.³⁴ L'absence du contrôle interne rend impossible la détermination du volume du financement public accordé à ces structures locales, d'un côté, et le sort des subventions publiques, d'un autre côté. Autrement dit, on ne peut pas savoir comment les structures locales ont utilisées les fonds publics octroyés par l'Union.

3/ Les limites du contrôle externe exercé sur l'Union Tunisienne de Solidarité Sociale

A l'image des associations à caractère social, le ministère des affaires sociales exerce sur l'UTSS un

³² Nous regrettons de ne pas pouvoir obtenir le 8ème rapport annuel de la Cour des comptes qui aurait pu enrichir cette étude.

³³ Voir le 25ème rapport annuel de la Cour des comptes

³⁴ Le contrôle interne de l'UTSS est soumis au décret n° 82 / 630 du 30 mars 1982 fixant les modalités de contrôle des associations à caractère social bénéficiant des subventions de l'Etat et des collectivités locales.

Etude de cas : L'Union Tunisienne de Solidarité Sociale (UTSS)

L'Union Tunisienne de Solidarité Sociale (UTSS) est une fédération d'associations sociale de bienfaisance et de solidarité créée en 1964, c'est-à-dire quelques années après l'indépendance, en vue de consolider les efforts de l'Etat dans la résolution des problèmes sociaux et économiques accumulés depuis le protectorat français.

L'UTSS, comme toutes les associations, a été créé conformément à la loi n°59 – 154 du 7 novembre 1959.

En 1988, une nouvelle structuration a été préconisée pour l'UTSS à l'occasion de la réforme générale du secteur de la solidarité sociale et ce, en lui donnant la forme d'une fédération d'associations locales et régionales ainsi que de ligues nationales.

L'UTSS a pour mission « de développer le sentiment de solidarité et d'entraide entre les différentes catégories sociales, d'aviver le sens du volontariat au profit des démunis et d'encourager les bienfaiteurs à participer davantage. L'UTSS est également appelée à participer à l'élaboration et à la réalisation d'une politique générale et intégrée dans le domaine de la solidarité sociale ». ²⁸ Pour cette raison, il tente à suivre et à évaluer l'activité des associations et organismes qui lui sont affiliés et d'assurer leur contrôle. ²⁹

Le financement public représente 96% du budget de l'UTSS. Ses ressources proviennent essentiellement soit des subventions octroyées par les ministères des affaires sociales et de la femme soit des crédits alloués au profit du fond spécial de trésor « Fonds National de Solidarité Sociale ». Durant la période allant de 2004 jusqu'à 2008, les ressources propres de l'UTSS ne dépassent pas 1% de l'ensemble de ses ressources. ³⁰

Le financement public de l'UTSS prend deux formes : il est soit en numéraire soit en nature. Le financement public est accordé à l'UTSS soit directement à travers l'affectation de crédits et la fixation préalable du montant des aides publiques soit indirectement à travers la création des fonds spéciaux de trésor. Il en est ainsi du fonds national de solidarité sociale (reconnu sous le nom fonds 26 / 26). ³¹ Ainsi, certaines ressources dudit fonds sont affectées en vue de financer l'UTSS ainsi que ses structures locales.

Le budget du ministère des affaires sociales pour l'année 2014 nous montre que des subventions publiques de 7.000.000 dinars ont été affectées pour financer l'UTSS dont 1.200.000 dinars ont été affectés pour son fonctionnement ainsi que ses structures locales.

Il convient de noter que la gestion des crédits alloués au profit de l'UTSS permet de créer un certain partenariat entre l'administration publique et les associations. Toutefois, l'Etat tunisien est allé plus loin en ce qui concerne la gestion indirecte du financement public de l'UTSS. En effet, l'Etat, à travers le financement de ladite association, participe, d'un côté, au financement des associations qui sont affiliées à l'UTSS et, d'un autre côté, au financement d'autres associations à caractère social.

²⁸ Voir le 25^{ème} rapport annuel de la Cour des comptes pour l'année 2009, p.1 (version en arabe)

²⁹ Traduction personnelle de la version arabe du 25^{ème} rapport annuel de la Cour des comptes pour l'année 2009, p.1

³⁰ Ibidem

³¹ Le fonds national de solidarité social a été créé par la loi n° 92 – 122 du 29 décembre 1992.

cacité de l'action publique (pour cette dernière forme, il s'agit de contrôler l'efficacité des aides publiques et ce, à travers une évaluation des moyens, des objectifs et des résultats de l'action publique).

On a pu constater à travers les différents entretiens l'insuffisance du contrôle exercé sur les associations ainsi que son inefficacité et ineffectivité puisque le contrôle s'exerce dans deux étapes :

- Lors de la présentation du rapport financier et moral de l'association : le donateur public ne peut pas exercer un contrôle efficient en se limitant aux seules informations fournies par l'association. En outre, en cas d'infraction la seule sanction prononcée à l'encontre de l'association est le refus de renouvellement des subventions au lieu de la poursuivre juridiquement par l'autorité de tutelle.
- En ce qui concerne la Cour des comptes : elle semble être incapable d'exercer un contrôle général et précis en se référant au seul rapport financier ou lors de l'exercice d'un contrôle a posteriori.²⁵

Il importe de rappeler que la difficulté « de contrôler les associations subventionnées tient à la nécessité de concilier deux éléments contradictoires : d'un côté, le statut libéral des associations et la souplesse de gestion qu'il autorise ; de l'autre, l'origine publique des ressources et les impératifs de rigueur qu'elle impose ».²⁶

Invitées par les impératifs de la nouvelle gestion publique (NGP), les personnes publiques sont appelées à compléter les efforts du renforcement du cadre juridique et comptable du secteur associatif par une amélioration de la maîtrise et de l'évaluation des aides publiques.

Le renforcement du contrôle externe, qu'il soit administratif ou juridictionnel, sur le financement public des associations garanti la bonne gestion des fonds publics et plus précisément ceux octroyés sous la forme de subvention publique en vue d'éviter toute utilisation suspecte des finances publiques. Dans le but de garantir un contrôle externe efficace, les donateurs publics ainsi que les associations bénéficiaires du financement public sont appelés à rendre plus efficient le contrôle interne et de le renforcer tout en suivant les règles de la bonne gouvernance.

La situation économique difficile vécue par la Tunisie depuis le 14 janvier 2011 et l'augmentation du déficit budgétaire impose à tous et notamment aux personnes publiques la bonne gestion des finances publiques et de suivre une politique d'austérité qui a pour conséquence directe de réduire les crédits alloués aux associations. A titre d'exemple, alors que les crédits alloués par le ministère des droits de l'homme et de la justice transitionnelle au profit des associations scientifiques étaient de l'ordre de 10.000 dinars au titre du budget 2012, il n'a rien réservé pour le budget 2013.²⁷ Il en est de même du ministère des affaires sociales qui n'a rien réservé comme crédits au profit de l'association des agents du service social alors que les crédits alloués à cette même association au titre du budget 2012 étaient de 12.000 dinars.

²⁵ Voir annexe n° VIII relatif aux entretiens.

²⁶ Lamarque (Danièle) : « Le contrôle des associations subventionnées », RFFP, N°23, 1988, p.116

²⁷ Voir annexe VI

Pour ce qui est de la compétence des corps de contrôle général (il s'agit des corps du contrôle général des services publics, contrôle général des finances et contrôle général du domaine de l'Etat) elle ne s'arrête pas à la définition juridique du financement public prévue dans l'article 2 du décret n° 2013 – 5183 du 18 novembre 2013, mais elle porte sur tous les aspects de gestion du financement public octroyé.

A titre d'exemple, on peut citer l'article 1^{er} du décret n°2000 – 2886 du 7 décembre 2000 portant organisation du contrôle général des finances et ses modalités de fonctionnement, selon lequel ledit corps effectue « sous l'autorité directe du ministre chargé des finances, des missions de contrôle concernant la gestion et les comptes des différents services, collectivités et établissements publics, entreprises publiques ou à participation publique ainsi que les associations et les groupements interprofessionnels, les coopératives et les mutuelles et tout autre organisme bénéficiant de façon directe ou indirecte des subventions ou soutien de l'Etat ou des collectivités régionales ou locales ».

La lecture combinée du décret – loi n° 2011 – 88 du 24 septembre 2011 ainsi que du décret n° 2013 – 5183 du 18 novembre 2013 permet de tirer les conclusions suivantes :

- Un souci d'améliorer la transparence comptable et financière des associations bénéficiant du financement public à travers le renforcement du cadre comptable des associations (précision des obligations comptables et financières des associations). Il convient de noter, à cet égard, que les associations sont appelées à se conformer, dans la tenue de leur comptabilité au système comptable des entreprises prévu par la loi n° 96 -112 du 30 décembre 1996 relative au système comptable des entreprises. Les normes comptables des associations sont fixées par arrêté du ministre des finances.

Dans un souci de transparence et de sincérité, les associations sont appelées à tenir quatre registres qui permettent l'accès à une description précise de leurs activités et moyens:

1. un registre pour les membres ;
2. un registre pour les délibérations ;
3. un registre pour les activités et projets ;
4. un registre pour les aides, dons, donations et legs.

Le contrôle et la vérification des comptes des associations sont confiés à un commissaire aux comptes selon des normes fixées par l'ordre des experts comptables de Tunisie conformément à l'article 39 du décret – loi n° 2011 – 88 du 24 septembre 2011 relative aux associations.

Toutefois, l'adaptation de la comptabilité des associations au système comptable des entreprises pose des difficultés qui ne sont pas sans conséquences directes sur la qualité et l'efficacité du contrôle exercé par les commissaires aux comptes.

- L'absence d'un contrôle a priori ce qui justifie l'absence d'une liste précise des associations bénéficiant d'aides publiques ;
- La variété des objectifs du contrôle : la régularité des comptes, la qualité de la gestion et l'effi-

Ainsi, l'Etat tunisien a choisi de jouer le rôle de « partenaire intermédiaire » entre d'une part l'organisation mondiale de santé (OMS) et, d'autre part, les associations actives dans ce domaine. Le partenariat entre ces dernières et l'Etat a pour finalité de mettre en œuvre une stratégie globale pour la lutte contre ces maladies.²¹

Grâce au décret n° 2013 – 5183 du 18 novembre 2013, qui a donné un cadre juridique à une pratique ancienne, une nouvelle forme du contrat de partenariat public – privé va s'ajouter aux deux anciennes à savoir le marché public et la concession.

IV. Le contrôle et le suivi du financement public aux associations

Conséquence directe du conditionnement du financement public des associations, le contrôle permet à l'organisme public de s'assurer de la bonne utilisation de leurs fonds.

Trois textes régissent la matière :

- Le décret – loi n° 2011 – 88 du 24 septembre 2011 portant organisation des associations ;
- Le décret n° 2013 – 5183 du 18 novembre 2013 fixant les critères, les procédures et les conditions d'octroi du financement public pour les associations ;
- Le décret n° 82 – 630 du 30 mars 1982, fixant les modalités de contrôle des associations à caractère social bénéficiant des subventions de l'Etat et des collectivités publiques.

Le principe du contrôle des associations bénéficiant du financement public est prévu d'une manière large : la compétence des différentes autorités de contrôle (Cour des comptes, inspections générales) est définie en termes larges.

En ce qui concerne la Cour des comptes, elle est appelée, selon l'article 7 de la loi n°68 – 8 du 8 mars 1968 portant organisation de cette dernière²² tel que modifié par la loi n°70 – 17 du 20 avril 1970 et la loi organique n° 2008 – 3 du 29 janvier 2008 à apprécier « les résultats de l'aide économique ou financière que les organismes cités à l'article 3 de la présente loi accordent sous quelque forme que ce soit, notamment, sous forme d'exonération fiscale, garantie, monopole ou subvention aux associations, mutuelles, entreprises et organismes privés quelle que soit leur dénomination ».

Selon l'article 3 de la loi n° 68 – 8 du 8 mars 1968 susvisée tel que modifié par la loi organique n° 2008 – 3 du 29 janvier 2008, les organismes publics dont les comptes et la gestion sont soumis au contrôle de la Cour des comptes sont l'Etat, les collectivités locales, les établissements publics dont le budget est rattaché pour ordre au budget de l'Etat²³, les établissements publics à caractère non administratif et les entreprises publiques ainsi que tous organismes quelle que soit leur dénomination dans lesquels l'Etat ou les collectivités locales détiennent, directement ou indirectement, une participation en capital.²⁴

²¹ Blibech (Fadhel) : « Le partenariat entre administrations publiques et associations », op.cit, p. 235

²² La loi n° 68-8 du 8 mars 1968, portant organisation de la Cour des comptes, a été modifiée et complétée par la loi n° 70-17 du 20 avril 1970, la loi organique n° 90-82 du 29 octobre 1990, la loi organique n° 2001-75 du 17 juillet 2001 et par la loi organique n°2008-3 du 29 janvier 2008.

²³ Cette expression est traduite en français par celle de : « Budget rattaché pour ordre au budget général de l'Etat ».

²⁴ Voir à titre d'exemple la lettre de mission de contrôle adressé par la Cour des comptes au directeur régional des affaires sociales, de solidarité et des tunisiens à l'étranger de Sfax (Annexe VII)

III. Transformation des modes du financement public des associations

La réforme du cadre juridique des associations a été traduite par une profonde transformation de la nature des financements publics aux associations. En sus de la demande directe, le décret n° 2013 – 5183 du 18 novembre 2013 recourt à l'appel à la candidature (1) ainsi au partenariat (2) pour accorder des fonds publics aux associations.

III.1 / L'appel à la candidature

Il sera lancé par l'organisme public dans le cadre de la réalisation d'un projet déterminé. L'organisme public doit respecter les principes d'égalité, de concurrence et de transparence (article 13). L'appel à candidature est publié « aux médias écrits et au site web de l'organisme public concerné s'il existe et ce vingt jours (20) au minimum de la date d'ouverture des candidatures » (article 14).

Il convient de préciser qu'il est nécessaire de proroger les délais de participation dans les appels à candidature et notamment dans le cas où l'association répond à la commande publique (appel à la candidature). A cela s'ajoute la nécessaire consécration du droit d'opposition et d'appel contre la décision de refus prise par les autorités responsables à l'encontre de la décision de financement avec la précision que le refus doit être motivé.

Les articles 14 et 15 fixent les procédures d'octroi des fonds publics dans le cadre de l'appel à candidature. Cette procédure permet à l'association d'agir, non seulement dans le cadre d'une initiative privée mais aussi pour le compte ou au service d'une personne publique en vue de réaliser un projet qui n'a, parfois, rien avoir avec son projet initial.

Ce qui a pour conséquence directe de limiter aussi bien le rôle que la liberté de l'association et de la transformer en un simple « moyen » pour l'exécution de la politique générale des personnes publiques et par la suite réduire sa capacité de proposition des projets et des solutions notamment dans le domaine social.

III.2 / L'accord de partenariat

Selon l'article 16 du décret n° 2013 – 5183 du 18 novembre 2013, l'accord de partenariat est entendu comme le « contrat qui relie un ou plusieurs organismes publics à une ou plusieurs associations à l'initiative d'une ou plusieurs associations pour une durée maximum de trois ans afin de réaliser des projets d'intérêt général s'inscrivant dans le cadre des priorités de l'organisme public ».

Une telle disposition va permettre le renforcement des relations contractuelles partenariales avec les pouvoirs publics. Avec la précision que le partenariat entre l'Etat et les associations, qui remonte à la période coloniale²⁰, existait dans des domaines de coopération internationale notamment dans le domaine de prévention sanitaire tel que par exemple la prévention contre les maladies sexuellement transmissibles et en particulier le SIDA.

²⁰ A l'époque du protectorat français, « une association appelée comité franco – tunisien de solidarité a été créée, en collaboration avec la Résidence générale française en avril 1947, en vue de se porter à l'aide des victimes de la famine qui sévissait à cause de la sécheresse et pour concurrencer l'initiative du comité d'action et de solidarité contre la faim fondé suite à l'appel du parti communiste tunisien. L'administration coloniale a procédé au financement de l'action convenue avec l'association partenaire, ainsi elle lui a octroyé une subvention obtenue grâce à une souscription ordonnée auprès des fonctionnaires, ainsi qu'à une majoration des tarifs d'accès à certains spectacles ». In Blibech (Fadhel) : « Le partenariat entre administrations publiques et associations », in Les mutations des relations entre l'administration et ses administrés, actes du colloque organisé les 11 et 12 mai 2000 à la faculté de droit et des sciences politiques de Tunis, Collection forum des juristes, n°10, Tunis, 2002, pp. 233 – 234

n° 2011-88, portant organisation des associations, en cas de réception de dons ou donations ou aides étrangères,

- un acte d'engagement retiré auprès de l'administration de l'organisme public concerné dont la signature est légalisée, comportant l'engagement de restituer les montants du financement public obtenu en cas d'obtention de financement similaire d'un autre organisme public au titre du même projet ou activité.

II.2 / Les procédures spécifiques pour chaque mode du financement public aux associations

Nous distinguons entre, d'une part, les procédures spécifiques pour le financement public accordé aux associations dans le cadre de demandes directes et, d'autre part, celles spécifiques au financement public accordé aux associations dans le cadre d'un appel à candidature ou d'un accord de partenariat.

II – 2 – 1 Les procédures spécifiques pour le financement public accordé aux associations dans le cadre de demandes directes

Selon l'article 8 du décret n°2013 – 5183 du 18 novembre 2013 précité, l'association désirant l'obtention du financement public dans le cadre de demandes directes est tenue de:

- présenter un rapport détaillé sur ses ressources ;
- spécifier les aspects d'utilisation du financement public demandé.

II – 2 – 2 Les procédures spécifiques pour le financement public accordé dans le cadre de l'appel à candidature ou d'un accord de partenariat

Ces procédures sont fixées par l'article 9 du décret n°2013 – 5183 du 18 novembre 2013 selon lequel l'association est tenue de fournir à l'organisme public :

- une étude économique du projet, y compris les exigences matérielles et financières nécessaires à sa réalisation,
- le calendrier de réalisation et le coût de chaque étape,
- le schéma de financement du projet y compris le montant de l'aide demandée et le pourcentage d'autofinancement de l'association,
- la démarche proposée pour la réalisation du projet ainsi que les résultats quantitatifs et qualitatifs escomptés,
- les curriculum vitae des membres de l'équipe qui va superviser la réalisation du projet.¹⁹

Ces documents sont de nature à donner plus de transparence à la demande de financement public en informant l'organisme public de la destination dudit financement, surtout que ledit organisme est tenu d'adresser, à ce propos, des rapports aux structures de contrôle, dont on trouve à leur tête la Cour des comptes.

¹⁹ Les documents relatifs au CV sont de nature à permettre aux organismes publics de s'assurer de l'expérience et de la capacité des membres de l'équipe chargée de l'exécution du projet.

II. Les procédures du financement public aux associations :

Pour bénéficier de fonds publics, l'association doit :

- être régulièrement constituée conformément au décret – loi n° 2011 – 88 du 24 septembre 2011 portant organisation des associations ;
- exercer une activité d'intérêt général, cela signifie qu'elle ne peut exercer des activités à but lucratif ;
- éviter, dans ses statuts ou communiqués ou programmes ou activités, toute incitation à la violence, la haine, l'intolérance et la discrimination fondée sur la religion, le sexe ou la région. Les Ligues de Protection de la Révolution, qui ont été dissoutes judiciairement, en sont la meilleure preuve.

Une lecture du décret n°2013 – 5183 du 18 novembre 2013, fixant les critères, les procédures et les conditions d'octroi du financement public pour les associations, nous permet de distinguer entre, d'une part, les procédures générales et, d'autre part, les procédures spécifiques, c'est-à-dire celles en rapport avec chaque mode de financement public.

II.1 / Les procédures générales

L'association désirant l'obtention du financement public, est tenue de présenter une demande. Cette dernière doit être accompagnée des documents suivants conformément à l'article 7 du décret n°2013 – 5183 du 18 novembre 2013 susvisé :

- le statut de l'association, une copie de l'annonce de sa constitution légale, la liste de ses dirigeants et les documents prouvant leurs qualifications,
- la liste de ses filiales et bureaux régionaux s'ils existent et les noms de ses dirigeants,
- le rapport visé du ou des commissaires aux comptes pour l'année précédant la date de présentation de la demande concernant les associations dont les ressources annuelles dépassent cent mille (100.000) dinars,
- une copie du dernier rapport transmis à la cour des comptes concernant les associations bénéficiant d'un financement public antérieur en application des dispositions de l'article 44 du décret-loi n°2011-88 susvisé,
- le dernier rapport moral et financier approuvé par l'assemblée générale,
- une copie du registre des activités et des projets et du registre des aides, dons, donations et legs prévues par l'article 40 du décret-loi n° 2011-88 susvisé,
- une copie du dernier procès-verbal de l'assemblée élective des organes de direction de l'association,
- les documents prouvant la régularité de la situation de l'association à l'égard de l'administration fiscale et des caisses sociales,
- les documents prouvant l'observation par l'association des dispositions de l'article 41 décret-loi

- de respecter dans sa constitution (...) les dispositions du décret – loi n° 2011 – 88 du 24 septembre 2011 portant organisation des associations (...) ».

Cela veut dire que tout versement de fonds publics à une association de fait est considéré illégal. Pour cela, l'administration publique doit s'assurer de la légalité de la constitution de l'association (c'est-à-dire sa création conformément à la loi) qu'elle souhaite financer.

I – 2 – 2 Le respect des principes de transparence et de démocratie dans la gestion administrative et financière des associations

L'association qui souhaite obtenir un financement public est tenue de respecter les principes de démocratie et de transparence dans son fonctionnement administratif et financier.¹⁸

Le respect de la démocratie dans le fonctionnement administratif des associations se limite, selon le décret 2013 - 5183, à sa seule gestion par des structures élues. Toutefois, malgré l'importance des élections, elles ne suffisent pas à elles seules pour établir une véritable démocratie au sein des structures dirigeantes des associations. En effet, ce qu'on reproche à ce décret son silence sur les conditions du fonctionnement interne de l'association et plus précisément la question des modes de prise de décision. Ce que l'on reproche, véritablement, au décret susvisé, l'absence de dispositions concernant, d'une part, le partage du pouvoir de prise de décisions au sein même des structures dirigeantes de l'association et, d'autre part, de ne pas l'avoir organisée sur la base des principes de la consultation.

Concernant le principe de transparence, son respect par les associations à l'image des autres entités, qu'elles soient publiques ou privées, est considéré comme obligatoire et incontournable. La transparence des associations dans son acception large englobe tous les aspects de la gestion des activités associatives. La vérification du degré du respect par les associations bénéficiant du financement public du principe de la transparence dans sa gestion financière est facilitée, conformément au décret 2013 / 5183, grâce à un ensemble de rapports qui doivent accompagner la demande du financement public. Selon l'article 7 du décret susvisé, ces rapports consistent, pour les associations dont les ressources dépassent 100.000 dinars en un rapport établi par le (ou les) contrôleur(s) des comptes relatif à l'année qui précède celle où la demande est présentée. Il en est de même du dernier rapport adressé à la Cour des comptes pour les associations qui ont précédemment bénéficié d'un financement public et, enfin, le dernier rapport moral et financier adopté par l'assemblée générale.

L'article cité ci-dessus dresse une liste des documents financiers qu'il faut transmettre aux parties concernées. L'absence de l'un de ces documents signifie le refus de la demande du financement public. C'est ce qui explique le rejet par le ministère de la femme, après l'entrée en vigueur du décret indiqué plus haut, de 90% des demandes qui lui ont été présentées par les associations désirant bénéficier d'un financement public. Parmi les causes du rejet, on peut citer la non présentation, par les associations, du rapport moral et financier.

Même s'il a imposé aux associations le respect du principe de transparence pour obtenir un financement public, le décret 2013 - 5183 fut, néanmoins, lacunaire en ce qui concerne la gestion du financement public en soi. On ne trouve aucunement dans le texte juridique susvisé ce qui imposerait aux associations l'obligation de respecter la transparence dans la gestion des subventions publiques.

¹⁸ Voir l'article 3 du décret – loi 2011 – 88 et l'article 6 du décret 2013 / 5183

public qui sera chargé, selon son article 10, « d'examiner les demandes d'obtention du financement public, y compris les demandes directes, de les évaluer et de statuer sur ces demandes et de déterminer le montant du financement public pouvant être octroyé ».

On ajoute, à cet égard, que la commission susvisée se compose selon le même article « du chef de l'organisme public ou son représentant en tant que président, des représentants des administrations concernées de l'organisme public, d'un représentant de l'autorité de tutelle et du contrôleur des dépenses publiques, en tant que membres. Concernant la commission technique créée au niveau des établissements non administratifs et les entreprises publiques, le contrôleur des dépenses publiques est remplacé par le contrôleur d'Etat. Concernant les sociétés, dont les participations publiques dépassent 34% de son capital, la commission technique est composée du chef de l'organisme ou son représentant en tant que président, et d'un représentant du conseil d'administration, et d'un représentant du service en charge de l'action sociale de la société, et d'un représentant de la société-mère. Concernant les sociétés à majorité publique, la commission technique est composée du chef de l'organisme ou son représentant en tant que président, et un représentant de l'entreprise publique, et un représentant du service en charge de l'action sociale de la société ».

Or, ce qu'on reproche au décret 2013 - 5183 l'absence d'une interdiction explicite de la participation des agents publics, ayant un intérêt personnel, aux délibérations relatives à l'octroi de financement public aux associations. Le décret susvisé n'indique pas non plus les résultats découlant d'un cas de conflit d'intérêts, c'est-à-dire plus précisément l'effet d'un tel conflit sur l'attitude même de l'organisme public vis-à-vis du financement public des associations.

Le législateur tunisien aurait pu adopter dans le décret 2013 - 5183 la même solution prévue par l'article 24 (nouveau) de la loi n°33 du 14 mai 1975 relative aux communes selon lequel le gouverneur peut déclarer, par sa propre volonté ou sur requête de toute personne intéressée, la nullité des délibérations s'ils y ont participé certains membres du conseil municipal ayant un intérêt personnel¹⁷ en rapport avec l'objet des délibérations.

En outre, une lecture attentive de l'article 10 du décret 2013 - 5183 précité nous permet de constater qu'elle n'interdit pas les membres mêmes de la commission technique ayant des intérêts personnels dans les associations suggérant des aides publiques de délibérer ou de voter au profit desdites associations.

Cela dit, le décret 2013 - 5183 est lacunaire quant à la question de la représentativité des organisations de la société civile aux travaux des commissions techniques et ce, malgré l'importance d'une telle participation en tant que rempart contre le clientélisme et comme garantie de la transparence.

I – 2 / Du côté de l'association bénéficiaire du financement public

I – 2- 1 La capacité légale de l'association bénéficiant du financement public

Le financement public reste l'apanage de l'association régulièrement constitué. C'est ce qui découle de l'article 6 du décret n° 2013 - 5183 du 18 novembre 2013 qui dispose que :

« Toute association désirant l'obtention du financement public est tenue :

¹⁷ Ou ayant participé dans les délibérations pour le compte d'autrui.

Toutefois, si pour l'Etat et les établissements publics à caractère administratif ainsi que les communes, on peut avoir accès aux montants accordés, à partir des documents budgétaires¹² et quantifier ainsi le financement public, il est, en revanche, difficile de disposer, de manière exhaustive et fiable, d'une évaluation chiffrée des subventions accordées par les gouvernorats ou les établissements publics à caractère non administratif, et plus généralement, par les entreprises publiques. On a constaté, grâce aux investigations que nous avons menées, que les autorités de tutelle ne disposent pas des informations nécessaires. Il n'y a pas de suivi rigoureux et continu, tant au niveau des directions concernées à la présidence du gouvernement (unité de suivi) et au ministère des finances qu'au niveau des corps de contrôle. Même au niveau de l'Institut national des statistiques, il n'a pas été possible de trouver les évaluations chiffrées demandées sur les subventions.

I – 1 – 2 L'imputation budgétaire des crédits alloués aux associations

Les subventions accordées par l'Etat sont imputées dans la nomenclature budgétaire de l'Etat fixé par le décret n° 99 – 529 du 8 mars 1999 fixant la nomenclature des dépenses du budget de l'Etat, lui-même pris en application de la loi organique n° 67 – 53 du 8 décembre 1967 portant loi organique du budget, sur la 3^{ème} partie du Titre I intitulée « interventions publiques » et, particulièrement sur le paragraphe 08 de l'article 03.302 intitulé « subventions aux associations et aux organisations à caractère sociale ».¹³

Il convient, aussi, de signaler que la même imputation se retrouve dans la nomenclature du budget des établissements publics à caractère administratif qui sont rattachés pour ordre au budget général de l'Etat.

Il en est de même de l'imputation budgétaire des subventions accordées par les collectivités locales aux associations. Ces subventions sont enregistrées dans la 3^{ème} partie intitulée « interventions publiques » et, plus précisément les crédits sont imputés sur le paragraphe 08 de l'article 03. 302 à l'image du budget général de l'Etat.¹⁴

En réalité, on peut constater que des crédits accordés par les collectivités locales aux associations sont imputés sur d'autres paragraphes tels que le paragraphe 07, de l'article 03.305, qui lui se rapporte aux subventions dans le domaine économique, de la jeunesse et de l'enfance, intitulé « subventions au profit des comités, associations et organisations culturelles »¹⁵ ainsi que le paragraphe 09 de l'article 03.310, qui lui se rapporte à la coopération avec les collectivités locales et autres structures, intitulé « coopération avec d'autres organismes ».¹⁶

I – 1 – 3 La prévention des conflits d'intérêts

La participation des agents publics relevant des organes cités plus haut aux délibérations relatives à la distribution des aides au profit d'une association à laquelle ils sont adhérents, pourrait entacher le financement lui-même de partialité et de clientélisme. Afin d'éviter le problème de conflit d'intérêts, le décret 2013 – 5183 a imposé la création d'une commission technique au sein de chaque organisme

¹² Pour l'année 2013, les collectivités locales (notamment les communes) ont accordé aux associations l'équivalent de 3.357.125 dinars (voir tableau 4 à l'annexe V qui fixe le montant des aides publiques accordées par les collectivités locales aux associations au titre de l'année 2013). Par contre, les subventions accordées par l'Etat aux associations au titre de la même gestion de l'année 2013 ont atteint le montant de 95.877.000 dinars (voir tableau 5 à l'annexe 6 qui concerne les subventions publiques accordées par l'Etat aux associations).

¹³ JORT n° 23 du 19 mars 1999, p. 392 (voir Annexe I)

¹⁴ Voir la ventilation des subventions accordées par la commune de Tunis aux associations au titre de l'année 2013 (le tableau n°1 reproduit dans l'annexe II) ainsi que les subventions accordées par les communes au titre de l'année 2013 (annexe II)

¹⁵ Voir l'arrêté interministériel des ministres de l'intérieur et du ministre des finances du 31 mars 2008 fixant la nomenclature budgétaire du budget des communes (le tableau n° 3 reproduit dans l'annexe III)

¹⁶ Voir l'arrêté interministériel des ministres de l'intérieur et du ministre des finances du 31 mars 2008 fixant la nomenclature budgétaire du budget des communes (le tableau n° 4 reproduit dans l'annexe IV)

On notera aussi que le décret – loi ° 2011 – 88 du 24 septembre 2011 qui a abrogé la loi n° 59 – 154 du 7 novembre 1959, contrairement au décret n° 2013 – 5183 du 18 novembre 2013, est resté très laconique sur la nature juridique des donateurs publics. En effet, l'article 34 dudit décret – loi ne parle que de subventions publiques en termes généraux et son article 36 n'évoque que l'Etat. Mais ce laconisme n'a pas interdit au pouvoir réglementaire d'élargir la liste des donateurs publics comme le prévoit l'article 2 du décret n°2013 – 5183 sus évoqué.

Les communes sont, parfois, considérées parmi les plus importants organes finançant les associations. On peut citer, à titre d'exemple, la commune de Thyna qui accorde périodiquement à l'association ATL MST (SIDA) sise à Sfax une subvention publique de 5000 dinars. Dans ce même cadre, on pourrait indiquer la subvention accordée en 2013 par la commune de Tunis à l'association tunisienne la voix du sourd – muet estimé à 1000 dinars en rappelant que le montant global des subventions accordées par les communes au profit des associations au titre de l'année 2013 a atteint la somme de 3.609.753 dinars.

Il convient de noter que le montant des subventions publiques accordées par les communes au profit des associations diffère en fonction des communes elles – mêmes et selon la nature des activités des associations bénéficiaires. Dans ce cadre, la commune de Ben Arouss accorde aux associations actives dans le secteur culturel des subventions publiques équivalent à 310.000 dinars, alors que le montant des subventions accordées aux associations actives dans le domaine social ne dépasse pas 83.000 dinars. Enfin, le montant des subventions accordées par la même commune aux associations intervenant dans le domaine sportif est de 190.000 dinars et à celles intervenant dans le domaine de l'enfance est de 11.000 dinars.

Il convient de préciser, que le financement public octroyé aux associations peut revêtir des formes diverses : il peut avoir la forme financière (et c'est là le type le plus courant) qui se concrétise par des subventions accordées aux associations, comme il peut être également sous forme de facilitations dans certains secteurs comme le transport ainsi que les centres d'accueil. Ainsi, la société nationale de transport interurbain (SNTRI) peut, par exemple, consentir des tarifs privilégiés accordés lors de la location de bus par l'association « la flèche sportive de Ras – El – Jebel » (consentir des réductions pouvant aller jusqu'à 50%). Le financement peut être, enfin, sous forme d'aides en nature comme c'est le cas pour le financement de l'Union Tunisienne de Sécurité Sociale (UTSS) (nourritures, vêtements, ...).

Ceci dit, le développement de la décentralisation et la multiplication du nombre des établissements et entreprises publics constituent deux facteurs rendant les entités publiques (excepté l'Etat) parmi les entités les plus importantes traitant avec les associations. A titre d'exemple, si le taux des subventions publiques accordées par l'Etat à l'association « la flèche sportive de Ras – El – Jebel » constitue 20% de l'ensemble des subventions publiques qui lui sont accordées (environ 12.000 dinars), le taux des subventions publiques accordées par les établissements publics à cette même association atteint 60% de l'ensemble des subventions publiques qu'elle reçoit (environ 40.000 dinars).

En outre, les banques publiques, ayant la qualité d'entreprise publique, peuvent être associées au financement des associations. Il en est ainsi des aides publiques accordées par la Banque Nationale Agricole (BNA) au nom de l'Etat au Groupement Sidi Amor Bouhajla.

I. Les conditions du financement public des associations

Le conditionnement du financement public des associations sert à s'assurer qu'un tel financement ne sera pas détourné à des fins contraires aux objectifs permis par la législation en vigueur. Le financement public n'est possible que si sa fin est de servir le bien commun c'est-à-dire l'intérêt général. Car la loi exclut parmi les objectifs que l'association vise à réaliser la réalisation des bénéfices.

Traiter la question des conditions exigées pour tout financement public des associations, nous impose de le faire selon deux angles : - premièrement, du point de vue des organismes publics ; - deuxièmement, du point de vue des associations bénéficiant du financement public.

I.1 / Du côté du donateur

Trois questions doivent se poser à ce propos :

- Quelles sont les autorités publiques concernées par le financement public des associations ?
- A quelle rubrique budgétaire seront imputés les crédits alloués au titre d'aides publiques au profit des associations ?
- Quelles sont les règles mises en vigueur en vue d'éviter les conflits d'intérêts ?

I – 1 – 1 La nature juridique du donateur public

La première question qui se pose est de savoir quels peuvent – être les donateurs publics ?

Le donateur public peut être soit une personne morale de droit public soit une personne morale du droit privé conformément à l'article 2 du décret n° 2013 – 5183 du 18 novembre 2013 fixant les critères, les procédures et les conditions d'octroi du financement public pour les associations précité, qui adopte une notion extensive des personnes morales ayant le droit de financer les associations.

Il s'agit de l'Etat, des collectivités locales⁸, des établissements publics à caractère administratif, des établissements⁹ et entreprises publics, des sociétés dont les participations publiques dépassent les 34 % du capital ou des entreprises à majorité publique. On rappellera, à cet égard, que selon l'article 8 de la loi du 1^{er} février 1989 relative aux établissements publics, participations publiques et entreprises publiques¹⁰, sont considérées comme entreprises publiques « les établissements publics à caractère non administratif dont la liste est fixée par décret, les sociétés dont le capital est entièrement détenu par l'Etat, les sociétés dont le capital est détenu par l'Etat, les collectivités locales, les établissements publics et les sociétés dont le capital est détenu entièrement par l'Etat à plus de 50% exclusivement ou conjointement ». Alors que la loi n° 59 – 154 du 7 novembre 1959 relative aux associations, abrogée par le décret – loi n° 2011 – 88 du 24 septembre 2011 portant organisation des associations, adopte une définition restrictive du donateur public. En effet selon cette loi, seul l'Etat, les collectivités locales et les établissements publics à caractère administratif peuvent financer les associations¹¹.

⁸ Le décret n° 2013 – 5183 du 18 novembre 2013 susvisé utilise l'expression « collectivités publiques » qui vise aussi bien l'Etat et les collectivités locales et non seulement ces dernières. Le législateur aurait dû, donc, utiliser l'expression de « collectivités locales ».

⁹ Le législateur aurait dû utiliser l'expression d'« établissement public à caractère non administratif »

¹⁰ Telle que modifiée et complétée par la loi n° 94 – 102 du 1^{er} août 1994, la loi n° 96 – 74 du 29 juillet 1996, la loi n° 99 – 38 du 3 mai 1999, la loi n° 2001 – 33 du 29 mars 2001 et la loi n° 2006 – 36 du 29 mars 2006.

¹¹ Article 9 de la loi n° 59 – 154 du 7 novembre 1959

publique dans le but de supporter et aider des associations à réaliser des projets et à développer leurs activités, et ce, sur la base de compétence et la faisabilité des projets et des activités ».⁵

Ce type de financement se caractérise essentiellement par son caractère hétérogène : il se divise en financement direct par le biais de subventions octroyées aux associations sur la base de demandes directes formulées par ces dernières, et en financement indirect destiné à « mettre en œuvre des projets faisant partie des activités d'un organisme public et visant à réaliser un intérêt général et ce, soit en fonction d'un appel à candidature lancé par l'organisme public concerné, soit en fonction d'un accord de partenariat sur une initiative de l'association ».

Le volume du financement public accordé aux associations diffère selon la nature de ces dernières et de façon précise selon la nature de l'activité de l'association bénéficiaire, surtout que le secteur social en Tunisie s'appuie en grande partie, contrairement aux autres secteurs, sur le financement public. Ainsi, le montant des subventions allouées aux associations culturelles passe de 1600000 dinars au titre de l'année 2012 à 1700000 dinars au titre de l'année 2013. Il en est de même des associations féminines.⁶ Le montant des subventions accordées à ces dernières a évolué de 188000 dinars au titre de l'année 2012 à 730000 dinars au titre de l'année 2013.⁷ A travers le financement public des associations, l'administration publique reconnaît l'importance de la contribution associative à l'intérêt général.

Afin de traiter la question du financement public des associations, nous nous sommes appuyés sur une méthodologie de recherche fondée sur une étude juridique des causes et des objectifs de l'accroissement du financement des associations par les entités publiques, surtout après le 14 janvier. En vue de compléter l'étude juridique du financement public des associations en Tunisie, on s'est appuyé sur une méthode empirique. Ainsi, on a enrichi notre étude par les résultats des différents entretiens avec les associations et les responsables de certains établissements publics. Il reste que la difficulté d'accéder aux informations relatives au sujet du financement public des associations demeure la difficulté majeure rencontrée dans l'élaboration de la présente étude soit en raison du refus des autorités compétentes soit en raison de l'absence de l'information elle-même.

Dans le cadre de la présente étude, nous traiterons successivement les questions qui se rapportent :

- I.** aux conditions du financement public des associations ;
- II.** aux procédures du financement public des associations ;
- III.** à la transformation des modes du financement public des associations ;
- IV.** au suivi et au contrôle du financement public des associations.

⁵ Il convient de noter que le décret 2013 / 5183 a été modifié par le décret n° 2014 / 3607 du 3 octobre 2014 qui a modifié l'article 25 selon lequel: « Sont exclus de l'application des dispositions du présent décret les subventions pris en charge par l'Etat et les caisses de sécurité sociales, au titre des frais de réadaptation et d'éducation spécialisée et le soin à la maison pour des personnes handicapées au sein des institutions d'éducation spécialisées gérées par des associations de soin des personnes handicapées ».

⁶ Voir annexe n°6 [Tableau n°5].

⁷ Ibidem

{ Introduction }

Entendue comme étant : « la convention par laquelle deux ou plusieurs personnes œuvrent d'une façon permanente à réaliser des objectifs autres que la réalisation de bénéfices », ¹ l'association, bien qu'elle soit une personne morale de droit privé, constitue l'une des structures d'expression et d'action de la société civile.

Certes, dans les cas où elle assure une mission d'intérêt général, elle partage avec l'administration publique le droit de rendre des services au public, mais avant tout l'association elle se présente comme « un contre – pouvoir aux tentations d'arbitraire de l'administration publique » ². Pour cette raison, l'association est considérée comme un élément fondateur de la démocratie.

L'enracinement sociologique des associations est favorisé par leur développement dans les différents secteurs de la vie économique et sociale. Or, un tel développement est tributaire du degré même de la protection des droits de l'homme et des libertés publiques. C'est ce qui explique, par exemple, le fort taux de croissance des associations en Tunisie, qui vit depuis la révolution du 14 janvier 2011, une période de transition démocratique. En effet, 7494 associations ont été créées entre 2011 et juin 2014 ³. Une croissance qui montre l'intérêt et le poids des associations en tant que composante essentielle de la société civile tunisienne. Cette croissance intervient dans un contexte particulier :

- d'une part, la redéfinition du cadre juridique des associations ;
- d'autre part, la reconnaissance du financement public des associations grâce à l'article 36 du décret loi n°2011 – 88 du 24 septembre 2011 précité qui dispose que : « L'Etat doit affecter les fonds nécessaires du budget à l'appui et au soutien des associations et ce, sur la base de la compétence, des projets et des activités ».

Les critères, les procédures ainsi que les conditions du financement public sont fixés par le décret n°2013 – 5183 du 18 novembre 2013. ⁴

Le financement public des associations constituera l'objet de la présente étude à travers laquelle nous essaierons de présenter l'état de la question tout en avançant des propositions qui tendent à remédier aux insuffisances marquant la situation actuelle.

Le financement public octroyé aux associations est défini, selon l'article 2 du décret n° 2013 / 5183 comme étant : « les fonds affectés dans le budget de l'Etat ou les budgets des collectivités publiques ou les établissements à caractère administratif ou les établissements et entreprises publics ou les sociétés dont les participations publiques dépassent les 34% du capital ou les entreprises à majorité

¹ Article 2 du décret – loi n° 2011 – 88 du 24 septembre 2011 portant organisation des associations qui a abrogé la célèbre loi n° 59 – 154 du 7 novembre 1959.

² Blibech (Fadhel) : « Le partenariat entre administrations publiques et associations », in Les mutations des relations entre l'administration et ses administrés, actes du colloque organisé par la faculté de droit et des sciences politique de Tunis, collection forum des juristes n°10, Tunis 2002, p. 230

³ 7494 associations ont été créées entre 2011 et juin 2014 à savoir: 2097 associations ont été créées en 2011 ; 3009 associations ont été créées en 2012 ; 1657 associations ont été créées en 2013 et 731 jusqu'au mois de juin 2014. Informations fournies par le Centre d'Information, de Formation, d'Etudes et de Documentation sur les associations (IFEDA). Voir : www.ifeda.org.tn

⁴ JORT n°102 du 24 décembre 2013, p. 3579

{ Présentation }

La présente étude « Financement Public des Associations » a été préparée dans le cadre de la collaboration entre le Centre Kawakibi pour les Transitions Démocratiques et le International Center for Non Profit Law ICNL et ce, par M Mohamed Salah Ben Aissa, Doyen de la Faculté de Sciences Juridiques Politique et Sociales de Tunis, et son équipe de chercheurs.

Cette étude tente d'analyser le cadre juridique et de comprendre les réalités sur le terrain des mécanismes de financement public des associations en Tunisie, des mécanismes perçus comme occultes et non transparents, de l'avis de plusieurs intervenants de la société civile, des instances publiques, des mécanismes de contrôles ... Ces attributs sont en partie dues à la continuation de travail avec les anciennes méthodes qui n'ont pas su rompre avec l'ancien régime malgré la promulgation d'une nouvelle loi régissant le travail des associations (décret-loi 88 de 2011), considéré comme une des lois les plus libérales post révolution. Mais il est à constater que cette loi n'a pas été suivie d'initiatives législatives ou procédurales dans le cadre de financement public des associations, malgré quelques initiatives à succès limités.

Dans une tentative d'analyse d'un secteur aussi important régissant la relation entre les pouvoirs publics et la société civile, et vu le nombre important d'intervenants dans le financement publics des associations, et vu le manque d'informations, l'équipe de recherche a choisi de combiner plusieurs approches lors de la préparation de cette étude. En effet, l'équipe s'est basé sur l'analyse des textes juridiques, sur des entretiens avec de grands responsables, des questionnaires adressées aux praticiens et aux bénéficiaires, et sur des analyses d'expériences précédentes. Ainsi, l'équipe a pu dépasser ces obstacles, dont principalement la multitude d'intervenants et la multitude des procédures propres à chacun, le manque de centralisation de l'information, la rétention d'information et le cloisonnement de certaines administration face aux initiatives de transparence de la société civile, continuation du clientélisme, héritage du passé.

Par ce travail, le **Centre Kawakibi** ainsi que **ICNL**, espèrent initier une dynamique de réforme du système de financement public des associations se basant sur les recommandations formulées, en partenariat avec toutes les parties concernées, précisément les pouvoirs publics et les parties œuvrant sur l'adoption des mécanismes démocratiques de transparence dans les relations Etat-société civile.

Le Centre Kawakibi pour les Transition Démocratiques remercie son partenaire ICNL, l'expert **M. Mohamed Salah Ben Aissa** et l'équipe de recherche **Narjess Djedidi** et **Ahmed Aloui**. Le Centre remercie aussi les représentants des pouvoirs publics et de la société civile qui ont contribué à la collecte d'information, aux réponses aux questionnaires et aux interviews. Le Centre espère aussi continuer ce travail commun dont le but est de réformer le système de financement public des associations, renforçant ainsi le partenariat entre pouvoirs publics et société civile, un partenariat basé sur la transparence, la participation et la reddition des comptes.

Amine Ghali

Directeur des Programmes / **KADEM**

{ Table des matières }

Introduction	9
I. Les conditions du financement public des associations	11
I – 1 Du côté du donateur	11
I – 1 – 1 La nature juridique du donateur public	11
I – 1 – 2 L'imputation budgétaire des crédits alloués aux associations	13
I – 1 – 3 La prévention des conflits d'intérêts	13
I – 2 Du côté de l'association bénéficiaire du financement public	14
I – 2 – 1 La capacité légale de l'association bénéficiant du financement public	14
I – 2 – 2 Le respect des principes de transparence et de démocratie dans la gestion administrative et financière des associations	15
II. Les procédures du financement public aux associations	16
II – 1 Les procédures générales	16
II – 2 Les procédures spécifiques pour chaque mode du financement public aux associations	17
II – 2 – 1 Les procédures spécifiques pour le financement public accordé aux associations dans le cadre de demandes directes	17
II – 2 – 2 Les procédures spécifiques pour le financement public accordé dans le cadre de l'appel à candidature ou d'un accord de partenariat	17
III. Transformation des modes du financement public des associations	18
III – 1 L'appel à la candidature	18
III – 2 L'accord de partenariat	18
IV. Le contrôle et le suivi du financement public aux associations	19
Etude de cas : L'Union Tunisienne de Solidarité Sociale (UTSS)	22
1. Les faiblesses organiques de l'Union Tunisienne de Solidarité Sociale	23
2. L'absence d'un contrôle interne réel de l'Union Tunisienne de Solidarité Sociale	23
3. Les limites du contrôle externe exercé sur l'Union Tunisienne de Solidarité Sociale	23
Les recommandations	24
1. Du côté des associations	24
2. Du côté des autorités publiques	25
3. La société civile et notamment IFEDA	26



Al-Kawakibi Democracy Transition Center KA-

DEM was officially founded in Amman, Jordan on 15 June 2006, following the first meeting of the Center's Board of Trustees. KADEM is a regional non-governmental organization that is based in Tunis and specialized in transferring knowledge, sharing experiences, and building capacities in the field of democratic transition.

KADEM operates through a system of partnerships between governmental and non-governmental institutions, and experts from the Arab region and elsewhere.



ICNL is the leading source for information on the legal environment for civil society, philanthropy, and public participation. Since 1992, ICNL has served as a resource to civil society leaders, government officials, and the donor community in over 100 countries.

Financement Public des Associations en Tunisie

Auteur

P. Mohamed Salah BEN AISSA

Assisté par Narjess JEDIDI • Ahmed ALOUI

Publication

Format : 21 / 29,7 cm

Papier : 80 gr Offset (intérieur) + 350 gr (couverture) couché

Volume : 68 pages

1^{er} édition : 500 exemplaires

Conception & Mise en page : Anis MENZLI

ALPHAWIN STUDIO / anismenzli@hotmail.fr

Cette étude a été élaborée avec le soutien de **INCL**

ISBN :

© Tous droits réservés au **Centre Al Kawakibi pour les Transitions Démocratiques**
et **ICNL**

Décembre 2014 • TUNISIE

www.kawakibi.org

Financement Public des Associations en Tunisie

Auteur

P. Mohamed Salah BEN AISSA

Assisté par

Narjess JEDIDI • Ahmed ALOUI

Financement Public des Associations en Tunisie

Préparé par Prof. Mohamed Salah Ben Aissa

Assisté par Narjess Jedidi • Ahmed Aloui