

L'ÉCONOMIE POLITIQUE et INSTITUTIONNELLE de la DÉCENTRALISATION en TUNISIE

état des lieux, bilan et enjeux



Bernard DAFFLON
et Guy GILBERT

L'économie politique
et institutionnelle
de la décentralisation
en Tunisie :
état des lieux, bilan
et enjeux

Bernard DAFFLON
Guy GILBERT

AVERTISSEMENT

Les analyses et conclusions de cet ouvrage sont formulées sous la responsabilité des auteurs de l'ouvrage et de celui de l'appareil documentaire. Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue de l'AFD ou de ses institutions partenaires.

Pour illustrer la page de couverture de cet ouvrage, les auteurs ont porté leur choix sur le hall d'entrée du nouveau musée du Bardo. Trois raisons à cela :

- tout d'abord, cet espace contemporain met en jeu ouvertures et lumière en parfaite adéquation avec l'esprit de cette publication. La distribution des fenêtres de différentes tailles sur la large façade se veut le miroir des collectivités territoriales, toutes différentes mais pourtant toutes parfaitement identifiables, et contribuant toutes à la clarté du hall ;
- ensuite, signe d'ouverture vers la modernité, l'architecture et les couleurs claires du hall évoquent la transparence nécessaire à la démocratie ;
- enfin, le nouveau musée du Bardo est adossé au musée historique préexistant et lui-même réhabilité. Quels que soient les chemins que prendra la décentralisation future, elle ne peut ni faire l'impasse de sa situation actuelle, ni faire table rase du passé. Il faut connaître d'où l'on vient pour relever les défis à venir.

Retrouvez nos publications sur : <http://editions.afd.fr/>

Directeur de la publication : Rémy Rioux

Directeur de la rédaction : Gaël Giraud

Couverture : Ferrari/Corporate – J. Rouy/Coquelicot

Crédit photo de couverture : Musée national du Bardo, Tunis, Bernard Dafflon, tous droits réservés.

Date de parution : septembre 2018

Réalisation : Flexedo, info@flexedo.com

Imprimé par : DILA

Sommaire

Présentation des auteurs	7
Préface	9
Chapitre 1 – Notes et considérations préliminaires	11
1.1. Justification et impacts de la décentralisation	14
1.2. Quelques principes structurants	16
<i>Décentralisation ; libre administration ; subsidiarité ; autonomie financière ; solidarité ; coopération</i>	
1.3. Questionnement pour la prise en compte de la décentralisation	22
<i>Un processus long et progressif ; les échelons des CT ; la libre administration ; l'expression des préférences locales ; le partage des ressources</i>	
1.4. Enjeux et thématiques de la décentralisation	28
Chapitre 2 – Architecture institutionnelle	31
2.1. Documents ayant servi de base d'analyse	32
2.2. Organisation et institutions de la République tunisienne avant 2011 .	36
2.3. L'organisation des régions	42
2.4. L'organisation des communes	45
<i>Le découpage territorial ; la coopération horizontale ; l'organisation interne de la commune ; la haute surveillance exercée par l'État sur les CT</i>	
2.5. Les collectivités décentralisées selon l'Assemblée nationale constituante	55
2.6. Conclusions tirées de la situation actuelle	58
Chapitre 3 – Budgets et comptes décentralisés	61
3.1. Documents ayant servi de base à l'analyse	62
3.2. Le budget décentralisé : quelle logique ?	64
<i>Autonomie budgétaire ; autonomie financière ; souveraineté fiscale</i>	

3.3. La nomenclature budgétaire : les besoins de classification	69
<i>La classification fonctionnelle (FFF) ; la classification comptable (CCC) ; les crédits de programme</i>	
3.4. Les règles de procédure budgétaire	74
<i>Le contenu du budget ; les acteurs locaux ; la tutelle ; quelques règles d'exécution du budget</i>	
3.5. La discipline budgétaire, l'équilibre du budget et l'endettement	81
<i>La « règle d'or revisitée » ; l'équilibre du budget dans la loi organique 2007-65 du budget des CL ; le budget en déséquilibre ; les sanctions ; le compte en déséquilibre</i>	
3.6. Questions ouvertes	91
3.7. Données statistiques	97
Chapitre 4 – La répartition des compétences.	99
4.1. Décentralisation des compétences	101
<i>Où inscrire quelles compétences ? cohérence ; les capacités</i>	
4.2. Méthode d'analyse	107
<i>La classification fonctionnelle ; la matrice de décentralisation des compétences ; les responsabilités partagées ; mise en œuvre de la décentralisation des compétences ; autonomie budgétaire et souveraineté décisionnelle ; les capacités organisationnelles</i>	
4.3. Les compétences décentralisées en Tunisie	122
<i>Les compétences des conseils régionaux ; les compétences des conseils ruraux ; les compétences des communes</i>	
4.4. Agences et autres organismes publics	130
<i>AFH, ARRU, STEG, ANPE, SONEDE, ONAS, ANGed, ANPL, APIP, AFT, AFI</i>	
4.5. Questions ouvertes	134
Chapitre 5 – Les ressources fiscales des collectivités locales et les paiements des usagers	141
5.1. Les bases institutionnelles	142
5.2. La classification des impôts, taxes et redevances	150
5.3. Les impôts locaux	157
<i>La taxe sur les établissements à caractère industriel, commercial ou professionnel ; la taxe sur les immeubles bâtis ; la taxe sur les terrains non bâtis ; la taxe hôtelière ; la taxe sur les spectacles ; la taxe sur le chiffre d'affaire des commissionnaires agréés et approvisionneurs des marchés de gros ; les amnisties fiscales</i>	

5.4. Les taxes locales	165
<i>Les droits de licence sur les débits de boissons ; permis de bâtir ; droits exigibles à l'intérieur des marchés ; permis de circulation des voitures de transport public et des voitures équipées de taximètres ; droit de stationnement des véhicules sur la voie publique</i>	
5.5. Les redevances	168
<i>Les redevances sur les formalités administratives ; « taxes » sur les formalités administratives ; redevances (« taxes ») pour concession, occupation ou usage du domaine communal ou régional public ou privé ; contribution des propriétaires riverains aux dépenses de premier établissement et aux grandes réparations réalisées par les collectivités locales ; redevances pour prestations publiques payantes</i>	
5.6. Commentaires et questions ouvertes.	172
<i>Un dispositif fiscal complet fondé sur des principes cohérents ; questions de détail ; les trois déficits du système fiscal local tunisien</i>	
5.7. Données statistiques	184
Chapitre 6 – Les transferts financiers	189
6.1. Les transferts de l'État aux collectivités locales : pourquoi, comment ?	192
6.1.1 Rappel de la méthode	192
<i>Asymétrie d'information, aléa moral, évaluation du risque</i>	
6.1.2 Justifications des transferts et typologie des objectifs	195
6.1.3 Des instruments adaptés aux objectifs	198
6.1.4 Définitions et critères	201
6.2. Les bases institutionnelles des transferts financiers aux collectivités territoriales	205
6.3. Architecture d'ensemble des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales avant 2014	207
6.4. Les dotations de fonctionnement avant 2014	210
6.4.1 Le Fonds commun des collectivités locales	210
6.4.2 Les transferts financés sur crédits des ministères (hors FCCL et Programmes régionaux de développement).	214
6.4.3 Transferts exceptionnels	215
6.4.4 Les réformes introduites depuis 2014 dans le régime des dotations de fonctionnement	215
6.5. Dotations d'investissement et financement des investissements locaux.	218

6.5.1 Le régime antérieur à 2015 ; les aides à l'investissement des collectivités locales dans le cadre du Plan d'investissement communal	220
<i>Les missions de la CPSCL ; rôle de la CPSCL dans la distribution des subventions de l'État aux CT (régime antérieur à 2015) ; sélection des projets d'investissement subventionnables ; schéma de financement des projets</i>	
6.5.2 Subventions de l'État aux collectivités locales hors FCCL et consacrées aux dépenses du titre II	229
<i>Gestion par la CPSCL de crédits budgétaires du titre II pour le compte de la DGCL ; subventions de l'État aux collectivités locales (titre II hors FCCL et crédits DGCL) ; les Programmes de développement régionaux</i>	
6.5.3 Le lien prêt-subvention et le financement des investissements des collectivités locales dans le régime antérieur à 2015	233
6.5.4 Le nouveau régime des prêts et subventions aux collectivités locales, institué par le décret 2014-3505 du 30 septembre 2014 et les décrets et arrêtés postérieurs	234
6.6. Commentaires et questions ouvertes.	243
6.6.1 Concernant les subventions de fonctionnement.	244
6.6.2 Concernant les subventions d'investissement.	255
6.7. Données statistiques et faits	259
Chapitre 7 – « Du pouvoir local » dans la Constitution ».	263
7.1. Comparaison et synthèse des quatre versions débattues par l'Assemblée nationale constituante et des dispositions constitutionnelles	264
7.2. Analyse et commentaires par Article.	266
Liste des sigles et abréviations.	289
Références bibliographiques	293
Liste des tableaux, schémas, encadrés, matrices et graphiques.	297

Présentation des auteurs

Bernard Dafflon, professeur émérite de l'université de Fribourg (Suisse), docteur ès sciences économiques, université de Fribourg, et Ph.D., université de York (Royaume-Uni). Il a occupé de 1977 à 1990 le poste de chef économiste à la Direction générale des collectivités locales (DGCL) du canton de Fribourg et a assumé une charge de cours en finances publiques à l'université de Fribourg où il a été professeur de 1986 à 2013. En outre, il a enseigné comme professeur invité à l'École polytechnique fédérale de Zurich (EPFZ), aux universités de Neuchâtel, Genève, Montréal, Pretoria, Speyer, Addis-Abeba et Tlemcen. Expert en décentralisation et fédéralisme dans une vingtaine de pays pour le Conseil de l'Europe, la Banque mondiale, l'Agence française de développement (AFD), la Direction suisse du développement et de la coopération, le Forum des fédérations et la *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* (GIZ), agence de coopération internationale allemande pour le développement. Expert pour la Confédération suisse et plusieurs cantons dans les domaines tels que la péréquation, les relations financières intergouvernementales et les politiques budgétaires, ses thèmes de recherche portent sur (i) l'économie politique de la décentralisation et du fédéralisme, (ii) la gestion des finances publiques locales, (iii) les structures territoriales, et (iv) la dette publique. Il a publié plus de 100 articles scientifiques et une douzaine de livres dans ces domaines.

[Site Web : www.unifr.ch/finpub > collaborateurs > professeur émérite].

Guy Gilbert, professeur émérite à l'École normale supérieure (ENS) de Paris-Saclay, docteur ès sciences économiques de l'université Paris-Nanterre (Paris X). Il a enseigné l'économie et les finances publiques, les finances locales et les relations financières intergouvernementales aux universités de Rennes, Paris X et Paris I Panthéon-Sorbonne, à l'ENS Cachan, l'École nationale d'administration (ENA) et l'Institut national des études territoriales (Strasbourg). Par ailleurs, il a enseigné comme professeur invité aux universités de Montréal et de Genève. Expert en matière de finances publiques locales et intergouvernementales pour une dizaine de pays pour le compte de la Banque mondiale, de l'AFD, de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), du Forum des fédérations, de Cités et Gouvernements locaux unis (CGLU), du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE) français, ainsi que de la *Fiscal and Financial Commission* de la République sud-africaine. Parallèlement,

il a dirigé en France des centres de recherche scientifique dédiés aux questions de décentralisation et de finances locales. Enfin, il a été membre du conseil des impôts français. Il a publié et édité une dizaine d'ouvrages et de très nombreux articles scientifiques portant sur les finances publiques, la fiscalité, les finances locales et la décentralisation.

Le présent ouvrage est né d'une étroite collaboration entre les auteurs et la DGCL au ministère des Affaires locales tunisien. De 2012 à 2017, dans le cadre de divers mandats accomplis pour des organismes internationaux et des organisations non gouvernementales (ONG) portant sur le soutien à la décentralisation en Tunisie, les auteurs ont pris l'initiative d'examiner de manière approfondie la décentralisation existante en Tunisie et d'en dresser l'état des lieux. Les expertises mandatées s'inscrivaient dans la perspective d'une « nouvelle » décentralisation ; aucune ne portait un regard sur les acquis du passé, bons ou problématiques. L'ouvrage se veut être une contribution essentielle au débat : en dressant l'état des lieux dans une perspective analytique d'économie politique et institutionnelle de la décentralisation existante, les auteurs rappellent qu'une démarche tournée vers le futur ne peut négliger son histoire passée, ce qui a été, ce qui est, ce qui sera partiellement remplacé. On ne peut décider où l'on va sans connaître (et accepter) d'où l'on vient.

Les auteurs remercient tous les acteurs gouvernementaux, personnes et institutions qui ont apporté leur soutien, tant par la vérification des faits inscrits dans les chapitres que par leurs remarques et leurs suggestions à propos de l'analyse qu'en ont fait les auteurs et des conclusions qu'ils en tirent. Des remerciements particuliers vont à la DGCL, son directeur M. Mokhtar Hammami et son équipe, pour leur encouragement et leur intérêt dans cette démarche.

Préface

L'adoption, en janvier 2014, du chapitre VII de la nouvelle Constitution tunisienne consacré par les constituants au pouvoir local est certainement un événement majeur de l'histoire de la Tunisie moderne : un événement, porteur d'espoir pour les Tunisiennes et les Tunisiens, qui annonce le début d'une mutation sociétale profonde affectant structurellement le mode de gestion et de gouvernance des affaires locales.

En plus de la reconnaissance avouée des collectivités locales comme composante du pouvoir public, auparavant réservé uniquement aux pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, le texte suprême dote les conseils locaux démocratiquement élus de l'autonomie juridique et financière nécessaire à un exercice libre des prérogatives qui leur sont confiées. De même qu'il consacre expressément la décentralisation comme mode de gouvernance des affaires publiques locales.

Le choix de la décentralisation ne se limite pas au transfert des compétences en faveur des collectivités locales, mais vise aussi *(i)* la consécration de la démocratie locale, dans un cadre de participation, de transparence et de redevabilité des conseils locaux, qui donne au citoyen un rôle central dans la gestion des affaires locales, *(ii)* l'amélioration des services fournis aux citoyens, notamment les services de base de proximité qui affectent directement le quotidien des citoyens et marquent la qualité de vie et l'attractivité des villes, et *(iii)* l'efficacité des politiques publiques qui ne seront plus l'œuvre d'une planification centralisée rigide, éloignée et ignorant la réalité locale.

Cependant, les connaisseurs du domaine s'accordent sur les difficultés pratiques de la décentralisation comme processus de transfert de compétences du pouvoir exécutif vers les collectivités locales. Le parcours des expériences internationales en la matière montre clairement la complexité du processus de décentralisation qui, pour être réussi, doit se focaliser non pas sur le partage des compétences mais plutôt sur l'amélioration du processus décisionnel, tout en gardant de vue l'efficacité des politiques publiques comme finalité du processus. Cela suppose donc une analyse approfondie et détaillée des compétences visées, une définition claire des résultats attendus de l'exercice de ces compétences par l'autorité concernée, une optimisation parfaite du dimensionnement territorial de l'exercice de la compétence et enfin des indicateurs objectivement vérifiables, pouvant mesurer la qualification des collectivités locales pour l'exercice de ces compétences.

La présente étude permet de démystifier ce processus. Elle constitue ainsi un document de référence qui éclaire les parties prenantes impliquées dans le processus de décentralisation sur les questions pratiques que la décentralisation pose. Il est également un recueil de bonnes pratiques qui peuvent inspirer les acteurs locaux, afin de mettre en place un mode opératoire national averti du processus de la décentralisation que la Tunisie compte mettre en place dans les prochaines années.

Je remercie vivement les professeurs Bernard Dafflon et Guy Gilbert, qui ont tenté, loin des polémiques conceptuelles classiques, de répondre à des questions techniques très pointues ayant trait aux aspects institutionnels, financiers, fiscaux et pratiques du processus de transfert de compétences prévu dans le cadre de la décentralisation. Ils ont ainsi réussi, dans un temps record, un cadrage approprié qui fondera, dans une large mesure, la stratégie nationale d'opérationnalisation de la décentralisation pour les années à venir.

Mokhtar Hammami
Directeur

*Direction générale des collectivités locales
Ministère des Affaires locales et de l'Environnement
Tunis*

Chapitre 1

Notes et considérations préliminaires

Les changements politiques majeurs intervenus en Tunisie au mois de janvier 2011 ont provoqué un choc historique, social, politique et économique. Les collectivités locales ont été particulièrement affectées par la révolution (« révolution de jasmin »). Après ces événements et l'élection d'une Assemblée nationale constituante (ANC), le nouveau gouvernement et l'ANC engagèrent rapidement une réflexion sur le redéploiement de la décentralisation et une nouvelle répartition des rôles et compétences respectifs de l'État central et des collectivités territoriales. La réflexion visait, à court terme, à pallier les déficiences organisationnelles des communes, à réparer les impacts de la révolution sur les équipements et infrastructures locales, à répondre aux besoins immédiats des populations en termes d'accès aux services publics essentiels de base. À moyen terme, la réflexion porte sur la réforme des institutions, en particulier des collectivités territoriales (CT), en vue de leur reconnaître ou leur attribuer de nouvelles compétences, les moyens financiers adéquats devant leur permettre de les mettre en œuvre et, en filigrane, d'améliorer la démocratie participative et la gouvernance locale. En d'autres termes, il s'agit de confier aux CT l'essentiel des décisions et des responsabilités qui doivent leur permettre un développement social et économique harmonieux.

Les travaux de l'ANC aboutirent à l'élaboration d'une nouvelle Constitution, promulguée le 27 janvier 2014. La décentralisation est désormais constitutionnellement fondée sur son Article 14. Son chapitre VII (Articles 131 à 142) est consacré aux pouvoirs locaux. En octobre 2015, faisant suite à la Constitution, un avant-projet du Code des collectivités locales (CCL) était mis en consultation. Cet avant-projet aurait dû être finalisé et soumis aux débats parlementaires de l'Assemblée des représentants du peuple (ARP) dans le courant de l'année 2016. Ce ne fut pas le cas. L'avant-projet subit diverses modifications résultant de la prise en compte des nombreux commentaires et suggestions issues de la première consultation ouverte au public, à la société civile, aux partis politiques, et aussi aux nombreuses ONG et institutions internationales, puis à l'intérieur de la part des ministères de l'État central. Une version largement révisée du projet du CCL a été publiée et soumise à l'ARP en mai 2017.

Dans cet environnement en pleine mutation, les défis sont nombreux. Il faudra passer d'un système institutionnel dans lequel les collectivités locales apparaissent

bien plus comme des rouages de l'État et de l'administration centrale, des relais des ministères en ligne, que comme des entités autonomes, dotées de compétences certes limitées, mais de plein exercice. Cependant, quels que soient les chemins que prendra la décentralisation future, elle ne peut faire l'impasse de sa situation actuelle, ni faire table rase du passé. La nouvelle décentralisation se construira à partir de la situation actuelle, résultat de l'histoire et des spécificités sociodémographiques des régions, des gouvernorats et des communes. Il est donc essentiel de dresser soigneusement l'état des lieux et le bilan de la décentralisation avant de relever les nouveaux défis. C'est le but du présent ouvrage. Tout d'abord, la période d'analyse remonte dans le temps pour prendre en compte les dispositions légales et institutionnelles relatives à la décentralisation, héritée de la période du gouvernement Ben Ali, au motif que nombre de ces dispositions sont toujours en vigueur. Les premières lois organiques des collectivités locales datent ainsi de 1975. Ensuite, l'analyse prend en compte toutes les modifications légales intervenues jusqu'à la fin 2017, soit dans la période préparatoire du nouveau et futur CCL¹. Aussi l'ouvrage se fixe-t-il trois objectifs. En premier lieu, nous décrirons l'évolution de la décentralisation en Tunisie dès les années 1980 et dresserons un état des lieux tel qu'il se présente en 2017. Notre argument est, ici, que la « nouvelle » décentralisation ne pourra pas faire table rase du passé, que des réformes seront nécessaires, tout en gardant, voire en consolidant les points forts existants. Deuxième objectif, l'ouvrage proposera une approche analytique transversale et cohérente des diverses thématiques de la décentralisation, chacune formant un chapitre, afin de poser les jalons et d'ouvrir une feuille de route à une décentralisation « à la tunisienne » applicable et réalisable à moyen terme. Enfin, troisième et dernier objectif, chaque chapitre mettra l'accent sur l'opérationnalité des thématiques proposées, ce qui donne à cette recherche aussi la forme d'un manuel d'apprentissage de la décentralisation : comment comprendre et identifier les problèmes, quelle cohérence dans le questionnement de chaque thème, comment sont-ils reliés entre eux, quelles sont les solutions possibles, comment les mettre œuvre ?

Le contenu du livre se fonde sur l'analyse de l'adéquation entre les dispositions législatives et réglementaires tunisiennes avec, d'une part, les objectifs

1 Ainsi, mesure significative, le texte suivant – qui, dans le premier avant-projet, figurait dans les dispositions transitoires – posé en introduction dans la version de mai 2017 envoyée à l'ARP : « Les lois suivantes ainsi que leurs textes d'application en vigueur restent applicables à la date d'entrée en vigueur du présent code jusqu'à leur remplacement par les textes d'application du code :

- la loi n° 75-33 du 14 mai 1975 portant loi organique des communes telle que complétée et modifiée par les lois subséquentes ;
- la loi n° 75-35 du 14 mai 1975 portant loi organique du budget des collectivités publiques locales, telle que complétée et modifiée par les lois ultérieures ;
- la loi n° 75-36 du 14 mai 1975 relative au fonds commun des collectivités locales ;
- la loi organique n° 89-11 du 4 février 1989 relative aux conseils régionaux, telle que complétée et modifiée par les lois ultérieures ».

du législateur tunisien et, d'autre part, les principes théoriques auxquels tout processus de décentralisation doit se conformer. La démarche proposée se décompose en trois étapes, à savoir : (i) institutionnelle, (ii) de validation, et (iii) d'élaboration de feuilles de route. Dans un premier temps, en examinant les objectifs et les moyens de mise en œuvre de la décentralisation tels que décrits dans les textes constitutifs d'un pays, cette démarche permet d'analyser la cohérence des instruments de décentralisation proposés par rapport aux buts énoncés. On mesure déjà, à ce stade, si la décentralisation se résume à des effets d'annonce, ou bien s'il y a volonté, en particulier de la part des politiques et des administrations centrales, d'aboutir à une réelle dévolution des compétences et des ressources financières. Les textes fondateurs de la décentralisation sont étudiés des points de vue de l'économie politique et de l'économie institutionnelle. Ainsi, la première étape constitue le référentiel juridique, non pas théorique, mais pris dans le contexte national étudié : quelle est la décentralisation voulue par le législateur tunisien ? Dans un deuxième temps, la méthode confronte l'architecture institutionnelle à la réalité administrative : cela consiste à vérifier avec les départements et services de tutelle l'exactitude des bases légales et des faits décrits. L'analyse de politique économique institutionnelle permet de « mesurer » – ou, à tout le moins, d'apprécier – le chemin parcouru. On examine, en quelque sorte, si ce qui est opérationnel sur le terrain administratif correspond à ce qui avait été voulu et annoncé dans les textes. Cette deuxième étape met en évidence les acquis de la décentralisation, qu'il s'agit de consolider, les déficiences auxquelles il faut remédier, et les difficultés encore à surmonter². La troisième et dernière étape correspond à la feuille de route : elle met en œuvre, dans le temps, les nouvelles politiques de décentralisation. À noter qu'elle n'est pas abordée dans l'ouvrage, puisqu'il faut attendre que l'avant-projet du CCL et les autres textes fondateurs de la décentralisation (le Code électoral, le Code des impôts) soient adoptés par l'ARP dans leurs nouvelles versions.

L'ouvrage traite cinq thématiques essentielles à la décentralisation, dont chacune forme un chapitre : (i) l'architecture institutionnelle, (ii) le cadre budgétaire, (iii) la répartition des compétences entre les différents niveaux de gouvernement, (iv) la fiscalité locale, et (v) les transferts financiers. Une septième section détaille les rédactions successives de l'avant-projet de la nouvelle Constitution de l'État tunisien débattues à l'ANC pour le chapitre VII relatif à la décentralisation, soit jusqu'à la promulgation de ladite Constitution en 2014. Passer en revue les versions successives permet de comprendre comment s'est formé par touches successives le cadrage constitutionnel de la décentralisation. Enfin, recouvrant chaque thème, une autre dimension devrait aussi être prise en compte, à savoir celle de la consolidation voire de la construction des capacités politiques et

.....

2 La méthode est décrite de manière détaillée dans l'introduction générale et le chapitre 1 de Dafflon et Madiès (2011). Version en langue anglaise, revue et corrigée : Dafflon et Madiès (2013).

managériales des entités territoriales et centrales : on ne passe pas sans apprentissage d'une organisation institutionnelle du secteur public fortement centralisée, partiellement déconcentrée, à une décentralisation bien réelle accordant aux collectivités territoriales une large autonomie de décision, de financement et, somme toute, de responsabilité dans le pilotage et la réalisation des services collectifs demandés par les populations locales. Cet aspect n'est cependant pas abordé dans cette étude : sans connaître les compétences futures décentralisées, il s'avère donc difficile de préciser les capacités de gestion pertinentes.

Avant d'être une politique économique, la décentralisation est d'abord politique et démocratique. Elle repose sur à la fois des jugements de valeur et des choix éthiques. Il en va de même de la grille de lecture en économie institutionnelle et en finances publiques qui est présentée dans cette étude. En ce sens, la démarche suivie lie intimement décentralisation, démocratie et responsabilité. Elle ne vise pas à formuler des solutions « prêtes à l'emploi » pour le cas tunisien, mais à proposer une démarche séquentielle et cohérente, posant des questions pertinentes et ordonnées selon une logique explicite et expliquée. Elle a pour vocation de permettre aux acteurs de la décentralisation d'adapter la méthode au contexte tunisien d'aujourd'hui. Il est important d'explicitier ce référentiel.

1.1. Justification et impacts de la décentralisation

- Promouvoir la démocratie au niveau des CT :
 - institutionnelle : élections directes des autorités décentralisées et votations ;
 - participative : les citoyens et la société civile participent à la prise de décision qui concerne leur environnement quotidien.
- Gouvernance politique et budgétaire décentralisée :
 - autonomie décisionnelle pour les tâches décentralisées ;
 - responsabilité et redevabilité (*rendre compte*) dans l'engagement des moyens financiers et budgétaires ;
 - transparence des processus décisionnels relatifs aux services locaux.
- Efficacité dans la production des services locaux.
- Développement local : donner aux collectivités territoriales un rôle moteur de leur développement économique et social.

L'argument fondateur de la décentralisation est qu'elle permet de mieux prendre en compte les préférences des acteurs locaux, résidents, société civile, dans la fourniture d'un grand nombre de services collectifs. Les prestations fixées par le gouvernement central sont en général uniformes dans l'espace national. Or, nombre de services peuvent être mieux ajustés aux préférences des citoyens,

si ces préférences sont diverses, en les offrant au niveau décentralisé. De même, certains services sont spécifiques à une portion du territoire, comme les services publics en zone urbaine. Or, s'il y a « préférences » des acteurs locaux, il faut mettre en place des institutions qui permettent l'expression de ces préférences. La démocratie va de pair avec la décentralisation : elles sont indissociables. Deux formes d'expression des préférences sont généralement considérées. L'élection périodique des autorités décentralisées ne suffit pas ; il faut y ajouter des processus participatifs sur un temps plus court pour exprimer et valider l'action locale, par exemple à travers le vote du budget annuel et l'approbation des décisions d'investissement.

La décentralisation promeut une meilleure gouvernance politique. En attribuant aux CT une autonomie décisionnelle dans la fourniture des services collectifs décentralisés, et surtout en leur donnant les moyens financiers correspondants, la démarche décentralisatrice vise à mettre en adéquation les préférences des résidents, la demande et l'offre de services collectifs. En mettant en regard les dépenses et les recettes, le politique doit rendre compte de sa gestion ; les résidents, électeurs et société civile peuvent constater l'usage qui est fait de leurs impôts et des transferts financiers reçus. Cette proximité vise à mieux allouer les ressources disponibles aux demandes exprimées. Le processus décisionnel doit également assurer la transparence des décisions et de l'usage des ressources, tant au niveau du processus de décision et de contrôle que dans les contenus des décisions portant sur les dépenses d'investissement et l'exercice de l'impôt.

En améliorant l'adéquation entre la demande et l'offre de services collectifs locaux, et l'adéquation entre les décisions dépensières et l'exigence de financement, la décentralisation vise à une production efficace et économe des ressources et des deniers publics.

Enfin, dans l'expérience internationale de la décentralisation, l'objectif de croissance, ou tout au moins de contribution au développement économique local, fait partie de l'énoncé décentralisateur. Il y a deux arguments majeurs. Le premier argument est incitatif : il importe que l'effort local se traduise par une amélioration de l'environnement économique local – les résidents voient et bénéficient du résultat de leur engagement citoyen. Le second argument est sociétal : la proximité des décisions et des conséquences fait que les locaux sont mieux à même de faire les choix, qualitatifs ou quantitatifs, qui les concernent, selon leurs préférences, mais dans les limites et en cohérence avec les priorités nationales.

1.2. Quelques principes structurants

Décentralisation	<p>Quelques définitions :</p> <ul style="list-style-type: none"> – déconcentration : la CT comme agence du centre, – délégation : transfert d'obligations assorti de normes centralisées, – dévotion : réelle autonomie des décisions budgétaires.
Libre administration	<ul style="list-style-type: none"> • Droit et capacité effective de régler et de gérer au profit de leurs résidents, une part importante des affaires publiques, ce qui revient à <i>limiter la tutelle de l'État central</i>. • Droit exercé par des conseils ou assemblées composés de membres élus au suffrage direct et universel, et pouvant disposer d'organes exécutifs responsables devant eux, ce qui promeut les principes de <i>bonne gouvernance locale</i>.
Subsidiarité	<ul style="list-style-type: none"> • Les CT ont toute latitude pour exercer leur initiative pour toute question qui n'est pas exclue de leur compétence ou attribuée à une autre autorité. • L'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber aux autorités les plus proches des citoyens et les plus à même de les remplir. • L'attribution d'une responsabilité à une autre autorité doit tenir compte de l'ampleur et de la nature de la tâche et des exigences d'efficacité et d'économie.
Autonomie financière	<p>Des ressources propres suffisantes et proportionnées aux compétences dévolues par la Constitution ou la loi, dont une partie au moins doit provenir de redevances et d'impôts locaux sur le taux ou le tarif desquels les CT ont un pouvoir de décision et de nature suffisamment diversifiée et évolutive pour suivre l'évolution réelle des coûts des services fournis.</p>
Solidarité	<p>Mise en place de procédures de compensation et de péréquation financière destinées à corriger les effets des disparités territoriales.</p>
Coopération	<p>Droit de coopérer et de s'associer avec d'autres CT pour la réalisation de tâches d'intérêt commun dans l'exercice de leurs compétences respectives.</p>

Depuis deux décennies – en fait, à la suite de l'éclatement de l'ancien bloc communiste au début des années 1990 – les expériences de décentralisation et de fédéralisation se sont développées dans de très nombreux pays. Ce phénomène touche non seulement l'ancienne Europe de l'Est, mais aussi l'Asie et l'Afrique. Dans l'expérience internationale, les motifs de la décentralisation et les principes qui la sous-tendent sont multiples. Le tableau présenté ci-devant met en évidence les principes structurant les plus importants, souvent mentionnés dans les textes fondateurs, tout en précisant que cette liste n'est absolument pas exhaustive³.

Deux remarques sont importantes avant d'expliquer la portée institutionnelle des principes retenus plus haut. La première remarque concerne l'importance du

3 Voir à ce sujet Koller A. *et al.* (2012), *Principles of Federalism, Guidelines for Good Federal Practices*, Nomos Verlag, Baden-Baden et Dike Verlag, Zurich. Ce texte, malheureusement non traduit en français, a été conçu dans le cadre du Forum des fédérations d'Ottawa, et discuté à la 5^e conférence internationale à Addis-Abeba en 2010. Il propose les principes essentiels en perspective de leur application, et non pas du point de vue normatif et théorique.

choix des mots utilisés, le vocabulaire et le contenu – l'épaisseur conceptuelle, pourrait-on dire. Les définitions *supra* sont tirées pour l'essentiel de la Charte européenne de l'autonomie locale (Conseil de l'Europe, 1986). Sur le terrain, les parties prenantes peuvent vouloir nuancer ces définitions pour mieux les contextualiser ; rien n'est figé définitivement. Ce qui importe est que les parties prenantes à la décentralisation, du centre aux CT, des administrations aux représentants de la société civile, se mettent au préalable d'accord sur le vocabulaire utilisé et sur le sens des mots ; il importe en effet que celui qui énonce et celui qui entend donnent aux mots et concepts la même signification.

La seconde remarque est la place des principes retenus : dans la Constitution, dans les lois organiques. Il n'y a pas de réponse unanime à cette interrogation : les réponses dépendent des jugements de valeur et des arbitrages portés par les constituants. Les principes jugés essentiels, donc constitutifs, ont place constitutionnelle, sachant qu'ils vont orienter de manière fondamentale la démarche décentralisatrice. Les principes souhaitables, mais non essentiels, sont inscrits dans les lois organiques. Cela étant, quelle est la portée institutionnelle des principes constitutifs retenus plus haut ?

Décentralisation

La décentralisation peut se définir comme le transfert d'autorité et de responsabilités (compétences, tâches et fonctions) du centre aux gouvernements et autorités des niveaux intermédiaires ou locaux, ou vers des organismes ou des agences presque autonomes. Mais le terme « décentralisation » est large et mérite précision. On doit aux études canadiennes (Gauthier et Vaillancourt, 2002 ; Ebel et Yilmaz, 2002) d'avoir décliné ce principe en trois volets : *(i)* déconcentration, *(ii)* délégation, et *(iii)* dévolution. D'abord, ne pas confondre décentralisation et déconcentration, deux concepts qui s'opposent.

Dans un régime de déconcentration, l'État central conserve ses responsabilités et compétences pour certaines fonctions spécifiques, mais les fait exécuter par des antennes régionales ou locales, sortes de succursales du centre. Ces bureaux déconcentrés respectent une organisation hiérarchique verticale, parfois appelée « organisation ministérielle en ligne ». On est dans une relation de tutelle intégrale ou de subordination hiérarchique, visant à la mise en œuvre et à l'exécution de la fonction sans marge de manœuvre.

La décentralisation prend deux formes : délégation et dévolution.

La dévolution vise à donner aux CT des compétences propres, exercées avec les pleins pouvoirs et sans tutelle d'un échelon supérieur de gouvernement. Ce qui implique à l'évidence que les CT disposent aussi de ressources propres, notamment fiscales, dont elles ont la maîtrise au moins à hauteur des compétences dévolues.

La délégation permet de transférer des compétences aux CT, mais en fixant des normes ou des standards, quantitatifs et/ou qualitatifs, tout en leur laissant

le choix des modalités de mise en œuvre. Les collectivités locales (CL) doivent respecter ces normes sans marge de manœuvre. En revanche, elles devraient pouvoir adapter l'offre en sus des normes requises pour répondre aux spécificités de la demande locale, voire produire plus ou offrir une valeur qualitative supplémentaire, en principe en supportant seules les conséquences financières de leurs décisions.

Les normes et standards fixés par le centre pour les tâches déléguées devraient l'être de manière limitée et raisonnable, en particulier au regard des ressources allouées. Si les seuils minimaux d'approvisionnement en services et biens locaux sont élevés tandis que les ressources manquent, les CT n'ont pas les moyens de faire « plus et/ou mieux ». La délégation résulte alors *de facto* en une forme de déconcentration.

Libre administration

Ce principe contient deux volets. Le premier volet exige que les compétences dévolues et déléguées soient exercées dans un cadre institutionnel où l'autorité (assemblée de la CT ou organes exécutifs) est élue au suffrage universel. En outre, il convient que l'architecture institutionnelle ne se limite pas à des élections périodiques, tous les quatre, cinq ou six ans, mais que soient mises en place des modalités de décisions plus fréquentes quant aux politiques publiques décentralisées, aux dépenses et recettes, par exemple par le biais du processus budgétaire annuel de fonctionnement, pour les investissements et la fiscalité locale.

Le second volet concerne la tutelle du centre. Celle-ci requiert en premier lieu que la CT demande au préalable l'autorisation avant d'exercer une compétence décidée en assemblée. La tutelle peut ne concerner que la légalité de la décision, à savoir si la procédure de décision, de la préparation d'un objet soumis au vote de l'assemblée à la votation, a été bien respectée (dans ce cas, on voit alors clairement que ce contrôle ne peut se faire qu'*a posteriori*). La tutelle peut également s'étendre au contenu de la décision : dans ce cas, l'autorité de tutelle se prononce *de facto* sur son opportunité, voire le degré de priorité de son exécution. Le tableau 1 résume ces différents points en une matrice.

Il n'y a pas, dans l'expérience internationale, de modèle universel qui s'impose ou se dégage de manière unanime, mais des tendances. La situation la plus générale est celle du contrôle de légalité *a posteriori* [3] : en d'autres termes, si le texte fondamental mentionne un contrôle de légalité, il faut que la procédure qui en découle fixe les conditions de ce contrôle. Les questions les plus fréquentes sont les suivantes : Quel est l'organe de contrôle ? Qui prend l'initiative du contrôle ? Dans quel délai ? La mise en œuvre de la décision est-elle suspendue jusqu'au contrôle de tutelle effectué ? Quelle sanction, si la procédure décisionnelle n'est pas respectée ? Annulation sur la base d'une réclamation : Qui est habilité à demander l'annulation ? Nullité prononcée d'office : Par qui et comment ?

Tableau 1. Les tutelles possibles

Contenu de la tutelle ⇨ ⇩ Moment du contrôle	de légalité	d'opportunité
<i>a priori</i>	Néant : l'autorité de tutelle ne peut pas « contrôler » une procédure sans qu'elle ait été exercée [1]	de l'objet d'une décision, son contenu, sa priorité (objectif, moyens de production, conséquences probables) [2]
<i>a posteriori</i>	[3] Respect de la procédure de décision et des règles de procédure	[4] Contrôle de la mise en œuvre et des incidences

Source : auteurs.

Le contrôle d'opportunité est moins fréquemment retenu, sauf à contrôler le respect de la norme pour les tâches déléguées [4]. Mais on trouve assez fréquemment un contrôle *a priori* des décisions liées à un financement couvert par l'emprunt [2], non pas sur l'opportunité *stricto sensu* de la dépense (sauf à contrôler qu'elle corresponde effectivement à un investissement et ne cache pas la couverture d'un déficit de fonctionnement), mais sur la capacité financière de la collectivité à supporter les conséquences financières de l'emprunt (paiement des intérêts de la dette, amortissement du capital emprunté et dépenses courantes de fonctionnement découlant de l'investissement), ce qui relève davantage de l'édiction d'une règle budgétaire que d'un contrôle proprement dit.

Subsidiarité

La signification première, historique, du principe de subsidiarité est que toute compétence non encore attribuée à un échelon gouvernemental appartient *de facto* à l'échelon gouvernemental le plus bas – dès l'instant où la question devient une compétence que la société civile (de fait, les résidents d'une collectivité) veut avoir la main sur le secteur public. Il faut toutefois cerner la portée de ce principe. D'une part, on peut ne pas vouloir l'inscrire comme tel dans la Constitution. Mais on n'échappe pas alors à une autre forme de précision concernant les compétences « non écrites » et non encore exercées ni pas le centre, ni par les CT : À quel niveau de gouvernement faut-il attribuer des compétences « non écrites » ? Pour bien comprendre, admettons qu'un besoin nouveau de politique publique ou de service collectif apparaisse, qui n'existait pas jusqu'alors. La question est donc la suivante : À quel gouvernement la compétence doit-elle être attribuée ? Non mentionnée dans la Constitution, le risque est que tant le centre que les CT revendiquent cette nouvelle compétence. Aussi, il est important, en l'absence explicite d'une référence à la subsidiarité, que la Constitution mentionne si une nouvelle compétence « non écrite » jusqu'alors appartient

au centre ou à la CT intéressée, lorsqu'elle répond à une nouvelle demande citoyenne. Les mots ont aussi leur importance : avec le principe de subsidiarité, la compétence appartient de fait à l'échelon gouvernemental le plus bas. Mais si le texte constitutionnel attribue les compétences selon le principe de subsidiarité, on sous-entend par ce terme que les compétences sont entre les mains du gouvernement central... car l'on ne peut attribuer ce que l'on ne possède pas.

D'autre part, le principe de subsidiarité est un principe « ouvert » ; on parle aussi de « concept tiroir » qui cache ce que l'on veut bien y mettre. Énoncé seul comme à l'Article 134 de la Constitution tunisienne, ce principe ne fournit pas les critères permettant d'attribuer l'exercice d'une responsabilité à un niveau de gouvernement ou à un autre. Il faut donc le compléter et le préciser pour tenir compte de la nature et de l'ampleur de la tâche et des exigences d'efficacité et d'économie.

Autonomie financière

On distingue l'autonomie financière (les ressources) de l'autonomie budgétaire (la capacité de décider des tâches et des dépenses), cette dernière étant couverte par la « libre administration », telle que définie par la Charte européenne de l'autonomie locale, qui sert de référence ici. L'autonomie financière s'exprime d'abord et principalement par la capacité des CT à lever l'impôt – ce qui peut prendre plusieurs formes –, et à obtenir des ressources propres. Sans entrer dans le détail, on peut cependant lister la séquence des ressources classées par degré décroissant d'autonomie financière des CT. En premier lieu, on place tout impôt dont le régime est défini au centre (assiette de l'impôt et barème des taux), mais sur lequel la CT peut introduire un prélèvement, soit un prélèvement exclusif (l'impôt est réservé à la catégorie de telle CT), soit additionnel (un coefficient en point d'impôt du barème de base) ; on peut y ajouter les autres formes apparentées de prélèvement fiscal comme les redevances d'utilisation des usagers. En second lieu, viennent les parts aux recettes d'un impôt fixées dans la loi : la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) comme impôt du centre, mais avec une proportion de 20 % – par exemple – attribuée d'office aux CT (le montant est acquis de droit, mais il faut encore donner la formule de répartition entre les CT). Si l'on passe à la notion de transferts financiers, les CT peuvent maintenir une autonomie budgétaire relative avec une dotation globale de fonctionnement (DGF) : les CT restent maîtresses de l'usage qu'elles font de la dotation. Les transferts spécifiques (liés à l'exécution d'une tâche) et conditionnels (la CT doit pouvoir payer sa part) réduisent l'autonomie budgétaire pour mettre la CT sous tutelle d'exécution.

Solidarité

Accepter que les CT obtiennent une autonomie de décision pour les dépenses et reçoivent les recettes propres correspondantes, c'est également accepter des résultats asymétriques, des différences dans la décentralisation. C'est le sens de l'acronyme « 3D » pour :

Décentralisation, Démocratie, Différences

Ces différences sont acceptables jusqu'à un certain point, puis deviennent difficilement supportables : les inégalités deviennent alors des disparités qui devraient être prises en compte. En d'autres termes, le principe de solidarité admet des différences, mais pas des disparités et demande une prise en compte, une compensation des disparités afin d'assurer la sérénité politique et la pérennité du système de décentralisation. Ainsi, face à une fiscalité décentralisée, les CT jouissant d'une activité économique plus intense disposent d'une assiette de l'impôt plus importante. Il faut donc examiner le partage de la base de l'impôt (par exemple, entre la CT où l'activité économique d'une entreprise est exercée et celle où le siège social de l'entreprise est localisé, si les deux CT diffèrent) et envisager aussi une péréquation des ressources. Si le centre exige la production de certains services collectifs conformes à la norme, le respect de ladite norme peut entraîner soit des besoins différents, en relation avec la nature sociodémographique de chaque collectivité (par exemple, la densité de la population, la proportion de jeunes en âge de scolarité par rapport à la population résidante), ou bien en raison de coûts différents (par exemple, en fonction de la distance, des économies d'échelle possibles, de la topographie des lieux). Dans la mesure où les différences de besoins et de coûts par rapport à la norme ne trouvent pas leur origine dans des choix de gestion de la CT, ces différences devraient être compensées au moins partiellement.

Sans entrer dans le détail, le principe de solidarité se base le plus fréquemment sur l'argumentaire développé dans le tableau 2. La péréquation devrait s'interroger sur la compensation des disparités désignées sous A, B et C, lesquelles échappent au contrôle des CT, alors que les différences D et E sont des options de gestion décentralisée et, à ce titre, relèvent de l'autonomie (budgétaire pour D, financière pour E) des CT.

Tableau 2. Différences et disparités fiscales et budgétaires

A.	<i>L'assiette fiscale</i> , ou les ressources financières disponibles pour l'impôt
B.	<i>Les besoins</i> , pris en considération de la norme fixée par la tutelle
C.	<i>Les coûts unitaires des services</i> , produits obligatoirement en quantité et qualité, et correspondant aux normes fixées par la tutelle
D.	<i>Les préférences locales</i> pour des services collectifs propres, ou en supplément des minima obligatoires, y compris les préférences locales pour certaines formes d'impôt (taxes et charges de préférence)
E.	<i>La forme des prélèvements obligatoires</i> , choix des formes d'impôt et choix entre impôts et redevances d'utilisation

Source : adapté de Dafflon (2007), p. 365.

Coopération

Le principe de coopération horizontale entre les CT (ou « intercommunalité ») offre en quelque sorte une protection contre la centralisation. Ce principe donne aux collectivités locales, respectivement régionales, la possibilité de s'associer – sous une forme juridique à déterminer (par exemple, un syndicat intercommunal, ou un contrat de fourniture d'un service entre la CT productrice et la CT bénéficiaire) – et de collaborer pour la fourniture de services décentralisés, délégués ou dévolus. Ce principe est un complément au principe de subsidiarité. Si des collectivités locales sont trop petites ou dans l'incapacité de fournir une tâche, elles peuvent envisager une collaboration (dite « horizontale ») entre elles pour fournir la prestation plutôt que de transférer cette dernière à la région. De même, deux ou plusieurs régions peuvent collaborer pour fournir une tâche régionale qui dépasserait leur capacité plutôt que de la transférer au centre. La coopération s'inscrit donc dans un processus de complémentarité entre les échelons local-régional et régional-central. C'est, en quelque sorte, une protection contre une centralisation rampante.

1.3. Questionnement pour la prise en compte de la décentralisation

- **La décentralisation étant un processus long et progressif, l'équilibre entre Constitution, lois organiques, lois ordinaires, décrets et règlements est important.**

Constitution : principes essentiels

Lois organiques : cadre institutionnel

Lois ordinaires, décrets et règlements : opérationnalisation et mise en œuvre

- **Les échelons des CT**

Combien d'échelons de collectivités territoriales : deux, trois niveaux ?

Les grandeurs actuelles (en population) sont-elles fonctionnelles ?

Quels seraient les critères du (re)découpage territorial si celui-ci était envisagé ?

- **La libre administration des CT**

Quel contenu ? 3F pour :

Fonctions, Finances, Fonctionnaires

- **L'expression des préférences locales**

Quel statut pour les CT ?

Quel code électoral : élection directe au suffrage universel à tous les échelons ?

Quelle participation citoyenne aux décisions budgétaires, fiscales, aux investissements ?

- **Le principe de subsidiarité**

Quel contenu donner au principe de subsidiarité dans la répartition des tâches entre le centre et les CT ?

Quel niveau (central, CT) détient les compétences « non écrites » ?

- **Le principe de partage et de redistribution des ressources**

Quelles ressources financières propres (impôts, redevances) ou dérivées (transferts financiers, dotations budgétaires) ?

Quelles ressources humaines (entre déconcentration, décentralisation) ?

Quelle solidarité = péréquation (des ressources, des coûts ; horizontale, verticale) ?

- **L'autonomie des CT**

Quelles compétences des CT, quelle tutelle du centre pour décider des tâches ?

Quel degré d'indépendance dans le choix des ressources (fiscalité) ?

Quel contrôle des décisions communales : *a priori*, *a posteriori* ?

Quelles contraintes budgétaires (équilibre de fonctionnement, tutelle pour les emprunts) ?

Les principes structurants déclinés ci-dessus et les considérations qui les entourent, permettent de formuler des séries de questions relatives à la mise en œuvre de la décentralisation. La liste, une fois encore, n'est pas exhaustive et peut être complétée.

Un processus long et progressif

Dans la première question, on souligne trois termes : processus long et progressif. Processus, parce qu'il ne s'agit pas d'introduire dans la Constitution, une fois pour toutes, le concept de décentralisation et de le préciser. La décentralisation se nourrit de ses propres expériences, elle est évolutive. Long, parce que l'on ne résout pas du jour au lendemain la question de la répartition des tâches entre les niveaux de gouvernement et l'attribution de ressources propres. On est dans le mode des « 3T » pour :

Tâches, Temps, Territoires

Variations et progressivité dans la répartition des tâches, parce que la situation actuelle n'est pas figée : des progrès techniques, des changements de mentalité

vont pousser à la centralisation de certaines d'entre elles ; la facilité des communications peut, quant à elle, pousser vers la décentralisation d'autres fonctions. Variations dans le temps : la décentralisation s'insère dans une dynamique qui oblige à reconsidérer périodiquement le bien-fondé des responsabilités centralisées, déléguées ou dévolues. Variation dans les territoires, parce que les « menus » des tâches décentralisées pourraient être différents selon la grandeur ou les caractéristiques sociodémographiques des CT. Face à cette dynamique, il faut trouver un équilibre entre les principes à inscrire dans la Constitution et ceux qui sont laissés aux lois organiques. Trop de détails dans la Constitution bloquent la dynamique des 3T ; inversement, un texte constitutionnel ouvert, sans précision, pourrait servir de prétexte à revenir à un État fortement centralisé. C'est donc un arbitrage politique délicat à trouver entre le trop et le trop peu.

Les échelons des CT

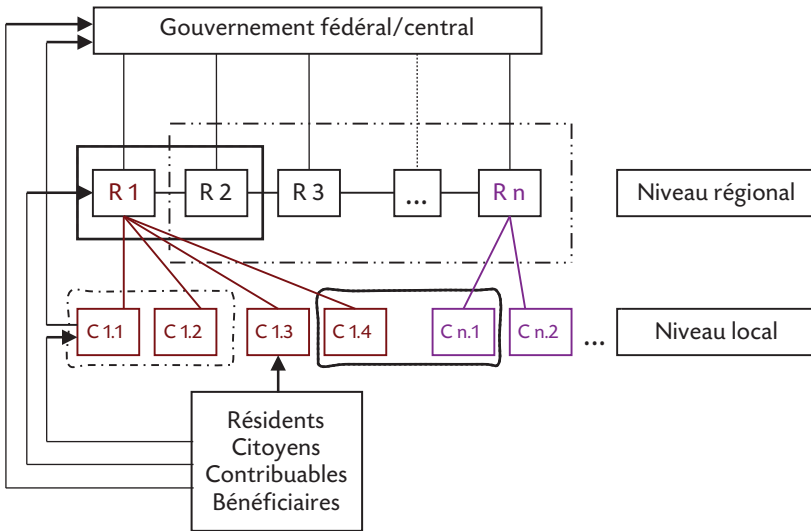
Le deuxième bloc de questions converge vers celle du nombre adéquat d'échelons de gouvernement : deux (central, local), trois (central, régional, local) ou davantage ? La superposition de plusieurs niveaux de gouvernement complique singulièrement la tâche du législateur dans l'expression des préférences locales, régionales, voire suprarégionales, dans la répartition des compétences entre les différents niveaux de gouvernement et dans la distribution des ressources financières. Aux relations verticales entre citoyens et collectivités locales, régionales et nationale, s'ajoutent les relations verticales entre communes et régions, entre régions et gouvernement central, et aussi entre communes et gouvernement central par-dessus la région. On n'oubliera pas, en formulant une réponse institutionnelle ou dans la loi organique, de considérer le principe de coopération horizontale entre les entités décentralisées. Avec trois niveaux et le droit de coopérer, on peut instituer des situations intermédiaires.

Dans le schéma 1 simplifié, les collectivités locales C1.1, C1.2 de la Région R1 collaborent. Mais des collaborations locales de niveau inter-régional sont possibles : ainsi, la commune C1.4 de la Région R1 collabore avec la commune Cn.1 de la Région Rn. Les Régions R1 et R2 peuvent collaborer pour une tâche, les Régions R2, R3... Rn pour une autre. Ces modes de collaboration horizontale sont indiqués par les rectangles horizontaux. On a une situation analogue à l'échelon régional : les Régions R1 et R2 ont une collaboration indiquée par le rectangle traitillé, les Régions R2, R3,... Rn ont une autre collaboration pour l'exercice d'une autre compétence. La Région R2 appartient à l'une et à l'autre des formes de collaboration.

Ce schéma, loin d'épuiser toutes les subtilités des relations entre collectivités publiques ou entre résidents appartenant à l'une ou l'autre collectivité, montre simplement qu'avec la décentralisation, les politiques publiques s'aventurent dans un réseau de relations qui est fort complexe et, sans aucun doute, bien plus compliqué que la simple relation État-citoyen ou État-contribuable proposée en

finances publiques. Ajouter un ou deux niveaux de gouvernement, ce n'est pas simplement ajouter une ou deux relations verticales, mais tisser une toile sur une trame institutionnelle plus subtile. On peut accepter dès lors, sans se tromper, que prendre en considération les institutions démocratiques et les processus institutionnels par lesquels se nouent ces relations va jouer un rôle déterminant sur les résultats et la performance de décentralisation. Cette question sera traitée dans le chapitre 2.

Schéma 1. Réseaux des relations possibles dans un système décentralisé



Source : Dafflon et Madiès (2011), p. 24.

La libre administration

La carte des CT fixée, il convient d'attribuer des responsabilités aux CT selon un processus que l'on résume souvent par la règle des « 3F » :

Fonctions, Finances, Fonctionnaires

Cette règle vise à la fois le contenu de la décentralisation et la séquence selon laquelle le processus de décentralisation doit être réalisé (cf. chapitre 4 sur la répartition des compétences). Il ne faudrait pas d'abord décentraliser des ressources (impôts ou transferts), puis « voir ce qu'il serait possible de faire avec ces moyens ». Les impôts et les transferts servent à financer des tâches déléguées ou dévolues au préalable. La séquence est : quelles tâches sont susceptibles d'être mieux accomplies par les CT, et donc décentralisées ; les finances doivent suivre de manière correspondante. Enfin, les élus locaux doivent pouvoir s'appuyer sur

une administration efficace pour la gestion de la décentralisation et la fourniture des services : c'est le volet « fonctionnaires », c'est-à-dire la fonction des administrateurs territoriaux et du personnel. Ce dernier aspect de la décentralisation est important, parce que le passage de la déconcentration à la dévolution ne va pas de soi. En d'autres termes, les compétences et l'expertise des agents territoriaux nécessitent une formation spécifique adéquate ; de même, le passage d'une fonction administrative centrale à une fonction analogue, mais locale, ne peut se faire sans réapprentissage. Ce sont à la fois une préoccupation et un enjeu majeurs de la mise en œuvre de la décentralisation.

L'expression des préférences locales

La principale justification de la décentralisation étant de permettre aux résidents des CT d'exprimer leurs préférences pour des services collectifs délégués ou dévolus, il est nécessaire de construire, en parallèle, l'architecture institutionnelle qui permet l'expression de ces préférences. C'est le sens du deuxième D dans l'acronyme des « 3D » mentionné précédemment. Dans le schéma 1, la multiplicité des acteurs exprimée par la boîte « Résidents, Citoyens, Contribuables, Bénéficiaires » des services collectifs montre bien la difficulté de rendre opérationnelle la démocratie participative.

Cette architecture comprend trois volets. Un volet concerne le régime des élections des représentants des CT dans les assemblées locales et régionales, ou dans les organes exécutifs. Dans l'expérience internationale, les parlements locaux, régionaux sont quasiment toujours élus au suffrage universel direct. Le système le plus fréquent est la représentation proportionnelle, mais le système majoritaire est aussi utilisé. Le mode d'élection des exécutifs est plus varié : direct à la proportionnelle ou majoritaire, à un ou deux tours ; mais également élections indirectes (c'est-à-dire par l'assemblée locale ou régionale élue au préalable, et non pas par les électeurs directement). En général, les exécutifs élus ne sont plus membres du parlement local ou régional.

Le deuxième volet d'expression des préférences est celui des décisions prises dans le cadre du vote annuel du budget. Les modes de décision budgétaire sont extrêmement variés, et il est difficile de dégager une tendance générale de l'expérience internationale. Les préférences des électeurs concernent bien entendu les contenus. Mais leur expression dépend aussi tant de la forme que du moment où elle se manifeste dans le processus décisionnel. De ce point de vue, les processus de préparation, de débat et des décisions budgétaires sont cruciaux (cf. chapitre 3).

Le troisième volet est plus spécifique, le plus souvent réglé par des dispositions légales relatives à des compétences particulières. Ainsi, lorsqu'une tâche peut être financée par des redevances d'utilisateur, la décision réglementaire appartient à l'assemblée législative. Cette décision porte sur les règles générales, mais son

application peut parfois être contestée. Quels pouvoirs de réclamation, de recours sont prévus dans la réglementation pour les utilisateurs du service ? D'autres droits sont possibles, d'initiative, de référendum : quel cercle peut en faire usage ?

Le partage des ressources

Compte tenu des enjeux et des difficultés techniques relatifs au partage des ressources, avec la problématique des impôts, des transferts et de l'emprunt, ces thèmes seront traités séparément. Mais on peut résumer ici les grandes questions, représentées dans le schéma 2.

Schéma 2. Le budget décentralisé

Budget idéal		Tunisie		
<i>Dépenses</i>	<i>Recettes</i>		<i>Recettes</i>	
Compétences dévolues	Ressources propres	Impôts locaux	1	Quels impôts peuvent être décentralisés ? Quelle flexibilité fiscale locale ? Quelle autonomie financière ?
		Emprunts ?	4	
Compétences déléguées	Transferts financiers	Transferts financiers du centre	2	Quels transferts financiers : - de financement, - d'incitation, - d'ajustement, - de péréquation, - ... ?
Compétences spécifiques	Redevances d'utilisation	Emprunts ?	4	
		Redevances	3	Les conditions d'opérationnalité sont-elles respectées ?

Source : adapté de Dafflon et Madiès (2008), p. 65.

Quels impôts devraient être décentralisés, sachant que c'est avant tout la nature de l'assiette fiscale et ses caractéristiques qui vont dicter cette possibilité ? Sous-jacente est la question de la mobilisation des ressources déjà décentralisées, à savoir les ressources fiscales ainsi que les paiements par les usagers ou « redevances d'utilisation ». L'un des objectifs de la décentralisation devrait être d'augmenter les ressources propres de manière à asseoir l'autonomie financière des CT (cf. chapitre 5 portant sur la fiscalité locale). Le deuxième groupe de questions concerne l'architecture des transferts financiers, leurs raisons d'être et leurs modalités techniques respectives (cf. chapitre 6 concernant les transferts financiers). Le choix des modes de transfert n'est pas sans effet sur la position financière et budgétaire des CT. Ainsi, lorsque le transfert prend la forme d'une dotation globale de fonctionnement (DGF), non spécifique, non

conditionnelle, financée par une proportion donnée d'une recette centrale (par exemple 20 % de la TVA), cela confère aux CT une autonomie financière dite de « second rang » comme alternative à un impôt propre. Il faut donc apporter une extrême attention dans le *design* (profil) des transferts en fonction des conséquences recherchées. Le troisième aspect concerne la péréquation – liée au principe de solidarité abordé plus haut –, comme élément particulier des transferts financiers.

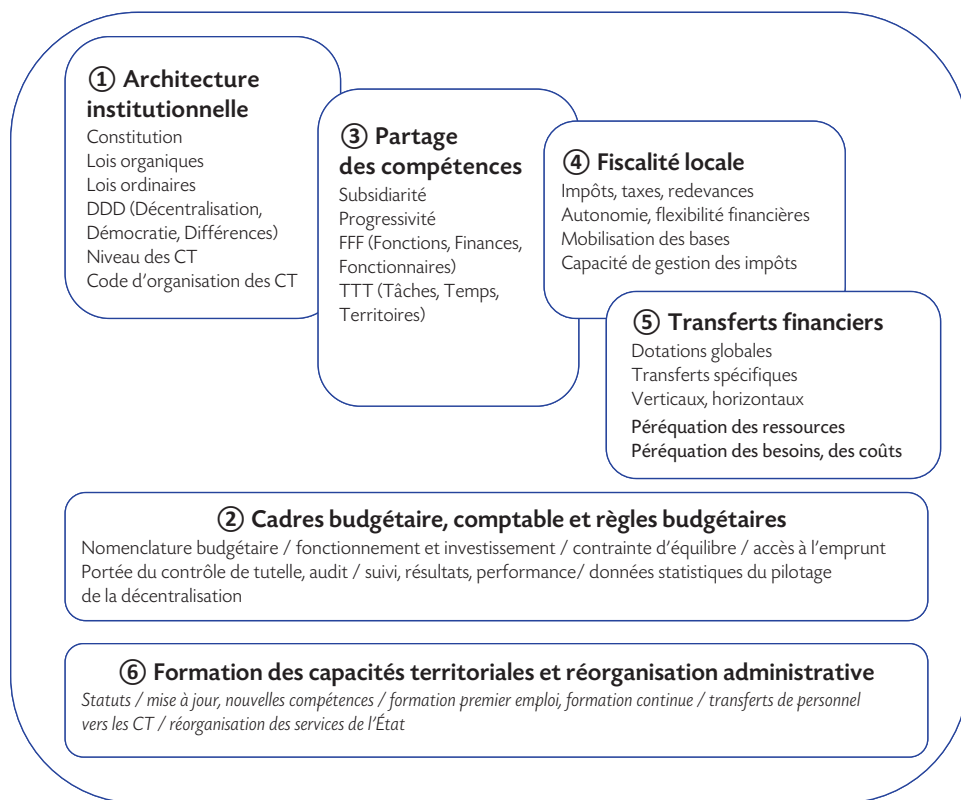
Enfin, quatrième et délicate question, celle de l'accès à l'emprunt. L'emprunt n'est pas un revenu, mais une source de financement ; l'emprunt aujourd'hui est promesse d'impôt demain ! Faut-il introduire une « règle d'or » de l'équilibre budgétaire, qui s'énoncerait dans les grandes lignes suivantes : (i) le compte de fonctionnement doit être en équilibre ; (ii) seuls les investissements peuvent être financés par emprunt ; (iii) l'emprunt doit être remboursé sur la durée d'utilisation économique (usure et obsolescence) de l'investissement qui est ainsi financé (par exemple : 25 ans = 4 % linéaire) ; (iv) l'intérêt et l'amortissement de la dette doivent être inclus dans le compte de fonctionnement en équilibre. Cette question sera traitée dans le chapitre 3 portant sur l'organisation et les règles budgétaires.

1.4. Enjeux et thématiques de la décentralisation

Les enjeux de la décentralisation que nous venons d'introduire ci-devant, sont déclinés en cinq thématiques représentées dans le schéma 3, qui les distribue dans leur séquence chronologique (en vertical) et en temps (horizontal). Ces cinq thématiques constituent les cinq chapitres de notre étude.

Dans la logique séquentielle, il importe de commencer par définir l'architecture institutionnelle pour fixer le découpage territorial et l'organisation des CT. Le partage des compétences et celui des ressources s'ensuivent, et ils sont concomitants. La combinaison des ressources entre ressources propres et transferts financiers est discutée presque en parallèle, puisqu'il en va de l'équilibre budgétaire des CT. Le léger décrochage sur la droite du bloc 5 (voir schéma 3) indique cependant qu'il faut d'abord connaître les principes et l'essentiel de la fiscalité locale, garante d'autonomie financière, avant d'aborder la question des transferts. Deux domaines sont transversaux : les questions d'organisation budgétaire et de formation des capacités territoriales. La première démarche est relative à l'architecture institutionnelle. Il ne s'agit pas ici d'élaborer la Constitution ou les lois organiques, posées en amont, mais de prendre en compte cette architecture pour mettre en œuvre la décentralisation. Ainsi, on part du principe que le débat sur le nombre d'échelons territoriaux (régions, communes, etc.) a été fait, et le résultat se trouve inscrit dans la Constitution. L'étude pratique de la décentralisation part de cet acquis. De même pour le processus décisionnel ou l'organisation des CT, débattus et fixés en amont et servant de base opérationnelle.

Schéma 3. Les six thématiques de la décentralisation



Source : auteurs.

Dès lors que le cadre institutionnel est donné, les deux thèmes « jumeaux » sont la répartition des compétences et des ressources. « Jumeaux », parce que la dévolution de compétences aux CT doit s'accompagner d'une attribution de ressources propres, ou au moins de dotations budgétaires globales. En outre, une délégation de compétences allant du centre aux CT ne devrait pas se faire sans réflexion sur les moyens financiers correspondants dont disposeront lesdites CT. Dans l'espace « temps », le partage des compétences intervient avant celui des ressources, ou si l'on veut le « F » de Fonctions avant le « F » de Finances, parce que la logique veut que l'on répartisse les moyens financiers en fonction des compétences attribuées aux CT, et non pas l'inverse (décentraliser des ressources et se demander ce qu'elles vont financer !). Fonctions d'abord, Finances ensuite.

Les questions de solidarité et de péréquation, mises en évidence en caractères gras, sont incluses dans les transferts, tout en observant leur position particulière.

Accorder des compétences fiscales aux collectivités locales ne doit pas faire oublier que celles-ci s'exercent sur des bases d'impôts différentes en raison de niveaux distincts en matière de développement local et d'activités économiques locales. Cela signifie des disparités qu'il s'agit de combler en partie, si l'on ne veut pas créer des déséquilibres sociaux dans un pays. Or, la péréquation fait partie du thème des transferts, tout en étant organisée de manière ciblée pour combler les disparités de ressources. Les mêmes arguments valent du côté des dépenses : si l'accès à un certain nombre de services de base veut être garanti sur l'ensemble du territoire national (délégation), des différences de besoins et de coûts vont apparaître à hauteur des exigences du centre pour lesdits services. Il faut donc coordonner la délégation des compétences et la péréquation des besoins / des coûts pour donner cohérence à ces deux thématiques.

Deux thématiques sont transversales, à savoir (i) le cadre budgétaire, et (ii) la formation des capacités territoriales. Le premier thème transversal est l'ancrage du cadre budgétaire (bloc 2 du schéma 3). Il concerne la logistique concrète du système budgétaire, fiscal, comptable et administratif qui permet de classer les opérations financières découlant des dépenses publiques locales, reflète des services fournis, et des recettes. Le pilotage de la décentralisation ne peut se faire que si le système comptable est organisé de façon cohérente, fournit des informations vérifiées et vérifiables, permet une déclinaison correcte des dépenses et des recettes à la fois selon les responsabilités déléguées et dévolues et selon la nature même des opérations comptables. Le système comptable doit également déboucher sur des statistiques permettant de mesurer les progrès de la décentralisation. Enfin, le système comptable doit être institutionnalisé de manière suffisamment simple pour permettre la participation démocratique au niveau local et asseoir la responsabilité budgétaire – ce n'est donc pas qu'un exercice de technique comptable. Ces exigences sont primordiales et s'inscrivent en parallèle de la démarche décentralisatrice.

Enfin, l'opérationnalité de la décentralisation doit être prise en compte. Est en jeu ici la formation des cadres administratifs et techniques des CT (bloc 6 du schéma 3), ainsi que le passage de la déconcentration à la décentralisation, et ce que les tâches soient déléguées ou dévolues. Il n'y a pas une formation des capacités territoriales mais des formations : on entend par là que dans chacun des cinq thèmes décrits précédemment, les compétences et l'expertise demandées varieront d'une tâche à l'autre, administrative ou technique, fiscale ou budgétaire. Il faut donc aborder cette question de manière spécifique non pas en un bloc, mais sous chaque thème.

Les chapitres qui suivent développent en détail chacune des cinq thématiques esquissées ci-devant, en les contextualisant à la situation tunisienne.

Chapitre 2

Architecture institutionnelle

L'étude de l'architecture institutionnelle actuelle de la République tunisienne proposée dans le présent chapitre n'a pas pour objet de jauger juridiquement les institutions territoriales, mais se focalisera sur trois dimensions, mises en évidence par l'approche en économie institutionnelle : (i) l'organisation territoriale, (ii) la tutelle, et (iii) l'expression des préférences locales.

- L'organisation des collectivités territoriales (ci-après CT) importe, parce qu'elle indique les niveaux ou les catégories de gouvernement entre lesquels il convient de répartir ou de partager les compétences et les ressources. La répartition des compétences soulevant des problèmes de dimensions spatiales, de coordination verticale et/ou horizontale, celle des ressources étant contrainte par les moyens disponibles, on voit bien que le nombre et l'organisation des CT importent. Quels sont le positionnement des régions dans l'architecture institutionnelle et celui des districts que l'Article 131 de la Constitution de 2014 a introduits ? Quel lien entre régions et communes ? Comment lire les territoires non organisés en communes ? Comment se font les modifications des limites territoriales et les fusions ? Quelles sont les modalités de coopération horizontale ?
- La tutelle met en jeu les questions des autonomies financière et budgétaire, et donc la capacité décisionnelle des CT. Quelle est-elle ? S'agit-il de la simple obligation d'informer (le terme ne serait alors pas approprié) ? S'agit-il d'une tutelle de légalité ou d'une tutelle d'opportunité (de contenu, une tutelle sectorielle ou fonctionnelle) ? La tutelle est aussi une manière d'inscrire la ligne rouge entre déconcentration et décentralisation.
- Enfin, troisièmement, la décentralisation implique une démarche participative dans les décisions des CT, des élections périodiques n'étant pas suffisantes. Quels moyens ont les résidents d'exprimer leurs préférences pour des prestations locales ? Quels sont les pouvoirs réels d'expression des assemblées délibérantes ? Quelles informations sont disponibles sur les activités des CT ? Quels documents sont accessibles, sous quelle forme ?

Ce chapitre est divisé en six sections. La première section énumère et commente les documents législatifs qui servent de base à l'analyse. La deuxième section a pour objet, d'une part, de rappeler quelle est la place des institutions dans

le processus de décentralisation, et d'autre part, comment l'analyse de l'architecture institutionnelle s'inscrit dans la méthode proposée. On ne peut comprendre le présent ou de nouvelles propositions d'organisation de la décentralisation en faisant table rase : toute nouvelle proposition s'inscrit forcément par rapport au passé institutionnel dans un contexte national spécifique. La situation spécifique de la République tunisienne, avant et après la Révolution de 2011⁴, oblige à considérer ces deux temps. L'organisation et les institutions de la Tunisie avant la Révolution de 2011 est examinée dans les deux sections suivantes, en mettant évidemment l'accent sur la place des CT, régions et communes, puisqu'elles sont au centre des préoccupations dans cette étude. Les districts, comme catégorie territoriale créée par la Constitution de 2014 (cf. Article 131) ne sont pas traités dans ce volume : au demeurant, ils n'existent pas pour l'instant. Ainsi, la troisième section détaille l'organisation des régions, et la quatrième section celle des communes. Enfin, la loi constitutive de décembre 2011 contenait une disposition nouvelle transitoire (cf. Article 21) relatives aux CT, prise en compte dans cette analyse dans une cinquième section. Cet état des lieux permet de dresser un premier bilan et d'en tirer dix questions restées ouvertes, présentées dans la sixième section.

2.1. Documents ayant servi de base d'analyse

La première étape de l'analyse proposée aborde les questions de l'organisation institutionnelle de la décentralisation dans les contours qu'en donnent la Constitution nationale et les lois organiques portant sur la décentralisation. La Constitution et les lois organiques définissent le cadre institutionnel et les principes normatifs de la décentralisation, c'est-à-dire son architecture ou *design* – non pas en termes d'idéal, mais par référence à ce que souhaite ou envisage le législateur national. Ce *design* est ensuite analysé au moyen des concepts de l'économie institutionnelle et de la théorie économique des choix collectifs appliqués au fédéralisme financier. À ce stade, il s'agit bien du *design* institutionnel tel que proposé par la Constitution ou les textes officiels, et non pas l'organisation institutionnelle telle qu'elle est mise en œuvre « dans les faits ». Dans ce cadre, la grille de lecture permet d'analyser la cohérence des choix des gouvernements au regard des multiples étapes que suppose la mise en œuvre de la décentralisation. L'hypothèse initiale est que ces choix sont assumés et sont ceux qui sont explicitement stipulés dans les textes.

Pourtant, force est de constater des décalages entre le *design* et son application sur le terrain. L'analyse comparative confrontant l'architecture institutionnelle à la pratique doit permettre de prendre la mesure de cet écart et de la comprendre

.....

4 « Révolution de la liberté et de la dignité, Révolution du 17 décembre 2010 – 14 janvier 2011 », repris dans le préambule de la Constitution de 2014 (parfois aussi appelée « Révolution de Jasmin »).

comme démarche d'apprentissage. On y découvre des choix implicites, parce que difficiles à expliquer ou à justifier ouvertement, des résistances, parce qu'il faut partager le pouvoir, ainsi que des lenteurs et des incompréhensions, qu'il faut déceler et rectifier.

Le concept qui sous-tend cette première analyse est de mettre en parallèle la décentralisation et l'organisation démocratique des CT. En effet, l'argument fondateur de la décentralisation est de redonner le pouvoir de décision au niveau local, un pouvoir de proximité, parce que c'est là que les préférences des citoyens pour les politiques publiques sont le mieux exprimées, et là aussi que les élus peuvent répondre le mieux aux préférences locales, si elles se révèlent diverses à travers la nation. Les termes de responsabilité, de démocratie participative et de redevabilité sont significatifs de cette démarche. L'analyse doit permettre de comprendre comment cela est structuré et organisé dans l'optique de la décentralisation. Elle aborde successivement les contenus suivants :

- analyse des dispositions relatives à la décentralisation dans la Constitution et les lois organiques fixant l'architecture institutionnelle du pays ;
- examen des relations verticales (tutelle, subordination, régime d'autorisation *a priori* ou *a posteriori* des décisions des CT) et horizontales (coopération, organisme de collaboration) entre les CT ;
- examen des données démocratiques et participatives dans l'organisation des CT (élection, votation) ;
- dans une phase ultérieure, confrontation de l'architecture institutionnelle aux données remontant du terrain.

Encadré 1

Dispositions légales de l'architecture institutionnelle de la décentralisation

1959	Constitution du 1 ^{er} juin 1959 de la République tunisienne (suspendue par la loi 6-2011 du 16 décembre 2011 et le décret 14-2011 – voir ci-après)
1975	Loi organique 75-33 du 14 mai 1975 : loi organique des communes [ci-après LCo 1975]
1976	Loi constitutionnelle 76-37 du 8 avril 1976 modifiant et complétant la Constitution du 1 ^{er} juin 1959
1981	Loi constitutionnelle 81-47 modifiant certains articles de la Constitution et remplaçant l'appellation « Assemblée nationale » par « Chambre des députés »
1985	Loi organique 85-43 du 25 avril 1985 modifiant la LCo 1975
1989	Loi organique 89-11 du 4 février 1989 relative aux conseils régionaux [ci-après LRég 1989]
1991	Loi organique 91-24 du 20 avril 1991 modifiant la LCo 1975, <i>totalemment abrogée par la loi 95-68 (cf. Article 48) et la loi 2006-48 (cf. Article 90)</i>
1993	Loi organique 93-119 du 27 décembre 1993 complétant la LRég 89-11
1994	Loi 94-87 du 26 juillet 1994 portant création de conseils locaux du développement
1995	Loi organique 95-68 du 24 juillet 1995 modifiant la LCo 1975
1997	Loi constitutionnelle 97-65 du 27 octobre 1997, modifiant et complétant certains articles de la Constitution
2002	Loi constitutionnelle 2002-51 du 1 ^{er} juin 2002 portant modification de certaines dispositions de la Constitution
2006	Loi organique 2006-48 du 17 juillet 2006 modifiant la LCo 1975
2008	Loi organique 2008-57 du 4 août 2008 modifiant la LCo 1975
2011	Décret 14-2011 du 23 mars 2011 relatif à l'organisation provisoire des pouvoirs publics
	Loi constituante 6-2011 du 16 décembre 2011 relative à l'organisation provisoire des pouvoirs publics
2015	Décrets 2015-1262 à 2015-1278, soit 17 décrets promulguant chacun la création d'une nouvelle commune
	Décrets 2015-2131 et 2015-2132, relatifs à la création des communes d'Ezzouhour et d'Ennour, gouvernorat de Kasserine
2016	Décrets 2016-205 promulguant la création de la commune de Balta Bouaouane, gouvernorat de Jendouba

Décret 2016-600 du 26 mai 2016 relatif à la création de [8] nouvelles communes aux gouvernorats de l'Ariana, Ben Arous, Sidi Bouzid, Gabès, Médenine, Gafsa et Kébili

Décret 2016-601 du 26 mai 2016 relatif à la création de [58] nouvelles communes aux gouvernorats de Ben Arous, Manouba, Bizerte, Nabeul, Zaghouan, Béja, Jendouba, Kef, Siliana, Kasserine, Sidi Bouzid, Kairouan, Sousse, Mahdia, Sfax, Gafsa, Kébili, Gabès, Médenine et Tataouine

Décret 2017-253 du 13 février 2017 portant modification du décret gouvernemental 2016-600 relatif à la création de nouvelles communes aux gouvernorats de l'Ariana, Ben Arous, Sidi Bouzid, Gabès, Médenine, Gafsa et Kébili

2017 Décret 2017-254 du 13 février 2017 portant modification du décret gouvernemental 2016-601 du 26 mai 2016 relatif à la création de [58] nouvelles communes aux gouvernorats de Ben Arous, Manouba, Bizerte, Nabeul, Zaghouan, Béja, Jendouba, Kef, Siliana, Kasserine, Sidi Bouzid, Kairouan, Sousse, Mahdia, Sfax, Gafsa, Kébili, Gabès, Médenine et Tataouine

Sources : www.cnudst.rnrt.tn → JORT → recherche mode simple ; loi organique des communes (LCo), modifiée et complétée par la loi organique 2006-48 du 17 juillet 2006, ministère de l'Intérieur et du Développement territorial, juillet 2006 ; <http://www.legislation.tn/fr/recherche/legislatifs-reglementaires>, consulté le 12 juin 2017 et le 27 février 2018.

Observations

La loi constituante 6-2011 fut qualifiée de « mini-Constitution »⁵. On en conclut parfois, à tort, qu'elle annulait la Constitution de la République tunisienne de 1959. Tel n'est pas le cas : la loi 6-2011 n'abrogeait pas la Constitution de 1959, elle la suspendait et décidait de mettre fin à ses effets (cf. Article 27 alinéa 1). Elle n'abrogeait pas non plus les dispositions légales et les décrets antérieurs, puisqu'elle précisait à l'Article 27 alinéa 2 : « *Est mis fin à toutes les lois incompatibles avec cet Acte constitutif et avec le décret 14-2011 du 23 mars 2011 relatif à l'organisation provisoire des pouvoirs publics. Restent en vigueur les textes juridiques qui ne sont pas en conflit avec le présent Acte constitutif* ». Ainsi, la loi organique des communes (75-33 du 14 mai 1975) restait-elle en vigueur jusqu'à son remplacement, pas encore réalisé en juin 2017.

Les lois organiques des communes successives à celle de 1975, toutes partielles, ont modifié nombre d'Articles de cette loi de base (LCo). La modification de 2006 reste la plus importante et, surtout, elle redistribue les intitulés, l'ordre des chapitres et renumérote de nombreux Articles selon une nouvelle séquence. Le texte de la LCo publiée en juillet 2006 par le ministère de l'Intérieur sert de référence dans les trois sections suivantes de ce chapitre.

.....
5 Laboratoire méditerranéen LM-DP, www.lm-dp.org/index.php/tunisie, consulté le 6 juin 2012.

2.2. Organisation et institutions de la République tunisienne avant 2011

La méthode d'analyse institutionnelle que nous utilisons se réfère aux données historiques du pays analysé comme point de départ, afin de comprendre son organisation et son architecture institutionnelles. En effet, même si dans le cas de la République tunisienne, l'Assemblée nationale constituante (ANC) de 2011 donnera dans le futur un nouvel élan et une nouvelle structure à la décentralisation, elle ne va sans doute pas faire table rase de la situation organisationnelle héritée du passé. Il faudra bien construire à partir de l'existant. Le tableau 3 récapitule les deux formes d'organisation, administrative et territoriale, qui coexistent actuellement : d'une part, la déconcentration administrative, qui s'exerce par le gouvernorat, découpé en délégations et en secteurs, et d'autre part, la décentralisation territoriale, formée des régions (plus exactement des « conseils régionaux ») et des communes (appelées communément « municipalités urbaines »).

Même si la Constitution de 1959 est suspendue dans ses effets, il est néanmoins indispensable d'en tirer l'organisation des collectivités territoriales, tant il est vrai que la « Révolution de Jasmin » ne peut faire table rase de l'histoire des institutions. On ne peut pas comprendre la nouvelle organisation, si l'on ne se réfère pas à celle qui l'a précédée.

L'Article 71 de la Constitution du 1^{er} juin 1959 mentionne sous le chapitre VIII – *Les collectivités locales*, les conseils régionaux, les conseils municipaux et les structures auxquelles la loi confère la qualité de collectivité locale, qui toutes « gèrent les affaires locales dans les conditions prévues par la loi ». La Constitution de 1959 n'introduit aucune hiérarchie entre les régions et les municipalités, qui sont toutes qualifiées de *collectivités locales*. Toutefois, l'Article 19 de la Constitution de 1959 donne une indication en mentionnant que pour la Chambre des conseillers (deuxième Chambre du Parlement national) « un ou deux membres pour chaque gouvernorat » sont élus à l'échelle régionale parmi les membres élus des collectivités locales. On note d'abord la juxtaposition des termes « gouvernorat » et « échelle régionale », ce qui permet de comprendre qu'il y a coïncidence des territoires des 24 gouvernorats et des 24 régions. On aurait aussi, au moins du point de vue des circonscriptions électorales, une indication de sous-ensembles hiérarchisés. Le lien vertical, à défaut d'être opérationnel, est au moins institutionnel : les élus locaux se réunissent à l'échelle régionale (gouvernorat) pour élire parmi eux les conseillers à la Chambre des conseillers. Les schémas 4 et 5 servent à esquisser et à simplifier la lecture des institutions dans l'optique de la décentralisation. Ils servent aussi d'éléments de comparaison avec le modèle constitutionnel à venir. À la fin de l'année 2017, la Tunisie comptait 24 gouvernorats, qui délimitent également le périmètre territorial des régions et 350 communes (tableau 3).

Tableau 3. Le découpage administratif et territorial 2017

Déconcentration administrative [1]				Décentralisation		Population en milliers d'habitants [2]
Création	Gouvernorats	Délégations	Secteurs	Communes	Communes nouvelles dès 2014 [3]	
	Régions					
1956	Béja	9	101	8	4	303
1956	Bizerte	14	102	13	4	568
1956	Gabès	10	73	10	6	374
1956	Gafsa	11	76	8	5	337
1956	Jendouba	9	95	8	8	401
1956	Kairouan	11	114	12	8	571
1956	Kasserine	13	106	10	7	439
1956	Kef	11	87	12	3	243
1956	Médenine	9	94	7	3	480
1956	Nabeul	16	99	24	4	788
1956	Sfax	16	126	16	5	956
1956	Sousse	16	104	16	2	675
1956	Tozeur	5	36	5	1	108
1956	Tunis	21	161	8	0	1 056
1973	Sidi Bouzid	12	113	10	8	430
1974	Mahdia	11	99	14	4	411
1974	Monastir	13	77	31	0	549
1974	Siliana	11	86	10	2	223
1976	Zaghouan	6	48	6	2	177
1981	Tataouine	7	64	5	2	149
1981	Kébili	6	42	5	4	157
1983	Ariana	7	48	6	1	576
1983	Ben Arous	12	75	11	2	632
2000	Manouba	8	47	9	1	380
Total	24	264	2 073	264	86	10 983

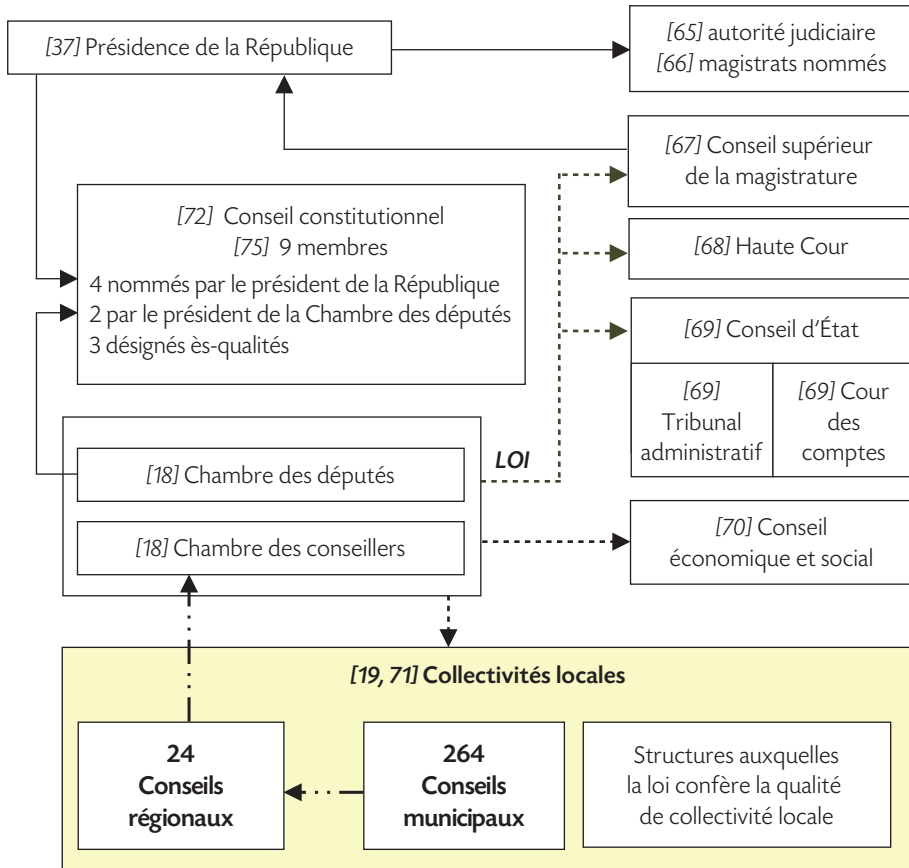
[1] Historiquement, les gouvernorats sont des circonscriptions territoriales administratives. Ils sont divisés en délégations territoriales (cf. Article 3 du décret du 21 juin 1956 portant création de 14 gouvernorats). Dix nouveaux gouvernorats se sont ajoutés par la suite : un en 1973, 1976 et 2000 ; deux en 1981 et 1983 ; trois en 1974.

[2] [wikipedia.org/gouvernorats_\(Tunisie\)](http://wikipedia.org/gouvernorats_(Tunisie)), consulté le 12 juin 2017 ; population en milliers d'habitants, estimation 2014, Institut national de la statistique (INS).

[3] Sources : *Journal officiel de la République tunisienne (JORT)* ; *décrets gouvernementaux 2015-1262 à 2015-1278, 2015-2131 et 2015-2132, 2016-205, 2016-600 et 2016-601, 2017-253, 2017-254 et 2017-1033 ; état à fin 2017 ; http://www.legislation.tn/fr/recherche/legislatifs-reglementaires/numero_jort/last/sort/date*

Schéma 4. Les institutions selon la Constitution du 1^{er} juin 1959

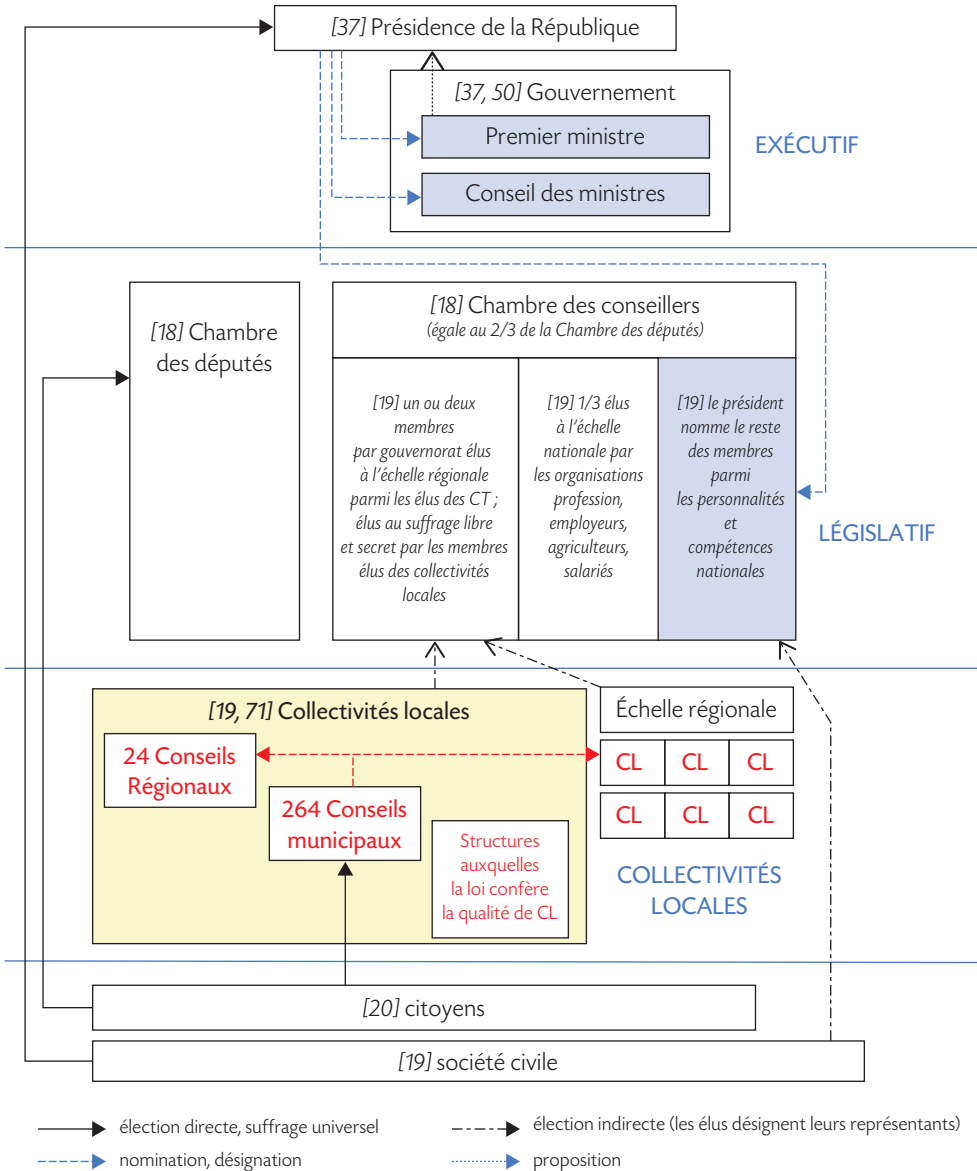
(état à fin 2014 ; les chiffres entre [...] se rapportent aux Articles de la Constitution)



Source : auteurs.

Schéma 5. Organisation de la République tunisienne selon la Constitution du 1^{er} juin 1959

(état à fin 2014 ; les chiffres entre [...] se rapportent aux Articles de la Constitution)



Source : auteurs.

Dans ses Articles 1 et 2, la loi organique des communes 75-33 du 14 mai 1975 ne se réfère qu'aux communes. Ces Articles n'ont pas été modifiés en substance par la suite. L'intitulé du « *titre premier, Dispositions générales, chapitre premier – Définition et création de la commune* » donné par la version 2006-48 de la LCo est exclusif. L'Article 1 définit la commune ainsi : « La commune est une collectivité locale... ». Il ne fait aucune référence aux régions – dont le statut sera précisé ultérieurement par la loi organique 89-11 du 4 février 1989 relative aux conseils régionaux –, ni aux gouvernorats, héritages du passé⁶. La loi organique de 1959 concrétise la commune (« conseils municipaux » au sens de l'Article 71 de la Constitution de 1959) comme collectivité décentralisée, mais laissait ouverte, avant 1989, la question de la région.

Les communes ne peuvent avoir qu'une influence limitée sur les décisions nationales. En effet, avec l'Article 19 de la Constitution de 1959, les élus des communes élisent à la Chambre des conseillers, parmi eux, un ou deux représentants par gouvernorat (échelle régionale). Les représentants des communes ne constituent donc qu'un petit sous-ensemble du législateur national⁷. Certes, depuis 1975, il existe les « conférences intercommunales » qui se tiennent annuellement au niveau régional à l'échelle du gouvernorat (cf. Article 138 de la LCo 2006-48). Elles regroupent tous les membres des conseils municipaux (communes constituées) et les délégués territoriaux (comme subdivision du gouvernorat – voir tableau 3). La Conférence se réunit une fois tous les deux ans au niveau national, mais sans pouvoir législatif.

La Région existe en tant que circonscription électorale, administrative et comme « collectivité publique dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière, gérée par un conseil régional, et soumis à la tutelle du ministre de l'Intérieur » (cf. Article 1 de la loi organique 89-11 du 4 février 1989 relative aux conseils régionaux, ci-après LRég 1989). En ce sens, on a bien, dans le même périmètre territorial, une entité déconcentrée, une circonscription électorale et une collectivité territoriale.

Conclusions provisoires

L'architecture institutionnelle historique pose la problématique de la décentralisation *versus* la déconcentration. Du point de vue de la décentralisation, la Constitution de 1959 mentionne des collectivités territoriales : régions, municipalités et structures « auxquelles la loi confère la qualité de collectivité locale » non spécifiée. Mais dans la loi organique des communes (LCo 75-33), seules les

.....
6 Décret du 21 juin 1956 portant organisation administrative du royaume, Journal officiel tunisien, 22 juin 1956. <http://www.cnudst.rnrt.tn/jortsrc/1956/1956f/jo05056.pdf>

7 La dernière Chambre des conseillers comptait 126 membres, dont 41 nommés par le président de la République et 43 représentants des organisations professionnelles, employeurs, salariés et agriculteurs. Il restait donc 42 sièges pour les élus communaux.

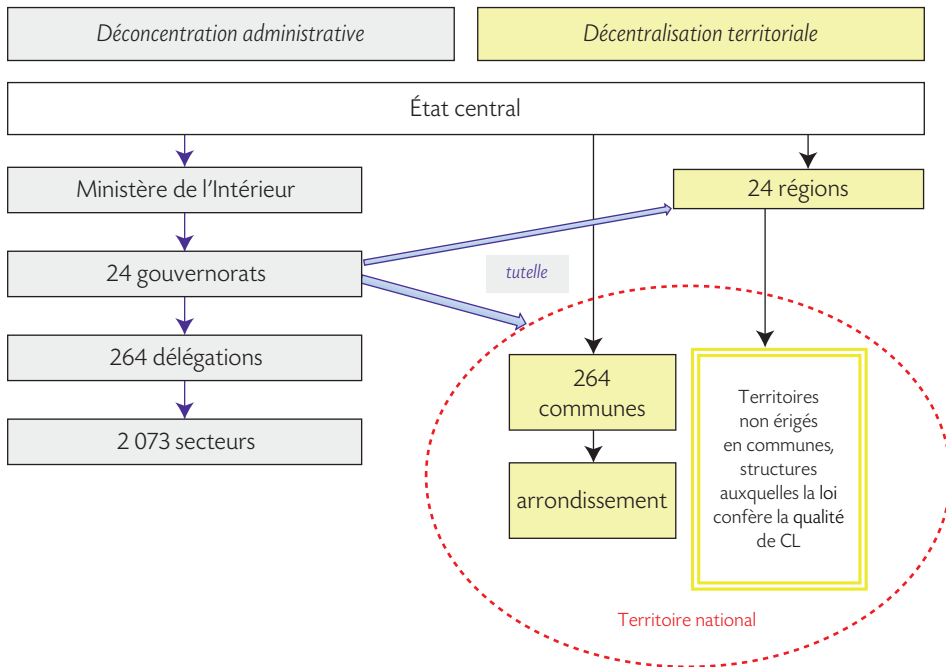
communes sont organisées. L'Article 138 de la LCo parle de « délégués territoriaux » en plus des membres des conseils municipaux participant aux conférences intercommunales ; l'Article 49 de la LRég 1989 mentionne les « conseils ruraux consultatifs » dans les « zones non érigées en communes ».

La Constitution de 1959 mentionne les gouvernorats (Article 19), mais ne les définit pas. Ils préexistent et sont repris comme tels. En revanche, dès 1975, on déduit de la loi organique des communes que le gouverneur est l'autorité de tutelle des communes (par exemple : Articles 23 et 24 de la LCo concernant les délibérés du conseil municipal ; Articles 25 et 26 de la LCo concernant les délibérations et arrêtés du conseil municipal – modification 2006-48). On est bien dans une position verticale de subordination des communes au gouvernorat auquel elles appartiennent donc.

Ainsi, sous le régime qui prévalait avant la Révolution de 2011, soit dans la Constitution de 1959, on avait la situation suivante (voir schéma 6) :

- une déconcentration administrative en gouvernorats, divisés en délégations, elles-mêmes divisées en secteurs (voir tableau 3) ;
- pour la décentralisation, au niveau local, des communes et des territoires non érigés en communes mais ayant qualité de collectivité locale ; seules les premières sont organisées dans la LCo. L'ensemble des communes et des territoires non constitués couvrent la totalité du territoire national ;
- un certain flou au niveau des régions en tant que collectivités territoriales, et des gouvernorats comme autorités déconcentrées. Les gouvernorats sont des autorités de tutelle et, comme telles, appartiennent à un structure de déconcentration administrative. La Région (plus exactement le conseil régional), comme CT, est organisée de manière très différente de la commune, mais rien n'est dit sur son rôle relativement à la conférence intercommunale de niveau régional ;
- en outre, les conseils régionaux prennent en charge, à titre de substitution à un gouvernement local, la direction et la gestion des affaires locales dans les territoires non érigés en communes (cf. Article 34 sur les attributions du président du conseil régional et Article 49 sur les conseils ruraux dans la loi organique 89-11 du 4 février 1989 relative aux conseils régionaux) ;
- en même temps, Région et gouvernorat servent de circonscription électorale indirecte pour la Chambre des conseillers au niveau national.

Schéma 6. Déconcentration administrative et décentralisation territoriale (état à fin 2014)



Source : auteurs.

On peut ainsi se rendre compte que, si la « Région » est maintenue dans le découpage territorial résultant de la nouvelle Constitution, il sera nécessaire de définir de manière précise son statut et ses compétences pour lever les ambiguïtés actuelles, d'autant que les gouvernorats comme tels n'apparaissent plus dans la Constitution de 2014.

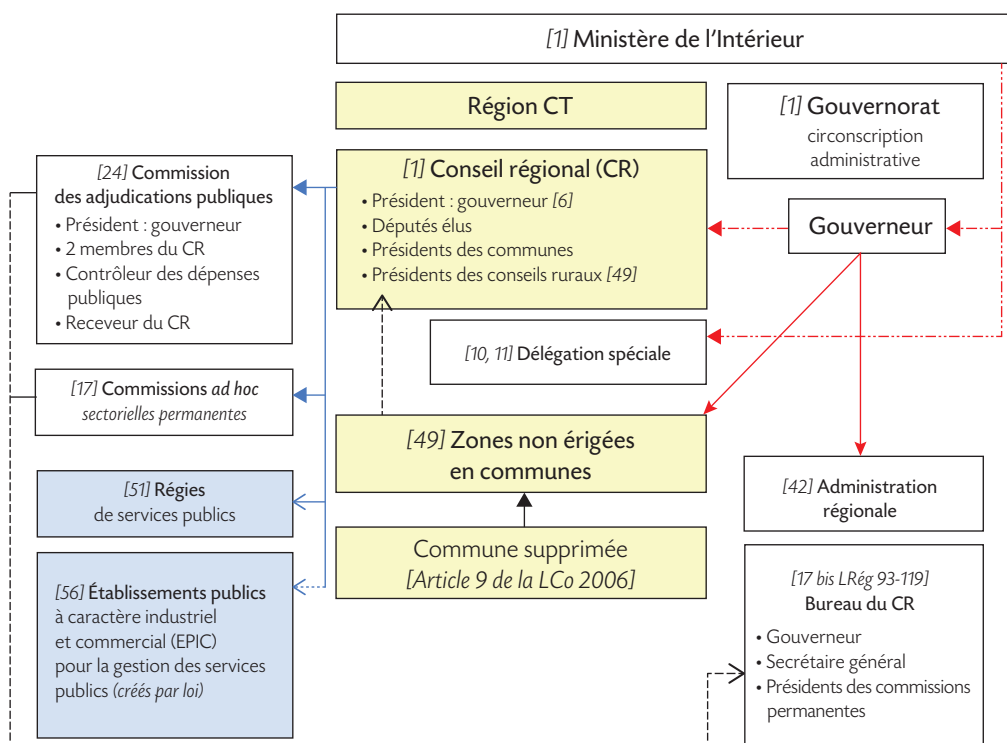
2.3. L'organisation des régions

Le schéma 7 met en évidence le parallèle entre le gouvernorat (comme circonscription « territoriale » déconcentrée) et la Région (comme collectivité « territoriale » décentralisée). Le gouvernorat est mentionné à l'Article 19 de la Constitution de 1959. C'est la LRég 89-11 qui mentionne explicitement le gouvernorat comme circonscription administrative décentralisée. Les conseils régionaux sont repris à l'Article 71 de la Constitution de 1959, soit dans le même Article que celui concernant les conseils municipaux. On est dans l'optique « décentralisation ». Notons que c'est la seule référence constitutionnelle aux gouvernorats, qui sont une donnée historique de la République tunisienne.

Dans la LCo, le gouvernorat apparaît comme autorité de tutelle des communes (voir *infra*). Le gouvernorat est aussi l'espace de référence pour les conférences intercommunales, puisque l'Article 138 de la LCo prévoit des conférences au niveau régional, sous la présidence du gouverneur. Là également, il y a une superposition peu claire des rôles de la Région, de l'intercommunalité au niveau régional et du gouvernorat. Toutefois, le rôle dévolu au gouvernorat comme organisateur des conférences intercommunales tient au fait que cela ne peut être fait par la Région, en raison de la non-tutelle d'une catégorie de collectivité sur une autre.

Schéma 7. L'organisation des régions et gouvernorats

(Les chiffres entre [...] se rapportent à la LRég 89-11)



Source : auteurs.

L'organisation des conseils régionaux a été fixée dans sa forme actuelle par la LRég 1989, complétée par la loi organique 93-119 du 27 décembre 1993, ajoutant un bureau destiné à assister le gouverneur dans les tâches qui relèvent de sa responsabilité comme président du conseil régional. Le schéma 7 montre l'interaction entre la Région collectivité territoriale et le gouvernorat, circonscription

administrative déconcentrée. Ainsi, le gouverneur nommé par l'État est président de l'Assemblée régionale, mais sans droit de vote. Cette dernière n'est pas issue d'une élection directe par les urnes, mais rassemble les députés élus dans la circonscription du gouvernorat, les présidents des communes du gouvernorat. Y participent également les présidents des conseils ruraux (zones non érigées en communes – Article 49 de la LRég 89-11). Par ailleurs, il faut souligner :

- (i) l'absence de rapports verticaux institutionnellement hiérarchisés entre régions et communes, en dépit du fait de la présence des maires dans le conseil régional ;
- (ii) la position singulière des présidents des conseils ruraux. Ils président des conseils ruraux qui sont seulement consultatifs sur les affaires intéressant leur territoire, tandis que le gouverneur assume le rôle de président en fonction (cf. Article 34 de la LRég). Alors que dans le même espace territorial, ils ont voix délibérative au niveau du conseil régional, puisqu'ils en sont membres (Article 49).

Le conseil régional doit nommer en son sein une commission des adjudications publiques ; on en déduit qu'il a des responsabilités en matière d'investissement (cette question sera traitée dans le chapitre 4). Il peut créer d'autres commissions permanentes *ad hoc* pour l'aider à traiter des questions sectorielles. Les présidents de ces commissions appartiennent alors au bureau du conseil régional. Mais contrairement à son titre, le bureau apporte son assistance plutôt au gouvernorat.

L'Administration régionale dépend du gouverneur, alors que ses tâches relèvent autant de la Région que du gouvernorat. En même temps, le gouverneur :

- assume le rôle de président de collectivité publique en dehors des zones municipales, à savoir les zones non érigées en communes (cf. Article 34 de la LRég 89-11) ; cela vaut également pour les communes supprimées (cf. Article 8 de la LCo) ;
- est autorité de tutelle pour une partie des actes communaux et des décisions des conseils municipaux (voir *infra* section 2.4).

Enfin, alors que des conférences intercommunales annuelles se tiennent au niveau régional (cf. Article 138 de la LCo 2006-48), on n'en trouve pas trace dans les dispositions relatives à l'organisation des régions ou dans ses attributions listées à l'Article 2 de la loi 9-11 relative aux conseils régionaux. Faut-il en conclure que les conférences intercommunales régionales se tiennent annuellement, en parallèle et sans relation ou coordination avec la Région ?

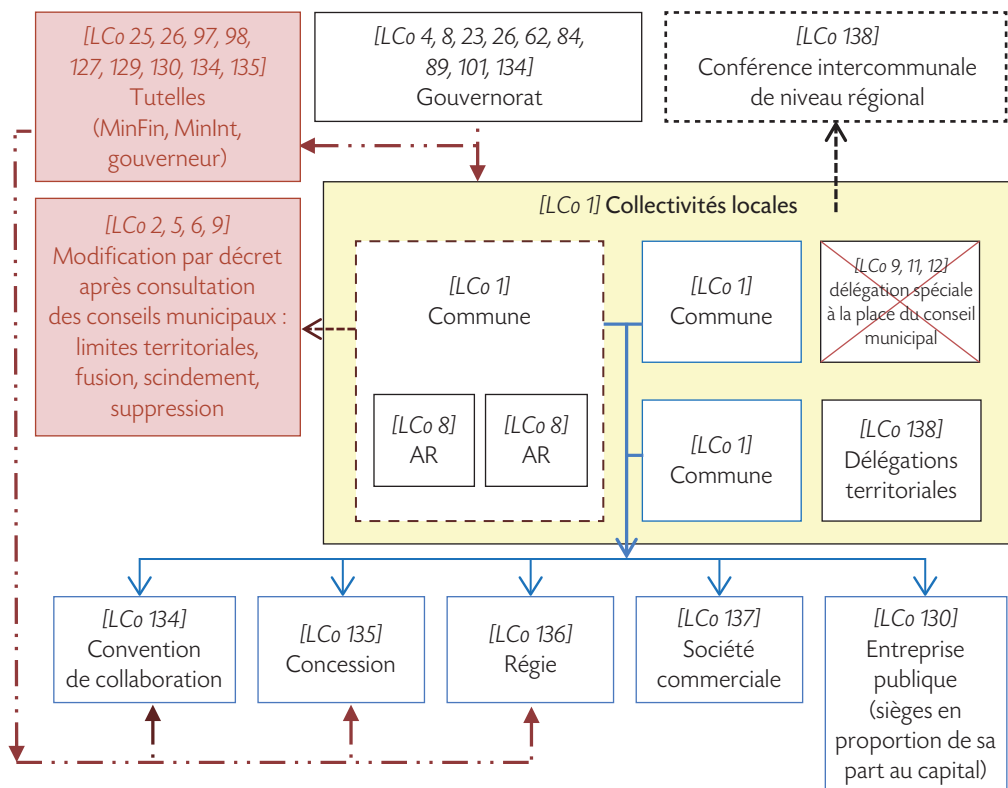
Les questions de création de régies et d'établissements publics et de production de services publics sont traitées dans la section suivante, parce que ces entités ont la même forme juridique dans les régions et dans les communes.

2.4. L'organisation des communes

L'organisation des communes telle qu'elle ressort de la LCo de 1975 et des modifications légales ultérieures, est décrite par deux schémas qui distinguent la CL du point de vue de sa position dans la structure institutionnelle de la République (voir schéma 8.), et dans son organisation interne telle qu'elle est exigée par la loi (voir schéma 9). Trois aspects seront abordés successivement : (i) le découpage territorial, fixé pour l'instant de manière externe à la CT, (ii) l'organisation interne de la commune, et (iii) la tutelle des CT.

Schéma 8. L'organisation externe des communes

(état à fin 2014 ; les chiffres entre [...] se rapportent aux articles de la LCo dans la version révisée publiée en 2006 par le ministère de l'Intérieur et du Développement local)



Légende : MinFin (ministère des Finances) ; MinInt (ministère de l'Intérieur et du Développement local) ; AR (arrondissement d'une commune).

Source : auteurs.

Le découpage territorial

La modification de la LCo par la loi organique 2006-48 contient, dans les chapitres II à IV du titre premier, des dispositions clés sur le découpage territorial des communes : elles peuvent être créées, modifiées, fusionnées (donc supprimées pour celles qui sont fusionnées), scindées, divisées, par décret du gouvernement central. Le tableau 4 récapitule l'ensemble des dispositions clés y afférentes.

Tableau 4. Les réformes territoriales

Nature de la réforme	Article(s) LCo	Forme légale	Proposition	Consultation
Création	2	Décret	Ministre de l'Intérieur	Avis : ministre des Finances, ministre de l'Équipement
Modification de limites	5	Décret	Ministre de l'Intérieur	Avis : gouverneur Consultation : conseils municipaux concernés, conseils régionaux (le cas échéant)
Fusion, scission	5, 6	Décret	Ministre de l'Intérieur	Avis : gouverneur Consultation : conseils municipaux concernés
Suppression	9	Décret motivé	Ministre de l'Intérieur	Avis : gouverneur
Fusion, scission, suppression	6	Recensement des obligations et droits	Ministre de l'Intérieur	
		Opérations comptables de liquidation	Ministre des Finances	
Division en arrondissements (AR)	8	Arrêté du gouverneur	Gouverneur conseil municipal	Conseil municipal
		Décret pour les attributions et modalités de fonctionnement		

Source : auteurs sur la base de la LCo 2006-48, version corrigée et renumérotée, ministère de l'Intérieur et du Développement local, Tunis, juillet 2006.

La lecture institutionnelle des réformes territoriales dans le cadre de la décentralisation est qu'une CT pourrait être trop petite (fusion) ou trop grande (scission, division) pour accomplir en son sein l'une ou l'autre tâche dévolue ou déléguée. Elle pourrait alors augmenter son efficacité de production, la proximité avec les usagers et la gouvernance en élargissant l'espace fonctionnel (fusion –

donc suppression de la commune fusionnée), pour profiter de situations telles que des économies d'échelle, l'internalisation d'effets de débordement ou encore le besoin de coordination horizontale pour une tâche spécifique. À l'inverse, si une CL est trop grande, elle augmenterait son efficacité en divisant la fonction de production par espaces fonctionnels plus petits, qui seraient les « arrondissements ». Mais, dans ces cas, l'initiative d'une fusion ou du découpage territorial interne à la commune devrait être entre les mains de cette dernière et sous son autorité. Or, il y a une asymétrie des situations : pour la division, les conseils municipaux peuvent prendre l'initiative, mais ne sont que consultés pour les autres réformes. On peut sans doute penser qu'il y a d'autres motifs de réforme territoriale que l'efficacité de production des services publics locaux. Mais on ne trouve pas d'indication sur les critères servant de référence tant pour « fusionner », « scinder », « diviser » que pour « attribuer » les responsabilités aux arrondissements. Dans le cas de la Tunisie, s'ajoute une situation particulière : celle des territoires non communalisés, auxquels sont attribuées des compétences de type communal, mais qui sont gérés par des délégations dépendant directement du gouvernorat.

La Constitution de 1959 (mais cela est aussi vrai pour la loi constitutive 6-2011, comme on le verra dans la section 2.5) mentionne dans son Article 71 « les structures auxquelles la loi confère la qualité de CL ». On a donc bien, à côté des communes, des espaces territoriaux, mais on n'a pas d'indication sur la systématique de ce découpage parallèle aux communes du point de vue de la décentralisation des compétences et des ressources. En revanche, l'Article 2 indique bien que des communes nouvelles peuvent être créées. Comme les alternatives de création par fusion et par scission font l'objet d'articles différents de la loi, la création nouvelle ne pourrait concerner que des parties de territoires non encore érigés en communes, mais qui auraient un potentiel économique et des capacités managériales suffisantes pour l'être. En fait, la nouvelle Constitution de 2014 ne laisse aucun doute : tout le territoire tunisien devra être couvert par des communes ; les anciens territoires non communalisés disparaissent, soit par création de nouvelles communes, soit par intégration dans des communes existantes.

Une commune peut être supprimée (voir schéma 8 : cellule « commune » biffée à droite) par décret motivé, sur proposition du ministre de l'Intérieur après avis du gouverneur territorialement compétent. Dans ce cas, le conseil régional se substitue à la commune supprimée dans ses droits et obligations (cf. Article 9 de la LCo). Cette situation signifie que la commune supprimée retourne en zone non érigée en commune (voir schéma 7). Il faut distinguer cette situation de celle où la commune continue à exister, mais où le conseil municipal est dissous et remplacé par la délégation (cf. Articles 11 et 12 de la LCo).

On peut conclure provisoirement que le découpage territorial futur sera confronté à quatre problèmes essentiels :

1°) Comment passer du statut de zones non érigées en municipalités, auxquelles la loi confère la qualité de collectivité locale ? Les solutions sont la création de nouvelles communes, l'extension des communes existantes aux territoires adjacents, ou bien le redécoupage, ou bien encore une combinaison de ces trois possibilités selon les spécificités locales (principalement sociodémographiques et celles en matière de distance). Quelle que soit la formule choisie, les difficultés pratiques sont nombreuses et, au-delà des principes, requièrent une analyse de terrain minutieuse. Cette question inclut aussi celle de savoir quel sera le sort fait aux arrondissements : maintenus tels quels ou transformés en véritables communes avec toutes leurs prérogatives ?

Les nouvelles communes

La Constitution de 2014 exige que tout le territoire soit communalisé. Ainsi, de 2014 à aujourd'hui, 86 nouvelles communes ont été instituées (voir tableau 3).

En 2015, 20 nouvelles communes ont été créées par autant de décrets gouvernementaux (JORT⁸ 2015-205, 2015-1262 à 2015-1278 ; 2015-2131 et -2132). En 2016, ce sont 66 nouvelles communes qui ont été créées par deux décrets (2016-600 et 2016-601 portant respectivement sur 8 et 58 communes).

Ces nouvelles communes ont été établies essentiellement pour donner un statut politique de commune et des délimitations territoriales aux zones qui, antérieurement, n'étaient pas érigées en collectivités locales. En parallèle, plusieurs décrets ont modifié et ajusté les limites territoriales des communes existantes ou créées.

La création des nouvelles communes ne résout pas la tension existant entre déconcentration par les gouvernorats, divisés en secteurs, et décentralisation réalisée par les régions et les communes. En effet, les décrets susmentionnés établissent, pour chaque nouvelle commune (décentralisation), sa division en secteurs (déconcentration dans les gouvernorats). Les décrets de création de communes font tous référence à l'arrêté du 16 juillet 1996 portant nomenclature des secteurs relevant des délégations des gouvernorats (JORT, 1996 n° 63 du 6 août 1996 et n° 82 du 11 octobre 1996).

2°) La taille des communes existantes est-elle appropriée – ce qui pose la question des fusions de communes, des coopérations horizontales sectorielles, des agglomérations? On notera, en arrière-fond à cette question, la problématique des distances liée à la répartition des compétences : soit entre l’habitat et les lieux de service (lorsque l’usager doit se déplacer sur le lieu d’implantation des structures de service pour en bénéficier : écoles et hôpitaux, par exemple), soit lorsque le réseau physique de production d’un service doit assurer une desserte territoriale (distribution d’eau potable, évacuation et traitement des eaux usées, comme autres exemples).

3°) Comment faire une distinction claire entre, d’une part, régions en tant que CT (quelles seront ses responsabilités et ses ressources?), et d’autre part, gouvernorats comme circonscriptions administratives déconcentrées?

4°) Mettre en place, dans la loi organique des CT, une procédure permettant la participation décisive des CT, lorsqu’une réforme territoriale les concerne directement. L’Article 5 de la Charte européenne de l’autonomie locale, par exemple, protège les limites territoriales des collectivités locales ainsi : « *Pour toute modification des limites territoriales locales, les collectivités locales concernées doivent être consultées préalablement, éventuellement par voie de référendum là où la loi le permet* ».

La coopération horizontale

La loi organique 2006-48 supprime les Articles 101 à 112 de la LCo 1975, à savoir les possibilités de collaboration intercommunale par le biais des syndicats intercommunaux dotés d’une personnalité juridique propre. La LCo 1975 proposait des dispositions intéressantes sur les groupements de communes, autrement dit la coopération intercommunale, sous deux formes : (i) les syndicats de communes pour la réalisation et l’offre de services publics locaux, et (ii) les conférences intercommunales – maintenues.

Dans la mesure où le découpage territorial se traduit par trop de trop petites communes – trop petites au sens de l’efficacité de production des services publics locaux⁹ – la collaboration intercommunale entre les communes permettait d’obtenir des économies d’échelle, particulièrement bienvenues, lorsque le service public visé nécessite un capital de production important, donc des coûts financiers élevés. En élargissant le cercle des bénéficiaires, le coût moyen de production pourrait être réduit. Cela évite aussi une centralisation des tâches dévolues : avant de les transférer à la Région, la démarche de collaboration intercommunale permet de garder cette compétence au niveau local. Les syndicats intercommunaux ont été supprimés par la modification de la loi 2006-48, pour une raison qui n’est pas explicitée.

.....
9 Trop petites en termes du nombre de résidents signifie que le nombre de bénéficiaires d’un service public local est relativement bas.

La LCo ne prévoit plus que deux formes de coopération communale (titre V – chapitre V) : la convention (Article 134) et la concession (Article 135), indiquées dans le schéma 8 :

- une convention est établie, lorsque deux ou plusieurs communes veulent coopérer sur des questions d'intérêt commun en vue de réaliser des projets, rendre des services ou exploiter des équipements. Elle doit être approuvée par le gouverneur, si les communes appartiennent au même gouvernorat, et par le ministre de l'Intérieur, si elles appartiennent à des gouvernorats différents ;
- avec la concession, une commune concessionnaire peut exploiter, pour elle et pour d'autres communes, un ou plusieurs services publics à caractère économique ou commercial et revêtant un intérêt commun pour celles-ci. Elles signent une convention approuvée par arrêté du ministre de l'Intérieur sur avis du ministre des Finances.

La loi ne dit pas quel devrait être le contenu minimal de la convention ou du contrat liant des communes par concession. C'est, à notre sens, une lacune : la loi organique devrait au moins fixer les exigences minimales en termes des éléments de contenu – non pas de contenu à proprement parler qui, pour sa part, est à négocier entre les communes partenaires¹⁰.

Deux autres formes indirectes de coopération intercommunale sont possibles, mais exigent une externalisation du service à une entité juridique distincte des communes coopérantes : (i) la régie (Article 136), et (ii) la société commerciale (Article 137). Comme dans la convention et dans la concession, il s'agit « d'exploiter un ou plusieurs services publics à caractère économique ou commercial » d'intérêt commun.

- La régie est un établissement public à caractère non administratif dont la création, l'organisation et le mode de fonctionnement sont fixés par décret pris sur proposition du ministre de l'Intérieur après avis ou sur la demande des conseils communaux.
- La définition de la « société commerciale » n'est pas donnée – ce qui revient à substituer le droit civil au droit administratif.

.....

10 Un contenu minimal pourrait être : (i) l'entente intercommunale fait l'objet d'une convention écrite qui détermine notamment le but de l'entente, son organisation, la commune qui tient la comptabilité, le mode de répartition des frais, le statut des biens et les modalités de résiliation ; (ii) la convention est conclue par les exécutifs des communes intéressées, et les attributions de l'Assemblée législative communale sont réservées ; (iii) un exemplaire de la convention est transmis à l'autorité de tutelle et un autre exemplaire au gouverneur.

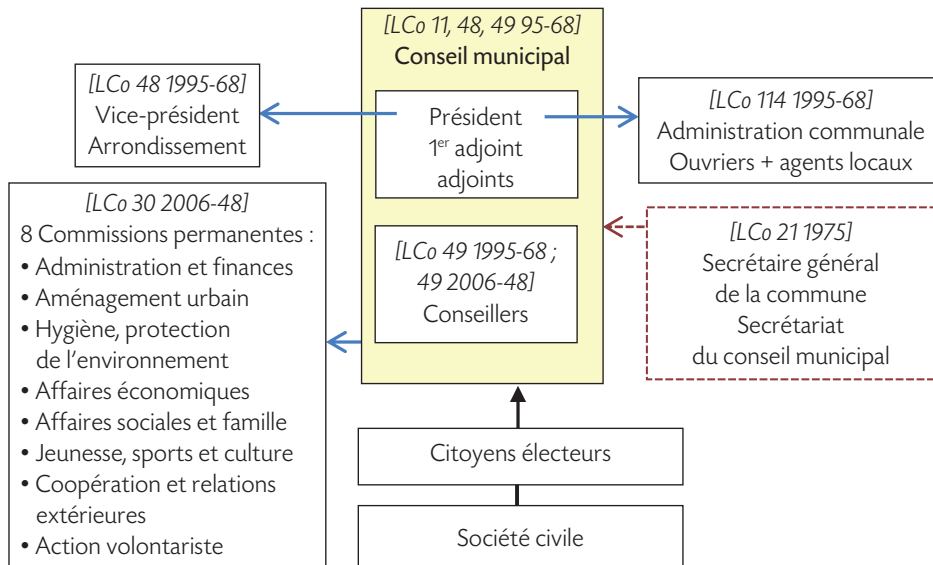
La problématique réside ici dans la définition des tâches qui font l'objet de la coopération. En effet, la décentralisation (délégation et dévolution) concerne avant tout les biens et services collectifs locaux, c'est-à-dire relevant de la compétence du secteur public local en raison de ses caractéristiques collectives (dans le jargon des finances publiques : non-rivalité, non-exclusion) de proximité. Ici, seule la convention se réfère à des tâches d'intérêt commun qui seraient des services à rendre et/ou des équipements à exploiter en commun. Les autres formes (concession, régie et société commerciale) mentionnent des services « publics » à caractère économique ou commercial. Dans ce cas, « public » est-il analogue à « collectif », alors même que le terme est juxtaposé à « économique » (dans quel sens ?) et à « commercial » (donc marchand, et partant échangeable contre le paiement d'un prix). Est-ce que le sens donné à « service public » correspond au concept anglais de « *public utilities* » – par opposition à « *local public services* », que sont les biens et services collectifs locaux ? Cela signifierait des productions publiques à caractère marchand (eau potable, assainissement des eaux, électricité, par exemple), pouvant faire l'objet d'une tarification et donc d'un paiement individualisé correspondant au service rendu ou à la consommation dudit service. Le terme « intérêt commun » signifie, dans ce contexte, l'intérêt de deux ou plusieurs communes réunies pour produire un service, et non pas l'intérêt « collectif » des communautés de personnes résidant dans ces municipalités.

Mentionnons enfin, sous ce titre, que les communes peuvent participer à des entreprises publiques dans lesquelles elles détiennent une participation au capital (cf. Article 115-117 de la LCo). Les entreprises publiques sont, dans ce cas, l'émanation du gouvernement central (les communes peuvent « participer », et non pas « créer »). On pourrait avoir, là, une forme indirecte de coopération, si plusieurs communes s'entendaient informellement pour participer à la même entreprise et détenir suffisamment de sièges ou de voix pour infléchir la politique de ladite entreprise publique.

L'organisation interne de la commune

L'organisation interne de la commune telle que prévue par la législation organique tunisienne est classique, avec un conseil élu aux urnes, lequel est l'autorité délibérante, et un exécutif. Elle utilise les services d'une administration sous la direction de l'exécutif. On notera ici la particularité des communes divisées en arrondissements. Cette organisation est résumée dans le schéma 2-9.

Schéma 9. L'organisation interne des collectivités locales



Source : auteurs.

La disposition intéressante de l'organisation interne de la commune est la liste des commissions permanentes instituées en 1995 par l'Article 30 de la LCo 1995-68, complétée en 2006 (actuellement Article 13 de la LCo 2006-48), puisqu'elle donne de manière indirecte les huit grands domaines de responsabilité des collectivités locales : (1) affaires administratives et financières ; (2) travaux et aménagements urbains ; (3) santé, hygiène et protection de l'environnement ; (4) affaires économiques ; (5) affaires sociales et famille ; (6) jeunesse, sports et culture ; (7) coopération et relations extérieures ; (8) action volontariste. Cette liste pourrait également préfigurer, dans la nomenclature comptable, la classification fonctionnelle des responsabilités dévolues aux communes.

La surveillance exercée par l'État sur les CT

Quatre types de contrôle institutionnel et de surveillance peuvent être exercés par l'État central, directement à travers les ministères ou par les gouverneurs sur les CT décentralisées :

- (i) les contrôles d'ordre purement administratif et organisationnel, comme par exemple : l'acceptation de la démission ou la révocation d'un président de commune, ou celle d'un membre du conseil municipal ; la transmission obligatoire d'informations au gouvernorat ;

- (ii) le contrôle *a posteriori* de la légalité des décisions, relatif au respect des procédures décisionnelles ;
- (iii) le contrôle d'opportunité concernant le contenu des décisions (*a priori* = concernant l'opportunité d'une décision, ou *a posteriori* = autoriser l'exécution de décisions prises) ;
- (iv) les interventions supplétives au sens où l'autorité décentralisée n'exécuterait pas correctement les fonctions et les responsabilités qui lui sont assignées par les lois.

Selon la Charte européenne de l'autonomie locale, la tutelle dans le cas d'un contrôle de type (ii) devrait s'exercer de manière proportionnée à l'importance des intérêts que l'autorité de tutelle entend protéger. La tutelle dans le cas d'un contrôle de type (iii) ne devrait se concevoir que de manière limitée pour les tâches déléguées. Les contrôles organisationnels du type (i) susmentionné et les interventions supplétives (iv) sont des mesures visant à assurer le fonctionnement organique de la commune ; ils ne sont pas considérés comme des tutelles invasives.

Dans le cas de la Tunisie, la surveillance sur les CT prend toutes les formes énumérées ci-dessus. Elle est exercée principalement, mais pas exclusivement, par le gouverneur, le ministère de l'Intérieur (MinInt) et le ministère des Finances (MinFin). Le tableau 5 récapitule l'ensemble des cas de figure en matière de surveillance par la(les) tutelle(s).

Tableau 5. La surveillance exercée par l'État sur les collectivités locales

Contenu	Qui l'exerce ?	Article(s) de la LCo concerné(s)
Création d'une commune	décret	2
Changement de nom	MinInt	3
Changement d'adresse de la commune	gouverneur	4
Modification de limites, fusion, scindement, suppression	décret, (cf. tableau 4)	5, 6, 9
Contestation des limites territoriales	gouverneur, MinInt	7
Création d'un arrondissement	gouverneur	8
Dissolution du conseil municipal	décret	11, 12
Copie des délibérations et des arrêtés du conseil municipal	gouverneur	22, 29
Nullité des décisions ou des arrêtés du conseil municipal	gouverneur	23
Annulation des décisions ou des arrêtés du conseil municipal	gouverneur	24

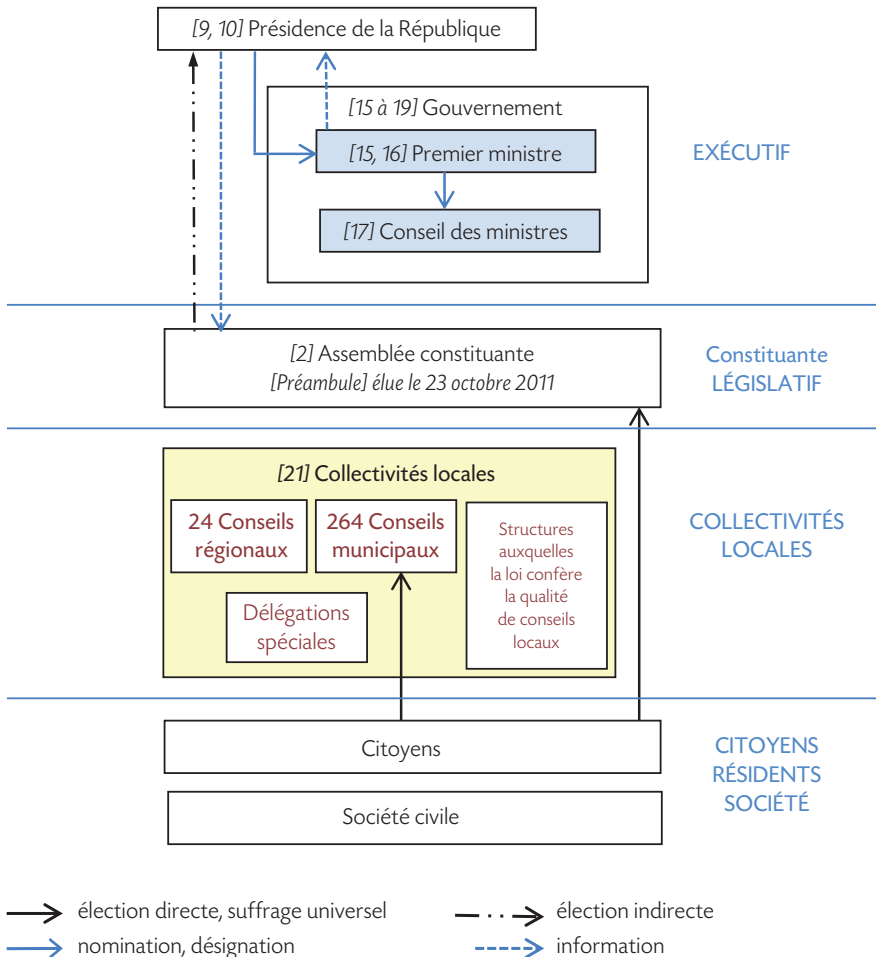
Contenu	Qui l'exerce ?	Article(s) de la LCo concerné(s)
Approbation du budget des conseils municipaux Agrément préalable : investissements d'un montant supérieur à celui fixé par décret	gouverneur, MinInt, MinFin	26 + loi 2007-65 relative au budget des CT
Approbation des délibérations et des arrêtés du conseil municipal	gouverneur	27
Contrat entre la commune et un membre du conseil municipal	gouverneur	31
Réduction du délai de convocation du conseil municipal	gouverneur	33, 34
Procès-verbal de la délibération du compte financier de la commune	gouverneur	37
Registre des délibérations du conseil communal	gouverneur	41
Absence aux séances du conseil municipal	gouverneur	44
Démission d'un membre du conseil municipal	gouverneur	45
Désignation des vice-présidents à la tête des arrondissements	gouverneur	56
Élection du président, du premier adjoint, des adjoints	gouverneur	59
Démission d'un président, du 1 ^{er} adjoint, d'un adjoint	gouverneur	62
Suspension ou révocation du président ou d'un adjoint	MinInt	67
Négligence ou abstention d'agir de la part du président	gouverneur	79
Maintien de la salubrité et de la tranquillité publique, à défaut d'actions de la commune	gouverneur	84
Délégation de signature	gouverneur	86
Arrêté pris par le président de la commune	gouverneur	89
Indemnités allouées aux membres du conseil municipal	législation	94, 95
Personnel communal : classification, ouverture de concours de recrutement, mutation d'une commune à une autre, détachement	MinInt	97, 98, 99
Investitures du personnel à des missions	gouverneur	100, 101
Grades administratifs et techniques du personnel communal	décret	102
Modèle de registre répertoriant les propriétés relevant des domaines privés et publics de la commune	MinInt	113
Acceptation de donations et de legs	gouverneur	114
Représentants de la commune auprès des entreprises publiques où celle-ci détient une participation au capital	gouverneur	116, 117
Services publics en régie	MinInt	123, 127, 128, 129, 136
Établissements publics communaux	MinInt	130
Conventions de coopération intercommunale	gouverneur, MinInt	134
Concession entre communes	MinInt	135
Conférences intercommunales	gouverneur, MinInt	138

Source : auteurs.

2.5. Les collectivités décentralisées selon l'Assemblée nationale constituante

Il faut distinguer deux situations : d'une part, la position des CT telle qu'elle résulte de la loi constituante 6-2011 du 16 décembre 2011, et d'autre part, ce que pourrait être le *design* institutionnel des CT dans le projet de nouvelle Constitution. Le schéma 2-11 se réfère à la loi 6-2011. On constate que l'architecture institutionnelle du niveau central est fortement remaniée avec la « mini-constitution » de 2011 comparée à celle des schémas 2-3 et 2-4. Par contre, le positionnement des CTs reste le même.

Schéma 10. Organisation selon la loi constituante du 16 décembre 2011



Source : auteurs.

Par rapport à la disposition de l'Article 71 de la Constitution de 1959, l'Article 21 de la loi constitutive 6-2011 propose des délégations spéciales, qui avant étaient inscrites dans la LCo (Article 12). En revanche, l'institution des délégations spéciales prend une forme juridique différente. Cette distinction est passée en revue dans le tableau 6.

Au sens de l'Article 21 de la loi constitutive 2011-6, les conseils municipaux élus (puisque la loi organique des communes n'est pas abolie et les dispositions de la Constitution de 1959 restent en vigueur pour autant qu'elles ne soient pas contraires à la loi constitutive 6-2011) comme les délégations spéciales qui pourraient exister (Article 12 de la LCo 2006-48), peuvent être révoqués par le Premier ministre qui arrête les nouvelles délégations. Dans la loi 2006-48, il fallait un décret motivé.

Le périmètre de dissolution d'un conseil municipal est précisé dans la loi organique 2006-48 : dissolution motivée, démission de tous les membres, impossibilité de former un conseil municipal, création d'une commune, scission et fusion. La dissolution est limitée dans le temps (deux mois, ou jusqu'à l'élection du conseil municipal). En revanche, la loi constitutive mentionne laconiquement « chaque fois que le besoin s'en fait sentir », et il n'y a pas de limite de temps.

On est face à un double problème de légitimité démocratique. D'une part, il existe dans la situation actuelle des « délégations spéciales » désignées qui remplacent les conseils communaux élus par les urnes, et d'autre part, le « besoin » n'est pas précisé dans la loi 2011-6, alors que l'Article 57 de la LCo 1975 mentionne une procédure avec l'obligation d'apporter des faits, et le droit d'être entendu. De ce point de vue, la formulation de l'Article 21 de la loi 2011-6 s'avère problématique.

Tableau 6. Comparaison des dispositions constitutionnelles de 1959 et de 2011

Constitution de 1959	Loi constituante 6-2011
<p><i>Chapitre VIII – Les collectivités locales</i> Article 71 Les conseils municipaux, les conseils régionaux et les structures auxquelles la loi confère la qualité de collectivité locale gèrent les affaires locales dans les conditions prévues par la loi.</p>	<p><i>Section IV – Des conseils locaux</i> <i>Article 21</i> Les conseils municipaux, les délégations spéciales, les conseils régionaux et les structures auxquelles la loi confère la qualité de conseils locaux exercent leurs compétences conformément à la loi <i>et ce, jusqu'à ce qu'elles soient révisées par l'Assemblée nationale constituante.</i></p>
Loi organique des communes 2006-48	
<p><i>Article 11</i> Le conseil municipal ne peut être dissous que par décret motivé. S'il y a urgence, il peut être provisoirement suspendu par un arrêté motivé du ministre de l'Intérieur. La durée de la suspension ne peut excéder deux mois. <i>Article 12</i> En cas de dissolution d'un conseil municipal ou de démission de tous ses membres en exercice, ou en cas d'impossibilité de former un conseil municipal, une délégation spéciale en remplit les fonctions. Une délégation spéciale est également désignée en cas de création d'une commune, de scission ou de fusion, et ce jusqu'à l'élection du conseil municipal. Cette délégation est désignée par décret dans le mois qui suit la dissolution du conseil municipal ou l'acceptation de la démission de tous ses membres ou de la création de la commune ou de sa scission. Le nombre de membres qui la composent ne peut être inférieur à six. Le décret qui l'institue désigne son président. Cette délégation spéciale et son président remplissent les mêmes fonctions que le conseil municipal et son président.</p>	<p><i>Le Premier ministre – après consultation du président de la République, du président de l'Assemblée nationale constituante et des députés –, peut dissoudre les conseils, les délégations spéciales et désigner de nouvelles délégations chaque fois que le besoin s'en fait sentir.</i></p>
<p><i>Article 67</i> Les présidents et adjoints, après avoir été entendus ou invités à fournir des explications écrites sur les faits qui leur seraient reprochés, peuvent être suspendus par un arrêté motivé du ministre de l'Intérieur pour un temps qui n'excédera pas trois mois. Ils ne peuvent être licenciés que par un décret motivé. Le licenciement emporte, de plein droit, l'inéligibilité aux fonctions de président et celui d'adjoint, pendant le reste de la durée du mandat.</p>	<p><i>Constitution de 2014</i> <i>Voir chapitre 7</i></p>

Source : auteurs.

2.6. Conclusions tirées de la situation actuelle

Ni la loi constitutive 6-2011, ni d'ailleurs des dispositions légales ultérieures, n'abrogent la loi organique des communes de 1975 (y compris les modifications ultérieures indiquées dans l'encadré 1). Il n'y a donc pas de vide juridique, et les nouvelles dispositions organiques des CT ne pourront pas faire l'impasse sur cette donnée légale et historique. L'hypothèse serait que la nouvelle organisation des CT ne fera pas table rase, mais sera adossée à la situation actuelle tout en la réformant. Dans ce *continuum*, il importe donc de souligner les questions ouvertes dans le système actuel et les réponses à venir. Le projet du Code des collectivités locales (CCL) publié en juin 2017, s'inscrit dans cette ligne puisqu'il mentionne : « *Les lois suivantes ainsi que leurs textes d'application en vigueur restent applicables à la date d'entrée en vigueur du présent Code jusqu'à leur remplacement par les textes d'application du Code* », citant nommément la « *loi n° 75-33 du 14 mai 1975 portant loi organique des communes telle que complétée et modifiée par les lois subséquentes* ».

Il est évident que la liste n'est que partielle : les acquis positifs de la LCo actuelle (1975 et modifications ultérieures) ne sont pas questionnés ici. Il faudra comparer la nouvelle loi organique des CT qui suivra la Constitution de 2014. Les dispositions équivalentes dans cette dernière seront examinées dans le chapitre 7¹¹.

- Les CT sont les communes et les régions, mais le lien organique vertical entre elles n'est pas précisé. La Région en tant que CT semble être une représentation des territoires non érigés en communes beaucoup plus qu'une entité territoriale à part entière. La faible interaction entre commune et Région (au sens de collectivité locale et non pas de gouvernorat au sens déconcentré) conforte ce constat.
- La loi organique des communes ne dit rien sur les régions (gouvernorats – ayant leur propre loi organique), ni sur les structures auxquelles la loi confère la qualité de Collectivité locale (CL).
- Quelle influence les CT peuvent-elles avoir au niveau national, puisqu'il n'y a pas de deuxième chambre qui les représente ?
- Il y a confusion sur la nature même du gouvernorat, institution du gouvernement déconcentré, et de la Région, CT et en même temps autorité exécutive pour les régions non organisées en communes. Dans le cadre d'une décentralisation réelle, il est indispensable de séparer l'organisation et le rôle des gouvernorats (comme agences déconcentrées du gouvernement) et l'institution et les attributions des régions (comme CT). Cette distinction est essentielle et au cœur de la problématique institutionnelle. Une séparation claire des

.....
11 Le nouveau CCL a été transmis à l'Assemblée des représentants du peuple (ARP) en avril 2017 mais, à l'automne 2017, cette dernière ne s'était pas encore prononcée à son sujet et ne l'avait donc pas encore adopté.

responsabilités est nécessaire : aux gouvernorats, l'attribution des seules compétences régaliennes ; aux régions, celle des compétences déléguées et dévolues – pour les deux en harmonie et en coordination avec l'attribution des compétences aux communes.

- Dans la même veine, il est indispensable que le nouveau statut d'organisation des CT supprime les conseils ruraux : les territoires actuels non érigés en communes doivent devenir des communes à part entière ou bien être intégrés par fusion dans des communes déjà existantes. La juxtaposition de deux régimes, communes et territoires non érigés en communes, est source de difficultés institutionnelles et organisationnelles. En outre, ériger ces territoires en communes redonnerait un véritable périmètre d'actions propres aux régions.
- La procédure de modification des limites territoriales n'est pas transparente, ni motivée. En outre, elle ne réserve pas les droits des CT concernées à participer et à codécider de telles modifications.
- Les possibilités de collaboration intercommunale, supprimée en 2006, devrait être réexaminées : quelles CT, comment, limites et contenus des contrats de collaboration horizontale ?
- Les domaines et possibilités d'externalisation des services collectifs locaux sont à préciser.
- La nature de la tutelle est imprécise et fixée de manière très (trop ?) large.
- Le régime des « délégations spéciales » est imprécis. Si elles ont présentement vocation à combler provisoirement le vide entre les anciennes et les futures institutions, elles ne devront pas durer au-delà des nouvelles institutions et des élections qui assiéront leur légitimité démocratique.
- La révocation des présidents et des adjoints de communes, la dissolution des conseils et des délégations, soulèvent les questions du cadre légal limitatif et de la procédure. De telles décisions doivent être prises par un acte gouvernemental officiel, être argumentées, et doivent respecter le droit d'être entendu des autorités touchées par la sanction.

Chapitre 3

Budgets et comptes décentralisés

La décentralisation, dans ses deux dimensions de *délégation* et de *dévolution*, a pour objectif de transférer aux CT des responsabilités de décision, d'offre de services collectifs et de production des dits services. Les mots clés sont : autonomie de choix locaux¹², bonne gouvernance, responsabilité des élus locaux pour répondre aux demandes de leurs administrés et démocratie participative de ces derniers et de la société civile. Or, pour décider de manière efficace, procéder aux arbitrages entre différentes fonctions sous contrainte de budgets limités, il est nécessaire de disposer d'outils adéquats de gestion, de gouvernance et de pilotage des politiques et des finances publiques locales, qu'elles soient régionales ou communales. De même, pour exprimer leurs préférences, pour que la démocratie locale soit effectivement participative, il faut que l'information circule de manière transparente et ouverte. La première démarche de transparence est de fixer et de faire connaître les règles de base de la procédure budgétaire et de la comptabilité publique locale, ainsi que de la démarche comptable et son résultat, de publier les budgets, les comptes et les bilans annuels. Pour assurer la pérennité du système et sa soutenabilité, ces règles doivent être inscrites dans une loi organique. C'est le cadre de référence décliné dans la première section.

On sait que l'asymétrie d'informations (les élus sont mieux informés que les électeurs ; les administrations mieux informées que les élus, entre autres) et la rétention d'informations posent de sérieuses menaces sur les processus institutionnels. Or, la décentralisation ne peut se réaliser sans une démocratie informée sur les intentions de dépenses, de financement et d'impôts – c'est le budget – et sur les résultats, les réalisations et les prélèvements fiscaux sur l'économie – donnés dans les comptes et le bilan annuels de clôture. On est ici dans la logique du budget décentralisé, expliquée dans la deuxième section. La décentralisation permet aux CT d'exprimer des préférences et de faire des choix, mais elles doivent alors également supporter les conséquences financières de ces choix.

12 Appelée aussi *autonomie budgétaire* puisque les choix locaux pour des politiques publiques se traduisent par des dépenses inscrites dans le budget au niveau des intentions et dans les comptes après réalisation – cf. Dafflon et Madiès (2008), *op. cit.*, chapitre 5 / voir *infra* section 3.2 *in fine*.

Les budgets annuels et les comptes qui suivent, sont la pierre angulaire de cette information et, par conséquent, de la prise de décision. Une comptabilité publique doit satisfaire au moins à quatre exigences, à savoir : (1) intégrer et classer toutes les opérations budgétaires, financières ou purement comptables, d'une collectivité publique ; (2) permettre le calcul des coûts des prestations publiques pour les besoins de gestion et, le cas échéant, déterminer les recettes affectées ; (3) permettre la prévision et la planification ; (4) fournir les informations nécessaires aux décisions politiques dans un système démocratique. La nomenclature budgétaire doit permettre de satisfaire à ces quatre exigences : c'est le thème de la troisième section de ce chapitre.

Si les classifications fonctionnelles et comptables forment la nomenclature de base du budget, cela ne définit pas encore des règles budgétaires : quelles sont les procédures budgétaires et comptables qui doivent être respectées ? Comment se décide un budget ? Peut-on, dans le cadre des décisions budgétaires annuelles, modifier des dispositions des lois financières organiques ? Qui décide de quelles dépenses ? Comment circule l'information ? Quelle autorité contrôle les décisions budgétaires et à quel moment ? Ces questions seront traitées dans la quatrième section et commentées en référence à la procédure budgétaire tunisienne des CL.

Enfin, la cinquième section abordera les questions de l'équilibre budgétaire et de l'endettement. De quelle nature est l'équilibre : compte courant seul, ou bien aussi compte des investissements ? Dans l'hypothèse d'un équilibre réel du seul budget/compte de fonctionnement, comment se fait le lien entre investissement et fonctionnement, quelle est la politique d'emprunt et d'amortissement qui s'ensuit ? Aborder la question d'une contrainte budgétaire sévère ou souple est indispensable, d'une part, face aux besoins importants des communes urbaines tunisiennes, mais aussi rurales, et d'autre part, en regard de la situation actuelle souvent désastreuse des finances publiques locales dans nombre de pays européens. Quelles leçons tirer, quelles « bonnes » questions poser, qui permettrait aux CT tunisiennes d'éviter ces écueils ? La section 6 conclura.

3.1. Documents ayant servi de base à l'analyse

Les documents légaux ayant servi de référence pour cet état des lieux se répartissent en deux catégories. La principale catégorie est constituée par la loi organique du budget des collectivités locales, datant de 1975, comprenant toutes les modifications jusqu'à aujourd'hui. Le document utilisé par référence aux articles spécifiques est la loi organique 2007-65 publiée en 2008, parce qu'elle redistribue l'ordonnancement des articles des lois antérieures. La seconde catégorie rassemble toutes les lois et modifications de lois qui appartiennent au Code de la comptabilité publique (CCP). Certains articles du CCP ont également été modifiés par les lois de finances portant sur une année particulière (entre autres : 1975, 1976, 1985, 1986 et 1988) ; ces modifications ne sont pas mentionnées ici, parce qu'elles ne

concernent pas directement le thème de la nomenclature budgétaire ou les règles d'équilibre du budget, au cœur de ce chapitre. L'encadré 2 récapitule les différentes lois selon un ordre chronologique ; les années figurant en grisé concernent le CCP ; les années non grisées concernent la loi organique du budget des CT.

Encadré 2

Dispositions légales servant de référence à l'étude du budget décentralisé

1973	Loi 73-81 du 31 décembre 1973 portant promulgation du Code de la comptabilité publique
1975	Loi 75-35 du 14 mai 1975 portant loi organique du budget des collectivités publiques locales
1979	Loi 79-66 du 31 décembre 1979 portant loi de finances pour la gestion de l'année 1980
1985	Loi organique 85-44 du 25 avril 1985 portant modification de l'Article 13 de la loi 75-35
1989	Loi 89-115 du 30 décembre 1989 portant loi de finances pour la gestion de l'année 1990
1994	Loi organique 99-44 du 9 mai 1994 modifiant l'Article 8 de la loi 75-35
1996	Loi 96-86 du 6 novembre 1996 modifiant et complétant le Code de la comptabilité publique
1997	Loi organique 97-1 du 22 janvier 1997 modifiant l'Article 11 de la loi 75-35
1999	Loi 99-29 du 5 avril 1999 portant modification de la loi 73-81 portant promulgation du Code de la comptabilité publique
2003	Loi 2003-43 du 9 juin 2003 modifiant le Code de la comptabilité publique 73-81
2006	Loi organique 2006-48 du 17 juillet 2006 modifiant la loi organique 75-33 du 14 mai 1975 des communes
2007	Loi organique 2007-65 du 18 décembre 2007 modifiant et complétant la loi 75-35 – version avril 2008, Imprimerie du ministère de l'Intérieur et du Développement local
2010	Décret 2010-3179 du 13 décembre 2010 fixant les conditions d'application du 2 ^e sous-paragraphe de l'Article 16 de la loi 75-35
2012	Loi 2012-18 du 25 septembre 2012 portant modification de certaines dispositions du Code de la comptabilité publique

Sources : www.iort.gov.tn → Journal officiel → recherche journal ; http://www.collectivites-locales.gov.tn/donnees_ouvertes/cadre_juridique, consulté le 19 juin 2017 : « Loi n° 75-35 du 14 mai 1975 relative à la loi organique du budget des collectivités locales modifiée, complétée et reclassée par la loi organique n° 2007-65 du 18 décembre 2007 ».

3.2. Le budget décentralisé : quelle logique ?

L'autonomie des collectivités publiques décentralisées – qui est l'expression même de leur capacité de décider et d'agir en termes de dévolution des compétences – pose de sérieux problèmes conceptuels. Les définitions sont diverses et renvoient souvent à un aspect particulier de l'autonomie. L'autonomie ne peut être que relative. Un effort de clarification est donc nécessaire. La référence à un « budget décentralisé » permet de préciser les catégories de recettes dont chaque niveau de gouvernement (chaque gouvernement par niveau) dispose, et d'en apprécier l'autonomie financière (côté recettes), distincte de l'autonomie budgétaire (qui concerne les dépenses).

- Dans la logique du budget décentralisé, les tâches dévolues doivent bénéficier d'une répartition concomitante des ressources, l'idéal étant que les dépenses résultant des compétences dévolues [A] = [1] les ressources propres dans les quadrants supérieurs du schéma 11.
- Les éléments du patrimoine financier devraient être tous autofinancés par le produit de ce patrimoine. Rappelons que le patrimoine financier est l'ensemble des capitaux mobiliers et/ou du parc immobilier appartenant à une collectivité à titre privé. C'est dire qu'ils ne sont pas indispensables pour fournir les services collectifs, et pourraient donc être réalisés ou vendus – par opposition au patrimoine administratif, nécessaire pour la production de services collectifs¹³.
- Ensuite, certaines tâches spécifiques, telles que la distribution d'eau potable, l'enlèvement des ordures ménagères ou l'évacuation des eaux usées, pourraient faire l'objet de redevances d'utilisation insuffisamment mobilisées dans la pratique. Dans le schéma 11, on aurait alors : [C] = [3]. Mais attention : selon les règles normales de jurisprudence économique, le principe de la couverture des coûts devrait être respecté. Cela signifie que la ressource [C] peut au mieux couvrir les coûts [3], mais ne peut dégager sur le long terme un bénéfice qui servirait de financement supplétif au budget principal : on aurait alors en réalité un impôt déguisé. Cela signifie aussi que, si une tâche financée par des redevances d'utilisation génère un produit joint ayant les caractéristiques d'un bien collectif local (BCL), sous forme d'externalité positive, les redevances doivent couvrir alors le coût total diminué de la valeur économique de l'externalité. Ainsi, si le gouvernement estime que la mise en place des réseaux de distribution d'eau potable induit en parallèle une amélioration sensible de la santé dans le périmètre concerné, on aurait alors deux produits joints : eau et santé, le premier étant marchand et le second collectif. Les redevances d'utilisation ne devraient couvrir que les coûts imputés à la partie marchande (Dafflon, 2013).

.....
13 Un bâtiment d'école appartient au patrimoine administratif. Il a une valeur d'usage (il est utile), mais n'a pas de valeur de marché (il ne peut être vendu).

Schéma 11. Le budget décentralisé

<i>Dépenses</i>	<i>Recettes</i>
<u>Répartition des tâches et des compétences</u> [1] Biens collectifs locaux (BCL) choisis en propre (<i>Choice</i>) = compétences dévolues	<u>Répartition des ressources</u> [A] Ressources propres – impôt(s) partagé(s) – impôt(s) exclusif(s) – choix entre impôts et redevances d'utilisation
[2] Patrimoine financier, privé	[B] Rendement du patrimoine
[3] Tâches spécifiques (dévolues ou déléguées)	[C] Redevances d'utilisation
[4] Tâches déléguées – en général – incitatives	[D] Dotations et subventions – dotations non affectées ou parts aux impôts – subventions spécifiques d'incitation
<u>Déséquilibres de l'offre</u> – discordance entre tâches et ressources = déséquilibre vertical – uniformité du système fiscal – impasse budgétaire	– dotations supplémentaires – <i>idem</i> – <i>idem</i> ou système de coefficients
<u>Déséquilibres de production</u> – effets de débordement, d'encombrement – disparités des coûts, des besoins	– subventions de correction – péréquation des charges
<u>Déséquilibre des ressources financières</u>	– péréquation des ressources

Source : auteurs.

- Enfin, les tâches déléguées devraient bénéficier d'un support financier adéquat par des dotations budgétaires, de préférence non affectées. Les transferts spécifiques, affectés, devraient être réservés à des mesures incitatives ou correctrices, question qui sera reprise dans le cinquième chapitre. Dans ce cas idéal, [D] = [4] à hauteur des normes et des standards quantitatifs et qualitatifs exigés du centre. Si la collectivité locale veut offrir plus (en quantité) ou mieux (en qualité) que le standard exigé, elle en supporte le coût, ce surplus appartenant à la dévolution (non plus à la délégation). La confrontation de la réalité des finances des collectivités locales avec cette représentation du budget de référence devrait aussi permettre d'appréhender la problématique du déséquilibre vertical possible entre l'affectation de ressources propres aux CT et les tâches qui leur sont confiées (la « discordance entre tâches et ressources » dans le schéma 11). La question du déséquilibre vertical n'est pas sans effet sur :
 - l'autonomie budgétaire effective des CT, c'est-à-dire leur capacité décisionnelle propre et, en même temps, celle de s'émanciper de la tutelle verticale – normative, de type « principal-agent » ou « ligne ministérielle » –,

qui traduit avant tout des états de déconcentration et de délégation plutôt qu'une réelle dévolution ;

- l'articulation entre risque du gouvernement central et celui des CT puisque, selon l'importance du déséquilibre budgétaire et la nature des transferts verticaux pour le combler, les bailleurs de fonds assimileront ou non le risque des CT à celui de l'État central.

Dans la méthode comparative, il faut également examiner si le « budget décentralisé » est global (fonctionnement et investissements), ou s'il est dédoublé, avec un budget pour le fonctionnement et un autre budget parallèle pour les investissements : les procédures de décision et de comptabilisation, ainsi que les responsabilités budgétaires étant distinctes entre ces deux budgets. Ce découplage est très souvent dû à la faiblesse des ressources financières propres ou transférées, déjà juste suffisantes pour les dépenses courantes. Mais on trouve également d'autres « bonnes » raisons de séparer fonctionnement et investissements, la première raison étant évidemment l'application de la *règle d'or d'équilibre des finances publiques locales*. Nous y reviendrons plus loin dans la cinquième section de ce chapitre. Citons aussi le non-accès (voulu ?) des CT au marché des capitaux (pas d'emprunt), le manque de compétences locales de management pour mener à bien des investissements importants, la technicité de ces derniers, mais plus encore la mainmise des ministères en ligne réticents à lâcher du pouvoir et des prérogatives en faveur des CT. Toutes ces justifications pourraient, à l'exception de la problématique des emprunts et du débat sur la discipline budgétaire, trouver une solution.

La question de l'équilibre budgétaire est cruciale. Quel est l'équilibre requis : celui du budget courant, de fonctionnement, ou celui du budget global comprenant fonctionnement et investissements ? La question semble trouver une réponse « allant de soi » : compte tenu des moyens financiers insuffisants, il est impensable d'exiger un équilibre global, puisqu'il est quasiment impossible de dégager l'autofinancement suffisant pour des investissements – une situation qui n'est d'ailleurs pas propre aux pays en développement ou émergents ! Mais l'essentiel n'est pas là : la distinction entre fonctionnement et investissements exige une définition claire de ces derniers, ainsi que la mise en place d'une politique d'amortissement et de gestion de la dette. Ces éléments sont au cœur du dispositif financier, délimitent la portée de la contrainte budgétaire et, finalement, le contenu de l'autonomie budgétaire. On remarquera surtout que l'emprunt n'est pas inscrit dans le schéma 11 comme ressource financière : c'est un moyen de paiement des investissements, selon le principe du *pay-as-you-use* (selon l'utilisation réelle) – car il faudra bien un jour dégager par l'impôt les vrais moyens financiers qui seront affectés au service de la dette.

Les deux quadrants inférieurs du schéma 11 illustrent des situations de déséquilibres provoquant un déficit dans le budget ou dans le compte de fonctionnement réalisé (excédent de dépenses comparées aux recettes). S'il s'agit d'une situation

permanente, la solution à privilégier est le réexamen de la répartition des compétences et/ou des ressources entre les niveaux de gouvernement. Dans l'ordre, des solutions visant les équilibres partiels [D] avec [4], les transferts financiers sont-ils à la hauteur des coûts de mise en œuvre des tâches déléguées (?), [C] avec [3], la couverture financière par les redevances des usagers est-elle suffisante (?), et *in fine* [A] avec [1], les ressources propres permettent-elles la mise en œuvre des tâches dévolues (?), devraient être examinées. Les transferts financiers ne sont qu'un moyen subsidiaire pour combler les écarts enregistrés. Dans les pays en développement (PED), l'impasse budgétaire résulte le plus souvent d'une insuffisance des dotations budgétaires globales au regard des tâches déléguées, de sorte que les CT doivent puiser dans leurs maigres recettes fiscales propres ou partagées pour combler le déficit. Une deuxième raison est l'exigence de normes trop élevées, fixées par le centre pour les BCL : dans ce cas, la délégation de compétences absorbe la capacité financière des CT, qui ne disposent plus de moyens pour les compétences dévolues.

Le budget décentralisé est le résultat d'une logique itérative et séquentielle, que l'on peut résumer comme suit :

- ⇒ répartition des responsabilités entre les niveaux de gouvernement
- ⇒ inventaire des responsabilités déléguées et dévolues
- ⇒ évaluation des dépenses résultant de ces compétences
- ⇒ attribution des bases de recettes concomitantes
- ⇒ exercice des compétences et de l'imposition
- ⇒ résultat : équilibre ou impasse budgétaire
- ⇒ en cas d'impasse, réinitialisation du processus
- ⇒ les normes des tâches déléguées sont-elles trop élevées ?
- ⇒ les dotations budgétaires sont-elles adéquates ?
- ⇒ les recettes propres sont-elles suffisantes ou épuisées par les normes ?
- ⇒ les tâches sont-elles réellement dévolues ou bien est-ce le seul financement qui est décentralisé ?

L'application de cette logique séquentielle, en prenant en compte les dispositions des lois organiques tunisiennes du budget des CL et le CCP, est développée dans les sections suivantes.

Le schéma 11 du budget décentralisé permet de préciser les concepts d'autonomie des échelons gouvernementaux subcentraux, car il y a une certaine confusion à ce propos (Dafflon et Madiès, 2008). Les définitions usuelles sont données *infra* – ce qui ne signifie pas que la mesure de l'autonomie est plutôt complexe et souvent controversée.

Autonomie budgétaire

L'autonomie budgétaire concerne la capacité d'une collectivité publique décentralisée de décider seule, en toute indépendance, les catégories, la quantité et la qualité des prestations qu'elle entend offrir à ses résidents. Les compétences dévolues sont le véritable espace d'autonomie budgétaire. Dans ce cas, les administrations locales ont un pouvoir de contrôle important et la pleine responsabilité des services et du niveau et de la qualité de ces services. Pour les fonctions déléguées, les administrations locales n'ont qu'une influence partielle sur le niveau et la qualité des services qu'elles fournissent. Le gouvernement central confie des compétences aux collectivités locales dans des domaines qu'il souhaite contrôler partiellement, mais dont il sait que la proximité de production est importante en raison de la diversité des situations à l'intérieur de la nation. Mais le gouvernement central balise cette délégation par des conditions, des standards ou des normes de tutelle, afin de garantir un minimum harmonisé entre les régions du pays.

Autonomie financière

L'autonomie financière est réalisée lorsqu'une collectivité est en mesure d'obtenir par ses propres moyens les ressources financières dont elle a besoin, sans recourir à ou dépendre d'autres collectivités, situées à un niveau supérieur ou à un même niveau de gouvernement. C'est le volume des ressources qu'une collectivité locale peut à la marge consacrer au financement des dépenses résultant de ses propres choix. L'autonomie financière prend en compte toutes les ressources propres (impôts et taxes, redevances d'utilisation, revenus de la fortune privée de la collectivité) ; l'autonomie fiscale ne prend en compte que les impôts et taxes. La mesure habituelle de l'autonomie financière est la proportion des recettes propres de la CL dans le total des ressources financières dont elle peut disposer, hormis l'emprunt. Encore faut-il, comme on l'a vu plus haut, que le périmètre des « recettes propres » soit défini correctement.

Souveraineté fiscale

La souveraineté fiscale est totale si un gouvernement a la capacité de définir et de moduler selon ses propres choix le cercle des assujettis et l'assiette de l'impôt, le mode de calcul et le barème des taux, ainsi que le coefficient d'ajustement visant l'équilibre du budget. Dans une situation de souveraineté fiscale partielle, le gouvernement ne peut fixer qu'une partie des critères d'imposition. Dans un régime de « flexibilité fiscale », le gouvernement ne décide que le coefficient d'impôt, les autres paramètres étant identiques pour tous les gouvernements.

3.3. La nomenclature budgétaire : les besoins de classification

Il est un point essentiel, juste mentionné plus haut, sur lequel il faut insister : il concerne la logique concrète du système budgétaire, fiscal, comptable et administratif qui permet de classer les opérations financières découlant des dépenses publiques locales, reflète des services fournis et des recettes. Le pilotage de la décentralisation ne peut se faire que si le système comptable est correctement organisé, s'il fournit des informations vérifiées et vérifiables, s'il permet une déclinaison correcte des dépenses et des recettes à la fois selon les responsabilités déléguées et dévolues et selon la nature même des opérations comptables. Le système comptable doit également déboucher sur une statistique permettant de mesurer les progrès de la décentralisation. Enfin, le système comptable doit être institutionnalisé de manière suffisamment simple pour permettre la participation démocratique au niveau local, permettre aussi de vérifier le respect de l'équilibre budgétaire (budget et compte de fonctionnement) et la solvabilité financière d'une CT (service de la dette), et enfin asseoir la responsabilité budgétaire – ce n'est donc pas qu'un exercice de technique comptable. Ces exigences sont primordiales et s'inscrivent en amont de la démarche décentralisatrice (Dafflon, 1998 : pp. 30-41).

La logique d'organisation d'une nomenclature budgétaire devrait prendre en compte à la fois la classification fonctionnelle pour préciser les tâches décentralisées et la classification comptable permettant de préciser la nature de la dépense (D) ou de la recette (R). Ainsi :

Classement		Rubriques	Exemple (Suisse)
FFF.DDDD	→	F domaine	2 Enseignement et formation
ou		FF tâche	20 École enfantine
FFF.RRRR		FFF subdivision d'une tâche	21 Cycle scolaire obligatoire
			210 École primaire (1 ^{er} cycle)
			211 École secondaire (2 ^e cycle)
			...

La classification fonctionnelle (FFF)

Ni la loi organique 75-33 des communes, modifiée et complétée par la loi organique 2006-48 du 17 juillet 2006, ni la loi organique 75-35 du budget des collectivités locales modifiée et complétée par la loi organique 2007-65 du 18 décembre 2007 ne prévoient à proprement parler une classification fonctionnelle listant de manière ordonnée les compétences et les tâches déléguées et dévolues aux CT¹⁴. Cependant, ces deux bases légales contiennent des indications

.....

14 Voir également le tableau 8 à la fin de ce chapitre, donné pour information. Les données statistiques fournies par le MinFin tunisien sont formatées sur la base d'une classification comptable par nature correspondant au schéma 12. Il n'y a pas de classification fonctionnelle.

qui, indirectement, se rapportent à des fonctions décentralisées. On a vu, dans le deuxième chapitre (schéma 9), que les conseils communaux doivent désigner huit commissions permanentes (cf. Article 30 de la LCo 2006-44), qui pourraient correspondre à huit domaines dans un système de référence FFF. Mais d'autres compétences sont mentionnées en filigrane dans la loi organique. Par exemple, l'Article 12 de la loi organique 2007-65 du budget des collectivités locales fixe les dépenses obligatoires pour les CT, donnant à la fois des indications fonctionnelles et des indications comptables.

Le tableau 7 reprend ces indications pour élaborer une première nomenclature, basée sur le modèle de comptes harmonisés utilisé par les communes suisses. Il n'est pas ici question de donner un modèle, mais de montrer que cela est possible à partir des pratiques tunisiennes. Ce tableau montre avant tout le mélange des genres, puisque l'énumération des dépenses obligatoires dans la loi organique 2007-65 précise à la fois des domaines de compétences, donc des fonctions FFF, et des dépenses par nature, soit la classification comptable CCC (notée aussi DDD pour dépenses et RRR pour recettes). L'Article 33 de la loi budgétaire 2007-65 renvoie au CCP, puisque le compte financier doit être établi conformément aux dispositions de l'Article 282. Il faut donc également analyser le CCP pour établir s'il existe ou non une classification fonctionnelle. Le CCP, promulgué par la loi 73-81 du 31 décembre 1981, ne donne aucune information à ce sujet. L'Article 68 de ladite loi concernant la comptabilité, renvoie à la nomenclature des comptes que devrait établir le ministère des Finances. Le site du ministère des Finances présente trois documents en relation avec la thématique d'un plan comptable¹⁵. Aucun de ces documents n'aborde, de manière directe et explicite, la nécessité d'une double classification fonctionnelle et comptable : FFF. DDDD pour les dépenses et FFF.RRR pour les recettes. Le premier document se réfère à une classification administrative de l'État et renvoie succinctement dans un tableau 2 à la classification fonctionnelle du Fonds monétaire international (FMI) 2001, sans commentaire ni développement. Le deuxième document décrit la nomenclature comptable actuelle pour constater qu'elle présente des faiblesses au regard du principe d'homogénéité de ses différents niveaux, croissant, par exemple, une classification économique avec une classification par destination (mars 2009, page 41). Mais la proposition de correction est plus que réduite, puisqu'un encadré 7 (page 44) mentionne une « *Classification des*

.....
15 Ces trois documents sont les suivants : (i) *Établissement des nomenclatures de programmes et présentation budgétaire, guide méthodologique*, ministère des Finances, République tunisienne et Banque mondiale, juin 2007 ; (ii) *Schéma directeur pour le développement d'une gestion budgétaire par objectif en Tunisie*, ministère des Finances, République tunisienne et Banque mondiale, mars 2009 ; (iii) *Cadre de dépenses à moyen terme (CDMT), guide méthodologique*, ministère des Finances, République tunisienne et Union européenne, décembre 2009. Ce dernier document reprend largement des parties déjà comprises dans les deux autres documents. <http://www.portail.finances.gov.tn> > accueil > budget > documentation, consulté le 19 octobre 2012.

fonctions des administrations publiques (CFAP) pour analyser les politiques publiques, les comparaisons internationales et historiques, et l'estimation des consommations finales individuelle et collective dans les comptes nationaux. Une fonction correspond à un objectif socioéconomique (par exemple, l'enseignement primaire) » et suggère, quelques lignes plus loin, de créer « une table de passage entre la CFAP et la classification administrative ». Si cette proposition va dans la bonne direction, elle est totalement insuffisante. Une classification fonctionnelle doit être mise en place et utilisée systématiquement pour mesurer les progrès de la décentralisation, faire passer l'information nécessaire à une démocratie participative et asseoir la redevabilité budgétaire des élus¹⁶.

Tableau 7. Essai de classification des dépenses énumérées à l'Article 12 de la loi organique du budget des CT

Dépenses obligatoires	Désignation	Classification ¹⁷	
		Fonctionnelle	Comptable
1	Rémunérations, y compris les retenues fiscales et sociales		CC (30)
2	Nettoiemnt, entretien des rues, trottoirs, éclairage public Canaux d'assainissement Zones vertes du domaine public	FF (61) FF (72) FF (34)	
3	Remboursement des annuités d'emprunt Intérêt des emprunts		CCC (330) CCC (340)
4	Acquittement des dettes exigibles dues aux personnes privées et aux organismes publics		CCC (330)
5	Frais de conservation des actes et documents : Centre de charges : administration Matériels ou services achetés	FFF (022)	CC (31)
6	Entretien du siège de la CL Centre de charges : administration Dépenses de matériel et de services Maintenance des divers ouvrages, bâtiments et immeubles, selon le chapitre fonctionnel : ce à quoi sert l'ouvrage, le bâtiment ou l'immeuble ; Selon le genre de dépense	FFF (029) FFF (?)	CC (31) CCC (?)
7	Toutes les dépenses mises à charge de la CL en vertu des textes législatifs ou réglementaires		CCC

Source : auteurs.

16 Voir sur ce thème : « Objectifs et utilisation d'un plan comptable public », Dafflon (1998), *op. cit.*

17 Pour mettre en évidence la distinction entre classification fonctionnelle et classification comptable, la numérotation donnée ici est celle du plan comptable harmonisé pour les communes suisses : MCH1, Conférence des directeurs cantonaux des Finances (2008), *op. cit.* – voir également le chapitre 4, tableau 10.

La classification comptable (CCC)

La loi organique 75-35 du budget des collectivités locales, modifiée et complétée par la loi organique 2007-65 du 18 décembre 2007, prévoit, en son Article 4, une classification comptable des dépenses et des ressources organisée de la manière suivante :

Classification comptable

des dépenses		des recettes			
DDDD	→ D	partie (11)	RRRR	→ R	catégories (12)
	D	article		R	article
	D	paragraphe		R	paragraphe
	D	sous-paragraphe		R	sous-paragraphe

Cette classification comptable est ensuite organisée dans une nomenclature budgétaire déclinée selon le schéma 12 (*les références entre [...] correspondent aux articles de la loi organique 75-35 modifiée et complétée par la loi organique 2007-65*).

Schéma 12. Nomenclature budgétaire (loi 2007-65)

Titre I Gestion			
Dépenses [4, 5, 6]		Ressources [3, 7]	
Partie	Section 1 : gestion [5]	Catégorie	Section 1 : recettes fiscales ordinaires [7]
1	Rémunérations publiques	1	<ul style="list-style-type: none"> Taxes foncières Taxes sur les activités
2	Moyens des services	2	<ul style="list-style-type: none"> Revenus d'occupation Concession de services publics dans le domaine municipal (ou régional)
3	Interventions publiques	3	<ul style="list-style-type: none"> Redevances pour formalités administratives Droits perçus en atténuation de services rendus
4	Imprévues et non ventilées	4	Autres recettes fiscales ordinaires
	Section 2 [5]		Section 2 : recettes non fiscales ordinaires [8]
5	Intérêts de la dette	5	Revenus ordinaires du domaine municipal (ou régional)
		6	Revenus financiers ordinaires

Titre II Développement			
Dépenses [6]		Ressources [8]	
Partie	Section 3 : développement [6]	Catégorie	Section 3 [8]
6	Investissements directs	7	Subventions d'équipement
7	Financement public	8	Réserves et ressources diverses
8	Imprévues et non ventilées		
9	Liées à des ressources extérieures affectées		
	Section 4 [6]		Section 4 [8]
10	Remboursement du principal de la dette	9	Emprunt intérieur
		10	Emprunt extérieur
		11	Emprunt extérieur affecté
	Section 5 [6]		Section 5 [8]
11	Dépenses sur crédits transférés	12	Crédits transférés

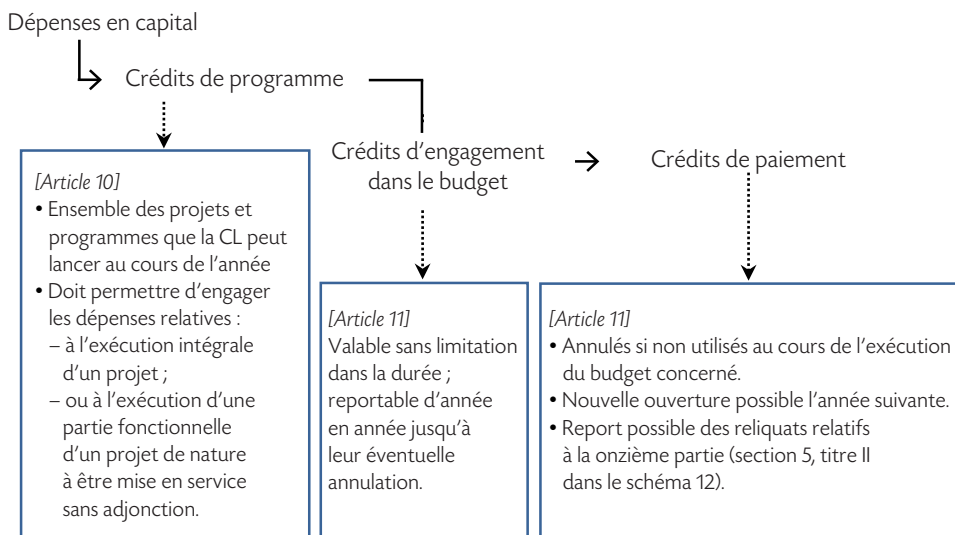
	[9] stratégie d'intérêt national, régional ou local → mission → programme(s)		[9] crédits affectés à une action ou à un ensemble d'actions homogènes confiées au président de la CL, en vue d'atteindre des objectifs déterminés et des résultats pouvant être évalués
--	---	--	--

Sources : auteurs, sur la base de la loi organique du budget des collectivités locales, modifiée et complétée par la loi organique 2007-65 du 18 décembre 2007 (LB), ministère de l'Intérieur et du Développement local, Tunis, avril 2008 ; la nomenclature budgétaire des dépenses, parties 1 à 11, correspond à celle toujours en vigueur au niveau de l'État : voir la loi 2012-1 du 6 mai 2012 portant loi de finances complémentaire pour l'année 2012 (budget 2012). La nomenclature des ressources correspond également, moyennant adaptation, aux ressources spécifiques du secteur local.

Les crédits de programme

Les dépenses en capital font l'objet de crédits de programme, de crédits d'engagement et de paiement. Le schéma 13 récapitule la chaîne des dépenses en capital [Article 10]. La procédure de décision est ensuite la même que pour le budget de gestion (de fonctionnement) et pour le budget de développement (de capital ou d'investissement).

Schéma 13. Les dépenses en capital [Articles 10 et 11]



Source : auteurs.

3.4. Les règles de procédure budgétaire

Les règles de procédure budgétaire se déclinent à trois niveaux : (i) le contenu (quoi ?), (ii) les acteurs locaux (qui ?), et (iii) la tutelle (quelle institution est l'autorité de tutelle, et quel est le contenu de la tutelle ?). Cette procédure est esquissée dans le schéma 14. À ces trois niveaux, s'ajoutent quelques règles d'exécution du budget, récapitulées dans une sous-section distincte.

Le contenu du budget

Les prévisions de dépenses sont établies sur la base des recettes prévisibles au cours de l'année d'exécution et des excédents probables à y reporter de l'année précédente [lois 75-35 à 2007-65, Article 14]. Le projet de budget, avec les notes explicatives, sont préparés et présentés par le président de la CT aux commissions concernées, puis au conseil municipal [Article 13]. L'examen et la discussion en conseil municipal se fait : (i) pour les dépenses : par section, partie et Article ; (ii) pour les recettes : par catégorie, partie et Article [Article 15].

Le budget est voté par l'Assemblée. Le rapport de présentation analysant les caractéristiques du budget, ainsi que les pièces explicatives nécessaires, sont ensuite soumis à l'autorité de tutelle pour approbation. Le conseil municipal

(respectivement régional) est l'Assemblée délibérante qui discute et vote le budget au plus tard lors de sa troisième session annuelle [Article 13].

Les acteurs locaux

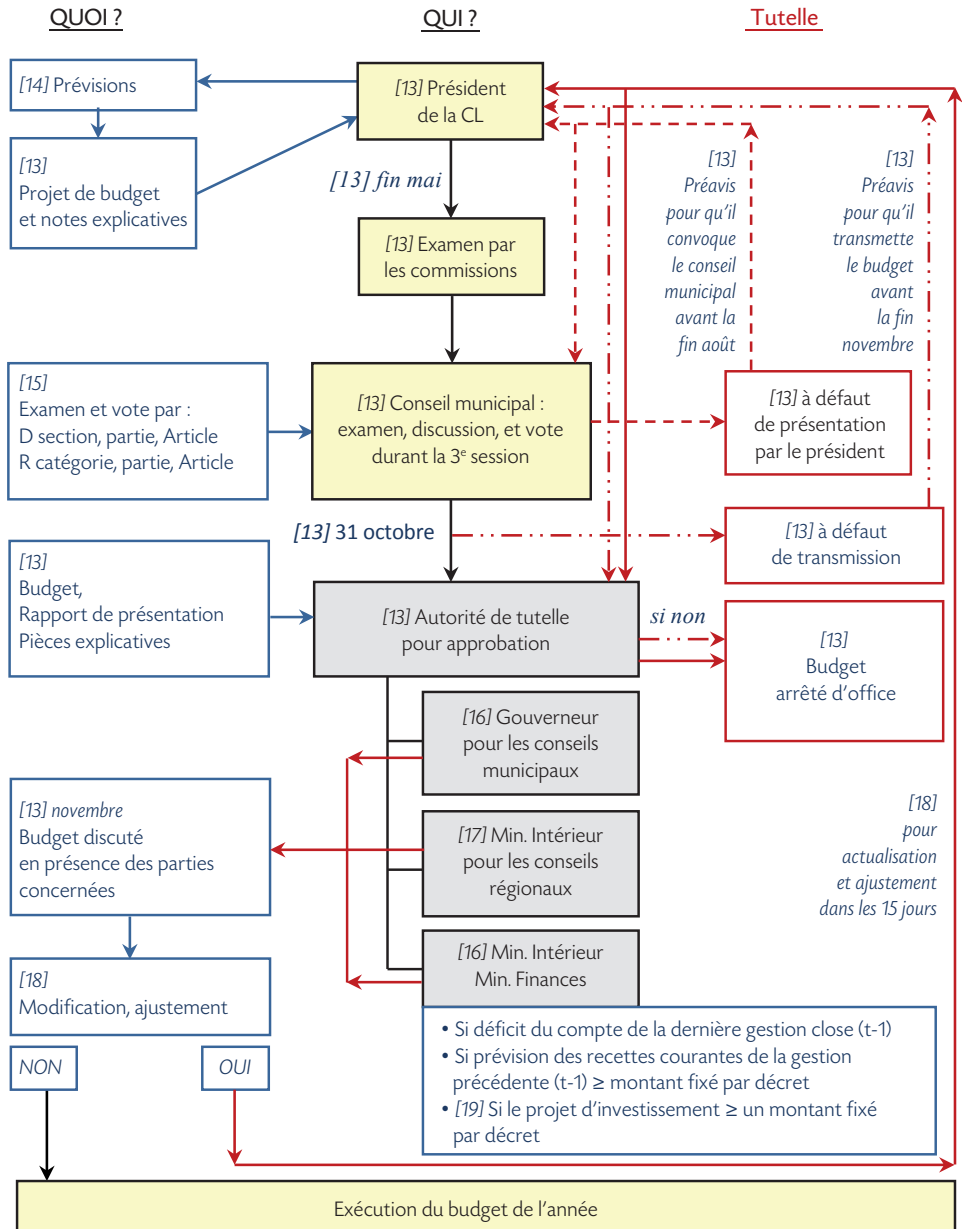
Le président, avec l'aide de l'administration locale, est responsable de la préparation et de la présentation du budget aux commissions et au conseil municipal [Article 13]. Ses pouvoirs sont cependant plus étendus que cela. Dans la phase de décision du budget, il peut être amené, le cas échéant, à actualiser le budget, selon le résultat de la discussion avec l'autorité de tutelle [Article 18], sans repasser par les commissions ou le conseil municipal, sous réserve des corrections visant à respecter l'exigence de l'équilibre réel, lesquelles doivent être entérinées par une délibération du conseil municipal [Article 21].

Les commissions examinent le projet de budget et émettent un avis. En effet, selon l'Article 13 de la LCo 2006-48, les commissions du conseil municipal n'ont pas de pouvoir propre, ni ne peuvent exercer par délégation des attributions dévolues au conseil municipal. Les travaux des commissions sont soumis au conseil municipal ; à l'inverse, le conseil municipal est tenu de prendre l'avis des commissions sur les questions ressortant de leurs compétences. Notons que les commissions sont constituées de conseillers municipaux, chacun pouvant être membre de plusieurs commissions.

Un conseiller municipal peut donc donner son avis comme « commissaire », mais il a pouvoir de décision sur le même objet comme « conseiller », la LCo ne contenant pas de clause d'incompatibilité.

Schéma 14. La procédure budgétaire

(les numéros entre [...] sont ceux des Articles de la LB 2007-65)



Source : auteurs.

La tutelle

La tutelle intervient de deux manières, légalité et opportunité, à deux temps différents. La loi prévoit d'abord une tutelle de légalité portant sur la procédure, en particulier lorsque les délais de la procédure budgétaire ne sont pas respectés [Article 13]. Intervient ensuite une tutelle de contenu, puisque les budgets votés par les conseils municipaux ou régionaux sont soumis à l'autorité de tutelle pour examen et approbation d'exécution [Articles 16-19]. Mais quels sont les « contenus » ? S'agit-il de vérifier que le budget répond aux exigences légales, « contrôle de légalité » centré sur le respect de l'équilibre et sur l'inscription des « dépenses obligatoires » sans contrôle d'opportunité, ou plus encore, par exemple, sur les quelques points (investissement important ?) où l'approbation relève du contrôle d'opportunité – ce que permettrait l'Article 18 ? Les Articles 16 à 19 ne précisent pas explicitement les éléments de dépenses ou de recettes objets de l'approbation, mais l'écriture des Articles suggère que l'examen porte avant tout sur l'équilibre du budget. Notons, curieusement, qu'il n'y a pas de disposition définissant précisément « l'équilibre du budget ». Les budgets des conseils municipaux sont soumis aux gouverneurs, en tant que représentants de l'État déconcentré ; les budgets des conseils régionaux sont, pour leur part, soumis au ministère de l'Intérieur. Toutefois, sous certaines conditions, notamment en matière de déficit du compte précédent bouclé, si le déficit n'a pas été apuré effectivement au moyen des ressources courantes de la commune, ou si les prévisions ne sont pas conformes aux montants arrêtés par décret, l'autorité de surveillance est conjointe : ministères de l'Intérieur et des Finances.

La Cour des comptes exerce un contrôle administratif sur les comptes et la gestion de l'État, des établissements publics administratifs et des collectivités locales. La loi 68-8 du 8 mars 1968 portant organisation de la Cour des comptes, telle que modifiée et complétée par la loi organique 2008-3 du 29 janvier 2008, lui a reconnu un champ d'intervention étendu. La Cour des comptes est en effet compétente pour examiner les comptes et apprécier la gestion de l'État, des collectivités locales, des établissements et entreprises publics, ainsi que de tous les organismes dans lesquels l'État, les collectivités locales, les établissements et entreprises publics détiennent une participation en capital. Les interventions de la Cour des comptes ne sont pas ponctuelles, sur un budget ou un compte annuel : la Cour des comptes examine la bonne gestion financière des CT sur le moyen terme ou pour des domaines particuliers¹⁸.

.....
18 [http://www.courdescomptes.nat.tn /thématiques/autorités publiques locales](http://www.courdescomptes.nat.tn/thématiques/autorités publiques locales)

Quelques règles d'exécution du budget

Règle de l'annualité [Article 2]

L'année budgétaire commence le 1^{er} janvier et se termine le 31 décembre de la même année, sous réserve des dispositions particulières prévues à l'Article 3 du Code de la comptabilité publique (CCP).

Toutefois, la règle de l'annualité n'est pas scrupuleusement respectée. En effet, l'Article 34, s'il « *annule les crédits restant sans emploi* » – ce qui est conforme à la règle –, autorise néanmoins « *le report du résultat de l'année aux deux comptes ouverts dans les opérations hors budget de la CL et intitulés "Fonds de réserve" pour ce qui concerne le titre I et les sections 3 et 4 du titre II et "Compte de transit" pour ce qui concerne la cinquième section du titre II* ». Certes, si le même Article règle ensuite la question de l'utilisation du fonds de réserve ou du compte de transit, il n'en reste pas moins que le résultat est reporté dans le temps sur des comptes externes, alors qu'il devrait être reporté en clôture au bilan de la même année de référence. On n'est donc plus dans l'annualité stricte.

Règle d'universalité [Article 34]

Cette règle dicte que toutes les opérations financières de la collectivité sont saisies dans la comptabilité. Cette règle est outrepassée à l'Article 34, puisque le report du résultat, s'il se fait, l'est « *aux deux comptes ouverts dans les opérations hors budget de la collectivité* ».

Règle de l'antériorité [Article 24]

Si le budget de l'année à venir (année t+1) n'a pas été arrêté avant le 1^{er} janvier, seule une partie des dépenses est possible, sur la base d'un arrêté du président de la CL, soumis au gouverneur pour la commune et au ministre de l'Intérieur pour le conseil régional. Les dépenses se font sur la base des quotas mensuels (« douzièmes provisoires ») inscrits dans le dernier budget de l'année close (année t-1). Les dépenses autorisées sont les suivantes :

- celles énumérées à l'Article 12 de la loi (cf. tableau 7), mais seulement pour celles qui appartiennent au titre I parties 1 à 5 (cf. schéma 12) ;
- celles concernant les dépenses de développement régional (cf. schéma 12, titre II, section 3) ;
- les dépenses de crédits transférés (schéma 12, titre II, section 5).

Règle d'exactitude [Articles 25 et 26]

Cette règle – plutôt un principe – veut que les estimations soient faites avec rigueur, évitant à la fois les reports et les dépassements de crédits. L'Article 25

de la loi 2007-65 néglige totalement cette dimension de la prévision budgétaire, puisqu'il prévoit que le budget peut être modifié à la baisse ou à la hausse en cours d'exercice suivant le rythme de réalisation des recettes. Cela signifie que la loi subordonne les dépenses aux recettes, qui plus est, aux recettes effectivement réalisées. On est donc dans une logique d'encaissement et non pas d'échéance (la *règle d'échéance* voulant que les recettes soient comptabilisées au moment de leur facturation, et non pas lors de l'encaissement) : ce qui ne va pas sans poser de nombreux problèmes liés à la gestion des impôts¹⁹.

Règle de « spécialité qualitative » [Articles 27 et 28]

La règle de « spécialité qualitative » prescrit l'utilisation d'un crédit budgétaire pour le seul but fixé : il n'y a pas de virement possible d'une rubrique budgétaire à une autre. Si le crédit n'est pas utilisé pour la dépense spécifiée, il ne peut l'être en augmentation d'une autre rubrique (Dafflon, 1998 : page 52). Cette règle n'est pas respectée dans la loi 2007-65. L'exécution du budget annuel permet des virements de crédits à l'interne : autrement dit, en dépense, il est possible de réduire une position budgétaire d'un montant donné pour transférer ce même montant sous une autre rubrique. Pour les crédits des niveaux des « sections » (cf. schéma 12), des « Parties » (niveau D) et des « Articles » (niveau DD), ces virements doivent être décidés par délibération du conseil de la CT et avec l'accord de l'autorité de tutelle compétente pour l'approbation du budget (cf. schéma 14). En l'espèce, la loi 2007-65 mentionne les virements possibles suivants (voir schéma 12) :

Au *titre I*, des virements de crédits sont possibles :

- de section à section : en fait, entre la section 1 (gestion) et la section 2 (intérêts de la dette), puisque le titre I ne comprend que deux sections ; mais cela semble bien improbable dans le cas de la section 2, puisqu'il s'agit des intérêts des emprunts : voir le cinquième point ci-après ;
- de partie à partie (niveau D) au sein de chacune de ces sections : en fait, seulement entre les parties 1 à 4, de la section 1, puisque la section 2 ne contient qu'une partie, à savoir la partie 5 ;
- entre les articles (niveau DD) de chaque partie de la même section ;

.....
19 Cela pose tout le problème du taux de facturation des impôts (le rapport entre les montants effectivement facturés et le potentiel fiscal du même impôt, si sa base est exploitée de manière efficace) et celui du taux de recouvrement des impôts (rapport entre les montants effectivement encaissés et les montants facturés). Ces questions seront abordées au chapitre 5.

- les virements de paragraphe à paragraphe à l'intérieur d'un même Article (niveau DDD), et de sous-paragraphe à sous-paragraphe à l'intérieur d'un même paragraphe (niveau DDDD), peuvent être décidés par le président de la CL sans autorisation préalable ;
- il ne peut être opéré de virements de crédits à l'intérieur des Articles de la partie 5 que sur l'obtention d'un accord émanant de l'autorité de tutelle compétente : en fait, concernant la partie 5 portant sur le paiement des intérêts des emprunts, on voit mal comment une CT pourrait surseoir à ce paiement pour affecter le crédit équivalent à une autre partie du budget !
- notons aussi cette contradiction : l'Article 28 mentionne sous le titre I, qu'« *il ne peut être opéré de virements de crédits... à partir des rubriques réservées au remboursement des dettes que sur accord de l'autorité de tutelle compétente* », alors même que selon l'Article 6, le remboursement des emprunts concerne la section 4 qui appartient au titre II, 10^e partie ;
- les crédits pour les dépenses imprévues (titre I, section 1, partie 4) non utilisés au cours de l'année peuvent servir pour ouvrir des crédits au niveau des rubriques des autres parties du même titre (donc pour les parties 1, 2, 3 et 5), en vue de faire face à des dépenses urgentes pour lesquelles aucune dotation n'a été inscrite dans le budget, ou pour lesquels les crédits inscrits se sont avérés insuffisants.

Au titre II :

- entre la section 3 (développement) et la section 4 (remboursement des emprunts) : ce qui semble peu probable, puisque la section 4 concerne le remboursement des emprunts – voir le sixième point ci-après ;
- de partie à partie au sein de chacune de ces sections : en fait, seulement entre les parties 6 à 9, de la section 3, puisque la section 4 ne contient qu'une partie, à savoir la partie 10 ;
- entre les articles de chaque partie de la même section ;
- les dépenses payées sur les crédits transférés (section 5, partie 11) ne peuvent faire l'objet de virements qu'après l'accord de l'organisme ayant transféré les crédits (catégorie 12) ;
- les virements de paragraphe à paragraphe à l'intérieur d'un même article (niveau DDD), et de sous-paragraphe à sous-paragraphe à l'intérieur d'un même paragraphe (niveau DDDD), sont possibles pour la section 3 et peuvent être décidés par le président de la CL sans autorisation préalable ;
- il ne peut être opéré de virements à partir des rubriques réservées au remboursement des dettes que sur l'obtention d'un accord de l'autorité de tutelle compétente : en pratique, on voit mal une institution financière ou bancaire

ayant prêté à une CT, surseoir au remboursement du prêt consenti²⁰, ce qui rend cette disposition plutôt illusoire ;

- les crédits non utilisés de la section 3, partie 8 pour des dépenses imprévues et non ventilées peuvent servir à ouvrir des crédits au niveau des rubriques des parties 6 « Investissements directs » et 7 « Financement public » de la section 3.

3.5. La discipline budgétaire, l'équilibre du budget et l'endettement

Les questions de l'équilibre du budget et des comptes, ainsi que de la relation qui existe entre l'équilibre du budget et l'endettement couvrent trois aspects : (i) les exigences de l'équilibre du budget ; (ii) quelle procédure est mise en place lorsque l'équilibre du budget n'est pas respecté ou ne peut pas l'être (?) ; (iii) les sanctions éventuelles. Ces trois aspects font l'objet de trois sous-sections ci-après, mais il importe avant de donner un référentiel d'analyse de la « règle d'or » d'équilibre des finances publiques locales.

La « règle d'or revisitée »

On parle de *discipline budgétaire*, lorsqu'une loi fixe des règles contraignantes pour les CT en matière de résultats à atteindre au niveau de leur budget et leurs comptes. Ces règles peuvent être plus ou moins strictes – on parle alors de règles ou de contraintes budgétaires sévères ou douces, pour prendre les cas extrêmes. La discipline budgétaire se distingue de la *responsabilité budgétaire* en ce sens que cette dernière correspond à une attitude budgétaire spontanément prudente des élus locaux visant à atteindre l'équilibre même sans règle externe.

La discipline budgétaire est légalement adossée à une règle d'or de l'équilibre du budget et du compte qu'il est important de formaliser de manière claire et explicite.

.....
20 La Caisse de prêts et de soutien aux collectivités locales (CPSCL) n'obtient pas toujours le remboursement ponctuel des prêts accordés aux CT, mais les arriérés restent inscrits en comptabilité de la CPSCL (voir chapitre 6, section 6.5.1).

Dans sa forme mise à jour, on parle de la « règle d'or revisitée », en ce sens qu'elle combine deux principes²¹ :

- celui de l'équilibre du budget/compte de fonctionnement, comprenant le service de la dette ;
- le principe du financement « *pay-as-you-use* » pour les dépenses d'investissement : ce qui signifie que l'investissement est financé par emprunt et l'emprunt remboursé sur la durée de vie du projet ainsi financé. La règle étant : dépréciation du capital de production de la CT = amortissement comptable = remboursement de l'annuité du principal (capital) emprunté. Ainsi, si le financement d'un bâtiment d'école se fait par emprunt et la durée de vie du bâtiment est estimée à 25 ans (non pas que le bâtiment ne sera plus utile à l'échéance, mais il nécessitera des frais de rénovation et de réhabilitation importants, donc mieux vaut l'avoir amorti avant), l'amortissement linéaire sera calculé sur la base de 4 % annuellement comme dépense obligatoire. Notons que l'emprunt est considéré ici comme une ressource de financement, et non pas comme un revenu. L'emprunt doit être remboursé par un excédent de recettes ou par l'impôt futur qui, lui, est le vrai revenu.

On peut formaliser cette « règle d'or revisitée » de la manière suivante :

$$\Delta I = \Delta D + S \quad (1)$$

$$\Delta D = \frac{E - [(M+O) - (R+F)]}{i+d} \times 100 \quad (2)$$

ΔI nouvel investissement

ΔD nouvel emprunt

S subvention d'investissement

.....

21 Pour les finances publiques modernes, le retour théorique à la « règle d'or » classique de l'équilibre budgétaire est dû principalement à l'école du *Public Choice* de Buchanan. Un des premiers ouvrages publiés à ce sujet est celui de Buchanan J. et R.E. Wagner (1978), *op. cit.* Cependant, la règle ne faisant pas la distinction entre les budgets de fonctionnement et d'investissement, on voit immédiatement la difficulté de l'appliquer au niveau décentralisé pour des CT. Et le respect de la règle devient d'autant plus difficile que les CT sont petites et leurs investissements ne sont pas répartis régulièrement dans le temps. On doit à Musgrave (1959) d'avoir développé le principe du « *pay-as-you-use* », selon lequel l'investissement peut être financé par emprunt, l'emprunt étant ensuite repayé au fur et à mesure de l'utilisation de l'investissement public. Musgrave y voyait une démarche efficiente et équitable : les générations futures héritaient une dette à servir et à rembourser, mais aussi un capital de production ; il y avait donc un prix futur pour une utilisation future des infrastructures publiques. Dafflon (1998) coordonne au niveau des CT la règle classique de l'équilibre budgétaire pour le budget/compte de fonctionnement et le « *pay-as-you-use* » pour le budget/compte des investissements, en développant le lien organique entre l'un et l'autre par le biais des règles d'amortissement et de remboursement de la dette, d'où le nom de « règle d'or revisitée ». Plus récemment, Dafflon et Beer-Tòth (2009) et Dafflon (2010b) ont développé l'algorithme présenté dans la présente section.

- E épargne nette du budget / compte de fonctionnement après paiement des intérêts passifs et de l'amortissement des investissements existants
- M coûts de maintenance de la nouvelle infrastructure ΔI
- O coûts opérationnels du service public nouveau ou supplémentaire rendu possible ΔI
- R recettes possibles issues du nouvel investissement
- F financement externe, transfert financier opérationnel
- i taux d'intérêt de la dette (en %)
- d dépréciation du capital de production $\Delta I =$ taux d'amortissement (en %) = remboursement effectif de l'emprunt (du principal emprunté)

Plus directement, si l'épargne nette du compte courant (E) est de 100, le taux d'intérêt sur dette de 4 % et le taux d'amortissement (d) également de 4 % (ce qui correspond à une durée économique d'utilisation de l'investissement de 25 ans, pour un taux linéaire calculé sur la valeur historique), alors la capacité d'emprunt (ΔD) serait de 1250 [100 divisé par 0,08], en ignorant les coûts ultérieurs (M et O) que générerait l'investissement. Or, cela ne peut pas se faire ainsi, puisque ces coûts doivent être pris en compte pour assurer la pérennité du service public que permet le nouvel investissement. Prenons l'exemple d'une commune qui décide la construction d'un nouveau centre culturel. Cet investissement (ΔI) va entraîner des dépenses de coûts d'entretien liés à la maintenance de l'infrastructure (M dans la formule : conciergerie, service de nettoyage, énergie, chauffage, assurance du bâtiment, etc.) ; mais il est tout aussi évident que les dépenses culturelles de la commune vont également augmenter en raison des nouvelles opportunités que le centre culturel permettra de promouvoir. Il est donc nécessaire que l'épargne nette (E) soit suffisante non pas simplement pour payer l'intérêt ($i \times \Delta D$) et l'amortissement ($d \times \Delta I$ valeur historique), mais également les coûts récurrents (M et O). Notons aussi que l'épargne nette (E) ne néglige pas le stock de capital de production de la commune, c'est-à-dire les infrastructures existantes avant le nouvel investissement, puisque l'amortissement de ce capital (et, le cas échéant, le remboursement de la dette relative) est inclus dans les dépenses courantes (c'est le sens de l'épargne nette, comparée à l'épargne brute).

Cette formule implique aussi que pour tout nouvel investissement (ΔI) financé par emprunt (ΔD), la CT présente un programme d'investissements qui indique non seulement les coûts immédiats d'investissement et, pour des raisons de trésorerie, la répartition annuelle de l'investissement (s'il ne peut être réalisé sur une seule année), mais également les coûts récurrents qui s'ensuivront (intérêt, amortissement, maintenance et coûts du service nouveau, soit : i, d, M et O). Si cela n'est pas fait, le risque d'illusion fiscale est réel, avec les problèmes de surendettement qui s'ensuivent. Compter limiter l'endettement des CT par des ratios d'endettement

est certes utile : c'est une condition nécessaire, mais elle n'est pas suffisante car elle ne répond pas à une logique « finances publiques » de gestion, si la formule développée ci-devant et les principes que cela implique ne sont pas appliqués.

C'est à l'aune de la « règle d'or revisitée » que les données budgétaires tunisiennes seront examinées dans la prochaine sous-section. Les dispositions légales sont distribuées ainsi :

Équilibre du budget	Articles 14 (prévisions), 20 (équilibre réel), 26 (ordonnancement) et 30 (engagements) : nuances avec les Articles 11 (crédits d'engagement), 25 (modification en cours d'exercice) et 34 (report du résultat)
Budget en déséquilibre	Articles 21 (seconde délibération), 22 (corrections de tutelle), 23 (modifications de tutelle)
Sanction(s)	Article 30 (responsabilité civile)
Compte en déséquilibre	Article 32 (mesures à prendre, redressement d'office)

L'équilibre du budget dans la loi organique 2007-65 du budget des CL

Les exigences de l'équilibre budgétaire sont contenues dans les Articles 14, 20, 26 et 30 de la loi organique du budget (LB). Mais, dans le cas tunisien, cet équilibre est distribué entre équilibre général du budget, équilibre du titre I de la nomenclature budgétaire (la gestion courante) et l'équilibre du titre II (développement, équipement).

De manière générale, l'Article 20 LB exige que « *les autorisations de dépenses et les prévisions de recettes doivent être présentées et votées en équilibre réel, compte tenu des engagements de la gestion précédente* ». Notons cependant que l'Article 1 prescrit que « *le budget prévoit et autorise, pour chaque année, l'ensemble des charges et des ressources des CL* ». Cela signifie que le CCP devrait préciser la différence entre charges et dépenses, de même que la différence entre ressources et recettes. Il faut relever que l'*équilibre réel* mentionné avant n'est pas défini précisément par la loi. On ne le trouve qu'indirectement par le jeu des articles d'équilibre des titres I et II, par l'inscription des dépenses obligatoires (dont le remboursement de la dette), mais rien sur l'obligation de constituer une épargne brute (solde du titre D) qui soit au moins égale au remboursement à échoir dans l'année du capital emprunté. Or, la structure des budgets rend nécessaire une définition codifiée de l'équilibre réel.

Cet équilibre étant réalisé « *compte tenu des engagements de la gestion précédente* », quelle est la portée exacte de cette expression ? Pour le budget de l'année t+1, voté en l'année t (par exemple, le budget 2018 voté en 2017), la gestion précédente connue est-elle celle du compte financier approuvé de l'année t-1 (2016) (Article 33 LB), ou celle provenant de l'arrêté portant règlement du budget de l'année en cours 2017 (Article 34 LB), qui serait 2017 dans l'exemple. Dès lors, comment se fait le passage des engagements allant de 2016 à 2018 ? L'équilibre exigé ne semble pas devoir se rapporter à l'exercice précédent (année

t-1, ici 2016), puisqu'un solde du titre I, s'il existe, est reporté hors budget dans le « Fonds de réserve » (Article 34 LB). Mais cela n'est-il pas en contradiction avec l'Article 14 qui permet, dans l'établissement du budget de l'année t+1, d'ajouter aux recettes prévisibles le report des excédents probables de l'année précédente. Dans notre exemple, au moment de la préparation du budget 2018, en mai 2017 (Article 13), le président de la CL connaît-il le résultat du compte 2016 ; ou bien l'année « précédente » est-elle celle du budget 2017 en cours ? En outre, les excédents « probables » (du compte 2016, du budget 2017 ?) sont-ils connus en cours d'année ? Alors report dans le budget ou alimentation d'un fonds hors budget (?) : les Articles 13, 14 et 34 LB semblent contradictoires – ou, pour le moins, doivent être interprétés si l'on entend les mettre en cohérence. Tout cela dénote un manque de clarté et demande sans doute une réécriture plus précise.

En ce qui concerne le titre II relatif aux investissements, les crédits d'engagement (Article 11 LB) peuvent être passés d'une année à l'autre, dans la mesure où l'investissement prévu et décidé dans un crédit de programme n'est pas totalement réalisé sur une année.

Autre élément important de la règle d'équilibre budgétaire, ce sont les prévisions de recettes qui dictent les prévisions de dépenses selon l'Article 14 LB pour le principe, l'Article 26 LB pour l'ordonnancement, l'Article 30 pour les dépenses engagées.

Les Articles 25 et 30 atténuent cependant assez fortement la portée de l'équilibre budgétaire exigé. Tout d'abord, selon l'Article 25 LB, le budget peut être modifié à la baisse ou à la hausse suivant le rythme de réalisation des recettes. Même si cela se fait selon la même procédure que celle valant pour l'adoption du budget normal, cette clause de modification possible « *en cours de route* » est pour le moins surprenante et inhabituelle²². Il est, dès lors, sans pertinence de vouloir comparer *ex post* le compte final (ou budget réalisé) au budget prévisionnel initial, afin de juger la qualité de la prévision et de la procédure budgétaire, puisque la prévision peut être corrigée si nécessaire en cours d'exercice. L'Article 30 LB, quant à lui, permet des reports de résultats – ce qui ajoute artificiellement des recettes au budget prévisionnel (Article 14 LB). Ces reports décloisonnent les années budgétaires, ce qui s'inscrit en contradiction avec le principe d'annualité stipulé à l'Article 1 LB.

L'autre particularité de l'équilibre budgétaire tel que fixé par la LB, est qu'il est décliné en quatre sous-équilibres à l'Article 30 :

- on a d'abord un équilibre des dépenses et des recettes du titre I, la gestion (c'est-à-dire le budget/compte de fonctionnement). Précision importante,

.....
22 Il est à noter que la disposition concerne bien le budget dit « normal ». On ne vise pas ici des « décisions budgétaires modificatives » pour tenir compte d'événements imprévus au moment du vote du budget primitif (catastrophes, chocs conjoncturels...).

l'équilibre est exigé compte tenu du paiement des intérêts de la dette (section 2, partie 5), mais sans l'amortissement ou remboursement du principal de la dette, qui figure au titre II, section 4, partie 10. C'est donc un équilibre de fonctionnement « allégé » au sens de la « règle d'or revisitée ». Pour respecter l'équilibre réel, il faudrait que le titre I dégage une épargne brute (un excédent) permettant de financer au moins le remboursement des emprunts inscrit comme dépense obligatoire au titre II ;

- on a ensuite un équilibre entre les dépenses financées par les ressources affectées et ces dernières, ce qui fait sens dans la mesure où l'affectation a justement pour but d'égaliser dépenses et recettes dans le(s) domaine(s) touché(s). Notons ici une difficulté apparente, puisque la qualification « affecté(e) » n'apparaît qu'à deux reprises dans le titre II : section 3, partie 9 « Dépenses liées à des ressources extérieures affectées » ; section 4, catégorie 11 « Emprunt extérieur affecté ». Est-ce à dire que ces deux rubriques budgétaires englobent tout ce qui est « affecté » ? Est-ce à dire que le sous-équilibre s'inscrit comme [partie 9 ≤ catégorie 11] ?
- le troisième sous-équilibre est plus complexe. Pour les dépenses du titre II, section 3, parties 6 et 7, soit les « Investissements directs » et les « Financements publics », investissements couverts par « des emprunts, subventions ou participations », les engagements doivent être cantonnés « *dans la limite des montants pour lesquels un accord préalable de transfert a été donné par la partie concernée par le financement* ». Cela pose un double problème. Le premier problème, dans la mesure où « dépense » et « engagement » ne sont pas des concepts identiques ou substituables (voir l'Article 10 LB, qui parle de dépense en capital faisant l'objet de crédit de programme, de crédit d'engagement et de crédit de paiement). Le deuxième problème, plus préoccupant, est que l'emprunt est inclus dans les recettes, alors même qu'il est un moyen de paiement, mais pas une recette – *in fine* la véritable recette étant l'impôt qui servira à payer les intérêts passifs (dépense obligatoire du titre I) et au remboursement de la dette (remboursement du principal au titre II) ;
- une autre complication réside dans les termes utilisés : il n'y a pas de participation dans la nomenclature budgétaire (schéma 12). Est-ce à dire que le sous-équilibre correspond à [(parties 6 + 7) ≤ (catégories 7 + 8 + 9 + 10)] ?
- Enfin, les dépenses des parties 6 et 7 (comme ci-devant) additionnées des dépenses sur crédits transférés de la section 5, partie 11 ne peuvent être engagées que dans la limite du montant des crédits transférés à ce titre (section 5, catégorie 12). Donc [(parties 6 + 7 + 11) ≤ (catégorie 12)].

Il est dès lors instructif de reprendre la ventilation des sous-équilibres déclinés à l'Article 30 LB, dans son acception stricte, c'est-à-dire à la lecture du texte sans interprétation qui l'expliquerait par ailleurs. On a :

Dépenses	Ressources
[(Parties 1+2+3+4+5)]	≤ (Catégories 1+2+3+4+5+6)]
[(Parties 6+7)]	≤ (Catégories 7+8+9+10)]
[(Partie 9)]	≤ (Catégorie 11)]
[(Parties 6+7+11)]	≤ (Catégorie 12)]

Toutes les ressources des Articles 7 et 8 LB sont mentionnées. Curieusement n'apparaissent pas en dépenses les parties 8 (« Dépenses imprévues et non ventilées ») et 10 (« Remboursement du principal de la dette »), alors même qu'elles appartiennent au budget selon les Articles 4 et 6 LB. Les dépenses des parties 6 et 7 se retrouvent mentionnées deux fois, ce qui laisse entendre qu'elles ne sont prises en compte qu'en partie dans chaque sous-équilibre – pourtant sans précision sur ce partage et donc sans garantie que leur somme ne dépasse pas les recettes annoncées en regard. Enfin, une fois encore, les catégories 9, 10 et 11 ne sont pas des recettes au sens propre du terme.

Le budget en déséquilibre

Lorsque le budget n'a pas été voté en équilibre, compte tenu des dépenses obligatoires, la procédure est double. Dans un premier temps, l'autorité de tutelle renvoie le budget à la CT pour une seconde délibération (Article 21 LB) visant un vote en équilibre. Des délais sont impartis (voir schéma 14). Si le résultat de cette seconde tentative est un budget toujours en déséquilibre, l'autorité de tutelle fixe d'office les dépenses et les recettes. Dans cette éventualité, les règles sont les suivantes (Articles 22 et 23 LB) :

- les dépenses obligatoires sont inscrites d'office, si elles ne l'ont pas déjà été ;
- les dépenses non obligatoires peuvent être réduites ou rejetées ;
- aucune dépense non obligatoire ne peut être introduite ou augmentée ;
- si la dépense annuelle est variable, le montant inscrit est la moyenne des trois dernières années ;
- si la dépense annuelle reste fixe de par sa nature, c'est sa quotité réelle qui est inscrite ;
- si la somme inscrite pour payer une dépense obligatoire est insuffisante, l'autorité de tutelle décide quant à la ressource propre concernée de la CL et l'inscrit au budget.

Les sanctions

La LB ne prévoit pas de sanction comme telle pour le non-respect de l'équilibre budgétaire, mais des mesures individuelles à l'encontre des contrevenants aux dispositions de l'alinéa premier de l'Article 30 LB. La violation de ces dispositions constitue une faute de gestion. Les contrevenants encourent la mise en jeu de leur responsabilité civile individuelle en vue de la réparation du préjudice subi par la collectivité locale. Mais en référence à l'analyse en économie politique institutionnelle de l'Article 30 LB que nous avons faite plus haut, on voit immédiatement la difficulté d'appliquer une sanction pour le non-respect de l'équilibre. On est ici dans le domaine de l'engagement des dépenses au sens de l'exécution du budget, et non pas dans la dimension « finances publiques » telle que précisée par la « règle d'or revisitée » décrite en début de section.

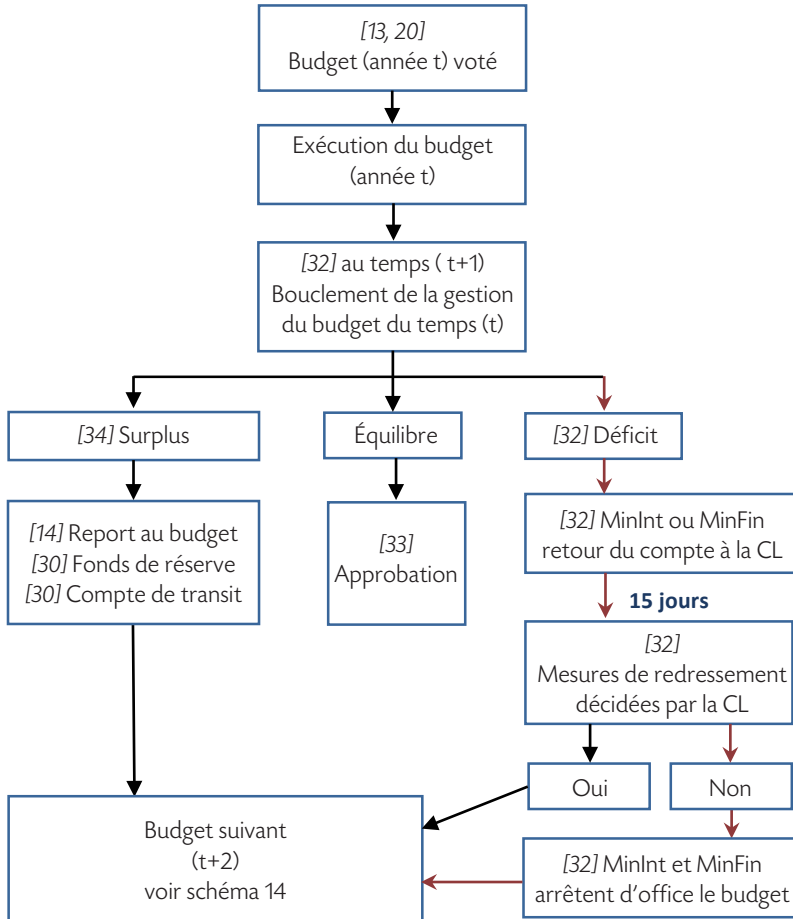
Le compte en déséquilibre

Les règles légales concernant les comptes comportent trois Articles qui clôturent la loi 2007-65 : (i) l'Article 33 LB fixe les règles d'établissement du compte financier conformément au CCP ; (ii) l'Article 32 dicte la procédure en cas de déficit ; (iii) l'Article 34 fait un sort aux excédents éventuels de recettes. Comme on l'a vu, un excédent « probable » est reporté au budget (Article 14 LB) ou déposé dans un fonds de réserve ou un compte de transit s'il est réalisé (Article 34 LB). Plus significative du point de vue de la discipline budgétaire est la situation qui résulte d'un déficit, laquelle est décrite à l'Article 32 LB.

Lorsque le compte de l'exercice annuel (dans la LB, la formule est : « *l'exécution du budget de la dernière gestion close* ») fait apparaître un déficit, le ministre de l'Intérieur ou le ministre des Finances doit d'abord examiner si des mesures susceptibles de résorber le déficit ont été prises et si celles-ci se révèlent suffisantes. Dans la négative, l'autorité de tutelle invite le conseil de la CT à délibérer sur le sujet en question dans un délai de 15 jours. Si à l'expiration de ce délai, le conseil n'a pas voté les mesures de redressement suffisantes, les ministres de l'Intérieur et des Finances arrêtent d'office le budget. Le schéma 3-7 résume la procédure fixée par la loi.

Schéma 15. La reddition des comptes

(les numéros entre [...] sont ceux des Articles de la LB 2007-65)



Source : auteurs.

Si cette procédure semble relativement simple et directe dans la démarche, elle pose des problèmes de contenu et de temps. En termes de contenu, quels sont les moyens à disposition pour redresser une situation déficitaire ? L'autorité de tutelle peut certes prendre des mesures, soit de réduction des dépenses, soit d'augmentation des recettes, mais quels en sont les contenus ? Pour les dépenses, il s'avère impossible de descendre au-dessous des dépenses obligatoires (Articles 12 et 13 LB) : or, on peut douter que les CT en difficulté puissent faire beaucoup plus que d'assumer les dépenses obligatoires – il n'y aurait donc qu'une marge de manœuvre infime de ce côté. En ce qui concerne les recettes,

ce sont les ressources courantes de la CT qui doivent servir (Article 16 LB), mais dans les limites des ressources disponibles (Article 22 LB) et sur les ressources propres de la CL (Article 23 LB). Juxtaposées, ces dispositions ne sont pas claires et devraient être réécrites.

L'autre difficulté concerne l'alignement dans le temps des mesures de redressement à prendre. Le schéma 16 récapitule l'ordre chronologique des échéances en matière de redressement. Le conseil de la CT approuve le compte (« l'exécution du budget de la dernière session close », selon l'Article 32 ; le « compte financier », selon l'Article 33) dans sa session du mois de mai. Ledit compte doit être transmis à l'autorité de tutelle. Il n'y a pas de délai prévu dans la LB 2007-65 mais, selon l'Article 22 de la LCo 2006-48, le président du conseil municipal adresse dans les huit jours une copie des délibérations à l'autorité de tutelle. Le schéma 16 reprend ce délai par défaut. Après la constatation du déficit par l'autorité de tutelle, ce qui devrait prendre plusieurs jours, l'autorité de tutelle invite la CT à prendre des mesures de redressement « dans un délai de quinze jours », ce qui reporte la décision à juillet le plus probablement. Si cela n'est pas fait, « le ministère des Finances et le ministère de l'Intérieur arrêtent d'office le budget ». On est donc face à une double issue : (i) soit le budget de l'année (t+1) est modifié en cours d'exécution, ce qui est expressément prévu par l'Article 25 LB ; (ii) soit le budget à venir de l'année (t+2) est complété, ce qui est également possible parce que le budget de l'année à venir est décidé durant la troisième session du conseil de la CL, soit en juillet, selon l'Article 32 de la LCo 2006-48.

Schéma 16. Les échéances permettant les mesures de redressement

	Année (t+1)				
	Avant mai	Mai	Juin	Juillet	Après juillet
Compte de l'année (t)	Bouclage	[33 LB] Approbation par le conseil de la CL	Transmission du délibéré [pas de délai dans la LB ; 8 jours (Article 22 de la LCo 2006-48 ?)] Constatation du déficit		
			Mesure(s) de redressement prise(s) par la CL 15 jours → Si non, les MinInt et MinFin arrêtent le budget [16, 21, 32 LB]		
Budget de l'année (t+1)	En cours d'exécution			[25 LB] Modifications possibles	
Budget de l'année (t+2)	[13 LB] Préparation par le président de la CL			Vote du budget [13 LB ; 32 LCo]	

Source : auteurs.

3.6. Questions ouvertes

L'analyse en économie institutionnelle du budget décentralisé des CT en Tunisie, à laquelle a été consacré ce chapitre, laissent ouvertes un grand nombre de questions pour l'observateur externe. Nous avons retenu 15 questions dans cette conclusion. Certaines sont sans doute des questions de compréhension : elles sont moins importantes, et sans doute pas décisives, si la pratique tunisienne leur a donné une réponse pratique, connue et acceptée par tous les acteurs de la décentralisation. Cela reste à préciser. En revanche, d'autres questions relèvent des incohérences dans la méthode budgétaire, parfois même des lacunes – comme l'absence d'une classification fonctionnelle. Enfin, les questions relatives à l'équilibre du budget et des comptes, les mesures à prendre en cas de déficit et les sanctions vont dans la bonne direction, mais ne sont pas abouties loin s'en faut et demandent des précisions supplémentaires. Afin de faciliter la lecture, nous avons listé dans l'ordre des articles de la loi organique du budget des CT les 15 questions ouvertes ainsi retenues par nous.

[1] Des imprécisions de vocabulaire parsèment la loi. Ainsi, l'Article 1 LB utilise les termes « charges » et « ressources », tandis que l'équilibre est requis entre les dépenses et les recettes (Articles 15 et 20 LB). Or, « charges » et « dépenses » sont des concepts différents : le premier terme incluant des écritures comptables, comme les imputations internes ou les virements à la réserve, tandis que le second terme vaut décaissement. Cela implique aussi des précisions sur la comptabilisation selon le principe de caisse (écriture passée au moment du paiement), ou selon le principe de l'engagement (écriture passée par créancier à la réception de la facture, puis « créancier, à caisse » au moment du paiement). Les « ressources » ne sont pas un terme comptable, mais couvrent l'ensemble des moyens financiers à disposition pour des paiements ; les termes comptables sont « produits » et « recettes ». Autres exemples : l'utilisation des termes « remboursement du principal de la dette » (Article 6), les « annuités d'emprunts échues en principal » (Article 12), le « remboursement des dettes » (Article 28), qui correspondent au montant contractuel arrêté par l'institution de prêt, alors que le terme « amortissement » (terme comptable précis), qui devrait correspondre à la dépréciation de l'investissement, n'est pas référencé. En outre, les Articles 6 et 28 parlent du remboursement des dettes (donc le total échu), tandis que l'Article 12 mentionne l'annuité (donc le montant annuel du remboursement, ce qui s'approche du concept d'amortissement).

[2] L'Article 2 LB fixe le principe de l'annualité du compte financier. Mais l'Article 14 permet des reports d'excédents probables, et l'Article 34 permet des reports, y compris dans le compte de gestion (titre I), ce qui rompt l'espace temporel de l'année comptable (qui, en principe, correspond à l'année civile dans la plupart des pays). La nature et l'étendue des reports possibles ne sont pas précisées. Mais, faut-il le rappeler, la règle d'équilibre réel devrait commencer par exiger une épargne brute au moins égale aux intérêts des dettes à payer. L'objectif est

d'éviter un effet « boule de neige », si la charge de la dette ne devait pas être honorée, ce qui entraînerait demain le paiement d'intérêts sur les intérêts dus. Ou mieux encore : le compte devrait dégager une épargne brute qui permette de payer les intérêts passifs et l'annuité de remboursement des emprunts à hauteur de l'amortissement exigé.

[3] La question de l'amortissement est un problème de fond qui n'est pas traité de manière claire, et sur lequel il faut revenir. On est face à deux questions. L'Article 6 – titre II, section 4, partie 10 prescrit le remboursement du principal de la dette. Placé dans le titre II, cela laisse croire qu'il s'agit d'une dépense de développement qui, plus est, posée en regard de ressources comprenant l'emprunt ; on pourrait ainsi penser qu'un emprunt nouveau pourrait servir à rembourser un emprunt arrivant à échéance. Cette approche de trésorerie s'écarte de la problématique de l'amortissement tel que défini dans la règle d'or, et soulève le risque financier d'insolvabilité. D'une part, l'annuité de remboursement du principal de la dette est une dépense *ex ante*, devant être financée par les recettes courantes, puisque l'annuité surviendra chaque année jusqu'au remboursement total, ce qui devrait conduire à l'inscrire en toute logique au titre I. Ce n'est pas une dépense *ex post*, « si le résultat le permet » : on note que l'équilibre du titre I exigé à l'Article 30 ne comprend pas cette annuité, figurant au titre II. D'autre part, l'annuité de remboursement (au sens financier et contractuel) devrait correspondre à l'amortissement (comptable, au sens de la réduction de la valeur au bilan du capital de production ou de l'infrastructure financé(e) par l'emprunt), qui lui-même devrait au minimum tenir compte de la dépréciation (durée d'utilisation économique du bien). La LB est totalement silencieuse sur ces questions.

Cette démarche est indispensable parce que la règle « dépréciation = amortissement = remboursement de la dette » est le lien organique entre l'investissement, l'emprunt et le compte de fonctionnement ou de gestion. C'est la seule démarche qui garantisse la soutenabilité des finances locales face à l'emprunt et la pérennité des décisions d'investissement. Une CT ne peut pas simplement emprunter pour investir sans s'assurer avant qu'elle a les moyens (ou qu'elle reçoit les moyens) d'assurer ensuite le service de la dette (intérêts et amortissement), et de supporter les dépenses nouvelles que l'investissement entraînera *de facto*.

[4] Les emprunts sont inscrits comme « ressources » au titre II Développement, section 4, catégories 8, 9 et 10. S'il est vrai que les emprunts sont des moyens de financement, normalement réservés aux seuls investissements, ils ne sont ni un produit (dénomination correcte, voir la question ouverte [1] plus haut), ni une recette. La recette est celle des impôts futurs qui serviront à rembourser l'emprunt. Notons encore que classer l'emprunt sous le titre II du budget (alors que c'est une écriture de bilan) s'inscrit en contradiction avec une approche de gestion des finances publiques locales qui devrait prévaloir.

[5] Selon l'Article 10 LB, les dépenses en capital, c'est-à-dire les investissements, sont répartis en crédits de programme, crédits d'engagement et crédits de paiement. Le terme « répartir » n'est pas heureux (une imprécision de plus selon la question ouverte [1] plus haut), puisqu'il signifie distribuer en plusieurs catégories. On peut ainsi avoir l'impression qu'il y a trois catégories – programme, engagement et paiement –, alors qu'il s'agit ici d'ouvrir un crédit par investissement et pour chaque investissement de respecter une séquence ordonnée. Cette réserve étant faite, l'organisation des investissements en missions et programmes va dans la bonne direction. Ainsi, le conseil de la CT doit décider un investissement dans un crédit de programme, complété par le crédit d'engagement, une fois la décision prise. Les tranches annuelles de l'investissement, si celui-ci est réalisé sur deux années voire plusieurs années, sont inscrites dans le crédit de paiement et vont dans le budget sous le titre II.

Pour éviter des asymétries d'informations et l'illusion fiscale, pour assurer aussi la soutenabilité dans le temps des décisions d'investissement, il faudrait toutefois que chaque investissement fasse l'objet d'un programme plus détaillé, appelé pour simplifier « plan d'investissement » précisant :

- l'objet de la dépense (description exacte de l'investissement à réaliser), l'objectif du programme, éventuellement son inscription dans la mission de référence ;
- le coût total brut du programme et les aides financières extérieures attendues (subventions, dotations, etc.), ce qui donne le coût net à la charge de la CT ; le cas échéant, les recettes propres de la commune affectées par nature à l'investissement en question ;
- pour les besoins de coordination avec la trésorerie de la commune, le découpage annuel de la dépense prévu dans la réalisation du programme, si cette réalisation porte sur deux ou plusieurs années ;
- l'intérêt de l'emprunt, s'il y a emprunt, ainsi que l'amortissement correspondant à la durée de vie du projet ;
- une évaluation des frais d'entretien et de maintenance de l'ouvrage une fois ce dernier réalisé (conciergerie, frais d'énergie, d'entretien, assurances, etc.) ;
- une évaluation des coûts récurrents des nouveaux services que permet l'infrastructure (pour simplifier, par exemple, les événements culturels nouveaux dans la politique culturelle qui serait possible grâce à la construction d'un centre culturel, d'un théâtre, d'une salle de concert...).

[6] Les Articles 4 à 8 et l'Article 12 de la loi soulèvent la question de l'organisation comptable et de la nomenclature du budget et du compte financier, dans la forme d'une classification fonctionnelle, administrative et comptable. Si la comptabilité organisée selon les centres de compétences administratifs facilite les contrôles et audits financiers, cette organisation ne permet pas de suivre de

manière efficace la réalisation des fonctions décentralisées, déléguées et dévolues, confiées aux CT. C'est très certainement le problème le plus important de la LB et du CCP. Une classification fonctionnelle est indispensable pour piloter la décentralisation, renforcer la gouvernance et la redevabilité des acteurs locaux, élus et résidents, permettre des comparaisons entre CT dans la réalisation des objectifs et des missions qui leur sont confiées (*benchmarking*). Enfin, cette classification sert de fondement à la péréquation des besoins et des coûts, si nécessaire.

[7] À l'instar de ce que nous avons déjà souligné dans le chapitre 1 pour la loi organique des communes, l'exercice de la tutelle apparaît très (trop ?) compliqué dans la loi organique du budget des CT. Si l'objectif est *a priori* un contrôle de légalité (vérifier que soient respectés (i) les procédures légales de préparation, de débat et d'approbation du budget, (ii) l'inscription des « dépenses obligatoires », des intérêts des dettes et de l'amortissement, et enfin (iii) l'équilibre du budget respectivement du budget et des comptes), pourquoi – à l'Article 13, alinéa 4, chiffre 1 – faut-il un rapport explicatif analysant les caractéristiques du budget ? Quelles sont ces « caractéristiques » : des éléments de technique comptable, des ratios, ou bien des explications sur les choix dépensiers ?

Et que dire de l'Article 18 par lequel l'autorité de tutelle discute le projet de budget avec la CT – ce qui ne peut concerner que le contenu, si la procédure a été respectée ? Quelle est la limite entre contrôle de légalité et contrôle d'opportunité ? Cette tutelle n'entraîne-t-elle pas une surcharge administrative : on peut le penser lorsque, comme à l'Article 19, un projet (d'investissement) est considéré comme approuvé, si les ministères de tutelle n'émettent pas d'avis dans un délai de trois mois (également les Articles 27 et 28 de la LCo 2006-48). Si l'autorité de tutelle ne doit pas automatiquement donner une réponse, ne devrait-on pas alors simplifier et limiter la tutelle à la situation d'un budget / compte de gestion déficitaire et au contrôle de l'emprunt ?

[8] Les Articles 14, 20 et 26 qui concernent le même thème relatif à l'équilibre, devraient être regroupés par souci de simplicité et de cohérence. « L'équilibre réel » (Article 20) n'est pas défini précisément par la loi. On ne le trouve qu'indirectement par le jeu des articles d'équilibre des titres I et II, par l'inscription des dépenses obligatoires (dont le remboursement de la dette), mais rien sur l'obligation de constituer une épargne brute (solde du titre D) qui soit au moins égale aux intérêts de l'emprunt et au remboursement à échoir dans l'année du capital de l'emprunt. Or la structure des budgets rend nécessaire une définition codifiée de l'équilibre réel.

[9] À l'Article 19, un projet d'investissement d'un montant égal ou supérieur à celui fixé par décret peut ne pas être inscrit au budget d'une CL avant son agrément préalable par une décision conjointe des ministres de l'Intérieur et des Finances. Cela semble à la fois compliqué et problématique : (i) pourquoi, si le montant est égal à celui du décret, faut-il encore un autre agrément ?

(ii) Si le montant de l'investissement est supérieur à celui du décret, est-ce que l'agrément supplante le décret ? Pourquoi ne pas limiter la tutelle à un investissement financé par des fonds externes à la CT ou par emprunt de la CL (voir également la question ouverte [5] plus haut) ?

[10] Les Articles 6 et 19 LB utilisent le terme « investissement » ; l'Article 10 utilise le terme « dépense en capital » et précise que « les crédits de programmes couvrent l'ensemble des projets et programmes que la CL peut lancer en cours d'année et en fixe le coût global ». Est-ce qu'un crédit de programme correspond à un investissement ; dans ce cas, que veut dire l'agrégation des programmes et projets ? La phrase ajoute « programmes » aux « projets », ce qui les distingue, et ne considère que le coût global, ce qui pose des problèmes de suivi et d'efficacité des investissements individuels (voir également la question ouverte [5] plus haut).

[11] Quelle est la portée de la tutelle inscrite à l'Article 22 LB ? Hormis le cas d'inscription d'office des dépenses obligatoires qui auraient été omises par la CT, l'autorité de tutelle peut-elle rejeter ou réduire les dépenses inscrites au budget de la CT en toute circonstance ou seulement en cas de déficit ? L'Article 22 fait-il référence implicitement à la dernière phrase de l'Article 21 – cela n'est pas précisé ?

[12] Les ajustements en cours d'année ne laissent-ils pas la voie ouverte à des comportements stratégiques ou à de la négligence dans l'évaluation des dépenses et des recettes ? Ou bien alors, avec l'inscription obligatoire des décisions modificatives, la formule de présentation des comptes devrait donner de manière explicite les ajustements décidés en cours d'année, comme suit :

Numéro comptable	Rubrique	Budget initial année (t)		Ajustements en cours d'année (t)		Compte année (t)	
		charges	produits	charges	produits	charges	produits
FFF.DDDD FFF.RRRR		charges	produits	charges	produits	charges	produits

Dans plusieurs pays, modifier le budget en cours d'exercice est possible pour tenir compte d'événements, imprévisibles au moment du vote du budget primitif (chocs conjoncturels, catastrophes...). Cependant, les causes justifiant un budget additionnel doivent être définies de manière précise²³, la formulation « rythme de réalisation des recettes » étant ici une délimitation vague.

[13] Est-ce adéquat de permettre des virements de crédits entre sections et entre parties du budget, comme cela est expressément prévu aux Articles 27 et 28 ? Sans doute, cela rend la prévision budgétaire très flexible, mais au détriment *(i)* de la transparence, favorisant *(ii)* des comportements stratégiques, *(iii)* augmentant l'aléa moral, et *(iv)* réduisant la redevabilité. Cette possibilité réduit à néant les vertus pédagogiques et l'apprentissage du budget, parce qu'il n'y a plus à expliquer les écarts entre budget initial et compte financier établi au bouclage, en particulier si l'on combine les Articles 25 (ajustement en cours de route), 27 et 28.

[14] Comment l'Article 30 qui prescrit des sous-équilibres est-il appliqué et vérifié, si les Articles 27 et 28 permettent des virements internes aux titres I et II entre sections et entre parties ? En pratique, cela signifie que l'on peut aussi faire des virements non pas en fonction des besoins de dépenses, mais en fonction de la règle désagrégée d'équilibre requis.

[15] Comment les délais fixés à l'Article 32 sont-ils respectés ? Cet article laisse entendre que si le budget exécuté de la dernière session close est déficitaire et que le conseil de la CT n'a pas pris des mesures de redressement, l'autorité de tutelle lui impartit un délai de 15 jours pour le faire. Est-il raisonnable de penser que si cela n'a pas été alors fait, cela sera fait dans les 15 jours ? Peut-on objectivement trouver les causes et les remèdes (les mesures de redressement) dans ce laps de temps²⁴ ? Comme le compte doit être approuvé par le conseil de la CT dans la session du mois de mai, cela signifie qu'entre le constat du déficit au moment du bouclage et l'approbation, la CT dispose de quelques semaines pour examiner les mesures à prendre.

.....
23 Exemple de définition d'une catastrophe (loi financière du canton de Fribourg, Suisse) : « Événement ou situation unique échappant au contrôle des autorités cantonales, d'importance majeure pour le canton et sa population, présentant un caractère exceptionnel, exigeant intervention ou réparation dont le coût > 1 % des revenus avant imputations internes, pour lequel il a été impossible de constituer une réserve ou des provisions ».

Définition d'un choc conjoncturel : « Variation du PIB (produit intérieur brut) cantonal réel négative durant deux trimestres de suite, augmentation du chômage : taux de chômage > 5 % ou taux des demandeurs d'emploi > 7 % ; variation annuelle négative des revenus fiscaux et des salaires ».

24 On admet ici que les circonstances du déficit sont bien réelles et résultent de difficultés objectives à équilibrer les dépenses, compte tenu des économies possibles, et les recettes, prenant en compte que les bases sont complètement exploitées. Si le défaut d'équilibre est davantage affaire de volonté politique, ou s'il y a encore des poches d'économie à réaliser ou de bases d'impôt à exploiter, un délai court peut être suffisant pour obliger la CT à réaliser un nouveau budget équilibré, en fixant les mesures à prendre, qu'elle avait négligées ou ignorées.

3.7. Données statistiques

Le tableau 8 résume les données statistiques des dépenses pour les années 2010 à 2016. Les données relatives aux recettes sont présentées dans le tableau 20 à la fin du chapitre 5 concernant les ressources fiscales des collectivités locales tunisiennes. Sans procéder à une analyse approfondie de ces données, quelques constatations peuvent déjà être émises :

- ces données sont macroéconomiques pour l'ensemble des communes et l'ensemble des régions. Les données par commune et par région ne sont pas disponibles sous forme exploitable. Il faut dès lors ne pas oublier que des différences significatives de situation existent entre les communes, principalement côtières, connaissant une situation économique bien plus développée et plus favorable que celle des communes de l'intérieur du pays ;
- la ventilation des dépenses dans les catégories 1 à 11 des titres I et II correspond à la nomenclature budgétaire développée dans le schéma 12. Cependant, les catégories 4 et 8 « Dépenses imprévues et non ventilées » ne sont pas utilisées ;
- les régions ne reçoivent pas de ressources extérieures (catégorie 9) ;
- le remboursement de la dette est inscrit en catégorie 10 du titre II. Cette disposition conforte la remarque formulée dans la question ouverte [3] plus haut, puisque l'intitulé ne permet pas la distinction entre amortissement annuel de la dette et remboursement du capital de la dette. La comparaison entre le montant des intérêts (catégorie 5) et le montant du remboursement ne donne pas non plus d'indication ;
- pour les régions, les documents du ministère des Finances mentionnés en source contiennent une liste des dépenses sur crédits transférées (catégorie 11) par ministère (non reproduite ici). Cela donne une indication sur l'orientation des dépenses, mais pas sur une classification « fonctionnelle » répondant aux besoins analytiques de traçabilité et de mesure de performance.

**Tableau 8. Dépenses effectives des CL sur la période 2010-2016
(en millions de DT, flux annuels sans les reports)**

	Communes										Régions					
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016		
Titre I Gestion																
Section 1																
1	232,6	276,4	313,9	315,2	317,9	368,9	408,4	16,7	18,0	19,9	22,5	23,4	26,0	41,2		
2	147,9	138,2	150,8	169,2	179,8	198,5	213,1	14,1	12,9	13,2	14,1	15,8	18,7	19,6		
3	22,9	15,8	16,8	22,1	24,4	29,7	38,4	4,3	16,6	23,0	4,5	5,1	5,2	8,1		
4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0		
Section 2																
5	24,9	29,2	28,3	25,2	25,8	25,4	26,4	1,6	1,6	1,7	1,6	1,5	1,5	1,6		
Total	428,3	459,6	509,8	531,7	547,9	622,5	686,3	36,7	49,1	57,8	42,7	45,8	51,4	70,5		
Titre II Développement																
Section 3																
6	129,9	74,6	59,0	97,1	198,8	200,5	188,0	79,2	147,9	166,9	184,5	239,1	248,3	297,1		
7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,7	0,4	0,3	21,2	34,4	28,9	47,7	40,3	17,6	34,2		
8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0		
9	0,6	0,4	0,4	0,0	3,9	1,5	1,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0		
Section 4																
10	47,7	53,8	60,8	56,0	53,9	57,5	54,0	2,0	2,3	2,4	2,4	2,8	2,5	2,3		
Section 5																
11	15,7	11,6	10,9	17,4	28,7	21,0	31,7	391,9	315,6	314,1	381,1	511,4	502,5	508,0		
Total	193,9	140,4	131,1	170,5	286,0	280,9	275,2	494,3	500,2	512,3	615,7	793,6	770,9	841,6		

Source : * Situation des finances locales *, ministère des Finances, Direction générale de la comptabilité publique et du recouvrement (DGGPR), Unité des finances locales (UFL), Tunis, fiches annuelles communiquées le 18 septembre 2017.

Chapitre 4

La répartition des compétences

Comme dans les chapitres précédents, ce chapitre propose un état des lieux de la décentralisation en Tunisie dans une approche relevant de l'économie politique institutionnelle. Très concrètement, quels sont les dispositifs de loi qui régissent la répartition des compétences entre les niveaux de gouvernement, qui fait quoi et à quel niveau selon la législation ? Les questions ouvertes par cette approche analytique ont pour objectif de stimuler la réflexion sur les problématiques à aborder et à résoudre dans le moyen terme, afin de rendre cohérente la démarche de décentralisation. L'analyse n'est pas une mesure de la performance passée de décentralisation – qui serait de toute façon sans pertinence, puisque le régime institutionnel de la République tunisienne est en pleine évolution. Mais les faits sont têtus. Le nouveau gouvernement ne pourra pas faire table rase du passé : les communes ont déjà des compétences propres, qui sont destinées à être modifiées, complétées, réformées. L'examen du passé permet de comprendre le présent et de préparer le futur. La méthode proposée est une aide à la décision, mais il appartiendra aux acteurs tunisiens de se l'approprier et d'ébaucher les réponses.

Une vraie décentralisation n'est réalisée que si les collectivités territoriales décentralisées ont au moins à la marge un espace de décision pour des biens et services collectifs locaux choisis et décidés selon leurs propres préférences. C'est alors que la distinction entre responsabilités dévolues ou compétences déléguées prend tout son sens. La démarche proposée ici repose sur un inventaire des tâches décentralisées et une analyse en économie institutionnelle de la décentralisation ainsi opérée :

1°) quelles sont les tâches décentralisées ? En existe-t-il une énumération dans la Constitution tunisienne ou dans un texte légal sur la décentralisation, ou bien la délégation / la dévolution de compétences sont-elles précisées tâche par tâche dans des lois spécifiques ?

2°) Quels sont les critères qui servent à la répartition des compétences entre les niveaux de gouvernement (partage vertical) ou entre les catégories de gouvernement ou entre unités gouvernementales dans une même catégorie (partage horizontal) ?

3°) Peut-on distinguer délégation et dévolution ?

4°) Les termes utilisés pour définir les compétences déléguées/dévolues sont-ils précis, explicites, communs aux acteurs parties prenantes à la décentralisation ?

5°) Quelle est la nature de chaque compétence décentralisée : exclusive, concurrente, partagée – dans quel sens ?

6°) Les CT sont-elles associées à la démarche de décentralisation ou mises devant le fait accompli ?

7°) Comment la décentralisation se manifeste-t-elle dans les budgets et les comptes ? En d'autres termes, les comptes permettent-ils, par une classification fonctionnelle des centres de charges, de mesurer le degré de décentralisation des responsabilités déléguées/dévolues aux CT ?

8°) Quelles informations statistiques sur les fonctions décentralisées sont disponibles pour comprendre, mesurer et piloter la décentralisation ?

9°) La distinction entre dépenses courantes et dépenses d'investissement est-elle usuelle, pour quelles tâches ?

10°) Quelles sont les fonctions qui pourraient être financées par des redevances d'utilisation ?

11°) Peut-on repérer d'éventuels « transferts cachés », c'est-à-dire des dispositifs qui, à l'occasion de la fourniture d'un BCL, donneraient lieu à des transferts « en nature » (sous la forme de mise à disposition d'un intrant de production – par exemple, du personnel de l'administration centrale détaché à la CT, mais restant payé par le centre) ?

Pour traiter ces questions, ce quatrième chapitre est divisé en quatre sections ; une cinquième section conclut avec les questions ouvertes. La première section met en évidence les deux facettes de la décentralisation vers les CT des compétences et des responsabilités : un volet concernant les responsabilités courantes, fonctionnelles, exercées annuellement ; l'autre volet portant sur les investissements sectoriels. La deuxième section retrace la démarche méthodologique proposée. La décentralisation est un processus qui prend du temps. Il faut dès lors que la méthode repose sur un processus d'apprentissage et de résolution des problèmes ; elle ne devrait pas donner des solutions toutes faites, qui ne sont pas forcément adéquates pour un pays donné et à un moment donné. Sur cette toile de fond, la troisième section contextualise la décentralisation des compétences en Tunisie. On y examine quelles tâches sont actuellement attribuées aux régions et aux communes selon la législation en vigueur, et si l'on perçoit une logique de décentralisation. Enfin, en quatrième section, l'analyse en économie institutionnelle de la répartition verticale des compétences entre les CT tunisiennes ouvre un catalogue de questions qui balise la feuille de route de la décentralisation dans cette troisième thématique.

4.1. Décentralisation des compétences

Pour aborder l'étude des compétences décentralisées dans un pays en pleine évolution et en plein changement tel que la Tunisie, trois mots clés vont servir de ligne de conduite. Ce sont les « 3 CCC » :

Compétences – Cohérences – Capacités

- quelles sont les compétences actuelles des régions et des communes : c'est l'état des lieux, analysé en économie institutionnelle ;
- comment se réalisent les cohérences dans l'exercice des responsabilités déléguées et dévolues : cohérence temporelle entre dépenses de fonctionnement et investissements de la CT ; cohérence sectorielle entre les diverses tâches que cette CT s'est vu confier ; cohérence horizontale entre les politiques individuelles des communes et verticales, pour les communes appartenant à une même région ;
- enfin, les capacités managériales et financières pour l'exercice des responsabilités déléguées et dévolues sont-elles adéquates ou doivent-elles être aménagées ?

Où inscrire quelles compétences ?

L'état des lieux des compétences déléguées et dévolues doit s'appuyer sur trois sources de documents, à savoir : (i) la Constitution ; (ii) les lois organiques qui peuvent contenir des références aux obligations et fonctions des CT ; (iii) les lois spéciales (par exemple, sur l'enseignement obligatoire) qui peuvent (ou devraient ?) contenir les dispositions adéquates relatives aux responsabilités exclusives et partagées. Qui fait quoi, à quel niveau, quelles responsabilités, pour quoi ?

À ce stade, il n'est pas question de dresser immédiatement la liste des compétences décentralisées en précisant à quel niveau elles appartiennent – cela se fera dans la section 4.3 plus loin –, mais de s'interroger sur leur place dans le dispositif légal (tableau 9). Faut-il énumérer explicitement les compétences décentralisées dans la Constitution d'un pays ou bien laisser cela aux lois spéciales ? Il n'y a pas de recette type, puisque la solution résulte d'un arbitrage délicat entre sécurité et flexibilité. Inscrire dans la Constitution la liste des responsabilités et compétences décentralisées donne aux CT la sécurité de savoir à l'avance quelles tâches leur appartiendront. Mais cela réduit la flexibilité en changement ou compléments futurs, sachant que les modifications constitutionnelles sont généralement plus compliquées à mettre en œuvre. À l'inverse, insérer dans la législation spécifique propre à chaque fonction étatique la distribution des compétences et des responsabilités entre les niveaux de gouvernement donne un maximum de flexibilité en vue des changements futurs possibles ; en revanche,

cela se gagne au détriment de la sécurité du droit, les lois ordinaires pouvant être plus facilement modifiées. Autre risque possible : entre groupes politiques, des échanges de votes qui seraient sans lien direct avec le contenu de la tâche à répartir. Une solution intermédiaire pourrait être d'énoncer les principes de décentralisation et les grandes fonctions décentralisées dans une loi organique sur les CT, mais de laisser à la législation spécifique à chaque tâche le détail du partage des responsabilités.

Tableau 9. Niveau d'inscription des textes relatifs au partage des tâches

	Constitution	Loi organique sur les CT	Lois spécifiques par tâches
Flexibilité	Très faible ²⁵	Bon compromis, si l'on indique les domaines de compétence sans les détails d'application.	Forte
Sécurité du droit pour les CT	Excellente	Bonne, dans la mesure où une loi organique est plus stable (par exemple : un changement nécessite une majorité qualifiée).	La législation ordinaire peut facilement être amendée.
Critères de répartition	Indique les grands principes ²⁶	Il est nécessaire de préciser : <ul style="list-style-type: none"> • les critères de partage des tâches, • les modalités d'une démarche participative. 	Permet d'indiquer le détail du partage des compétences et les modalités. Risques de stratégies et de négociations politiques hors contexte.

Source : auteurs.^{25 26}

Cohérence

La décentralisation des compétences vers les CT en Tunisie doit être abordée de deux manières complémentaires : (i) dans l'exercice quotidien des responsabilités, à savoir le fonctionnement, et (ii) dans l'investissement. Pour les affaires courantes, la première approche revient à examiner *de facto* quelles

25 (a) Pour la République indienne, par exemple, le 11^e amendement constitutionnel de 1992, Article 243G de la Constitution, énumère les 29 fonctions et responsabilités gouvernementales qui doivent être décentralisés dans les États de l'Union indienne au niveau des collectivités locales (les *Gram Panchayats*). (b) En Suisse, l'Article 48a) de la Constitution de 1999 fixe neuf domaines de collaboration obligatoire entre les cantons. Le chapitre 2 de la Constitution énumère les compétences exclusives ou partagées entre la Confédération et les cantons.

26 En Suisse, l'Article 43a) de la Constitution de 1999 énumère les critères de subsidiarité, transparence, proximité, équivalence fiscale et efficacité productive, tandis que l'Article 45 prescrit le droit de participation des cantons au processus fédéral de décision, et l'obligation d'informer.

compétences, quelles tâches sont légalement attribuées à quel niveau de gouvernement ? Cependant, les biens et services que les CT offrent à leur population résidente se fondent sur des politiques à moyen et long termes, et nécessitent un capital de production, des investissements.

Ainsi, la deuxième démarche concerne la planification des infrastructures et des investissements immobiliers nécessaires à la réalisation des compétences décentralisées. L'argument est que la plupart des services publics délivrés aux niveaux local et régional nécessitent au préalable des infrastructures (pour l'eau potable : la préservation des sources ou des nappes phréatiques, les stations de pompage, les réservoirs et les réseaux de distribution ; pour les eaux usées et l'assainissement : les réseaux collecteurs des eaux usées et les stations d'épuration des eaux usées, ainsi que le traitement en séparatif des eaux d'écoulement et de surface, etc.) et des immeubles construits pour les services fournis (dispensaires de santé, bâtiments d'école pour l'enseignement, etc.). Or, il n'est plus question aujourd'hui de décider des investissements de manière isolée territorialement, commune par commune : les routes communales, par exemple, n'ont d'utilité que si elles se relient dans un réseau qui va au-delà de la commune. Dans un territoire régional donné, la planification régionale ne peut pas être que la simple addition des planifications urbaines des communes sises dans la région intéressée. Et il n'est pas non plus possible de réfléchir par secteurs de compétence, isolés les uns des autres : l'aménagement du territoire, autre exemple, fait intervenir des enjeux plus larges que l'équipement technique – routes, distribution d'eau potable, assainissement des eaux usées, voirie. Là, il est aussi question d'habitat, de zones d'activités, de l'accès aux services qu'ils soient privés ou fournis par les administrations ou publics, écoles ou centre culturel, centre commercial ou sportif. On voit à travers cette énumération que l'aménagement et la planification sont transversaux à plusieurs secteurs d'activité publique et à plusieurs ministères. Comment cela se passe-t-il, puisqu'il y a à la fois transversalité des secteurs d'activités et verticalité des institutions décentralisées (communes imbriquées dans la région, régions participant à la nation) ? La matrice croisée 1 illustre ces difficultés objectives dans la recherche de solutions cohérentes dans le cas particulier de la compétence « planification ».

Matrice 1. Planification et responsabilité dans la décentralisation

Responsabilité → ↓ Niveau de planification	Commune	Région	Secteur [3]	National [4]
Local	RL = responsabilité locale	[2] Subordination des plans locaux aux objectifs régionaux ?	Coordination sectorielle entre CL	Subordination verticale des plans locaux aux objectifs macroéconomiques ?
Régional	[1] Coordination horizontale entre les CL au niveau de la Région	RR = responsabilité régionale	Coordination verticale sectorielle des plans régionaux	Subordination des plans régionaux aux objectifs macroéconomiques ?
Sectoriel			RS = responsabilité sectorielle	
National				RN = responsabilité nationale

Source : auteurs.

Lorsque l'on parle de planification au niveau régional, le premier réflexe analytique et la première lecture consistent à accepter que la Région planifie pour elle-même (dans la colonne « Région », la cellule grisée RR), de telle sorte qu'il y a adéquation entre le décideur qui porte la responsabilité et l'espace territorial soumis à la décision. Mais cela laisse ouvertes les questions de la coordination horizontale entre les Régions (leurs frontières ne sont pas étanches) et l'insertion de cette planification dans les objectifs sectoriels ou macroéconomiques nationaux. De même, il n'est pas acquis que la coordination transversale entre secteurs soit assurée à ce niveau. Par exemple, comment des objectifs régionaux de développement industriel s'inscrivent-ils dans la stratégie nationale de développement (qui peut mettre la priorité sur le développement durable et des objectifs d'ordre environnemental) ? Comment ceux-ci sont-ils coordonnés avec d'autres objectifs sectoriels (par exemple, le tourisme, l'habitat, la protection d'un site), et comment se réalisent-ils au niveau local (plan d'aménagement, réseau de communication et de routes, équilibre des activités, habitat, etc) ? Certes, ces enjeux dépassent la simple répartition des compétences entre niveaux de gouvernement, mais il importe de la prendre en compte, d'une manière ou d'une autre, dans la préparation et l'étape décisionnelle de répartition. Simplement, l'économie politique de la planification, et des besoins en matière d'investissements qui en découlent, schématisée dans la matrice 1, montre que plusieurs combinaisons sont possibles et doivent être envisagées.

Au niveau local, la situation n'est guère plus simple. La commune a la responsabilité de sa propre planification spatiale territoriale : c'est la cellule grisée

RL (pour « responsabilité locale »). Mais sachant que les communes sont de petites économies ouvertes, et que les activités privées et publiques touchant une commune peuvent avoir des effets de débordement, se pose la question de la coordination des plans locaux. Deux options sont ouvertes, notées [1] et [2] dans la matrice 1, qui n'ont pas la même portée institutionnelle et décisionnelle.

[1] La première solution, qui laisse un maximum d'autonomie décisionnelle aux communes, est d'exiger d'elles qu'elles coordonnent horizontalement leurs plans : la tutelle légale doit prévoir une démarche de coordination, mais elle n'en fixe pas le contenu, qui doit être décidé dans le cadre d'une négociation entre les communes intéressées.

[2] La seconde solution consisterait à donner à la Région la compétence verticale de coordonner horizontalement : autant dire que les plans locaux seraient subordonnés aux objectifs ou aux visions planificatrices de la Région à laquelle les CT appartiennent. En d'autres termes, la Région aurait un pouvoir d'arbitrage sur des plans communaux qui nécessitent une coordination et la mise en cohérence, arbitrage qui peut s'exercer d'office ou qui exige d'entendre les communes concernées au préalable à toute décision.

On aboutit bien, dans les deux démarches, à une vision régionale de la planification, mais les contenus pourraient être fort différents selon qu'ils seraient négociés entre CT [1] ou arbitrés (dictés ?) par la Région [2]. L'organisation institutionnelle joue, de ce point de vue, un rôle essentiel²⁷.

Deux formes de tutelle possibles

[3] La première forme de tutelle concerne des politiques sectorielles que l'État central veut mettre en place, mais dont la réalisation se fait de manière décentralisée au niveau régional ou local. Par politiques sectorielles, on entend des politiques publiques menées pour les attributions énumérées à l'Article 13 LCo, comme par exemple la santé, la protection de l'environnement, les affaires sociales, la famille, la jeunesse, les sports et la culture. Édicter des normes de tutelle n'est pas toujours la meilleure manière de mettre en œuvre des politiques sectorielles. On peut sans doute assouplir cette tutelle par des mesures financières incitatives, par des subventions ciblées, par exemple – d'où un lien

.....
27 Si la Constitution fixe que les communes et les Régions sont des collectivités locales, sans distinction ni précision, cela signifie que les deux entités institutionnelles, communes et Régions, sont de même niveau. Dans ce cas, la solution [2] est impossible ; si elle devait être adoptée, cela signifierait de fait que – contrairement aux termes de la Constitution –, on reconnaîtrait une hiérarchie dans les niveaux de décentralisation, la Région étant placée au-dessus de la commune. La solution [2] est cohérente avec une Constitution qui définit des collectivités territoriales décentralisées, comprenant les Régions au niveau intermédiaire, et les communes au niveau institutionnel le plus décentralisé. Une cohérence avec les choix du chapitre 1 est donc indispensable.

qu'il faudra établir entre les objectifs de politique sectorielle (dans le cadre de la répartition des compétences), la nature de la tutelle (influant sur l'organisation institutionnelle liée à l'autonomie budgétaire et décisionnelle des CT), et des mesures incitatives de mise en œuvre (prenant le plus souvent la forme de transferts financiers). On voit bien, avec cet exemple, la nature transversale de la démarche dans les diverses thématiques qui forment les chapitres de cette étude.

[4] Une seconde forme de tutelle, proche de la déconcentration, peut être menée pour des stratégies nationales, plutôt que sectorielles, de développement. Dans ce cas, l'État central dicte les règles du jeu.

Les capacités

S'ajoutent deux problèmes connexes. Avant de déléguer et d'attribuer de pleines compétences, il faut considérer la capacité en ressources humaines nécessaire pour réaliser la planification. Il est probable que les difficultés augmentent avec l'attribution de la responsabilité de planification vers le bas : il sera plus difficile pour la commune que pour la Région de trouver l'expertise souhaitée. Le risque est alors de maintenir la décentralisation dans le format de la déconcentration plutôt que de la dévolution sous prétexte de capacité insuffisante. Mais l'effort de formation managériale n'est pas seulement du côté des collectivités décentralisées. En miroir, passer de la déconcentration à la dévolution, qui est le réel transfert de compétence aux CT, exige une réforme managériale de l'administration centrale. On ne peut pas simplement décréter que des tâches organisées et pilotées précédemment par les ministères en ligne passent désormais dans le périmètre des compétences des CT, sans voir quelles compétences techniques et managériales, quelles adaptations bureaucratiques sont aussi nécessaires dans l'administration centrale.

Le second problème est d'ordre budgétaire – on l'a abordé dans le chapitre précédent, mais il est bon de le rappeler ici, puisque les thématiques proposées dans cette analyse sont, elles aussi, transversales (voir *supra* section 3.5). La plus grande partie des services publics décentralisés demande une infrastructure de production. Ces besoins en investissement font l'objet de programmes et de projets (voir *supra* schéma 13) insérés dans une planification pluriannuelle. Ces programmes devraient prendre en compte non seulement le financement initial de l'équipement, mais aussi les dépenses récurrentes qui en résultent, à savoir le service de la dette s'il y a financement par emprunt, les frais d'entretien du capital de production, ainsi que les dépenses qui seront nécessaires pour l'offre supplémentaire ou nouvelle du service public rendue possible.

Pour résumer les défis de la répartition des compétences, il faut considérer : (i) le passage, tâche par tâche, de la déconcentration à la délégation ou à la dévolution ; (ii) la cohérence avec les choix constitutionnels dans l'organisation institutionnelle des niveaux de décentralisation ; (iii) les capacités managériales et techniques, centrales et territoriales, permettant ce passage ; (iv) les besoins

en financement autant des dépenses récurrentes que des investissements nécessaires à la réalisation de la décentralisation ; et enfin le cas échéant (*v*) les conséquences de la décentralisation de tâches sur d'autres tâches connexes, qui pourraient être touchées.

4.2. Méthode d'analyse

Six thèmes concernent la méthode d'analyse : la classification fonctionnelle, la matrice de décentralisation des compétences, les compétences partagées, la mise en œuvre de la décentralisation des compétences, la mesure de l'autonomie de décision en matière de services publics décentralisés, et enfin la question des capacités et des ressources humaines qu'exige la décentralisation. Ces thèmes serviront de référentiel pour étudier la décentralisation des compétences et les attributions des CT en Tunisie. La classification fonctionnelle : une fois encore, il faut insister sur le fait que sans une déclinaison fonctionnelle claire et explicite dans les budgets et le plan comptable des CT, il est impossible d'analyser, de mettre en œuvre, de piloter et de mesurer la performance décentralisatrice. La décentralisation est un processus, non pas un résultat ; cela prend du temps et n'est jamais définitif. La matrice de décentralisation fournit le cadre d'analyse de ce processus. La répartition des compétences aboutit à des compétences exclusives ou partagées. Mais, pour ces dernières, il importe de préciser le partage et les responsabilités de chaque niveau de gouvernement pour une même fonction. Enfin, il est nécessaire de mesurer et d'évaluer périodiquement les progrès de la décentralisation. Si elle vise à améliorer la part des compétences dévolues, il faut un instrument pour mesurer cette part et les variations dans le temps : l'objectif étant ainsi de pouvoir constater si la dévolution se fait.

La classification fonctionnelle

La question de la classification fonctionnelle, déjà abordée sous l'angle technique dans la section 3.3 du chapitre 3 concernant le budget, est considérée ici du point de vue de la répartition des tâches. Rappelons que cette classification a pour but d'organiser la comptabilité, et les deux documents qui en résultent – budget et comptes –, selon les domaines de compétences et les tâches des CL. Dans un système décimal à trois positions « FFF », cela permet d'organiser 999 centres de charges, correspondant à autant de compétences ou de fractions de compétence.

Le tableau 10 donne un exemple de classification fonctionnelle, tiré de ce qui est utilisé au niveau local et cantonal en Suisse²⁸. Il ne s'agit bien évidemment pas d'imposer une classification fonctionnelle spécifique (bien que celle-ci soit libre d'accès, utilisable immédiatement et mise à jour), mais de donner un référentiel.

La classification fonctionnelle n'a pas simplement une utilité relative à la technique comptable, en organisant les écritures, mais elle est un élément essentiel de la démocratie participative dans la décentralisation. Pour que les citoyens et la société civile puissent participer pleinement à la démocratie locale, toutes les décisions dépensières des CL pour les tâches dévolues, ou les obligations de prestations de services pour les tâches déléguées, et les ressources financières doivent être enfermées de manière explicite et transparente dans deux documents essentiels, les budgets et les comptes (de gestion et d'investissements). C'est la seule manière de permettre la traçabilité des décisions locales, de mesurer l'efficacité des prestations – à savoir leur adéquation aux besoins des résidents –, et de mettre en relation ressources et dépenses : qui finance quoi, quels usages sont faits de leurs impôts ? Si les citoyens veulent participer à la vie publique locale dans sa forme institutionnelle et démocratique, comme le prévoient par exemple les Articles 15 à 23 de l'avant-projet 2015 du Code des collectivités locales (CCL), il faut qu'ils puissent connaître les domaines d'intervention du secteur public local. Si, comme à l'Article 83, les usagers peuvent être interrogés sur la qualité des services qu'ils reçoivent, il faut alors pouvoir identifier lesdits services – ce qui revient à connaître les coûts et les recettes par centre de charges pour chaque service sur lequel portera l'analyse de satisfaction.

28 Le tableau 10 se réfère au Modèle de comptes harmonisés MCH2 2008, état octobre 2017, utilisé au niveau décentralisé par les communes et les cantons suisses, qui reprend et complète le MCH1 1981, lequel a été appliqué avec succès et développé durant presque 30 ans [<http://www.srs-cspp.ch>]. Le MCH2 2008 met à jour, et surtout intègre les exigences comptables du SEC95 (Système européen de comptabilité) et les normes IPSAS (*International Public System Accounting Standards* ou Normes comptables internationales du secteur public <http://www.wipo.int>). Il ne s'agit bien évidemment pas d'imposer une classification fonctionnelle spécifique (bien que celle-ci soit libre d'accès, utilisable immédiatement et mise à jour), mais de donner un référentiel. Voir également *supra* la section 2.3 dans le chapitre 2 : on est ici au niveau FF, avec quelques compléments FFF.

Tableau 10. Exemple de classification fonctionnelle (FFF)

		Fonctions	
0	ADMINISTRATION	5	AFFAIRES SOCIALES
01	Législatif, exécutif	51	Maladie et accidents
011	Législatif	52	Invalidité
012	Exécutif	53	Vieillesse et survivants
02	Services généraux	54	Famille et jeunesse
022	Administration générale	55	Chômage
029	Bâtiments administratifs	56	Construction de logements sociaux
03	Commissions permanentes	57	Aides individuelles, assistance
04	Administration générale		
1	ORDRE PUBLIC	6	TRANSPORTS ET COMMUNICATIONS
11	Sécurité publique	61	Circulation routière
12	Justice	611	Route nationale
14	Protection juridique	612	Routes principales
15	Police du feu	613	Routes cantonales
16	Protection civile	615	Routes communales
		618	Routes privées
		62	Transports publics
2	ENSEIGNEMENT ET FORMATION	63	Trafics autres
21	Scolarité obligatoire	631	Navigation
211	École enfantine	632	Aviation
212	École primaire	64	Télécommunications
213	École secondaire		
215	Transports scolaires	7	ENVIRONNEMENT
217	Bâtiments scolaires	71	Approvisionnement en eau
22	Écoles spécialisées	72	Assainissement des eaux usées
23	Formation professionnelle	73	Ordures ménagères
24	Gymnase, collèges	74	Aménagement
27	Hautes écoles	741	Correction des eaux et endiguements
271	Université	742	Pare-avalanches
272	Hautes écoles pédagogiques (HEP)	75	Protection de la nature
273	Hautes écoles spécialisées (HES)	76	Lutte contre la pollution
29	Administration scolaire	77	Cimetières
		79	Aménagement du territoire
3	CULTE, CULTURE ET LOISIRS	8	ÉCONOMIE
31	Musées	81	Agriculture et vignes
32	Culture	82	Forêts
33	Mass média	83	Chasse et pêche
34	Sports	84	Tourisme
35	Culte, églises	85	Industrie, artisanat et commerce
4	SANTÉ	9	FINANCES ET IMPÔTS
41	Hôpitaux, homes médicalisés	91	Impôts
411	Hôpitaux	93	Péréquation financière
412	Homes pour personnes âgées	94	Quotes-parts aux recettes
412	Hôpitaux psychiatriques	96	Gérance de la fortune et des dettes
42	Soins ambulatoires		
43	Prophylaxie, prévention		
433	Service médical des écoles		
434	Contrôle des denrées alimentaires		

Source : MCH2, Suisse, <http://www.srs-cspsc.ch> > plan comptable

La matrice de décentralisation des compétences

L'objectif de cette partie de l'analyse est de dresser un état des lieux de la décentralisation, institutionnelle et en pratique. Le processus se décompose en trois étapes. Dans un premier temps, il s'agit de remplir les cellules de la matrice 2 en se référant strictement aux textes légaux qui président à la décentralisation. Cela permet de procéder ensuite à une analyse en économie institutionnelle de la cohérence du processus, de vérifier l'absence de confusion sur les mots et descriptifs utilisés, de contrôler l'utilisation des critères de décentralisation et de s'assurer de l'adéquation entre les objectifs énoncés et la démarche institutionnelle préconisée.

Le deuxième temps est celui de la confrontation de la « matrice institutionnelle » ainsi obtenue avec son application sur le terrain. La méthode utilisée est celle de l'interview et de l'analyse des documents, en particulier comptables et statistiques, qui permettent la vérification. On peut alors mesurer la convergence entre les intentions reportées dans la matrice institutionnelle, leur perception par les acteurs de la décentralisation et les réalisations effectives.

Dans un troisième et dernier temps, il s'agit de récolter les données statistiques des dépenses ventilées selon une classification fonctionnelle (voir *supra* chapitre 3, section 3.3), afin de pouvoir mesurer le degré de décentralisation par tâche. Des séries temporelles, si elles sont disponibles, permettent de suivre et d'analyser les développements du processus de décentralisation.

La démarche est illustrée, bien que très schématiquement, par la matrice 2. Cette grille de lecture de la décentralisation repose sur quatre piliers conceptuels.

Matrice 2. Matrice socioéconomique de (dé)centralisation pour la fonction ①

② ↓ Éléments d'analyse Critères de répartition	③ <i>Continuum</i> « local – central » →		Découpage vertical des niveaux institutionnels de gouvernement selon la législation dans le pays examiné (contextualisation)				
	local	...	régional	...	central		
1. Politiques macroéconomiques • ouverture • comportement de passager clandestin • contrainte budgétaire douce <i>vs</i> sévère • financement par emprunt	④						
2. Redistribution • mobilité • éligibilité conditionnelle • garantie d'accès à un service minimal • obligation de fournir un service minimal • péréquation							
3. Allocation • préférences (des utilisateurs) • économie d'échelle • effet de débordement • effet d'encombrement • coûts de décision							
Critères	local	...	régional	...	central		
4. Capacités de gestion, managériales • politiques • institutionnelles • administratives • techniques • capital social (investissements)							
5. Critères sociopolitiques • subsidiarité • préférences (minorités, groupes sociaux-ethniques) • solidarité • information et transparence • démocratie participative • contrôle démocratique • proximité, responsabilité envers les électeurs • contrôle du centre (<i>accountability, line ministries</i>)							
6. Autres critères • lutte contre la pauvreté • coordination et harmonisation fiscales <i>versus</i> compétition fiscale • ...							

Sources : auteurs ; B. Dafflon et T. Madiès (2008), page 37.

① Elle doit prendre en compte chaque fonction séparément, l'une à la suite de l'autre par domaine de la classification fonctionnelle (par exemple : l'enseignement primaire). Elle est répétitive pour chaque fonction « FFF » énumérée dans le tableau 10. L'avantage de cette démarche est (i) de garder le même concept pour chaque tâche, ce qui facilite l'apprentissage de la décentralisation pour les parties prenantes (un conseil national de décentralisation, par exemple), mais (ii) tout en permettant une spécialisation par tâche « FF » ou par secteur de compétence et en relation avec la législation spécifique à cette tâche ou compétence.

② Elle énumère en ligne, dans la première colonne, les éléments d'analyse ou critères de (dé)centralisation. Ce sont tout d'abord les critères économiques, mais pas seulement. La matrice contient un second bloc lié à la capacité managériale des gouvernements locaux qu'implique la décentralisation – en particulier dans les PED et dans les pays qui se lancent dans la décentralisation. On y ajoute un troisième bloc visant à faire ressortir les caractéristiques sociopolitiques, voire démographiques ou historiques qui caractérisent le contexte national particulier dans lequel se déroule l'exercice de (dé)centralisation.

Notons que la liste donnée est indicative et non pas exhaustive, ni exclusive. Il importe avant tout que les parties prenantes à la décentralisation s'accordent sur les critères adéquats à considérer et sur leur définition respective.

③ La prise en compte, dans les colonnes, des niveaux institutionnels de production des biens et services collectifs dans le pays étudié – du territoire le plus petit, la commune en tant que collectivité territoriale, au second échelon gouvernemental, la Région, en passant par les territoires fonctionnels possibles. Comme on le remarque, la matrice part des territoires institutionnels existants. Mais elle n'exclut pas la création de formes ou de niveaux intermédiaires (voir à ce propos, dans le chapitre 2 *supra*, la section 2.4 sur la coopération horizontale).

④ Il s'agit enfin de considérer, pour chaque cellule de la matrice, pour la fonction de référence, et selon chaque critère énuméré d'avance, les avantages et inconvénients de l'attribution à tel niveau de gouvernement. On voit bien, *ab initio*, qu'il y a peu de chance que l'analyse donne un avantage prépondérant pour chaque critère dans la même colonne : il va y avoir des avantages plutôt portés par la centralisation, comme les économies d'échelle, ou la décentralisation, comme des préférences hétérogènes à travers la nation, mais plus homogènes sur une portion du territoire. Il faudra alors pondérer.

La mention, en titre, que la grille de lecture vaut pour une seule fonction (par exemple : l'école primaire obligatoire) implique qu'elle soit renouvelée pour chaque fonction analysée et susceptible de (dé)centralisation. L'idée générale consiste à se placer sur un *continuum*, partant du niveau communal par exemple pour aller vers l'échelon régional, pour constater que la logique d'analyse

n'aboutit pas à une dimension optimale mais à des dimensions par fonction. Ainsi, dans l'exemple suivant, la compétence en matière d'enseignement primaire ne peut être analysée qu'en définissant une fonction de production dont les *inputs* sont le personnel enseignant, les programmes, les bâtiments, etc. Or, évidemment, rien ne nous dit que la compétence concernant ces *inputs* doit être confiée au même échelon de gouvernement... et que l'échelon en question soit le même pour tous les pays. Le cas de l'élaboration des programmes d'enseignement est tout à fait caractéristique : dans un État unitaire et centralisateur, les programmes seront généralement conçus à l'échelon national, alors que dans des sociétés hétérogènes, les administrations locales souhaiteront garder une marge de liberté pour adapter les programmes aux conditions locales en introduisant des langues régionales par exemple.

Dans un système décentralisé, les gouvernements des niveaux inférieurs de la hiérarchie sont mieux à même d'adapter l'offre des BCL à la demande des citoyens, puisqu'ils sont mieux informés sur les préférences individuelles. Pourtant, cet avantage d'information ne se traduit pas forcément par un avantage d'efficacité. Pour satisfaire la demande de leurs administrés, les autorités locales doivent en plus disposer d'une certaine capacité pour organiser la production des BCL. Dans de nombreux cas (surtout dans les pays en transition ou en développement), les gouvernements nationaux refusent de transférer des compétences et des ressources financières aux gouvernements inférieurs, sous prétexte que la capacité organisationnelle de ces dernières est insuffisante, sans qu'ils se donnent la peine de la mesurer au préalable. Mais, même s'ils font tout leur possible pour évaluer la capacité locale, une telle évaluation peut donner des résultats erronés. Si la capacité locale est sous-estimée, cela peut entraîner un blocage du processus de décentralisation, voire le renforcement des tendances centralisatrices. Une surestimation de la capacité locale, pour sa part, n'a pas moins de conséquences négatives : elle conduit le gouvernement central à penser que les autorités locales sont suffisamment riches en ressources pour assumer des tâches au-dessus de leurs compétences réelles, ce qui peut amener à des transferts de responsabilités sans support matériel, organisationnel ou financier provenant du centre. Notons également que le défaut de capacité organisationnelle ou de management, au niveau local ou décentralisé, ne devrait pas être un motif de refus de la décentralisation, mais tout au plus un motif de report pour permettre la mise en place d'une formation adéquate au management local.

La matrice de décentralisation par fonction vise à une démarche, à un processus rassemblant l'ensemble des acteurs de la décentralisation. Elle offre une marche à suivre par un résultat. Pour être cohérente, la démarche doit respecter un processus : participation des acteurs, élimination des comportements stratégiques, appréhension explicite des avantages et des inconvénients. La liste des critères n'est pas exhaustive : l'important est que les critères de référence soient

annoncés avant l'analyse et définis de manière explicite pour être compris et partagés par tous les partenaires à l'analyse et à la négociation. De même, si les formes de collaboration dans le *continuum* « local – central » sont contextualisées à la législation du pays analysé, la liste n'est pas fermée – mais on veillera à ne pas additionner les niveaux, pour des raisons de coût de l'information et de transparence démocratique.

Les responsabilités partagées

Un des grands problèmes de la décentralisation concerne les responsabilités ou compétences « partagées ». Le terme n'est pas clair et mérite d'être explicité, d'autant que cette situation est fréquente et le plus souvent mal résolue. Tout d'abord, ce mot peut recouvrir plusieurs réalités qu'il faudra préciser : le partage concerne-t-il la codécision dans la définition du service à offrir, ou bien la responsabilité mutuelle de la mise en œuvre, la cogestion, ou encore le cofinancement ? Dire d'une fonction – l'enseignement primaire public, par exemple – qu'elle est une responsabilité partagée entre le niveau local et le niveau central – *via* la tutelle du ministère de l'Éducation –, mais sans autre précision, conduit à des situations difficiles et, en fin de compte, conflictuelles. Si la responsabilité est « partagée », chaque niveau de gouvernement peut attendre que l'autre prenne l'initiative, assume la mise en œuvre et le financement. Rien ne se fait ou, au contraire, tout est finalement pris en main par le centre, ce qui aboutit *de facto* à une tâche déconcentrée, ou alors chaque niveau agit de même, créant des doublons et des gaspillages. Pour sortir de cette situation, il convient de considérer la tâche non pas simplement globalement, mais en désagrégeant la fonction de production pour identifier les intrants et en attribuant pour chacun d'eux la responsabilité exclusive à un niveau de gouvernement. On obtient ainsi une responsabilité partagée, non pas brouillonne et indéterminée, mais précisée par intrant.

Tableau 11. Les responsabilités partagées : le cas de l'école primaire publique

Intrants de la fonction de production	Niveau gouvernemental de responsabilité							
	Centre		Collectivités locales					
			District		Région		Commune	
	ministère	gouvernorat	associés	seul	associées	seule	associées	seule
a) formation des enseignants								
b) engagement et conditions contractuelles et salariales des enseignants								
c) programmes scolaires								
d) matériel pédagogique								
e) matériel scolaire								
f) bâtiments scolaires <ul style="list-style-type: none"> • construction • maintenance • conciergerie 								
g) organisation de l'école								
h) transports scolaires								
i) cantine scolaire, repas à l'école								
j) ...								

Source : tableau tiré et traduit de Dafflon (2015).

Le tableau 11 prend l'exemple de l'enseignement primaire obligatoire. Typiquement, dans nombre de pays, on observe l'argument que l'enseignement primaire obligatoire est une compétence « locale », mais le plus souvent sans autre précision. Or, en décomposant la fonction de production « école primaire » dans ses diverses composantes ou intrants, on voit rapidement que cette affirmation n'est pas soutenable, parce que les composantes de la fonction peuvent être attribuées à différents niveaux de gouvernement. L'objectif alors est de déterminer exactement quels éléments de ladite fonction sont dévolus, en responsabilité et en réalisation, à quel niveau de gouvernement. Suivant la même logique d'analyse économique institutionnelle décrite auparavant, la matrice du tableau 11 utilise deux entrées : (i) en colonnes, les niveaux de gouvernement reconnus

institutionnellement, et (ii) en lignes, les intrants de la fonction de production pour une tâche spécifique. Cette manière de procéder permet de reproduire l'analyse pour pratiquement toutes les tâches candidates à la délégation ou à la dévolution. Nous avons ajouté – en plus des niveaux central, régional et local utilisés précédemment –, une ligne intitulée « associé(e)s » pour des groupements de communes ou de régions. Le but est de rappeler que si des CL sont trop « petites » pour certaines tâches attribuées au niveau local, ou s'il y a des économies d'échelle à réaliser, il existe des solutions institutionnelles sous la forme de création de syndicats intercommunaux. Il ne s'agit pas d'ajouter un « étage » à l'organisation institutionnelle décentralisée, mais de rationaliser l'offre de services au niveau local. Il n'est alors pas nécessaire, ni judicieux, de transférer cette responsabilité au niveau de gouvernement immédiatement supérieur.

La fonction de production de l'enseignement obligatoire (au sens strict) peut être représentée par une série de sept composantes, chacune se caractérisant par un degré propre de décentralisation qualifié, soit de délégation, soit de dévolution. Si cette responsabilité est « partagée », elle ne l'est pas globalement : elle devrait être exclusive pour chaque composante – c'est la combinaison des responsabilités exclusives qui permet de dire ensuite que les deux niveaux de gouvernement (ici, central et local) copartagent la responsabilité de la tâche. Cela exige d'eux de mettre en place des processus de codécision et de coordination. Ainsi, le gouvernement central peut conserver dans ses prérogatives la formation des enseignants, pour des raisons à la fois d'unité nationale, de mobilité ultérieure des enseignants et d'homogénéité des cursus, tandis que les autres composantes pourraient être décentralisées. Mais on peut également trouver des arguments tant centripètes que centrifuges pour chacun d'eux, le résultat final et le degré de décentralisation dépendant des pondérations attribuées à chaque argument de la fonction de production. Ainsi, la fonction de production « école » peut être totalement décentralisée, sauf en ce qui concerne le statut professionnel et les salaires des enseignants, maintenus au niveau central et payés par le centre, et ce pour des raisons d'égalité de traitement, de répartition homogène des compétences d'enseignement, ou encore afin d'éviter des comportements stratégiques des CT (les CT les plus aisées pourraient ainsi attirer les enseignants les plus performants par des suppléments salariaux).

Cette démarche analytique permet aussi de faire ressortir les éventuels transferts implicites qui pourraient être liés à l'une ou l'autre fonction. Par transfert implicite, on entend la mise à disposition des CT par le centre de moyens (humains, matériels) qui sont financés par le centre. Cela se traduit par des services en nature, sans trace financière dans les budgets allant aux CT. Dans le tableau 11, les lignes b), d), e) et f) sont potentiellement des domaines de transfert implicites. Pour chaque étude de cas, l'objectif n'est pas de dresser un inventaire complet des transferts implicites, mais de rendre attentive l'autorité budgétaire au fait que les transferts financiers explicites ne couvrent pas toute l'étendue des relations financières verticales entre l'État central et les CT.

Mise en œuvre de la décentralisation des compétences

La présentation de la matrice de décentralisation (matrice 2) et l'exemple des responsabilités partagées dans le domaine de l'école primaire publique (tableau 11) fournit l'occasion de donner une explication initiale sur la mise en œuvre de la décentralisation. Elle consiste à mettre en regard des critères de décentralisation, tirés de la matrice 2, les composantes de la fonction de production, inscrites dans le tableau 11. Dans une forme abrégée, cette démarche est présentée dans le tableau 12 : les cellules grisées de la matrice sont reprises du tableau 11 qui désagrège la fonction de production de l'école primaire publique ; les cellules encadrées par des lignes pointillées reprennent quelques critères d'analyse présentés dans la matrice 2. Ainsi, il est procédé comme suit :

Matrice 3. Exemple de mise en œuvre de la matrice de décentralisation

Attribution des responsabilités : niveau de gouvernement	Formation des enseignants								Salaire et statut professionnel des enseignants	Autres composantes de la fonction de production = Colonnes suivantes du tableau 11
1	2								3	4, 5, 6, 7, 8, 9, 10
Central										
Régional										
Groupement de communes										
Local										
	Mobilité Préférences Respect de minorités Économie d'échelle Effets de débordement Redevabilité Autres...									
	Critères d'analyse choisis pour cette fonction, tirés de la matrice 2									

Source : auteurs.

Tout d'abord, il est de première importance que toutes les parties prenantes à la décentralisation soient associées, dès le départ, au projet de décentralisation et à la discussion devant aboutir à des solutions praticables. En d'autres termes, l'exercice présenté dans la matrice 3 n'est pas l'apanage du seul ministère en

charge du dossier (en l'occurrence, le ministère de l'Éducation), mais doit associer les représentants des CT qui seront chargées en partie de la mise en œuvre de cette tâche. Ensuite, les partenaires organisés en table ronde de décentralisation doivent à la fois choisir les critères d'analyse pour cette fonction particulière et se mettre d'accord sur leur signification. Ces critères sont les mêmes pour toutes les composantes de la fonction analysée (ici, dans les colonnes 2 à 8). Une fois les critères arrêtés, on peut procéder à l'analyse en examinant quel niveau de gouvernement est le mieux apte à se voir attribuer la responsabilité de chaque composante.

Dans la matrice 3, on a pris, pour exemple, six critères (mobilité, préférence, respect de minorités, économie d'échelle, effets de débordement et redevabilité), mais d'autres critères sont bien évidemment possibles dans les choix de la table ronde de discussion. L'important est qu'ils soient énoncés explicitement et précisés dans leur contenu et leur compréhension par tous les partenaires à la discussion. Les six critères sont appliqués à la composante « Formation des enseignants ». Si les avantages et les inconvénients sont distribués sur plusieurs lignes (central, régional, local), il faut alors pondérer et procéder à des arbitrages pour finalement attribuer à un seul niveau la responsabilité. L'exercice est répété pour chaque composante. On aboutit finalement à un partage des compétences, chaque niveau de gouvernement se voyant attribuer une(des) composante(s) de la fonction de production, si possible de manière exclusive. On sait alors qui fait quoi et quels sont les responsabilités partagées.

Autonomie budgétaire et souveraineté décisionnelle

L'exemple précédent permet de préciser dans le budget décentralisé la distinction entre la mesure de la *décentralisation budgétaire* et celle de l'*autonomie budgétaire* ou *souveraineté décisionnelle* des CT. En matière de dépenses, la mesure de décentralisation budgétaire revient à établir la proportion des dépenses totales ou par fonction de chaque niveau de gouvernement par rapport aux dépenses publiques agrégées de tous les échelons gouvernementaux.

Ainsi, le rapport :

$$\left[\frac{\text{dépenses des communes}}{\text{dépenses totales du secteur public}} \times 100 \right] = \text{décentralisation budgétaire}$$

représentant la part des dépenses de l'ensemble des communes dans le secteur public total (centre, régions et communes), donne la mesure en pourcentage de la décentralisation budgétaire.

En revanche, l'autonomie budgétaire des CT en matière de dépenses, ne concerne que la part de leurs dépenses qu'elles maîtrisent et sur lesquelles elles ont un pouvoir de décision. Leur souveraineté décisionnelle se mesure par la proportion des fonctions propres, dévolues, qu'elles exercent par rapport aux

fonctions déléguées. Soit dans le schéma 11 du chapitre 3 consacré au budget décentralisé²⁹ :

$$\text{autonomie budgétaire} = \frac{[1]+[3] \text{ en partie}}{[4]+[3] \text{ en solde}} = \frac{\text{BCL} + \text{tâches spécifiques dévolues}}{\text{tâches déléguées}}$$

On peut ainsi être en présence d'une forte décentralisation des dépenses, en ce sens que la part des budgets locaux dans le budget public total (État central + CT) va en augmentant. Mais il se peut très bien que les dépenses faites au niveau local suivent des normes et standards fixés par les ministères centraux. Les CT deviennent des exécutants dans une relation principal-agent sans décider pour autant des politiques qu'elles entendent mener (la section suivante traitera par analogie la distinction entre souveraineté fiscale et autonomie financière).

En distinguant la décentralisation budgétaire de la souveraineté décisionnelle, l'analyse procède en deux étapes. La première étape consisterait en une évaluation, parfois même assez sommaire à cause de lacunes statistiques, de la part des dépenses locales sur laquelle les CT des PED ont une marge de manœuvre. La seconde étape, idéale et de loin non encore réalisée (même dans les économies avancées), reviendrait à préciser, selon les tâches, les compétences résiduelles qui appartiennent réellement aux CT, en évaluant la densité légale normative qui leur impose des obligations.

Les capacités organisationnelles

Dans un système décentralisé, les CT sont mieux à même d'adapter l'offre des biens et services collectifs locaux (BCL pour biens collectifs locaux) à la demande des citoyens, puisqu'ils sont mieux informés sur les préférences individuelles des résidents. Pourtant, cet avantage d'informations ne se traduit pas forcément par un avantage d'efficacité. Pour satisfaire la demande de leurs administrés, les autorités locales doivent en plus disposer d'une certaine capacité professionnelle, technique et managériale pour organiser la production des BCL. La délégation et la dévolution impliquent le transfert de responsabilités et de budgets significatifs aux autorités intermédiaires et locales, ce qui nécessite une mesure adéquate de la capacité organisationnelle à ces niveaux de gouvernement. Mais l'estimation correcte de la capacité est une entreprise difficile. Weist et Kerr (2002) présentent un bref survol des problèmes courants liés à la mesure. L'importance de l'évaluation de la capacité locale devient évidente, quand on en vient à trouver l'équilibre délicat entre déconcentration et décentralisation. Les gains potentiellement engendrés par une décentralisation (en termes d'une meilleure adéquation de l'offre à la demande) ne peuvent être réalisés que si les

.....

29 On n'a pas tenu compte ici des dépenses liées au patrimoine financier qui devraient être couvertes par les revenus de ce patrimoine, soit [2] et [B] dans le schéma 11.

autorités intermédiaires et locales ont la capacité nécessaire pour organiser la collectivité locale, et partant produire les BCL.

Dans de nombreux cas (surtout dans les pays en transition ou en développement), les gouvernements nationaux refusent de transférer des compétences et des ressources financières aux gouvernements inférieurs, sous prétexte que la capacité organisationnelle de ces dernières est insuffisante, sans qu'ils se donnent la peine de la mesurer au préalable. Mais, même s'ils font tout leur possible pour évaluer la capacité locale, une telle évaluation peut donner des résultats erronés. Si la capacité locale est sous-estimée, cela peut entraîner un blocage du processus de décentralisation, voire le renforcement des tendances centralisatrices. Une surestimation de la capacité, pour sa part, n'a pas moins de conséquences négatives : elle conduit le gouvernement central à penser que les autorités locales sont suffisamment riches en ressources pour assumer des tâches au-dessus de leurs compétences réelles, ce qui peut amener à des transferts de responsabilités sans support matériel, organisationnel ou financier provenant du centre.

Plusieurs approches tentent de définir le contenu de cette capacité. Si la plupart des théories se focalisent sur la capacité de l'État fédéral/national, Wallis et Dollery (2002) montrent que celles-ci sont applicables également aux niveaux intermédiaire et local. L'encadré 3 mentionne quelques exemples de classement.

Encadré 3

Les capacités organisationnelles des gouvernements

GRINDLE (1996)	POLIDANO (2000)	WEIST (2003)
<ul style="list-style-type: none">• Capacité politique• Capacité institutionnelle• Capacité administrative• Capacité technique : ressources humaines, formation initiale, mise à niveau en cours d'emploi	<ul style="list-style-type: none">• Capacité politique• Autorité de mise en œuvre• Efficacité opérationnelle	<ul style="list-style-type: none">• Organisation• Planning• Personnel• Infrastructures• Ressources• Régulation
<p>WALLIS et DOLLERY (2002)</p> <p>+ Capital social</p>		

Source : auteurs.

On se bornera, dans le cadre de ce chapitre, d'illustrer par des exemples (la liste n'est de loin pas exhaustive) quelques critères de l'encadré 3 en référence aux CT :

- la *capacité politique* est la capacité de chaque membre d'une autorité exécutive communale d'informer et d'être à l'écoute des citoyens, de savoir se comporter en assemblée communale, etc. ;

- la *capacité institutionnelle* correspond à la compréhension des règles de droit régissant l'organisation de la commune, ainsi qu'à la compréhension des interrelations politiques ;
- la *capacité administrative* correspond à la maîtrise de l'outil bureaucratique d'organisation communale : gestion des ressources en personnel, maîtrise des mécanismes budgétaires et comptables, connaissance des lois et des règlements – ou, en tout cas, savoir déléguer et rassembler l'expertise nécessaire, si l'exécutif n'est pas lui-même un spécialiste ;
- la *capacité technique* et l'efficacité opérationnelle concernent avant tout la mise en œuvre des BCL – compréhension de la demande, maîtrise de l'offre et de la fonction de production, ou maîtrise d'une production déléguée.

Avec cette approche, on a trois types de capacité à examiner :

- (a) les capacités politiques et institutionnelles ;
- (b) les capacités administratives générales d'organisation de l'administration communale (comptable, secrétaire, contrôle des habitants, par exemple) ;
- (c) les capacités techniques, reliées à une tâche spécifique (enseignant, ingénieur, géomètre, concierge, personnel technique).

On se rend bien compte ici que la formation de ces trois catégories de capacité ne sont pas identiques dans leur contenu et dans le temps. Les capacités de type (a) doivent être reproduites à la suite de chaque élection : les élus doivent apprendre leur nouveau métier. Les capacités administratives (b) relèvent de la formation des fonctionnaires territoriaux, et peuvent être généralisées ; elles doivent être acquises pour servir sur le long terme, si l'on admet la stabilité de l'emploi et sa dépolitisation. Les capacités techniques (c) spécialisées, quant à elles, ne peuvent être traitées généralement, mais par fonction, au fur et à mesure des délégations ou dévolutions de tâches et de ressources, selon les spécificités de chacune. Mais on peut également envisager de les externaliser, dans la mesure toutefois où l'économie privée est en situation de fournir ces capacités tout en évitant des monopoles ou duopoles privés.

D'autres auteurs (Wallis et Dollery, 2002) préconisent la reconnaissance du *capital social* comme élément supplémentaire constitutif de la capacité d'un gouvernement local. En d'autres termes, les capacités mentionnées dans l'encadré 3 sont des capacités « internes » : innées, acquises ou perfectionnées en cours d'emploi ou de fonction, mais seules elles ne suffisent pas. Selon le raisonnement de Wallis et Dollery, la performance des autorités locales dépend aussi des réseaux de contact dont ils disposent (relations avec des citoyens, OSC – organisations de la société civile, entreprises privées, communes voisines, autorités régionales, gouvernement central, etc.). À côté des réseaux de contact, le capital social comprend aussi des normes de réciprocité et de confiance envers l'environnement social. L'ensemble de ces éléments permettent de réduire les coûts de transaction liés au fonctionnement du gouvernement local.

4.3. Les compétences décentralisées en Tunisie

Les compétences décentralisées sont énumérées principalement dans deux textes essentiels. La *loi 89-11 du 4 février 1989 relative aux conseils régionaux* contient quelques attributions dans l'Article 2 (pour les conseils régionaux, comme collectivité décentralisée) et l'Article 49 pour les zones non érigées en communes (puisque, comme nous l'avons vu au chapitre 1, ce sont les conseils régionaux qui remplacent alors les institutions communales). La *loi 2006-48 organique des communes*, quant à elle, énumère plus longuement les attributions des communes. Les deux lois servent de référence dans cette section, laquelle analyse successivement les compétences des conseils régionaux, des conseils ruraux et des communes. On a ajouté *in fine* un inventaire des politiques publiques actuellement entre les mains d'agences ou d'organismes publics nationaux qui ont la responsabilité globale de tâches, qui pourraient en partie relever des compétences communales.

Les compétences des conseils régionaux

Rappelons, comme cela a été mentionné dans le chapitre 1 portant sur l'organisation institutionnelle de la Tunisie, que la Région est à la fois un gouvernorat, autorité déconcentrée, et une collectivité publique territoriale (Article 1). Cette « double casquette » influence la manière avec laquelle les Régions exercent leurs attributions. Ainsi, le conseil régional peut être appelé à gérer les affaires du gouvernorat – comme fonction déconcentrée (par exemple, à l'Article 4 : « chargé de la gestion du patrimoine du gouvernorat », ainsi que les Articles 51 à 56 sur « la gestion des services publics du gouvernorat »).

L'Article 2 de la loi 89-11 relative aux conseils régionaux mentionne quatre domaines de compétences décentralisées au niveau des Régions, que le tableau 12 répartit entre responsabilité et mise en application :

- le plan régional de développement (PRD, chiffre 1) ;
- les plans d'aménagement (PA) du territoire hors des périmètres communaux (chiffre 2) (PAL – plan d'aménagement local, PAR – plan d'aménagement régional) ;
- l'examen du plan directeur du gouvernorat (chiffre 2) ;
- les programmes et projets à réaliser (chiffres 3, 4, 5 et 6) ;
- la coopération entre les communes de la Région (chiffre 7).

Vue dans l'espace matriciel du tableau 12, l'articulation des compétences est instructive. La Région élabore son plan de développement (PRD), mais celui-ci est cadré par le PNDES – Plan national de développement économique et social (Article 2, chiffre 1). Toutefois, la loi 89-11 ne précise pas le contenu du plan de développement, alors que ce dernier nécessite des compétences propres pour

être réalisé. Or, la loi 89-11 n'attribue pas d'autres compétences aux Régions – contrairement à la loi organique sur les communes, comme nous le verrons plus loin. La question dès lors est de savoir si l'on est dans la simple déclaration d'intention sans contenu réel, ou alors quelles sont les tâches régionales pouvant être intégrées par la Région dans son plan de développement économique et social ?

Le deuxième domaine de compétences attribuées au conseil régional est l'élaboration des plans d'aménagement (PA) du territoire hors des périmètres communaux, et l'examen du plan directeur d'urbanisme du gouvernorat (Article 2, chiffre 2). Les mots utilisés ici posent problème. Dans la logique de la décentralisation, si tout le territoire d'une Région est découpé en communes, l'ensemble des communes occupent alors toute la Région ; de là, l'attribution du conseil régional tombe, puisque les périmètres communaux couvrent l'intégralité dudit territoire. Dans la mesure où les communes ont la compétence de décider leur plan d'aménagement local ou PAL (voir tableau 13), et la Région a décidé l'aménagement des territoires hors périmètres des communes, l'espace territorial est donc couvert. On est ainsi face à un problème de coordination verticale : que reste-t-il alors pour l'examen du plan directeur d'urbanisme régional ?

Quel est son contenu ? Les Régions ont-elles des attributions propres en matière de PA et, dans ce cas, comment s'établit la limite entre le PA local et le PA régional ? Qui arbitre en cas de divergence d'objectifs entre l'un et l'autre ? Ou bien est-ce simplement une disposition supplétive signifiant que le conseil régional établit le PA pour les zones non érigées en communes, ce que semble impliquer les Articles 28 et 29 de la loi 89-11 (qui accordent au président du conseil régional des compétences de décisions relatives au PA « en dehors des limites municipales » ou « dans les zones non municipales »). Finalement, comment se fait la coordination entre les PAL des territoires hors communes et les PAL des communes : est-ce que l'Article 2, chiffre 7 est applicable, alors qu'il mentionne plutôt la coordination des « projets » locaux, ce qui n'est pas identique ? La troisième compétence des Régions consiste à arrêter et à veiller à l'exécution de leurs programmes régionaux de développement. Le conseil régional décide les programmes qui lui permettent de réaliser le plan ; pour cela, il dispose d'un budget d'équipement (Article 3). Mais il doit en même temps veiller à la réalisation des projets régionaux arrêtés par les départements ministériels intéressés – planification sectorielle au sens défini précédemment dans la matrice 1. On a donc, au moins indirectement, une mainmise nationale tant en termes de planification que de projets.

Tableau 12. Responsabilités de la Région (loi 89-11 du 4 février 1989)

Mise en application	Responsabilités			
	Commune	Région	sectorielle	nationale
Locale		<i>Article 2 2)</i> Élaboration du PA du territoire hors des périmètres communaux		
Régionale		<i>Article 2 1)</i> Élaboration du PRD*		<i>Article 2 1)</i> * Qui doit s'intégrer dans le cadre du PNDES – Plan national de développement économique et social ?
		<i>Article 2 2)</i> Examen du plan directeur d'urbanisme du gouvernorat		
	<i>Article 2 6)</i> Coordination entre les programmes régionaux et les programmes des communes du gouvernorat	<i>Article 2 4)</i> Arrêter les différents programmes régionaux de développement et veiller à leur exécution	<i>Article 2 5)</i> Veiller à la réalisation des programmes régionaux arrêtés par les départements ministériels intéressés	<i>Article 2 3)</i> Donner son avis sur les programmes et projets de l'État <i>Article 2 6)</i> Coordination entre les programmes régionaux et les programmes nationaux qui intéressent le gouvernorat
	<i>Article 2 7)</i> Développer la coopération entre les communes et veiller à la réalisation de projets entre elles			

Source : auteurs (reprise de la matrice 1 contextualisée à la région tunisienne, selon la loi organique 89-11 du 4 février 1989 relative aux conseils régionaux).

Cette compétence s'étend aussi à la coordination entre les programmes nationaux, régionaux et communaux. Mais on comprend bien ici que l'on est en phase de réalisation (« les programmes », si on les entend tels qu'ils sont définis aux Articles 10 et 11 de la loi organique 2007-65 du budget des collectivités locales – voir chapitre 2, section 2.3), et que la marge de manœuvre des Régions

est réduite parce que contrainte par les limites de la planification déconcentrée qui cadre les programmes – limites qu’elles doivent respecter. Se pose ici avec acuité la question de la hiérarchie institutionnelle des niveaux de gouvernement telle que décrite dans la section 3.1 : la coordination avec les plans locaux, donc les communes, est-elle négociée (ce qui correspond à la solution [1]) ou subordonnée (solution [2]) dans la matrice 1 ?

La quatrième fonction est de développer la coopération entre les communes et de veiller à la réalisation des projets communs entre elles. Cette disposition ne précise pas s’il s’agit de projets concernant l’ensemble des communes d’une Région, ou bien s’il s’agit de collaboration intercommunale limitée à un sous-ensemble de communes appartenant à la Région. Et que veut dire « veiller à la réalisation » ? Si donc les communes ont la charge de réaliser, cela donne-t-il ici au verbe « veiller » le sens de coordonner, d’inciter, d’encourager, ou bien d’exiger et de surveiller ? Se pose alors la question des moyens à disposition pour ce faire : moyens financiers, tutelles, blocage des projets non pertinents ? Se pose également la question de l’organisation de cette coopération : on a vu dans le chapitre 2 (schéma 8) que la loi 2006-48 supprime les formes usuelles de collaboration intercommunale, comme l’association de communes ou le syndicat intercommunal, pour ne laisser place qu’à la convention ou la concession. Or, dans leur définition, ces deux formes de coopération échappent à la dimension régionale. Comment cette coopération est-elle alors organisée ?

Les compétences des conseils ruraux

La loi 89-11 mentionne les attributions des conseils ruraux dans les zones non érigées en communes : ceux-ci sont consultés pour les questions qui intéressent leur zone, et soumettent à leur conseil régional les préoccupations de leur résidents, si possible avec des propositions de solutions. Mais la seule tâche définie nommément à l’Article 49 est la participation à la réalisation des programmes concernant la propreté et l’hygiène dans leur zone.

Les compétences des communes

Ni la Constitution du 1^{er} juin 1959, désormais suspendue, ni la mini-Constitution de 2011 ne donnent une liste des compétences déléguées ou dévolues aux communes. C’est la loi 2006-48 du 17 juillet 2006 modifiant et complétant la loi organique des communes 75-33 qui fournit les informations. Signalons également qu’aucun de ces trois documents ne donnent des critères de répartition des compétences du gouvernement central vers les CT. Il faut dès lors, à ce stade de l’étude, se limiter à une analyse du texte et à sa cohérence. La loi 2006-48 sert de référence. Le tableau 13 récapitule les compétences des communes dans la loi organique 2006-48. La loi organique ne contient pas de dispositions explicitant les tâches attribuées aux communes. Deux articles seulement sont clairs,

à savoir : l'Article 118 précise que « *le service de voirie et des travaux communaux comprend :...* », suivi d'une énumération d'onze tirets ; l'Article 119 prescrit que « *chaque commune a un plan d'aménagement* ». On peut déduire de ces responsabilités que les communes non seulement exécutent, mais aussi décident leur PAL.

Toutes les autres compétences énumérées dans le tableau 13 sont évoquées de manière très disparate et distribuées à travers la loi, ce qui n'est pas sans poser de gros problèmes de lecture et d'interprétation méritant explication. La « matrice » du tableau 4-9 est organisée comme suit :

- La nomenclature budgétaire tunisienne ne comprenant pas de classification fonctionnelle (voir section 3.3 du chapitre 3), nous avons utilisé la déclinaison de l'Article 13 de la LCo relatif aux huit commissions permanentes de la commune, désignée par [1] à [8] dans le tableau 13. Pour faciliter l'analyse, nous avons découpé les doubles fonctions apparaissant dans les titres des commissions. L'hypothèse que nous avons faite est que, s'il existe des commissions permanentes, elles doivent traiter en priorité des compétences décisionnelles et d'exécution attribuées à la commune. D'où la première colonne.
- La LCo contient un chapitre VI concernant le conseil municipal des enfants, introduit par la loi organique 2006-48. Selon l'Article 50 de la LCo, le conseil des enfants institue également quatre commissions permanentes, dont trois commissions concernent des tâches, et une dernière commission l'information, la sensibilisation et les relations avec les conseils municipaux des enfants. Nous avons indiqué ces trois tâches dans la deuxième colonne, mais en les redistribuant selon la nomenclature de la colonne 1. Première constatation, les termes ne coïncident pas toujours : par exemple, la fonction « Loisirs » est une préoccupation d'une commission du conseil des enfants, qui n'a pas son équivalent au niveau de l'autorité communale – sauf à admettre une certaine connexité entre les termes « jeunesse » et « loisirs ».
- Les responsabilités et les tâches communales n'étant pas énumérées explicitement, nous les avons répertoriées par inférence et déduction des Articles organisant la commune. C'est pourquoi, dans la troisième colonne, nous indiquons l'Article source. Nous avons gardé, autant que possible, les expressions utilisées dans la version française de la loi 2006-48. Ainsi, l'Article 81, qui pourtant concerne les règlements communaux et non pas des travaux communaux, a servi de manière essentielle comme base dérivée du listage des responsabilités communales. En effet, l'alinéa 1 indique que « Les règlements communaux ont pour objet..., et ils portent notamment sur :... ». Suit une énumération en sept points de domaines sur lesquels la commune doit veiller à « [...] assurer la tranquillité, la salubrité publique et la sauvegarde d'un cadre de vie sain qui permet l'intégration adéquate du citoyen dans son

environnement ». Les actions communales énumérées sous les chiffres 1 à 7 de cet Article pour atteindre ces buts ont été considérées comme des responsabilités attribuées (dévolution) à la commune. Elles sont signalées comme telles dans le tableau 13.

- On notera que nous n'avons pas trouvé d'inférence dans la loi pour des tâches qui relèveraient des commissions 7 « Coopération et relations extérieures » et 8 « Action volontariste » (cette dernière commission ayant été introduite par texte modificatif du 17 juillet 2006 dans la loi 2006-48).
- On a laissé à dessein les doublons pour éviter d'oublier une tâche : ainsi, sous la fonction [1] « Affaires administratives », on retrouve en inférence à l'Article 110 la maison communale, et à l'Article 118, la construction, l'entretien et la réparation des bâtiments communaux tels que les dispensaires, les maisons de jeunes, les théâtres, les maisons communales... et autres établissements.
- Enfin, on n'a pas trouvé d'attribution à une commission pour les tâches énumérées dans l'Article 81 – alinéa 6), qui relève de la police et de l'ordre public, ainsi que dans l'Article 105 – alinéa 2). Le détail de ce dernier Article est important du point de vue du contenu et surtout de sa portée envisagée sur le plan de l'économie politique : « *Font partie du domaine public communal : [...] chiffre 2) les parcelles appartenant à la commune et qui supportent des ouvrages de distribution d'eau, de gaz, d'électricité ou d'assainissement, ou d'autres ouvrages d'intérêt public, chaque fois que la charge aurait été remise à la commune...* ».

Cet énoncé pose quatre problèmes : (i) la définition du domaine de la commune, entre public et privé ; (ii) le droit de propriété ; (iii) le concept de service public ; (iv) la pertinence d'une nomenclature plus précise. Ces quatre points sont repris dans la section conclusive portant sur les questions ouvertes, car leur analyse est exemplaire de difficultés conceptuelles rencontrées à plusieurs endroits dans l'énumération des tâches et, de ce point de vue, dépasse la simple question traitée sous ce chiffre 2).

Tableau 13. Les compétences des communes dans la loi organique 2006-48

Article 13 de la LCo	Article 50	Article	Compétences
[1] Affaires administratives		74	comptabilité, personnel communal, conservation des archives
		77	officier de l'état civil
		96 à 103	gestion du personnel communal
		110	le domaine privé de la commune comprend : 1) les biens affectés à un service public (maison communale...)
		118	construction, entretien et réparation des bâtiments communaux tels que [...] les maisons communales et autres établissements communaux
[1] Affaires financières		25 9)	participation au capital d'entreprises industrielles ou commerciales qui gèrent des services publics ou qui sont d'intérêt local ou régional
		75 121	emprunt, passation de marchés
		110	le domaine privé de la commune comprend : 1) [...] 2) les biens patrimoniaux
[2] Travaux		81 1) 118	nettoiemnt des artères, places et voies publiques nettoiemnt et arrosage des voies et places publiques
		81 1) 118	éclairage éclairage des voies et places publiques et des établissements communaux
		81 1)	enlèvement des obstacles, démolition ou réparation des édifices menaçant ruine, interdiction d'exposer aux fenêtres et autres parties des immeubles d'objets qui pourraient chuter
		105 1)	construction et entretien des boulevards [...] routes, à l'exception des routes nationales et régionales dont la construction et l'entretien sont à la charge de l'État
		118	construction, entretien, réparation des chaussées et trottoirs
		105 1) 118	construction et entretien des [...] places, jardins publics construction, entretien et réparation [...] des parcs, plantations, jardins, squares et de leurs accessoires et dépendances [...] des places publiques aménagement des jardins, vues, espaces verts, embellissement des entrées des villes
[2] Aménagement urbain		25 7)	classement (déclassement, reclassement) du domaine communal : rues, places publiques, espaces verts et autres ; alignement des routes publiques communales dans le respect du PAL
		81 1)	contrôle des bâtiments privés : état de ruine, insalubrité, dangers de chute
		107 et 108	les rues et routes incorporées dans le domaine communal sont classées en voiries urbaines et voiries vicinales voirie urbaine : desserte à l'intérieur des agglomérations voirie vicinale : liaison entre les agglomérations d'une même commune
		118	tout ce qui concerne l'exécution du plan d'aménagement, les alignements, les constructions particulières et bâtiments menaçant ruine
		119	PAL conforme aux dispositions du Code de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme

Article 13 de la LCo	Article 50	Article	Compétences
[3] Santé et hygiène	[A] Hygiène	81 3)	transport, inhumation, exhumation des personnes décédées, cimetières
		81 4)	salubrité des comestibles exposés à la vente
		81 5)	épidémie, épizootie : prévention, interventions, secours
		110	le domaine privé de la commune comprend : 1) les biens affectés à un service public (cimetières...)...
		118	construction, entretien et réparation des bâtiments communaux tels que [...] les cimetières...
[3] Protection de l'environnement	[A] Propreté et protection de l'environnement	81 1)	interdiction de produire des exhalations nuisibles à la santé
		81 2)	prévenir les atteintes à la tranquillité publique pollution engendrée par les établissements industriels, professionnels et commerciaux
		81 5)	incendies : prévention, interventions, secours
			inondations: prévention, interventions, secours
		118	enlèvement de tout phénomène et origine de la pollution de la voie publique
		118	ramassage, tri, traitement, enlèvement, enterrement des ordures et dépotoirs contrôlés
118	travaux d'assainissement de toute nature application de la réglementation relative aux établissements dangereux, incommodes ou insalubres		
[4] Affaires économiques		81 4)	contrôle des poids et mesures sur les marchés
		110	le domaine privé de la commune comprend : 1) les biens affectés à un service public (marchés...)...
		118	construction, entretien et réparation des bâtiments communaux tels que [...] les kiosques...
[5] Affaires sociales	[C] Solidarité et entraide	118	construction, entretien et réparation des bâtiments communaux tels que [...] les dispensaires...
[5] Famille		118	construction, entretien et réparation des bâtiments communaux tels que les jardins d'enfants...
[6] Jeunesse	[B] Loisirs	118	construction, entretien et réparation des bâtiments communaux tels que [...] les maisons de jeunes...
[6] Sports	[B] Sports		
[6] Culture	[B] Culture	81 7)	préservation de l'esthétique urbaine des artères, places, routes et espaces privés et publics, dans le respect des spécificités urbaines, architecturales, historiques et environnementales de la municipalité
		118	construction, entretien et réparation des bâtiments communaux tels que [...] les clubs culturels, les théâtres...

Article 13 de la LCo	Article 50	Article	Compétences
[7] Coopération			
[7] Relations extérieures			
[8] Action volontariste		81 6)	prévenir la divagation des animaux malfaisants ou féroces ; empêcher la divagation des troupeaux d'animaux dans les zones d'habitation
		105 2)	ouvrages de distribution d'eau, de gaz, d'électricité ou d'assainissement, autres ouvrages d'intérêt public

Source : auteurs (à partir de la loi organique des communes 2006-48).

4.4. Agences et autres organismes publics

On a vu dans le chapitre 2 sur l'architecture institutionnelle (voir schéma 8) que les communes peuvent externaliser la production de certains services publics par concession, à des régies, à des sociétés commerciales ou encore à des entreprises publiques, en référence aux Articles 130, 136 et 137 de la loi organique 2006-48 relative aux communes. L'externalisation vers des organismes publics indépendants, voire sous des formes spécifiques de partenariat public-privé (PPP), a de fait pris une orientation particulière et une importance cruciale en Tunisie, puisque ce sont de grandes agences nationales ou organismes publics qui fournissent ces prestations, pratiquement de la phase de planification à celle de la réalisation des infrastructures et de leur exploitation. Or, très souvent une partie des tâches assumées par ces institutions entre dans le champ des compétences qui pourraient être dévolues ou déléguées aux CT. On notera également que ces activités externalisées peuvent être fortement rémunératrices ou bien être surtaxées (à l'instar de ce qui vaut pour les millimes³⁰ sur l'électricité dans le fonds de coopération récemment institué). Leur externalisation prive dès lors les CT de ressources potentielles. La pertinence de l'externalisation de ces activités hors périmètre communal ou régional devrait être questionnée dans le cadre de l'examen de la répartition des compétences. Sans prétendre à l'exhaustivité, la liste qui va suivre énumère les domaines et les institutions concernés.

L'Agence foncière pour l'habitat

L'Agence foncière pour l'habitat (AFH) est une entreprise publique, dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Elle est chargée de produire des lotissements aménagés et de contribuer à la création d'un environnement

.....
30 Le millime est un terme qui désigne la millièmes fraction de certaines monnaies, dont le dinar tunisien ainsi subdivisé en millimes.

urbain sain et harmonieux. Elle contribue à mettre en œuvre les orientations nationales en matière d'habitat et d'urbanisme, et à créer les conditions les plus favorables pour améliorer l'état du secteur du logement et favoriser l'essor des activités économiques qui lui sont directement ou indirectement rattachées.

L'Agence de réhabilitation et de rénovation urbaine

Créée le 1^{er} août 1981 par la loi 81-69, l'Agence de réhabilitation et de rénovation urbaine (ARRU) s'est vu confier par les pouvoirs publics le rôle d'opérateur public de la réhabilitation et de la rénovation urbaine en Tunisie sous la tutelle du ministère de l'Équipement, pour le compte des collectivités publiques locales. En tant que maître d'ouvrage délégué, l'ARRU lutte depuis 30 ans contre l'exclusion des quartiers populaires du développement urbain durable. Elle réalise également des opérations de promotion immobilière dans le but d'équilibrer ses comptes et d'améliorer ses propres ressources.

Électricité et gaz

La Société tunisienne de l'électricité et du gaz (STEG) est une société tunisienne de droit public à caractère non administratif. Créée en 1962, elle a pour mission la production et la distribution de l'électricité et du gaz naturel sur le territoire tunisien. Elle intervient au niveau local par des travaux de généralisation de l'électrification et de l'éclairage public.

Protection de l'environnement

L'Agence nationale de protection de l'environnement (ANPE) est un établissement public, créé par la loi 88-91 du 2 août 1988. Ses missions sont les suivantes : participer à l'élaboration de la politique générale du gouvernement en matière de lutte contre la pollution et de protection de l'environnement, et à sa mise en œuvre par des actions spécifiques et sectorielles, ainsi que par des actions globales s'inscrivant dans le cadre du Plan national de développement. Elle propose aux autorités compétentes toute mesure revêtant un caractère général ou particulier et destinée à assurer la mise en œuvre de la politique de l'État en matière de lutte contre la pollution et de protection de l'environnement. Il s'agit notamment des mesures tendant à assurer la préservation de l'environnement et à renforcer les mécanismes qui y conduisent, et en général à proposer les mesures de prévention des risques et des catastrophes naturelles ou industrielles. Ses autres activités concernent : *(i)* la lutte contre toutes les sources de pollution et de nuisance et contre toutes les formes de dégradation de l'environnement ; *(ii)* l'instruction des dossiers d'agrément des investissements dans tout projet visant à concourir à la lutte contre la pollution et à la protection de l'environnement ; *(iii)* le contrôle et le suivi des rejets polluants et des installations de traitement desdits rejets ; *(iv)* le suivi, en collaboration avec les autres départements, de l'évolution des recherches de nature scientifique, technique

ou économique intéressant l'environnement ; (v) la promotion de toute action de formation, d'éducation, d'étude et de recherche en matière de lutte contre la pollution et de protection de l'environnement.

Eau potable

La Société nationale d'exploitation et de distribution des eaux (SONEDE) est une société tunisienne de droit public à caractère non administratif, qui assure la fourniture en eau potable sur tout le territoire tunisien. Créée par la loi 68-22 du 2 juillet 1968, elle est placée sous la tutelle du ministère de l'Agriculture. Sa mission principale est la production et la distribution d'eau potable sur l'ensemble du territoire tunisien. Elle est ainsi chargée de l'exploitation et de l'entretien des installations de captage, de traitement et de distribution de l'eau. Elle gère plus de 2,2 millions d'abonnés alimentés en eau à travers 43 520 kilomètres de canalisations faisant transiter une production d'eau de 409 millions de m³ par an. La planification, la conception et la supervision des approvisionnements de petite taille ainsi que des ouvrages d'irrigation dans les autres zones rurales sont de la responsabilité de la Direction générale du génie rural (DGGR). La gestion de la planification des investissements et de la mise en œuvre des projets est menée par les Commissariats régionaux au développement agricole (CRDA).

Assainissement des eaux usées

L'Office national pour l'assainissement (ONAS) a été créé en 1974. En 1993, il a obtenu le statut de principal opérateur pour la protection de l'eau et la lutte contre la pollution de l'environnement.

Ramassage et gestion des déchets solides

L'Agence nationale de gestion des déchets (ANGed) est un établissement public à caractère non administratif, créé en vertu du décret 2005-2317 du 22 août 2005. Elle est dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Elle est sous la tutelle du ministère de l'Agriculture et de l'Environnement. Ses objectifs sont les suivants : (i) la maîtrise de la gestion des différents types de déchets ; (ii) la valorisation énergétique des déchets ; (iii) la contribution à la protection de l'environnement et la sauvegarde des ressources naturelles nationales ; (iv) l'amélioration du cadre de vie du citoyen et la garantie de la qualité de vie dans les villes ; (v) le renforcement des efforts de création des postes d'emploi relatifs à la gestion des déchets ; (v) l'encouragement à la participation du secteur privé dans le domaine de la gestion des déchets. L'ANGed (i) participe à l'élaboration des programmes nationaux en matière de gestion des déchets et contribue à la consolidation des compétences nationales dans le domaine de la gestion des déchets ; (ii) participe à l'élaboration des textes législatifs et réglementaires relatifs à la gestion des déchets ; (iii) prépare et exécute des programmes de sensibilisation en matière de gestion des déchets ; (iv) participe

dans le cadre de la coopération internationale à la recherche des financements nécessaires pour l'exécution des programmes et la réalisation des projets relatifs à la gestion des déchets ; *(v)* gère les systèmes publics relatifs à la gestion des déchets, les infrastructures relatives aux déchets industriels et spéciaux ; *(vi)* promeut les systèmes et les programmes de collecte, de recyclage et de valorisation des déchets, le partenariat entre tous les intervenants et notamment entre les collectivités locales, les industriels et les privés ; *(vii)* aide et assiste les communes et les industriels dans le domaine de la gestion durable des déchets.

Protection du littoral

L'Agence nationale de protection du littoral (ANPL) a été créée par la loi 95-72 du 24 juillet 1995, avec pour mission l'exécution de la politique de l'État dans le domaine de la protection du littoral en général et du domaine public maritime en particulier. L'ANPL est un établissement public à caractère non administratif (EPNA), doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Ses principaux domaines d'intervention concernent *(i)* la gestion des espaces littoraux et le suivi des opérations d'aménagement, en veillant à leur conformité avec les règles et les normes fixées par les lois et règlements en vigueur relatifs à l'aménagement de ces espaces, leur utilisation et leur occupation ; *(ii)* la régularisation et l'apurement des situations foncières existantes à la date de création de l'ANPL, qui ne sont pas conformes aux lois et règlements relatifs au littoral et au domaine public maritime ; *(iii)* l'élaboration des études relatives à la protection du littoral et à la mise en valeur des zones naturelles et le développement des recherches, études et expertises nécessaires ; *(iv)* l'observation de l'évolution des écosystèmes littoraux à travers la mise en place et l'exploitation de systèmes informatiques spécialisés.

Ports et installations de pêche

L'Agence des ports et des installations de pêche (APIP), créée par la loi 92-32 du 7 avril 1992, est une entreprise publique dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière, et placée sous la tutelle du ministère de l'Agriculture. Elle a notamment pour attributions les études concernant l'extension ou la création de ports de pêche, l'exploitation, le fonctionnement, l'entretien, le développement des ports de pêche, la gestion du domaine public portuaire et l'exercice de la police portuaire.

Tourisme

L'Agence foncière touristique (AFT) est une entreprise publique, dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Elle a été créée par la loi 73-21 du 14 avril 1973 relative à l'aménagement des zones touristiques, industrielles et d'habitation. L'organisation et le fonctionnement de l'AFT sont régis par le décret 2007-1114 du 2 mai 2007. L'AFT intervient à l'intérieur des zones touristiques

existantes et des zones créées pour l'aménagement des zones touristiques. Elle procède *(i)* à toutes les opérations immobilières d'acquisition des immeubles nécessaires à l'exécution de sa mission ; *(ii)* à l'exercice du droit de priorité à l'achat des terrains sis à l'intérieur des périmètres d'intervention foncière et des périmètres de réserves foncières ; *(iii)* à la réalisation des études relatives à la création, la délimitation, l'aménagement et l'équipement des zones et sites touristiques ; *(iv)* à l'élaboration et à la réalisation des plans d'aménagement de détail, ainsi qu'à la réalisation des programmes d'aménagement, d'équipement, de réhabilitation et de rénovation, conformément aux dispositions du Code de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire ; *(v)* à la réalisation des lotissements pour des résidences secondaires prévus par les plans d'aménagement de détail des zones touristiques ; *(vi)* à la vente des terrains et immeubles dont elle devient propriétaire ; *(vii)* à toutes les autres opérations relatives à l'exécution de sa mission ou de celles qui lui sont confiées par l'État.

Aménagement et équipement de zones industrielles

L'Agence foncière industrielle (AFI), organisme à caractère industriel et commercial, a été créée en 1973. Elle est sous la tutelle du ministère de l'Industrie, de l'Énergie et des Petites et Moyennes Entreprises. L'activité de l'AFI s'articule autour des axes suivants : l'étude et le choix des sites à aménager, les démarches foncières nécessaires à l'acquisition des terrains à aménager, les démarches nécessaires à l'aménagement des zones, à l'implantation des projets industriels, ainsi qu'à la construction de locaux industriels modulables destinés aux investisseurs tunisiens et étrangers, l'assistance des entrepreneurs chargés des travaux d'aménagement, la commercialisation des zones industrielles aménagées. Son activité vise à renforcer le tissu industriel, à garantir des infrastructures de qualité répondant aux exigences internationales, et à concilier activités industrielles et protection de l'environnement.

4.5. Questions ouvertes

L'étude en économie institutionnelle de la répartition des compétences vers les CT en Tunisie laisse ouverte de nombreuses questions. Nous en avons sélectionné et récapitulé sept dans cette partie conclusive. Cependant, comme l'analyse a porté sur les contenus des deux lois organiques – à savoir celle relative aux régions (loi 89-11) et celle des communes (loi 2006-48) –, les réserves habituelles doivent être formulées. D'une part, il est possible que des lois concernant des tâches spécifiques précisent tant les critères de répartition des compétences, pour une tâche, entre les niveaux de gouvernement que les contenus (normes et standards) et leur financement. On aurait alors des indications plus précises pour chacune de ces tâches. D'autre part, les pratiques peuvent s'être établies et développées hors cadre légal, puisqu'il faut bien malgré tout que les CT

procurent aux résidents les services de base demandés. À ce stade, l'écart entre les données législatives et les pratiques n'a pas pu être appréhendé.

[1] Établir la liste des compétences attribuées aux Régions et aux communes selon les lois organiques, ne donne pas d'indication sur la différence entre délégation et dévolution. Il existe une zone grise, parce que la ligne n'est pas tracée entre les normes et les standards que pourraient fixer l'État central, ou les ministères sur des questions sectorielles, et les marges de manœuvre décisionnelles laissées aux CT. Le Plan régional de développement peut servir d'exemple, puisqu'il doit « *s'intégrer dans le cadre du Plan national de développement économique et social (PNDES)* » (tableau 12). Quelle doit être l'interprétation de cette condition ? La Région est-elle au bénéfice d'une délégation de compétence pour simplement réaliser son Plan (voir matrice 1) ? Ou bien s'agit-il d'une compétence dévolue qui lui laisse au moins à la marge un pouvoir d'appréciation et de décision ? Si tel est le cas, comment se fait l'arbitrage s'il devait y avoir une divergence entre l'approche régionale et celle du centre ? Existe-t-il une disposition claire dans une loi, si jamais celle-ci existe, sur le développement économique et social ?

[2] L'attribution détaillée des compétences, par tâche, aux Régions et aux communes soulève la difficile question de l'arbitrage entre la sécurité du droit et la flexibilité (voir tableau 9). Quel degré de détail pour quelles tâches faut-il inscrire dans la Constitution, dans la loi organique sur les communes (sur les Régions), ou dans une loi spécifique relative à une tâche ? Il n'y a pas de réponse certaine et générale à cette question. Cette deuxième question reste également ouverte au regard de la question suivante portant sur les critères de répartition.

[3] Dans le cadre constitutionnel et légal actuel, on ne connaît pas les critères – ou s'ils existent, nous n'avons pas eu accès aux documents et procès-verbaux des discussions y afférentes –, qui ont servi pour attribuer des compétences respectivement aux conseils régionaux et aux communes. On a dressé une liste, non exhaustive, des critères possibles dans la matrice 2 ; mais cela ne saurait remplacer l'étude et l'appréciation des critères qui auraient prévalu, même implicitement, pour lister les compétences communales dans la loi 2006-48.

À cela s'ajoute la difficulté d'un double arbitrage avec la question précédente, parce que cet arbitrage porte non seulement sur le degré de détail de l'attribution des compétences entre les lois fondamentales et les lois spécifiques à chaque tâche, mais encore sur la combinaison entre l'inscription de critères de répartition et le degré de détail. En termes concrets, par exemple, on pourrait choisir une formulation relativement générale de dévolution des tâches vers les CT (au plus « FF » dans la classification fonctionnelle – voir section 3.3 dans le chapitre 3), mais en indiquant de manière précise quelques critères de répartition. À l'autre extrême, une déclinaison détaillée de la répartition des compétences dans la loi organique permet de limiter l'énoncé des critères – ceux-ci ayant de

toute façon dû être précisés pour décider l'attribution plus détaillée des tâches aux CT. Enfin, on peut envisager une solution dans laquelle à la fois les critères ayant présidé au partage d'une compétence entre niveaux de gouvernement et le degré de détail de la part de compétence attribuée à chaque niveau (par exemple, tableau 11) soient inscrits dans une loi spécifique à cette tâche.

[4] Le quatrième problème est celui de la coordination des politiques publiques décentralisées. La coordination verticale est relativement bien définie institutionnellement, d'une part, entre les Régions et le centre, et d'autre part, entre les communes et le centre – même si la tutelle verticale est compliquée et touffue (voir tableau 5 dans le chapitre 2). En revanche, la coordination entre les Régions et les communes situées dans le périmètre de la Région n'est pas réglée. Au sens de l'Article 21 (schéma 10), les communes, les délégations spéciales, les conseils régionaux et les structures auxquelles la loi confère la qualité de conseils locaux sont tous placés au même niveau hiérarchique (section IV : Des conseils locaux de la loi constitutive 6-2011). Or, les conseils régionaux coordonnent les actions communales et encouragent la coopération. Comment faire si la Constitution interdit toute tutelle d'une collectivité sur une autre, donc en l'espèce de la Région sur la commune ? La coordination et la coopération positives ne posent pas problème ; mais qu'advient-il en cas de litige ou de divergences dans les positions des communes, ou entre les communes et la Région à laquelle elles appartiennent ? Cette question a-t-elle été abordée ? Comment les litiges et les divergences passés ont-ils été résolus ? La confrontation de la matrice 1 et du tableau 12 illustre cette question.

[5] La terminologie utilisée et l'organisation législative des textes sont parfois trop denses, voire touffus, et mériteraient réflexion. Prenons un exemple avec l'Article 2 de la loi 89-11 relative aux conseils régionaux. Le même Article mentionne à la fois (tableau 12) le Plan régional de développement (PRD), les PA des territoires hors des périmètres communaux, les programmes d'investissement et la coopération entre les communes de la Région. La rédaction aurait sans doute gagné en clarté, si ces thèmes avaient été séparés. Concernant la Région, on a le Plan régional de développement économique et social, et les programmes d'investissement qui en permettraient la réalisation. Ensuite, on a la question plus technique des PA, certes seulement dans les territoires non constitués en communes – mais cela pose aussi la question de la coordination entre les PAL communaux et la cohérence des infrastructures voisines aux frontières locales. Enfin, il y a une démarche incitative de coopération, qui n'est pas comme telle une compétence déléguée demandant la réalisation d'une prestation, et qui est de nature totalement différente des deux autres tâches, d'autant que la formulation est générale (Article 2, chiffre 7, de la loi 89-11) et non pas formulée pour les deux tâches précitées.

[6] La liste des compétences attribuées aux communes (voir tableau 13) ressemble à un inventaire plutôt disparate. Il est vrai qu'elle ne découle pas de libellés

explicites sur la délégation ou la dévolution de tâches. Nous l'avons dressée par inférence, faute de disposer d'autres sources accessibles d'information. En outre, l'analyse ne peut pas se référer à des données statistiques robustes, faute de classification fonctionnelle dans les comptabilités communales. Cela montre, à notre sens, la nécessité, sinon l'urgence d'une réflexion systématique et séquentielle sur la décentralisation et le partage des tâches – non pas futures, mais actuelles – entre les niveaux de gouvernement.

[7] Faute de capacités au niveau des CT, les agences et les organismes publics nationaux ont pris sur eux des responsabilités et des compétences dans l'offre et la production de services parfois marchands, parfois collectifs. Dans cette nouvelle phase durant laquelle la décentralisation est repensée et réformée, il serait opportun de se demander si, dans toutes les tâches ainsi fournies, une partie d'entre elles entre dans le champ des compétences territoriales. Par exemple, l'éclairage public des rues doit-il rester entre les mains de la STEG, ou cela ne fait-il pas partie des compétences locales d'urbanisation ? Comment encourager le tri et coordonner le ramassage des ordures ménagères au niveau local et la gestion des décharges régionales ? La décentralisation inclut aussi cette réflexion sur l'arbitrage entre compétences territoriales et PPP.

[8] Enfin, une question supplémentaire, souvent négligée, est celle du vocabulaire utilisé pour rédiger les Articles de la LCo. Cela concerne la législation en général, même si ici, pour préciser l'argument, deux exemples sont donnés.

Quels sont les contenus de politique économique qui en résultent ? Prenons l'Article 105, chiffre 2, de la LCo 2006-48 : « *Font partie du domaine public communal : [...] 2) les parcelles appartenant à la commune et qui supportent des ouvrages de distribution d'eau, de gaz, d'électricité ou d'assainissement ou d'autres ouvrages d'intérêt public, chaque fois que la charge aurait été remise à la commune...* ». Comme on l'a dit plus haut, cet énoncé pose quatre problèmes : (i) la définition du domaine de la commune, entre public et privé ; (ii) le droit de propriété ; (iii) le concept de service public ; (iv) la pertinence d'une nomenclature comptable plus précise. Le domaine communal est public et privé (Article 104). La loi ne définit pas, mais énumère les composantes faisant partie du domaine communal, public (Article 105) et privé (Article 110). Dans la définition « public », on trouve sans surprise : les infrastructures générales de génie civil (routes, boulevards, places publiques, jardins publics) ; les parcelles du chiffre 2 mentionné ci-dessus ; les parcelles qui, dans le cadre du PAL, vont recevoir des infrastructures telles que citées avant. Plus curieusement, on y ajoute « *les autres propriétés relevant du domaine public de l'État* » ou « *parties du domaine public de l'État* », dont la gestion et la conservation leur sont confiées au sens de l'Article 109. On est bien ici également dans le domaine public, mais le fait de confier aux communes la gestion et la conservation de parties du domaine public de l'État ne leur en confère pas pour autant la propriété.

« *Le domaine privé de la commune comprend (Article 110) : 1) les biens affectés à un service public (maisons communales, cimetières, marchés, etc.) ; 2) les biens patrimoniaux* ». Avec cette deuxième partie de définition, on n'est plus très au clair sur la distinction voulue entre « public » et « privé », puisque l'on retrouve ici dans l'énumération les infrastructures nécessaires à la fourniture de services également publics. Quelle est la différence ? Elle n'est certainement pas entre le bâti et le non bâti (génie civil), puisqu'il y a ici les cimetières et les places de marché, plus proches de l'aménagement en infrastructures de services que du bâtiment. On a ainsi un capital de production privé appartenant au secteur public, communal, pour des services publics locaux. Rappelons que la définition consacrée est « qu'appartient au patrimoine administratif d'une commune le capital de production (immeubles et génie civil), qui sert à fournir des services collectifs locaux ». Ils sont inaliénables aussi longtemps que la commune a l'obligation de fournir ces services. À l'inverse, le patrimoine financier de la commune est constitué des immeubles non bâtis et des bâtiments que la commune pourrait vendre, car ils ne servent pas à fournir des services collectifs locaux. Cela correspond à la propriété « privée » (marchande) de la commune.

Le service public n'est pas défini par la qualification, publique ou privée, des facteurs de production, mais par la nature du service rendu : celui-ci doit être non rival et non exclusif. On devrait d'ailleurs le dénommer service « collectif » au sens où il sert à l'ensemble des membres de la communauté et qu'il n'est pas à l'usage exclusif d'un seul citoyen parce qu'il peut le payer. Ainsi, la voirie urbaine est accessible à tout un chacun (non-rivalité) et utilisable sans devoir payer pour cela (non-exclusion). Cette définition se distingue de la propriété privée ou publique des moyens de production. Le tableau 14 illustre cette distinction :

Tableau 14. Typologie des biens marchands et collectifs

		<i>Propriété des moyens de production</i>	
		<i>privée</i>	<i>publique</i>
<i>Processus de décision</i>	<i>marché</i>	[1] Biens et services marchands	[2] Le secteur public agit comme une entreprise privée
	<i>politique</i>	[3] Externalisation de la production, mais la responsabilité de l'offre reste publique	[4] Biens et services collectifs

Source : auteurs.

La manière avec laquelle sont définies les tâches énumérées à l'Article 105, chiffre 2, pose aussi la question de leur imprécision. Ce paragraphe autorise

trois interprétations. Premièrement, seules les parcelles qui supportent les ouvrages ressortent du domaine public communal, tandis que les services énumérés (distribution d'eau, de gaz, d'électricité, d'assainissement) échappent à cette qualification (ils seraient donc marchands). Deuxièmement, les services énumérés sont tous d'intérêt public (grammaticalement, on a bien « ou d'autres ouvrages d'intérêt public » : formule inclusive de services qui précèdent, et non pas « et », qui serait la formule exclusive), et donc les parcelles qui les supportent ainsi que les infrastructures supportées sont des services collectifs. Mais alors, troisièmement, quel sens donner à la restriction qualificative « *chaque fois que la charge aurait été remise à la commune* », puisque cela signifierait à l'inverse que, s'ils ne sont pas remis à la commune, ces services seraient marchands ? Il ne s'agit pas simplement ici d'arguties verbales, mais d'un réel problème de fond : la caractéristique de service collectif ou de service marchand ne peut pas être abandonnée à la rédaction d'un paragraphe de loi, mais doit se dégager d'un vrai débat démocratique. La question est la suivante : est-ce que la distribution d'eau potable – pour la première tâche mentionnée dans la liste – est une responsabilité communale, ou bien veut-on la privatiser ? C'est un enjeu de politique économique, non pas de vocabulaire.

[9] Second exemple, la contradiction touche aussi l'interaction de la LCo avec la loi 86-17 du 7 mars 1986 portant refonte de la législation relative au domaine public routier de l'État. Selon l'Article 121, « *Font partie du domaine public communal : 1) les parcelles de terrain dont la propriété revient à la commune, et qui sont utilisées comme boulevards, places, jardins publics ou comme routes, à l'exception des routes nationales et régionales dont la construction et l'entretien sont à la charge de l'État* ». Cela pose le problème des routes locales (troisième type de routes classées relevant de l'État, à ne pas confondre avec les routes communales). Peuvent-elles faire partie du domaine public communal ?

[10] Enfin, il est intéressant de noter que presque tous les services mentionnés à l'Article 105, chiffre 2, peuvent être financés par des redevances d'utilisation, selon le principe de l'utilisateur-payeur, plutôt que par l'impôt. Sans entrer dans les détails techniques de la tarification (Dafflon, 2010a, 2013), il faut mentionner que cela exige une nomenclature fonctionnelle du budget et des comptes qui mette en évidence chacune des tâches environnementales pour placer recettes et dépenses dans un seul centre de charges. D'une part, l'intégralité des dépenses concernant ces tâches environnementales doit être comptabilisée sous le titre de référence. Il en va de même des recettes prélevées sous forme de redevances d'utilisation, puisque la totalité des recettes doit couvrir les dépenses et pas plus (« plus » correspondrait à un impôt déguisé). D'autre part, les payeurs et résidents doivent pouvoir vérifier où vont les redevances réglées.

Chapitre 5

Les ressources fiscales des collectivités locales et les paiements des usagers

Une fois définis l'architecture institutionnelle, le cadre comptable et budgétaire dans lequel inscrire leurs opérations et la répartition des compétences (au double sens de délégation et de dévolution), les collectivités décentralisées doivent pouvoir disposer de ressources financières adéquates. Celles-ci doivent provenir à la fois de ressources financières transférées par l'État (qui seront traitées au chapitre 6), et de ressources propres sur le volume desquelles elles doivent pouvoir disposer d'un pouvoir de décision, fût-il limité. Il n'y a pas de décentralisation effective sans possibilité pour chaque collectivité locale de moduler le montant des impôts, taxes ou redevances locales de façon à financer la fourniture de services collectifs locaux, dans le respect de la loi mais selon les modalités souverainement choisies par chaque collectivité locale. Si tel n'était pas le cas, la décentralisation se bornerait à reconnaître aux CT une « autonomie financière », ou un pouvoir de « libre administration » limité(e) au seul pouvoir de répartir librement entre des usages alternatifs des ressources financières décidées par l'État et considérées par ce dernier comme globalement suffisantes pour faire face à l'exercice de leurs compétences. Les CT se trouveraient alors dans une situation très voisine de celle des organes déconcentrés de l'État disposant d'un budget global. Or, la dévolution implique qu'une CT puisse – hors mandats impératifs reçus de l'État pour lesquels elle agit comme délégataire –, décider du niveau de fourniture des services collectifs dans les champs de compétences dévolus, et partant de le faire selon des modalités choisies par elle. Cela implique également qu'elle doive financer les dépenses correspondantes en toute transparence et responsabilité vis-à-vis du contribuable et de l'utilisateur en mobilisant à cet effet des impôts, taxes ou redevances dont elle a le pouvoir d'ajuster le taux et/ou les modalités d'assiette. La question de la flexibilité fiscale est donc consubstantielle à la décentralisation. Elle sera évoquée dans le cas tunisien dans la dernière section de ce chapitre.

Une autre question essentielle, sinon du point de vue juridique, du moins du point de vue économique, consiste à bien distinguer le cas des « impôts locaux » – prélèvements obligatoires requis des contribuables locaux sans relation directe avec la fourniture d'un service public local individualisable –, du cas des « taxes

locales » qui ont le caractère d'un paiement requis pour l'accès aux services offerts par la collectivité, et aussi du cas des « redevances » acquittées par les usagers. Comme la loi tunisienne n'institue pas formellement d'impôts locaux mais seulement des « taxes » locales et d'autres types de prélèvements (« contributions » et « redevances »), il est apparu important de préciser les termes de la distinction.

C'est dans cette perspective d'ensemble que le système fiscal local tunisien est analysé en sept étapes dans ce chapitre. Dans une première section (Les bases institutionnelles), on rappellera sur quels textes législatifs et réglementaires se fondent le système tunisien de ressources fiscales locales. Les termes utilisés pour caractériser et distinguer les impôts des taxes et des redevances, de même que la classification utilisée dans les textes légaux tunisiens portant à confusion, la deuxième section précisera les termes qui devraient être utilisés et le vocabulaire de référence. Dans une troisième section (Les impôts locaux), ont été rassemblées les principales « taxes » locales dont les caractéristiques communes les font assimiler à des impôts locaux, c'est-à-dire dont le paiement est découplé de toute fourniture individualisée d'un service collectif local. Une quatrième section (Les taxes locales) traitera des multiples taxes locales perçues en tant que droits d'accès ou d'utilisation de services collectifs locaux. Une cinquième section (Les redevances d'utilisation) traitera des redevances perçues sur les usagers, prélèvements qui peuvent être assimilés au prix de la fourniture effective d'un service et qui couvrent les coûts de la prestation. Une sixième section (Commentaires et questions ouvertes) présentera les remarques et commentaires d'ensemble. Enfin, une septième et dernière section présentera les éléments statistiques collectés auprès de la DGCL.

5.1. Les bases institutionnelles

Hormis les transferts en provenance de l'État ou d'autres institutions (internationales notamment), les ressources des collectivités locales tunisiennes sont constituées de ressources fiscales, de taxes diverses, de paiements et de redevances effectués par les usagers des services publics fournis par les collectivités, ainsi que de revenus du domaine.

Le cadre juridique de la fiscalité des collectivités locales tunisiennes (communes et conseils régionaux) s'est constitué par étapes : au début du XX^e siècle notamment (1902 avec la création de la taxe sur la valeur locative des immeubles), en 1914-1915-1920, puis dans les années 1950 et 1960 avec la création de quelques prélèvements supplémentaires. Plus récemment, ce sont les lois organiques de 1975 et 2007 (loi organique du budget des collectivités locales en 1975, puis loi organique 2007-65 du 18 décembre 2007) qui ont, dans l'Article 11 (de la loi 2007-65), défini le cadre d'ensemble des ressources locales qui sont « *alimentées par les taxes instituées par le Code de la fiscalité locale (CFL), ainsi que par*

toute ressource instituée ou affectée au profit des collectivités locales en vertu de la législation en vigueur » (voir aussi schéma 12 en section 3.3). Entre-temps, en 1997, l'ensemble avait été réformé à l'occasion de la promulgation du « Code la fiscalité locale » (loi 97-11 du 3 février 1997) dont les dispositions s'appliquent « *aux impôts, taxes et redevances qui y sont prévus, ainsi qu'aux impôts, taxes et redevances qui seraient instituées par des lois ultérieures relatives aux collectivités locales* ». À cette occasion, tous les textes contraires antérieurement promulgués ont été abrogés, notamment ceux figurant tous en grisé dans le tableau 15.1. La réforme visait alors à simplifier le système fiscal, à rationaliser les assiettes, à réduire les taux d'imposition et à améliorer le recouvrement. L'édifice fiscal local, rénové en 1997, est donc resté sensiblement stable jusqu'à aujourd'hui, et ce en dépit de mesures circonstanciées prises à partir de 2011 en réponse aux chocs consécutifs à la « Révolution de jasmin » qui ont affecté en profondeur les comportements individuels, les activités économiques et celles des administrations publiques, dont en particulier celles en charge de l'établissement et de la collecte des impôts locaux. Depuis cette date, les modifications apportées l'ont été pour l'essentiel dans le cadre des lois de finances.

Ce chapitre a été rédigé à partir du texte de la Constitution promulguée le 27 janvier 2014. Il fait référence également aux dispositions du CFL mis à jour au 1^{er} janvier 2015, ainsi qu'aux documents collectés et aux entretiens réalisés successivement au ministère de l'Intérieur, au ministère des Affaires locales (DGCL) et au ministère des Finances (Direction générale de la législation fiscale et de la comptabilité publique). Trois tableaux recensent tous les textes législatifs, à savoir ceux issus du CFL (tableau 15.2), les textes d'application du CFL (tableau 15.3) et enfin les autres textes législatifs et réglementaires (tableau 15.4) intéressant le champ de la fiscalité locale, mais non incorporés au CFL.

Les dispositions légales servant de référence à l'étude des ressources fiscales locales et paiements des usagers (état au 30 juin 2017)

Tableau 15.1. Textes abrogés (par la loi 97-11 du 3 février 1997)

1887	Décret du 31 janvier relatif à la contribution foncière des propriétaires riverains (et les modifications et ajouts subséquents)
1902	Décret du 16 septembre relatif à la taxe sur la valeur locative des immeubles, tel que modifié et complété par les textes subséquents, hormis les abandons de créances fiscales prévues à cet effet pour les années 1996 et antérieurement pour les contribuables nécessiteux et pour les impôts de faible montant
1914	Décret du 15 janvier (Articles 1, 2, 6 et 9 relatifs à la taxe d'abattage)
	Décret du 15 janvier (Articles 2 et 6 relatifs à la taxe pour occupation temporaire de la voie publique)
	Décret du 15 janvier relatif à la taxe sur les véhicules, ainsi que les modifications et compléments ultérieurs
1919	Décret du 24 janvier relatif aux droits de voirie, ainsi que les modifications et compléments ultérieurs
	Décret du 15 décembre relatif à la contribution foncière sur les terrains non bâtis, ainsi que les modifications et compléments ultérieurs
1920	Décret du 21 avril relatif à la taxe d'entretien et d'assainissement, ainsi que les modifications et compléments ultérieurs, notamment le décret du 28 octobre 1948
1947	Décret du 4 septembre relatif à la taxe de compensation, ainsi que les modifications et compléments ultérieurs
1951	Décret du 4 septembre relatif à la taxe sur les spectacles, ainsi que les modifications et compléments ultérieurs
1956	Décret du 22 mars relatif au « droit de licence » à la charge des titulaires de débits de boissons ainsi que les modifications et compléments ultérieurs
1975	Loi 75-39 du 14 mai relative à la taxe sur les établissements à caractère industriel, professionnel et commercial, ainsi que les modifications et compléments ultérieurs
	Loi 75-34 du 14 mai relative à la taxe hôtelière au profit des communes et des conseils de gouvernorats, ainsi que les modifications et compléments ultérieurs
1978	Loi 78-59 du 28 décembre portant loi de finances pour la gestion 1979 (Article 28 relatif aux taxes parafiscales)
1992	Loi 92-122 du 29 décembre portant loi de finances pour l'année 1993 (Articles 38 à 40 concernant la création d'un fonds spécial du Trésor pour la protection des zones touristiques)

NB : Ces textes ont été listés ici à titre de simple rappel historique.

Tableau 15.2. Code de la fiscalité locale (état au 30 juin 2017)

1997 2000-1-2- 4-5-6-7-8 2012-13	Loi 97-11 du 3 février 1997 portant promulgation du Code de la fiscalité locale, mise à jour au 16 janvier 2015, telle que complétée et modifiée par les lois 2000-82 du 9 août 2000, 2002-76 du 23 juillet 2002, 2007-53 du 8 août 2007 et 2012-1 du 16 mai 2012, ainsi que les lois de finances 2001-123 du 28 décembre 2001, 2002-101 du 17 décembre 2002, 2004-90 du 31 décembre 2004, 2005-106 du 19 décembre 2005, 2006-85 du 25 décembre 2006, 2008-77 du 22 décembre 2008, 2012-27 du 29 décembre 2012 et 2013-54 du 30 décembre 2013, portant lois de finances pour les gestions respectivement 2002, 2003, 2005, 2006, 2007, 2009, 2013 et 2014
---	---

Tableau 15.3. Textes d'application du Code de la fiscalité locale

1994-6-7-9 2001-3 2010-12	Décret 94-822 du 11 avril 1994 portant détermination de la liste de zones municipales touristiques, tel que modifié et complété par les décrets 96-1474 du 26 août 1996, 97-1989 du 6 octobre 1997, 99-659 du 22 mars 1999, 99-2810 du 21 décembre 1999, 2001-2510 du 31 octobre 2001, 2003-186 du 27 janvier 2003, 2010-479 du 15 mars 2010 et 2012-483 du 29 mai 2012
1997	Décret 97-434 du 3 mars relatif à la fixation du tarif du droit de licence sur les boissons
1997	Décret 97-530 du 22 mars relatif à la fixation du prix maximum pour l'exonération de la taxe sur les spectacles
1997 2003	Arrêtés des ministres de l'Intérieur, de l'Équipement et de l'Habitat du 4 mars 1997, tel que modifié par l'arrêté du 30 mai 2003, fixant la liste des communes concernées par l'instauration de la contribution à la réalisation de parkings collectifs pour les moyens de transports
1998 2000-3-4 2013	Décret gouvernemental 98-1428 du 13 juillet 1998 relatif à la fixation du tarif des taxes que les collectivités locales sont autorisées à percevoir, modifié par les décrets gouvernementaux 2000-232 du 31 janvier 2000, 2000-1692 du 17 juillet 2000, 2003-1346 du 16 juin 2003, 2004-80 du 14 janvier 2004, 2013-3236 du 2 août 2013 et 2016-805 du 13 juin 2016
1998	Décret 98-1254 du 8 juin relatif à la fixation des conditions et modalités d'application du dégrèvement de la taxe sur les immeubles bâtis
2006	Décret 2006-49 du 9 janvier portant fixation des critères de répartition de la taxe sur les établissements à caractère industriel, commercial ou professionnel Décret 2006-3360 du 25 décembre relatif à la détermination du montant maximum annuel de la taxe sur les établissements à caractère industriel, commercial ou professionnel
2007	Décret 2007-1185 du 14 mai relatif à la détermination du minimum et du maximum du prix de référence du mètre carré couvert pour chacune des catégories d'immeubles assujettis à la taxe sur les immeubles bâtis Décret 2007-1186 du 14 mai relatif à la détermination du montant de la taxe par mètre carré des terrains non bâtis Décret 2007-1187 du 14 mai relatif à la détermination du montant de la taxe par mètre carré de référence pour chacune des catégories d'immeubles assujettis à la taxe sur les immeubles bâtis Décret 2007-1866 du 23 juillet fixant la liste des infractions aux règlements de l'hygiène dans les zones relevant des collectivités locales et les pénalités dues

2013	Décret 2013-2797 du 8 juillet fixant les modalités et les critères de répartition des ressources du fonds de coopération des collectivités locales
	Décret 2013-3236 du 2 août modifiant les dispositions du décret 98-1428 du 13 juillet 1998 relatif à la fixation du tarif de base des taxes que les collectivités locales sont autorisées à percevoir
2017	Décret gouvernemental 2017-395 du 28 mars relatif à la détermination du montant de la taxe par mètre carré de référence pour chacune des catégories d'immeubles à usage industriel, commercial ou professionnel
	Décret gouvernemental 2017-396 du 28 mars relatif à la détermination du montant de la taxe par mètre carré des terrains non bâtis
	Décret gouvernemental 2017-397 du 28 mars relatif à la détermination du minimum et du maximum du prix de référence du mètre carré couvert pour chacune des catégories d'immeubles assujettis à la taxe sur les immeubles bâtis

Tableau 15.4. Textes non incorporés au Code de la fiscalité locale

1975 2007	Loi 75-35 (Article 11) du 14 mai relative à la loi organique du budget des collectivités locales, telle que modifiée par la loi organique 2007-65 du 18 décembre 2007
1997 2003	Arrêté des ministres de l'Intérieur, de l'Équipement et de l'Habitat du 4 mars 1997 fixant la liste des communes concernées par l'instauration de la contribution à la réalisation des parkings collectifs pour les moyens de transports, tel que modifié par l'arrêté du 30 mai 2003
2002	Loi 2002-76 (Articles 1 et 2) du 23 juillet relative à l'institution de mesures d'allègement de la charge fiscale et d'amélioration des ressources des collectivités locales
2006	Loi 2006-25 (Article 5) du 15 mai portant amnistie fiscale, telle que modifiée par le décret-loi 2006-1 du 31 juillet fixant de nouveaux délais pour bénéficier de l'amnistie fiscale prévue par la loi 2006-25 du 15 mai, ratifié par la loi 2006-74 du 9 novembre et par la loi de finances 2006-85 du 25 décembre
2006	Arrêté du ministre des Finances du 26 mai fixant les calendriers de paiement des créances fiscales revenant à l'État, des créances revenant aux collectivités locales et des amendes et condamnations pécuniaires, douanières et de change prévues par la loi 2006-25 du 15 mai portant amnistie fiscale
2006	Arrêté du ministre des Finances du 14 août fixant les calendriers de paiement des créances fiscales revenant à l'État, des créances revenant aux collectivités locales et des amendes et condamnations pécuniaires, douanières et de change prévues par le décret-loi 2006-01 du 31 juillet portant amnistie fiscale, fixant de nouveaux délais pour bénéficier de l'amnistie fiscale prévue par la loi 2006-25 du 15 mai
2007	Loi 2007-53 (Article 3) du 8 août complétant les dispositions du Code de la fiscalité locale pour l'amélioration des conditions de perception des taxes revenant aux collectivités locales
2009	Loi 2009-12 du 2 mars relative à la publicité dans le domaine public routier et dans les propriétés immobilières y attenantes, appartenant aux personnes
2011	Loi 2011-28 du 18 avril portant mesures fiscales et financières pour la relance de l'économie nationale

2011	Arrêté du ministre des Finances du 8 août fixant les calendriers de paiement des créances fiscales revenant à l'État, des créances revenant aux collectivités locales et des amendes et condamnations pécuniaires, douanières et de change prévues par l'Article 12 du décret-loi 2011-28 du 18 avril portant mesures fiscales et financières pour la relance de l'économie nationale
2012	Loi 2012-01 du 16 mai (Article 17) portant loi de finances complémentaire pour l'année 2012
2012	Arrêté du ministre des Finances du 26 mai fixant les calendriers de paiement des créances fiscales revenant à l'État, des créances revenant aux collectivités locales et des amendes et condamnations pécuniaires, douanières et de change prévues par la loi 2012-01 du 16 mai portant loi de finances complémentaire pour l'année 2012
2012	Loi 2012-27 du 29 décembre (Articles 13 à 15) portant loi de finances pour l'année 2013, relative à la création d'un fonds de coopération entre les collectivités locales

Autres dispositions légales concernant des recettes locales et paiements des usagers

1971	Articles 1, 5, 8, 9, 10 et 11 de la loi 71-41 du 28 juillet relative au pesage et mesurage public
2004	Loi 2004-90 du 31 décembre portant loi de finances pour 2005 (Article 83 relatif aux taxes parafiscales)
2006	Loi 2006-59 du 14 août fixant les infractions aux règlements de l'hygiène dans les zones relevant des collectivités locales

Sources : Code de la fiscalité locale, ses textes d'application et textes connexes, Publications de l'Imprimerie officielle de la République tunisienne, édition revue et corrigée le 16 janvier 2015, <http://www.collectivites-locales.gov.tn>. En blanc, 1^{re} colonne : informations fournies par le ministère des Finances, DGELF – Direction générale des études et de la législation fiscales (17 février 2016) ; informations obtenues de la Direction générale des collectivités locales 2013 ; également www.cnudst.rnrt.tn > Journal officiel de la République tunisienne (JORT).

Remarques générales

La création des impôts et taxes au bénéfice des collectivités locales relève du domaine exclusif de la loi. L'Article 65 de la Constitution tunisienne de 2014 rappelle que « sont adoptées sous forme de lois ordinaires [...] la délimitation de l'assiette de l'impôt, de ses taux et de ses procédures de recouvrement, sauf délégation accordée au chef du gouvernement en vertu des lois de finances ou des lois à caractère fiscal ». Aucune CT ne peut créer d'impôt ou de redevance qui ne soit autorisé par la loi. Les impôts et taxes prévus par la loi au bénéfice des collectivités locales sont d'application obligatoire. Aucune collectivité ne peut s'y soustraire en droit. La fiscalité locale s'applique dans les mêmes conditions quel que soit le statut de la collectivité dans laquelle le redevable est localisé. Les mêmes impôts et taxes, hormis ceux qui concernant des zones spécifiques, s'appliquent alternativement aux redevables localisés sur les territoires

des communes, ou les redevables localisés sur les territoires non organisés en communes des conseils régionaux.

L'Article 135 de la Constitution stipule que « les collectivités locales disposent de ressources propres et de ressources qui leur sont transférées par l'autorité centrale, ces ressources étant adaptées aux prérogatives qui leur sont attribuées par la loi ». Depuis la disparition en 1987 du financement du Fonds commun des collectivités locales (FCCL) par des parts d'impôts, aucun texte législatif ne prévoit le partage explicite de ressources fiscales entre l'État et les CT. Les impôts et taxes locales sont collectés par les services fiscaux (déconcentrés) de l'État. L'établissement des assiettes fiscales locales relève, selon le cas, des collectivités locales ou de l'État. La collecte des taxes et la rétrocession du produit fiscal aux CT ne donnent pas lieu à perception de frais de gestion par l'État. Les pertes de recettes dues aux dégrèvements fiscaux législatifs ne sont pas compensées financièrement par l'État, pas davantage que celles engendrées par les exonérations légales.

Les droits de marchés et autres ressources fiscales propres sont calculés et recouvrés par les agents municipaux.

Avant la « Révolution de jasmin », la loi ne prévoyait aucun encadrement juridique spécifique pour une éventuelle *autonomie fiscale* des CT. Pas davantage dans la nouvelle Constitution promulguée le 27 janvier 2014 dont l'Article 132 ne fait référence qu'à l'« autonomie financière » et non pas à l'autonomie fiscale. « Les collectivités locales jouissent [...] de l'autonomie financière et administrative. Elles gèrent les affaires locales conformément au principe de la libre administration ». Tout dépend alors de ce que la législation tunisienne entend précisément par « autonomie financière ». Dans son principe, l'autonomie financière caractérise une situation où la CT dispose des « ressources propres » suffisantes et proportionnées aux compétences dévolues par la Constitution ou la loi, et dont une partie au moins doit provenir de redevances ou d'impôts locaux sur le taux et/ou le tarif desquels les CT ont un pouvoir de décision et de nature suffisamment diversifiée et évolutive pour suivre l'évolution réelle du coût des services fournis. En conséquence, le degré d'autonomie financière se mesure au moyen de la part du produit des ressources propres + redevances d'usagers dans les recettes de fonctionnement. Sur ce point, l'Article 135 de la Constitution tunisienne prévoit que « les ressources propres et ressources déléguées par l'autorité centrale [...] doivent correspondre aux attributions de compétences dévolues par la loi ».

Certaines précisions sont apportées sur ces différents points par l'actuelle rédaction du projet de Code des collectivités locales (version de mai 2017). Dans sa rédaction actuelle, l'Article 124 stipule en effet que « l'État veille progressivement [...] à ce que les ressources propres représentent la part déterminante des ressources de chaque collectivité locale. Les autorités centrales apportent leur concours aux collectivités locales pour atteindre l'équilibre entre les ressources et les dépenses locales. A cet effet [...] les ressources transférées au profit des

collectivités locales sur la base de ce titre sont composées : des ressources transférées sous forme de subventions ou de déductions de l'impôt national, des ressources transférées pour la réalisation de projets de l'État au niveau local ou régional ».

L'Article 125 précise pour sa part que « sont considérées comme ressources propres au sens de la présente loi :

- le produit des impôts locaux dont le régime est fixé par la loi conformément à l'Article 65 de la Constitution ;
- le produit ou partie du produit des impôts et contributions transférés par les lois aux collectivités locales, y compris les contributions au titre des dépenses occasionnées par l'urbanisme telles que fixées par la loi ;
- la part de la collectivité locale dans le produit des impôts partagés entre l'État et les collectivités locales, à l'exception des ressources affectées ;
- le produit provenant des amendes et de la transaction au titre des infractions aux lois et règlements ;
- le produit des redevances, des taxes, droits au titre de l'exploitation des espaces, domaines, des autorisations approuvées par les conseils des collectivités locales ;
- le produit des différentes recettes non fiscales ;
- la part des collectivités locales dans le fonds d'appui à la décentralisation, de régularisation, de péréquation et de solidarité ;
- la part de la collectivité locale dans les produits susmentionnés et qui reviennent aux entreprises de développement local ;
- les donations non affectées, approuvées par le conseil de la collectivité locale dans les limites prévues par la loi ».

Trois remarques s'imposent à ce stade :

1°) D'une part, le principe général posé par la Constitution comme par le projet de Code des collectivités Locales (CCL) est celui, non précisément défini, de l'« équilibre entre les ressources et les dépenses locales ». Comme il est précisé par ailleurs (Articles 140 et 141 du CCL) que « tout élargissement de compétences ou transfert de nouvelles compétences au profit des collectivités locales doit être nécessairement accompagné d'une consolidation des ressources locales déterminée par la loi [...] (et que) les ressources transférées aux collectivités locales doivent être proportionnelles aux charges qui découlent du transfert ou de l'élargissement des compétences », on peut supposer que l'« équilibre » entre recettes et dépenses locales visé par le texte constitutionnel s'étend au périmètre élargi aux dépenses occasionnées par les nouvelles compétences et aux financements qui y sont associés.

2°) D'autre part, la définition des ressources propres est extrêmement large. Elle comprend notamment certaines catégories de ressources sur le niveau desquelles la collectivité locale n'a aucun pouvoir de décision. Dans ces conditions, les marges de discrétion en matière de ressources seront-elles suffisantes pour permettre à la collectivité locale de financer les dépenses locales sur compétences dévolues au niveau qu'elle a choisi ? Les textes législatifs ne fournissent sur ce point aucune garantie solide. Certes le projet de Code des collectivités locales (Article 141) prévoit que la haute instance des finances locales peut, le cas échéant et après évaluation, soumettre au gouvernement, à l'Assemblée des représentants du peuple (ARP) et au Haut Conseil des collectivités locales, des propositions pour introduire une meilleure proportionnalité entre les charges et les dépenses nées du transfert.

3°) Enfin, le niveau de la « part déterminante » que devraient atteindre les ressources propres dans les recettes du titre I n'est pas précisément défini ; il ne s'agit d'ailleurs que d'une cible, puisqu'il fait l'objet d'une « veille progressive » de la part de l'État, et non pas d'une obligation légale.

Au total, les garanties offertes aux collectivités locales par le dispositif tunisien actuel d'un financement adéquat des dépenses sont minimales, s'avérant bien en deçà de ce qu'elles devraient être dans une situation de décentralisation effective. Rien ne garantit que les ressources « propres » potentielles seront suffisantes pour donner aux décideurs locaux un véritable choix entre des options alternatives de fourniture des services collectifs de proximité.

Le principe juridique central reste le principe de « libre administration » aux termes duquel le juge administratif conclura qu'il n'y a pas d'atteinte à l'autonomie financière locale dès lors que les ressources transférées permettent de couvrir globalement les dépenses, donc que l'« équilibre » est satisfait, sans autre précision que cela sur le besoin de dépenses ainsi couvert.

Le dispositif juridique fait ainsi la part belle à la protection des intérêts budgétaires et financiers de l'État central.

5.2. La classification des impôts, taxes et redevances

La classification des impôts et taxes utilisée dans le Code de la fiscalité locale ne correspond pas, ni ne suit la nomenclature budgétaire (chapitre 3 – schéma 12). Il n'y a pas de classement cohérent. Nous avons essayé d'intégrer l'un à l'autre dans le tableau 16. Les informations et les lignes grisées proviennent de la nomenclature budgétaire (loi organique du budget des collectivités locales, modifiée et complétée par la loi organique 2007-65 du 18 décembre 2007, Article 7). Tout ce qui est laissé en blanc provient du Code de la fiscalité locale (loi 97-11 du 3 février 1997, dans sa mise à jour au 1^{er} juin 2012). On constate aussi tant dans le CFL que dans les actes législatifs qui en découlent, de même

que dans les textes administratifs utilisés, l'emploi d'une terminologie imprécise. Il est question de « taxes » alors qu'il s'agit d'impôt, ou de taxe lorsqu'il est question de redevance d'utilisation, c'est-à-dire d'un paiement avec une contrepartie bénéficiant directement et individuellement au payeur. Afin de se concentrer sur l'essentiel du CFL et d'éviter des problèmes et des imprécisions de vocabulaire, les encadrés 4 et 5 rappellent les termes consacrés en finances publiques.

Tableau 16. Essai de classification des ressources fiscales des collectivités locales

Catégories	Chapitre Section	Libellé	Article CFL
Titre I Gestion			
Recettes fiscales ordinaires (Article 7, loi 2007-65)			
1 Taxes foncières et taxes sur les activités			
	I	Taxe sur les immeubles bâtis	1 à 29
	II	Taxe sur les terrains non bâtis	30 à 34
	III	Taxe sur les établissements à caractère industriel, commercial ou professionnel	35 à 40
	IV	Taxe hôtelière	41 à 45
	V	Taxe sur les spectacles	46 à 51
		TOTAL 1	
2 Revenus d'occupation et de concession des services publics			
	VII	Droits de licence sur les débits de boissons	61 à 63
	VIII.4	Taxes et redevances pour concession, occupation, ou usage du domaine communal public et privé	82 à 90
		TOTAL 2	
3 Redevances pour formalités administratives et droits perçus pour services rendus			
	VI	Contribution des propriétaires riverains aux dépenses de premier établissement et aux grands travaux de réparation des voies, trottoirs et conduites d'évacuation des matières liquides	52 à 60
	VIII.1	Redevances sur les formalités administratives	64 à 67
	VIII.2	Taxe sur les autorisations administratives	68
	VIII.3	Droits exigibles à l'intérieur des marchés	69 à 81
	VIII.5	Redevances pour prestations publiques payantes	91
		TOTAL 3	
4 Autres recettes fiscales ordinaires			
		TOTAL 4	

Encadré 4

Les catégories de recettes fiscales

La première problématique est liée à la distinction entre impôts, taxes et redevances d'utilisation.

[1] L'impôt

L'impôt correspond à un prélèvement :

- *obligatoire* en vertu du pouvoir régalién de l'État ;
- *sans contrepartie* pour le contribuable, c'est-à-dire sans que celui-ci puisse revendiquer une prestation particulière en sa faveur ;
- *sans affectation*, c'est-à-dire tombant dans le compte général de la collectivité publique (CT, par exemple) pour le financement général des politiques publiques (locales).

Du point de vue des finances publiques, il est inexact de désigner des impôts comme des « contributions » ou des « taxes ».

[2] La taxe

La taxe est un prélèvement *obligatoire* que la CT perçoit en tant que *fournisseur exclusif d'accès à un service collectif local*. Le produit de la taxe va au budget général de la CT, sans obligation d'affectation. En d'autres termes, pour bénéficier d'un service, l'agent économique ne peut que s'adresser à la CT, laquelle fournit le service contre paiement.

Contrairement à l'impôt, la taxe n'est due que par celui qui utilise un service. Elle n'est pas payée, si l'accès au service n'est pas demandé : cela signifie très concrètement que l'agent économique peut *s'exclure du service* (s'il n'en voit pas l'utilité, ou s'il lui préfère une solution privée). Dans ce cas, il ne paie pas. Mais, comme l'impôt, la taxe est fixée en principe souverainement par la collectivité qui octroie le droit d'utiliser. Son montant n'est fonction ni du volume de la prestation fournie, ni des autres caractéristiques, ni encore des coûts opérationnels.

[3] La redevance d'utilisation ou contribution causale

La redevance d'utilisation est le prix d'un service rendu à l'agent économique qui utilise un service, dont le montant du paiement est proportionné à l'avantage que l'agent retire du service rendu. Il y a donc une relation d'équivalence entre prestation et paiement. Cela signifie très concrètement que la redevance d'utilisation :

- *est affectée* : son produit doit être attribué à la tâche pour laquelle elle est prélevée (ce qui nécessite aussi dans la comptabilité locale une classification fonctionnelle des tâches, au moins pour celles qui sont financées selon le principe d'équivalence) ;
- doit respecter le principe de la *couverture des coûts* : puisqu'il devrait y avoir équivalence entre service rendu et paiement, la somme des paiements ne peut

.../...

.../...

pas dépasser le coût total de la tâche ainsi financée. Un excédent de recette est considéré comme un impôt déguisé. Cela implique deux mesures comptables précises : d'une part, il faut s'assurer que tous les coûts figurent bien sous le chapeau fonctionnel (intérêt et amortissement de l'investissement servant à produire le service, coûts d'entretien de l'outil de production et coûts récurrents du service) ; d'autre part, en cas d'excédent de recettes, il faut constituer une réserve pour cette tâche à hauteur de l'excédent (les excédents annuels augmentent la réserve, les découverts peuvent être financés par prélèvement sur la réserve). Cependant, si les déséquilibres persistent, ils doivent être corrigés par l'ajustement du tarif des redevances.

L'intersection de ces deux caractéristiques (affectation et couverture des coûts) fait que la redevance d'utilisation est une source de financement par tâche. Elle ne peut pas servir à augmenter la capacité financière ou la marge de manœuvre financière globale de la CT.

Il faut préciser qu'une CT ne peut prélever des redevances d'utilisation que si certaines conditions techniques sont respectées, à savoir :

- (i) possibilité d'identifier les bénéficiaires sans risque de confusion ;
- (ii) possibilité d'exclusion par le prix (celui qui ne consomme pas ne paie pas et, symétriquement, celui qui ne paie pas n'a pas accès à...);
- (iii) limites de capacité à prendre en considération dans la tarification ;
- (iv) faibles externalités ou effets de débordement (ce qui revient à chercher la coïncidence entre les trois cercles des décideurs, des utilisateurs et des payeurs).

Source : Dafflon et Madiès (2011), pp. 92-95.

Encadré 5

Un peu de terminologie... ne fait pas de mal !

- **Impôt exclusif** : impôt pour lequel un seul niveau de gouvernement peut exploiter l'assiette fiscale et dont il perçoit l'intégralité du produit fiscal.
- **Impôt partagé (« *shared tax* »)** : signifie que plusieurs échelons de gouvernement ont accès à la même assiette ou à la même base d'impôt.
- La **souveraineté fiscale** correspond au droit de décider les assiettes des impôts, le cercle des assujettis, le mode de calcul et le barème des taux, ainsi qu'au droit de lever l'impôt, de l'encaisser et de gérer, en première instance tout du moins, le contentieux fiscal. Un gouvernement dispose d'une **souveraineté**

.../...

.../...

fiscale partielle, quand il ne peut fixer qu'une partie des critères d'imposition (entre base, exemptions, déduction, dépenses fiscales et barème des taux). Les impôts – dont l'assiette est identique, mais partagée par plusieurs échelons de gouvernement qui, chacun, choisissent librement le taux d'imposition – entrent dans cette catégorie (« *shared tax base* »).

- La **flexibilité fiscale** signifie qu'un gouvernement ne décide que le taux ou le coefficient d'impôt (base, déduction et barème étant identiques). Entrent aussi dans cette catégorie les systèmes appliquant les centimes additionnels (« *piggy-back tax* »).
- Enfin, la **fiscalité obligatoire** signifie qu'un gouvernement ne peut modifier de son propre chef aucune des règles fixées par l'échelon supérieur.
- **Part aux recettes ou partage de l'impôt** (« *revenue sharing* ») : généralement, l'assiette fiscale et le taux d'imposition sont déterminés par l'échelon supérieur qui encaisse l'impôt, mais une proportion fixe des recettes fiscales est allouée aux collectivités appartenant à l'échelon de gouvernement inférieur.

Deux méthodes de partage existent en fonction (i) du produit fiscal qui a été perçu dans la collectivité en question, selon le critère d'origine (que l'on appelle aussi **principe de dérivation**) ; ou (ii) d'une clé de répartition qui inclut différents éléments comme la population, ou qui vise à réduire les différences de potentiel fiscal (dans ce dernier cas, on parle alors de **péréquation des ressources**).

- On parle d'**autonomie financière** lorsqu'une collectivité est en mesure d'obtenir par ses propres moyens les ressources financières dont elle a besoin, sans recourir à ou dépendre d'autres collectivités, situées à un niveau supérieur ou à un même niveau de gouvernement. Seul l'accès indépendant à des ressources financières propres (impôts décentralisés, redevances d'utilisation, revenus du patrimoine propre) garantit aux CT la capacité de faire des choix pour répondre aux préférences locales. C'est le volume des ressources qu'une collectivité locale peut à la marge consacrer au financement de ses propres choix qui importe. La mesure habituelle de l'autonomie financière est la proportion des recettes propres de la CL dans le total des ressources financières dont elle peut disposer.
- Une « **externalité fiscale** » caractérise le fait que la décision fiscale d'une collectivité influence la situation d'une autre collectivité : par exemple, la fuite vers une collectivité locale voisine de résidents ou d'entreprises attirés sur une surenchère fiscale à la baisse constitue une « externalité fiscale horizontale » négative pour la collectivité d'origine. Dans le cas où différents niveaux de collectivités sont autorisés à prélever des centimes additionnels sur une même base d'imposition, et dans l'hypothèse où cette base d'imposition est sensible au niveau du taux d'imposition combiné (la somme des centimes), la décision d'augmentation (ou de baisse) des centimes par l'un ou l'autre des niveaux est à l'origine d'une « externalité fiscale verticale ».

Source : Dafflon et Madiès (2008), pp. 44 et 64-70.

Le tableau 17 propose le reclassement entre les trois catégories de prélèvements obligatoires figurant au CFL tunisien : impôts, taxes et redevances diverses, ces dernières pouvant être des redevances d'utilisation sous réserve de la connaissance précise des règles de couverture des coûts de fourniture des prestations et d'imputation comptable du produit des redevances. On notera qu'en l'absence de règles précises de couverture des coûts et d'imputation à un centre de charges, la plupart des contributions classées comme redevances devraient être assimilées à des taxes, même si la contre-prestation est individualisée. En effet, dans la plupart des cas, le tarif est fixé par décret gouvernemental, sans référence précise aux coûts de fourniture de la prestation.

Tableau 17. Classement des prélèvements obligatoires au bénéfice des collectivités locales

Critères	Impôts	Taxes	Redevances d'utilisation
		obligatoires	
Critères	sans contre-prestation	accès à un service	contre-prestation individualisée
	non affectée = budget général		imputation exclusive à un centre de charges
			couverture des coûts
	<ul style="list-style-type: none"> • TCL • TIB • TNB • TH • Taxe sur les spectacles • Taxe sur le chiffre d'affaires des commissionnaires agréés et approvisionneurs des marchés de gros 	<ul style="list-style-type: none"> • droits sur les débits de boissons • droits exigibles à l'intérieur des marchés : <i>droits généraux et droit particulier de stationnement</i>, droit de crée, droit de pesage et de mesurage publics, droit de colportage à l'intérieur des marchés, droit d'abri et de gardiennage, taxe de contrôle sanitaire sur les produits de la mer** • permis de bâtir (y compris renouvellement du permis, restauration et clôture)** • permis de circulation des voitures de transport public et des voitures équipées de taximètres** • <i>droit de stationnement des véhicules sur la voie publique**</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>contribution des propriétaires riverains aux dépenses de premier établissement et aux grandes réparations des votes, trottoirs et conduits d'évacuation des matières liquides</i> • redevances sur les formalités administratives (redevance pour légalisation de signature, redevance pour certification de conformité des copies à l'original)* • taxes et redevances pour délivrance de certificats et actes divers* • redevance pour délivrance de copies des plans d'aménagement et autres plans • taxe sur les autorisations administratives (autorisation d'abattage, <i>autorisation d'occupation temporaire de la voie publique pour l'exercice de certains métiers, autorisation de fêtes familiales ou publiques</i>) • autorisation d'ouverture des cafés et établissements similaires après les heures réglementaires* • autorisation d'installation d'appareils de distribution de carburant sur la voie publique* • taxe pour concession, occupation ou usage du domaine communal ou régional public ou privé (abattage, contrôle sanitaire sur les viandes)* • <i>taxe pour occupation de la voie publique par les chantiers de construction*</i> • redevance pour travaux au-dessous de la voie publique* • <i>publicité par panneaux à caractère commercial et enseignes*</i> • occupation du domaine public maritime* • redevances pour prestation de services publics payants : entretien des conduites de matières liquides hors zones de l'Office national pour l'assainissement (ONAS), redevances de séjour des animaux, de l'alimentation et du contrôle sanitaire du bétail saisi, des véhicules et marchandises en fourrière, contribution des collectivités locales aux travaux de généralisation de l'électrification et de l'éclairage public, <i>enlèvement des déchets non ménagers des établissements commerciaux, industriels ou professionnels</i>, enlèvement des déchets de construction, jardins et sols, <i>concession dans les crématoires chrétiens et frais de corbillard</i>, redevances pour évacuation des égouts et des puits, taxe de contrôle de transport public et des voitures équipées de taximètres*

Notes :

* si exigence de couverture et plafonnement en fonction des coûts, et si imputation exclusive à un centre de charges.

** si non-rattachement à un centre de charges et exigence de couverture des coûts :

– en caractères romains : les taxes ou redevances dont le taux ou le tarif est fixé par décret ou arrêté ministériel ;

– en caractères italiques : les taxes ou redevances pour lesquelles la collectivité peut fixer par arrêté municipal son tarif/taux, compte tenu soit d'un tarif (ou d'un taux) minimum, d'un tarif plafond ou d'une fourchette fixés par décret ou arrêté ministériel ;

– en caractères italiques et gras : les taxes ou redevances pour lesquelles la collectivité dispose d'une liberté de fixation du taux ou du tarif, soumis cependant à approbation préalable de l'autorité de tutelle.

Source : auteurs.

5.3. Les impôts locaux

Cette section regroupera et traitera successivement des prélèvements désignés comme des « taxes » par le Code de la fiscalité locale (CFL), mais qui ont les caractéristiques des impôts telles que décrites dans l'encadré 4. Il s'agit de prélèvements obligatoires, sans contre-prestation directe et dont le produit est affecté au compte général de la CT. Les six taxes concernées, traitées dans les sous-sections suivantes, sont les suivantes : (i) taxe sur les établissements à caractère industriel, commercial ou professionnel (TCL) ; (ii) taxe sur les immeubles bâtis (TIB) ; (iii) taxe sur les terrains non bâtis (TNB) ; (iv) taxe hôtelière (TH) ; (v) taxe sur les spectacles (TS) ; (vi) taxe sur le chiffre d'affaires des commissionnaires agréés et approvisionneurs des marchés de gros.

Une septième et dernière section abordera la question, récurrente pour ces impôts, des allègements et amnisties destinées à ramener les contribuables locaux dans le chemin de la légalité. Elle a été incluse dans ce chapitre, car elle est à l'origine de nombreux textes législatifs qui font partie intégrante du paysage juridique dressé dans cette section.

La révision d'ensemble des « taxes » listées ci-devant a été opérée en 1997 et, depuis cette date, n'a subi aucun changement notable jusqu'en 2012 et 2013, dates auxquelles des modifications importantes ont été introduites par la loi de finances. Les prix de référence et les montants des taxes unitaires ont été révisés en 2017, par décrets 2017-395, 2017-396 et 2017-397.

5.3.1. La taxe sur les établissements à caractère industriel, commercial ou professionnel – cf. Articles 35 à 40 du CFL

La TCL, annuelle, est due, *pour chaque établissement concerné*, par (i) les personnes physiques soumises (même si elles en sont exonérées en vertu des dispositions relatives aux avantages fiscaux ou en vertu du droit commun) à l'impôt sur le revenu (IR) au titre des bénéficiaires industriels ou commerciaux (BIC) ou des bénéficiaires non commerciaux (BNC), les personnes morales soumises à l'impôt sur les sociétés (IS), les groupements d'intérêt économique, et (ii) les sociétés de personnes et les associations en participation exerçant une activité commerciale ou une activité non commerciale. En sont exonérées les personnes physiques ou morales non fiscalement domiciliées/établies en Tunisie et les établissements bénéficiant d'un régime spécial (comme le secteur hôtelier soumis à la TH – taxe hôtelière).

L'assiette de la TCL est le chiffre d'affaires local brut qui englobe la TVA, le droit de consommation et toutes les autres participations dues sur le chiffre d'affaires comme les participations pour le fonds de développement de la compétitivité industrielle. Le taux normal est de 0,2 %.

Pour les personnes physiques redevables de l'IR et soumises au régime forfaitaire, le taux de la TCL est fixé à 25 % du montant de l'IR. Pour les établissements

qui commercialisent 80 % des produits soumis au régime d'homologation administrative des prix et dont la marge bénéficiaire n'excède pas 6 %, (essentiellement le secteur pétrolier), le taux de la TCL est fixé à 25 % de l'IR ou de l'IS, ou sur option, à 0,1 % de leur chiffre d'affaires brut. Pour les établissements présentant une perte fiscale, la TCL est fixée à 25 % du minimum de l'IR ou de l'IS pour l'année postérieure à celle de l'enregistrement de la perte. Dans le cas d'établissements multiples, la répartition de la TCL s'effectue mensuellement au prorata de la superficie couverte de chaque établissement. Au cas où l'entreprise exerce son activité dans des immeubles bâtis avec l'existence d'une ou plusieurs carrières, 50 % de la TCL est affecté à la collectivité locale abritant la carrière (ou partagé également entre les collectivités locales s'il existe plusieurs carrières) et les 50 % restants au profit de la(des) collectivité(s) abritant les locaux bâtis ou couverts. Au cas où l'entreprise exerce son activité dans des immeubles bâtis avec l'existence d'immeubles non bâtis ou non couverts, 30 % de la TCL est réparti également entre les collectivités abritant les immeubles non bâtis/non couverts, et les 70 % restants étant répartis également entre les collectivités abritant les immeubles bâtis.

Le *montant* de la TCL acquitté par un contribuable local est compris entre un montant plancher et un montant plafond. Le montant plancher ne peut être inférieur (régime de droit pour les établissements qui ne réalisent pas de chiffre d'affaires) au montant de la taxe sur les immeubles bâtis (TIB) acquittée au titre des locaux utilisés par l'établissement. Celle-ci se calcule par l'application du taux de la collectivité à l'assiette calculée sur la base de 5 % du prix de référence par mètre carré construit (prix fixé par décret tous les trois ans et qui dépend à la fois de la nature de l'activité, du type de construction et de la superficie), multiplié par la surface couverte.

Ainsi, du 1^{er} janvier 2008 au 31 décembre 2016 (décret 2007-1187 du 14 mai 2017), et toujours en vigueur à la date du 1^{er} janvier 2013, le *taux de la TCL minimum* est resté inchangé. Les montants de la taxe par mètre carré selon les catégories d'immeubles ont été réévalués d'environ 10 % au 1^{er} janvier 2017 (décret 2017-395 du 28 mars 2017) (voir tableau 18). À titre d'exemple, la base d'imposition par m² applicable à un immeuble classé dans la catégorie 1 (usage administratif, non industriel, de moins de 5000 m²) situé dans une collectivité offrant deux services collectifs (voir sur ce point la présentation du régime de la TIB) s'élève à 0,900 dinar tunisien (DT) par m² à laquelle est appliqué un taux de 8 %. La TIB qui en résultera constituera le montant-plancher de la TCL pour ce contribuable, que ce régime du minimum s'applique de droit (établissements qui ne réalisent pas de chiffre d'affaires) ou non.

Tableau 18. Taux minimaux de la TCL

Catégorie d'immeuble	Spécificité de l'immeuble	Taux de référence (par m ²) en dinars tunisiens (DT)*			
		8 %	10 %	12 %	14 %
1	immeuble à usage administratif ou à l'exercice d'une activité commerciale ou non commerciale	0,815 0,900	1,020 1,125	1,220 1,345	1,425 1,570
2	immeuble à structure légère à usage industriel	0,560 0,620	0,700 0,770	0,835 0,920	0,975 1,075
3	immeuble en béton solide à usage industriel	0,685 0,755	0,860 0,950	1,030 1,135	1,200 1,320
4	immeuble à usage industriel dont la superficie couverte dépasse 5 000 m ²	0,900 0,990	1,125 1,240	1,350 1,485	1,575 1,735
NB : Pour les établissements agricoles et de pêche, la TCL se confond avec la TIB.					

Source : Code de la fiscalité locale.

* Les chiffres de la ligne du haut sont ceux de la période 2008-2016, les chiffres de la ligne du bas sont ceux qui valent dès 2017.

Jusqu'en 2011, le montant de la taxe était plafonné, de façon à limiter la charge fiscale sur les grands établissements. Le montant maximal annuel par établissement de la TCL prévu au paragraphe III de l'Article 38 du CFL est passé de 50 000 DT en 1997 à 60 000 DT en 2003, puis à 100 000 DT dès 2007 (décret 2006-3360 du 25 décembre 2006). De ce fait, l'application du plafond peut, dans certains cas, conduire à un taux d'imposition effectif inférieur au minimum évoqué plus haut. Il suffit pour cela que le chiffre d'affaires soit suffisamment élevé. Le plafond de 100 000 DT, appliqué jusqu'au 31 décembre 2011, a été supprimé par l'Article 50 de la loi de finances complémentaire du 16 mai 2012. La croissance des recettes de la TCL consécutive au déplafonnement, nette de la réduction de taux mentionnée ci-devant, a été considérable (de l'ordre de 30 millions DT au moins pour l'exercice 2012, 193 entreprises ayant été déplafonnées). Ce déplafonnement a surtout avantagé les villes disposant d'activités économiques importantes, la capitale Tunis en tête (les services de la DGCL l'ont évalué à 11 millions DT). Le produit du déplafonnement de la TCL (la fraction supérieure à 100 000 DT par année et par établissement) a été affecté au financement du Fonds de coopération par la loi de finances pour l'année 2013 (loi 2012-27 du 29 décembre 2012 portant loi de finances de l'année 2013 – voir Articles 13-15). Les règles de répartition de ses ressources ont été définies par le décret 2013-2797 (voir chapitre 6).

5.3.2. La taxe sur les immeubles bâtis – cf. Articles 1 à 29 du CFL

Créée en 1902, la TIB a été réformée dans le sens d'une simplification en 1997, puisque la valeur locative qui servait de base a été remplacée par une évaluation plus facilement contrôlable. Elle fait l'objet des Articles 1 à 29 du Code des

collectivités locales et de décrets d'application, notamment le décret 2007-1185. La taxe, annuelle, s'applique aux immeubles d'habitation, ceux destinés à une utilisation industrielle, commerciale ou professionnelle étant soumis à la TCL. Elle est acquittée par le propriétaire ou l'usufruitier de l'immeuble, ou à défaut par son occupant (Article 2 du CFL). Certains immeubles en sont exonérés : immeubles bâtis (non loués) appartenant à l'État ou aux collectivités locales, immeubles bâtis appartenant à des États étrangers et abritant des ambassades, ou des services d'organismes internationaux, immeubles abritant des associations de bienfaisance ou des associations reconnues d'utilité publique, immeubles bâtis réservés à l'exercice des cultes (mosquées...).

L'assiette est déterminée par référence à la superficie couverte des immeubles établie par la collectivité locale à partir de la déclaration de l'assujetti, ou à défaut par évaluation administrative. Les contribuables sont tenus de déclarer nominativement en mairie les immeubles possédés, leurs adresses, la superficie totale et la superficie couverte des immeubles, la composition des immeubles et de leurs dépendances, ainsi que leur affectation. Cette obligation s'applique non seulement aux périodes de recensement, mais également à tout moment sur requête des services de la collectivité locale. Les collectivités locales sont tenues de procéder tous les dix ans à un recensement de tous les immeubles bâtis situés dans leur circonscription. La superficie couverte est multipliée par un prix forfaitaire catégoriel du mètre carré fixé par la collectivité locale dans une fourchette de prix fixée par décret pour une durée de trois ans. Les prix de référence fixés par le décret 2007-1186 du 14 mai 2007 ont été réévalués par le décret gouvernemental 2017-396 du 28 mars 2017. Ils s'établissent comme indiqués dans le tableau 19.

Tableau 19. Fourchette des prix de référence de la TIB

Catégorie d'immeuble	Surface couverte	Prix de référence (par m ² bâti), en dinars tunisiens	
		2008 – 2016	dès 2017
1	ne dépassant pas 100 m ²	de 100 à 162	de 100 à 178
2	supérieure à 100 m ² et ne dépassant pas 200 m ²	de 163 à 216	de 179 à 238
3	supérieure à 200 m ² et ne dépassant pas 400 m ²	de 217 à 270	de 239 à 297
4	supérieure à 400 m ²	de 271 à 324	de 298 à 356

Source : Code de la fiscalité locale.

La TIB est assise sur la base de 2 % du prix de référence du mètre carré couvert, multiplié par la superficie bâtie de l'immeuble. La loi classe les propriétés en quatre catégories en fonction de leur superficie. Les prix catégoriels

choisis par la collectivité doivent être fixés par arrêté motivé en fonction de la « nature des services rendus » par la collectivité. Les services énumérés par le CFL à l'Article 5 comprennent les services de nettoyage, d'éclairage public, de chaussées goudronnées, de dallage de trottoirs, d'évacuation des eaux usées et d'évacuation des eaux pluviales. La loi de finances pour 2013 a étendu cette liste à quatre nouveaux services : (i) légalisation de signature des actes portant transmission de propriété, (ii) des actes de location et d'exploitation de biens immeubles, (iii) d'hypothèques, et (iv) la délivrance de permis de démolition d'immeubles.

Le taux de la taxe est ainsi fixé à 8 % pour les immeubles bénéficiant d'un ou deux services, 10 % pour trois ou quatre services, 12 % pour plus de quatre services et 14 % pour les immeubles disposant non seulement de plus de quatre services, mais en sus de services ne figurant pas dans la liste fixée par la loi (cf. Article 4-1 du CFL).

Outre les services collectifs municipaux évoqués ci-devant, le lien entre la prestation par la CT de certains actes administratifs et la TIB est renforcé par l'obligation faite au contribuable propriétaire d'un immeuble de fournir à l'administration locale la preuve du paiement de la TIB préalablement à la prestation de certains actes administratifs le concernant. Cette obligation est renforcée par la loi de finances pour 2013, puisqu'elle inclut désormais la légalisation de signature des actes de transmission de propriété, la légalisation de signature des actes de location et d'exploitation de biens immeubles, la légalisation de signature sur les hypothèques, la délivrance des permis de démolition d'immeubles, si le contribuable individuel propriétaire d'un immeuble requiert de la CL du site des prestations administratives le concernant (cf. *infra* 5.4.2).

La TIB ne peut excéder le montant du loyer mensuel du local visé. Les contribuables à « faible revenu et bénéficiant de l'aide permanente de l'État ou des collectivités locales » sont dégrévés totalement – sur demande accompagnée de pièces justificatives (cf. Article 6-I du CFL et décret 98-1254 du 8 juin 1998) – par arrêté de la collectivité après avis d'une commission de révision comprenant des représentants de la collectivité et de l'État. Aucun dégrèvement partiel n'est plus autorisé depuis 2002.

Les contribuables à la TIB sont informés par lettre recommandée ou avis du montant de la TIB à payer et des éléments ayant servi de base pour sa détermination. Le recouvrement est effectué par les receveurs des finances par voie de rôle, ceux-ci comportant le nom et l'adresse du contribuable, ainsi que la situation de l'immeuble et la taxe annuelle y afférente. Le contribuable dispose d'un délai d'un mois à partir du jour où il a pris connaissance du montant de la taxe pour exprimer son opposition devant une commission de révision composée du maire, de deux conseillers municipaux, du receveur des finances, d'un secrétaire ou de leurs représentants. La commission délibère sur pièces et sur

audition, et rend un avis notifié. En dernier ressort, un recours pour révision est possible auprès d'un des 85 tribunaux cantonaux installés au sein des juridictions de première instance compétents dans un délai de 60 jours à partir de la date de clôture des opérations de recensement, pour autant que la commission de révision ait été saisie préalablement.

Le paiement donne lieu à attestation, celle-ci étant obligatoire notamment pour l'obtention des permis de bâtir ou de clôture, de changement de la vocation de l'immeuble, d'approbation de lotir, ou d'attestation d'habitation principale. Tout acquéreur d'un immeuble assujéti à la TIB, de même que toute personne habilitée à rédiger des actes de mutation, doivent s'assurer de ce que la taxe a été acquittée au jour de la cession. Tout transfert de propriété doit être déclaré à l'administration. Ces obligations déclaratives s'étendent aux constructions inachevées ([...] sauf en cas d'occupation d'immeuble par un des ascendants ou descendants du propriétaire – voir Article 17bis II).

Le défaut de déclaration ou son inexactitude, ainsi que le retard de paiement de la taxe sont passibles d'amendes et pénalités d'un montant égal à trois fois le prix de référence. En sus de l'amende, le locataire ou l'occupant devient solidaire du propriétaire pour le paiement du principal de la taxe ou des pénalités de retard.

5.3.3. La taxe sur les terrains non bâtis (TNB) – cf. Articles 30 à 34 du CFL

Les collectivités locales ayant en charge, au moins pour partie, des tâches en rapport avec l'organisation de l'espace communal (cf. chapitre 4, section 4.3, tableau 13), il est logique qu'elles disposent d'un outil fiscal permettant de réguler l'occupation de l'espace. La taxe, annuelle, s'applique aux terrains non bâtis non exonérés. Elle vise à décourager le gel des terrains. Elle est due par les propriétaires ou les usufruitiers, ou à défaut par l'occupant ou le détenteur. La TNB reprend ainsi la même disposition, opportune, que la TIB, en ouvrant la possibilité de taxer l'occupant en lieu et place du propriétaire.

Les exonérations visent *(i)* les terrains non bâtis enclos, boisés ou non, attenants à des immeubles collectifs utilisés jadis comme jardins ou à des immeubles individuels, ces derniers dans la limite de 1 000 m², *(ii)* les terrains agricoles, *(iii)* les terrains non bâtis enclos exploités dans une activité industrielle, commerciale ou professionnelle, *(iv)* les terrains non bâtis appartenant à l'État ou aux établissements publics à caractère administratif et aux collectivités locales, *(v)* les terrains situés dans des zones non constructibles ou dans des zones industrielles, d'habitation, de tourisme, et dans les lotissements prévus pour des activités artisanales ou professionnelles, ou dans des zones de réserves foncières et des zones de périmètres d'intervention foncière, et *(vi)* les terrains non bâtis et aménagés, acquis par les promoteurs immobiliers pour une période maximale de 21 ans à compter de la date d'acquisition.

L'assiette de la TNB est la valeur vénale réelle des terrains, ou à défaut le montant qui résulte de l'application à la surface en m² de la propriété d'un tarif par mètre carré progressif selon la densité des zones urbaines délimitées par le Plan d'aménagement urbain. Le tarif est fixé pour chaque zone par décret, tous les trois ans. Il s'établit comme suit à compter du 1^{er} janvier 2008 (décret 2007-1186 du 14 mai 2007) (à la date du 1^{er} janvier 2016, les tarifs de 2007 restaient en vigueur) : 0,318 DT par m² pour les zones à haute densité urbaine ; 0,095 DT pour les zones à moyenne densité urbaine ; 0,032 DT pour les zones à basse densité urbaine. Le taux de la taxe est de 0,3 % et fixé par décret. Le montant de l'impôt résulte de l'application du taux de 0,3 % à l'assiette. Le recouvrement, le contrôle, le contentieux, les sanctions et pénalités sont identiques à ceux (celles) de la TIB. À la date de 2017, rares semblent être les CT ayant opté pour la taxation sur la base des valeurs vénales.

5.3.4. La taxe hôtelière – cf. Articles 41 à 45 du CFL

La taxe hôtelière (TH) est assise sur le chiffre d'affaires brut global déclaré par les exploitants des établissements touristiques (établissements qui reçoivent une clientèle touristique et fournissent des prestations d'hébergement, de nourriture, ou organisent des loisirs à son intention), TH à laquelle ils sont assujettis. Son taux, fixé par décret, s'élève à 2 %. Elle est recouvrée comme la TCL, taxe dont sont également redevables les établissements concernés. Les hôtels non classés et les restaurants touristiques ne sont pas soumis à la TH, mais restent assujettis à la TCL.

Depuis la loi de finances pour 1993, dans le cas où la commune est située dans une zone touristique municipale (dont la liste est établie par décret), 50 % du produit de la TH lui revient. Les 50 % restants sont versés au Fonds de protection des zones touristiques.

5.3.5. La taxe sur les spectacles – cf. Articles 46 à 51 du CFL

La taxe sur les spectacles (TS) est due par les organisateurs de spectacles occasionnels préalablement à la délivrance de l'autorisation des spectacles. Sa base est calculée sur 50 % des recettes prévisionnelles ; son taux, fixé par décret, s'élève à 6 %. Des exonérations sont possibles sous réserve que le prix d'entrée ne dépasse pas un montant plafond fixé par décret (actuellement 5 DT – cf. décret du 22 mars 1997). Le défaut de paiement donne lieu à une pénalité égale au double de la taxe due. Contrairement à son qualificatif, la TS n'est pas une taxe, mais un impôt. Sa perception n'est liée à aucune contre-prestation, et son produit abonde le compte général de la collectivité locale.

5.3.6. La taxe sur le chiffre d'affaires des commissionnaires agréés et approvisionneurs des marchés de gros – cf. Articles 70 à 74 du CFL

Cette taxe a tout d'un impôt local. Elle est due par les commissionnaires agréés, les *khaddars* et autres intermédiaires et approvisionneurs des marchés de gros ne vendant pas directement aux consommateurs, à l'exclusion des producteurs et des groupements qui commercialisent directement leurs produits ou les distribuent à leurs adhérents. Elle est assise sur le chiffre d'affaires, tel que reporté sur des carnets tenus par les redevables, qui valent titres de perception. Elle est prélevée par les services de la CT au taux de 1 %.

5.3.7. Les amnisties fiscales : lutte contre l'incivisme fiscal, mesures de « réconciliation nationale », d'allègement, de remise et d'amnistie fiscale concernant les impôts locaux

Avant même 2011, des lois apparaissent de façon récurrente pour autoriser des allègements d'impôts locaux, principalement des impôts listés ci-devant. La loi 2002-76 du 23 juillet 2002 relative à l'allègement de la charge fiscale et à l'amélioration des ressources des collectivités locales prévoit l'abandon de créances de l'État relatives à la taxe sur la valeur locative, aux taxes d'entretien et d'assainissement et à la taxe de compensation, si celles-ci ne dépassent pas chacune 30 DT par an ; pour les créances dont le montant dépasse chacune 30 DT par an, il est requis un paiement immédiat de 20 % de la créance et la souscription d'un calendrier de paiement pour le montant restant. La loi 2006-25 du 15 mai 2006 portant amnistie fiscale abandonne 50 % des créances de l'État en ce qui concerne la TIB, la TNB et la contribution au profit du Fonds d'amélioration de l'habitat (FNAH) pour l'année 2005 et les années antérieures, sous réserve que toutes les taxes relatives à l'année 2006 soient acquittées et que 50 % restant des créances sur 2005 soit acquitté graduellement sur deux années selon un calendrier défini une première fois par arrêté ministériel (arrêté du 26 mai 2006), puis décalé dans le temps trois mois plus tard.

Un dispositif identique a été mis en place en 2011 (arrêté du ministre des Finances du 8 août 2011 à la suite du décret-loi du 18 avril 2011) au titre des mesures de relance de l'économie nationale. En 2012, les Articles 14 et 17 de la loi de finances complémentaires pour l'année 2012 (loi 2012-1) et l'arrêté subséquent du 26 mai prévoient l'abandon des créances sur la TIB et la contribution au FNAH au titre de l'année 2007 et des années antérieures dont le reliquat ne dépasse pas 50 DT par an, ainsi que des pénalités et frais afférents. Sont également abandonnés 50 % des créances fiscales à ce titre pour l'année 2010 et les années antérieures dont le reliquat ne dépasse pas 100 DT par an, ainsi que les pénalités et frais afférents, sous réserve que la totalité des taxes exigibles en 2011 soient acquittées et qu'un calendrier de paiement des arriérés soit souscrit conformément à l'arrêté du 26 mai. Des dispositions similaires concernent la TCL, la TH et les droits de licence sur les débits de boissons (Articles 14 et 15),

ainsi que les montants des amendes et condamnations pécuniaires et frais de poursuite pour une série d'infractions (Article 18).

Ces mesures illustrent les difficultés rencontrées dans la collecte des deux taxes foncières et immobilières et les efforts entrepris pour y mettre fin. Le fait qu'elles aient été réitérées et étendues après la Révolution, dit clairement que le nouveau contexte politique n'a pas fait disparaître le problème. Nous n'avons pas obtenu de données précises sur l'efficacité du dispositif. Elles ont cependant comme conséquence, au moins temporaire, d'annuler les impayés des principaux impôts locaux pour les petits contribuables.

5.4. Les taxes locales

Sont rassemblés ici des prélèvements qui ont les caractéristiques de taxes au sens de l'encadré 4 :

- (i) la taxe est perçue à l'occasion de la fourniture ou du droit de bénéficier d'une prestation, et c'est de la réalisation de cette prestation ou de l'ouverture de ce droit que naît le droit d'imposer ;
- (ii) La mesure de la prestation n'est cependant pas individualisée, et le montant de la taxe n'est pas nécessairement proportionné ni à l'avantage retiré par le bénéficiaire de la contre-prestation, ni aux coûts supportés par la CT à cet effet ;
- (iii) Le produit de ces taxes abonde les ressources du budget général de la collectivité.

Si un prélèvement obligatoire ne réunit pas ces caractéristiques ni celles d'un impôt, il a été classé dans la catégorie des redevances. Certains cas particuliers méritent un examen plus approfondi. Ainsi, une « taxe de stationnement » est une taxe et non pas une redevance, car normalement, même si elle est individualisée (je décide d'utiliser ou non le stationnement, et je suis identifiable), proportionnelle (au temps, à l'espace), elle tombe généralement dans la caisse générale et n'est pas affectée. Si, en revanche, ce même paiement est en plus proportionné à la couverture des coûts de stationnement dans un lieu précis et, dans une comptabilité fonctionnelle, affecté à un centre de charges avec dépenses et recettes bien identifié, il s'agit alors d'une redevance et non pas d'une taxe. En d'autres termes, s'il s'agit de parcmètres pour le stationnement sur la voie publique, et que la recette tombe dans la caisse générale de la collectivité, on est en présence d'une taxe. S'il s'agit d'un paiement pour un parking bien identifié et dont les recettes et charges sont retracées dans un centre de charges exclusif, alors c'est une redevance.

Même reclassées comme dans le tableau 17, les taxes sont nombreuses et diverses. Les modalités d'assiette, de taux ou de tarifs, et de recouvrement sont fixées par

la loi. Les collectivités ne disposent que de très peu de marges de manœuvres à leur discrétion en la matière. Les barèmes et les taux sont – sauf exception (droit particulier de stationnement dans l'enceinte des marchés) – fixés par décret. Le tarif ou le taux est *fixe* (en DT ou en pourcentage) dans le cas notamment des redevances pour formalités ou autorisations administratives, des permis de bâtir, des autorisations d'inhumation/exhumation, des permis de circulation des taxis, des autorisations d'appareils de distribution de carburant, de la plupart des droits relatifs aux marchés, des droits de pesage, mesurage, d'abri, de gardiennage, de la taxe d'abattage, de contrôle sanitaire sur les viandes, des droits de stationnement des véhicules sur la voie publique.

Dans certains cas, les décrets ministériels fixent soit un *tarif minimum* (taxe pour autorisation temporaire d'occupation de la voie publique par les cafetiers, restaurateurs, étalagistes et personnes exerçant une activité dans le cadre d'une installation mobile et déplaçable, droit de stationnement de véhicules sur des emplacements équipés de compteurs automatiques, sur des parkings et emplacements aménagés, taxe d'occupation du domaine public maritime), soit un *tarif maximum* (taxe pour autorisation de fêtes ou cérémonies), soit une *fourchette* (droit général de stationnement dans l'enceinte des marchés, taxe pour autorisation d'occupation de la voie publique pour l'exercice de certains métiers, droit de stationnement de véhicules de transport de marchandises, occupation de la voie publique par les chantiers de construction, taxe sur les panneaux publicitaires). Mais, même dans ce dernier cas, le choix du tarif par la collectivité à l'intérieur de la fourchette est soumis à l'approbation de l'autorité de tutelle.

Les recettes sont perçues par le receveur municipal par voie de rôle, à l'occasion de la délivrance de l'autorisation, ou sur production de carnets, et contre délivrance d'un reçu.

Il est difficile d'apprécier l'usage qui est fait par les collectivités des (rares) degrés de liberté dont elles disposent en matière de tarifs de redevance. On ne dispose pas davantage d'informations sur l'effectivité des prélèvements. Le rendement financier d'ensemble est cependant faible. On a supposé que les tarifs et taux de ces taxes, fixés par décret ou arrêté ministériels, ne couvraient pas explicitement le coût de la contre-prestation, et que leur produit n'était pas affecté à un centre de charges spécifié.

5.4.1. Les droits de licence sur les débits de boissons (Articles 61 à 63 du CFL)

Le droit de licence pour les établissements vendant des boissons à consommer sur place est additionnel à la TCL ou à la TH respectivement. Son tarif est fixé par décret et varie en fonction de la catégorie de l'établissement tel qu'établi par la loi 59-147 du 7 novembre 1959. À titre d'exemple, il s'établit depuis 1997 à 25 DT pour les établissements classés en catégorie 1, à 150 DT pour ceux en catégorie 2

et enfin à 300 DT pour ceux en catégorie 3. La perception se fait au vu d'une déclaration annuelle et d'une retenue de 10 % au profit du budget de l'État.

5.4.2. Permis de bâtir (Article 68-I alinéa 4 du CFL)

Les permis de bâtir des constructions individuelles ou collectives, ou de travaux de restauration ou de clôture, ainsi que la prorogation ou le renouvellement (à l'exception des lieux de culte, des locaux destinés à accueillir des personnes âgées ou des handicapés) sont soumis à des taxes dont les taux et tarifs sont fixés par décret. Ceux-ci sont fonction de la nature du permis demandé (constructions individuelles ou collectives, première demande ou renouvellement, superficie couverte). Ils comportent un droit fixe et un droit supplémentaire proportionnel à la surface couverte. On note aussi le lien administratif entre cette taxe et le paiement de la TIB (voir *supra* section 5.3.2).

5.4.3. Droits exigibles à l'intérieur des marchés (Articles 69 à 81 du CFL)

Ces droits comprennent :

- un droit général de stationnement pour marchandises, animaux, denrées (Article 69) dans les enceintes des marchés ; il est perçu sur les vendeurs. Pour les marchés hebdomadaires ou occasionnels, le tarif du droit général est fixé par arrêté municipal dans une fourchette fixée par décret. *Pour les marchés de gros, le tarif du droit général, fixé par décret, est égal à 2 % ou 1 % du produit de la vente, ce qui l'assimile à un impôt indirect.* Un droit particulier de stationnement peut s'y substituer, si le montant du droit général est disproportionné par rapport aux frais de gestion du marché. Il est fixé par arrêté municipal après approbation de l'autorité de tutelle ;
- (pour mémoire), une taxe sur le chiffre d'affaires des commissionnaires agréés et approvisionneurs des marchés de gros (hors producteurs commercialisant directement leurs produits et groupements de producteurs vendant à leurs adhérents), sur la base de relevés des ventes fournis au taux de 1 % du chiffre d'affaires (impôt improprement désigné comme taxe) ;
- un droit de criée (Article 75) au taux de 1 ou 2 % des enchères selon le cas (intervention ou non du crieur), assimilé à un impôt indirect ;
- un droit de pesage/mesurage publics (Articles 76 à 78) : tarif au quintal fixé par décret ;
- un droit de colportage à l'intérieur des marchés (Article 79) : tarif par vendeur et par jour fixé par décret ;
- un droit d'abri et de gardiennage des véhicules à l'intérieur de l'enceinte des marchés (Article 80) : tarif selon la nature du véhicule, fixé par décret ;
- une taxe de contrôle sanitaire sur les produits de la mer (Article 81).

5.4.4. Permis de circulation des voitures de transport public et des voitures équipées de taximètres (Article 68-I alinéa 6 du CFL)

Un droit fixe annuel, fixé par décret, est perçu à cette occasion.

5.4.5. Droit de stationnement des véhicules sur la voie publique (Articles 61 à 63 du CFL)

Un droit de stationnement est perçu sur les véhicules de transport de personnes, de marchandises, sur les autres véhicules auquel s'ajoutent les droits perçus sur les emplacements équipés de compteurs automatiques et dans les parkings ou emplacements aménagés. Les tarifs, fixés par décret, sont soit forfaitaires, soit compris à l'intérieur d'une fourchette, soit encore libres au-dessus d'un minimum légal.

5.5. Les redevances (Articles 46 à 51 du CFL)

Ont été classés dans cette catégorie un ensemble de prélèvements qui ont en commun de trouver leur origine dans la fourniture d'une prestation individualisée. On a également supposé, sans disposer de l'information précise, que le tarif de la redevance était établi de façon à couvrir les coûts, et que le produit de la redevance était imputé au centre de charges correspondant à la prestation fournie.

5.5.1. Les redevances sur les formalités administratives (Articles 64 à 67 du CFL)

Ces redevances sont perçues au moment de la réalisation de la formalité. Elles concernent les redevances pour légalisation de signature (Articles 64 et 65), de certificats de conformité des copies à l'original (Article 66), de délivrance de certificats et actes divers (copies ou extraits d'actes de naissance, de livrets de famille, de mariage, de décès, d'arrêtés et de délibérations des collectivités locales, d'attribution ou de cession de terres collectives à titre privé, de certificats de validité de locaux, de possession ou de tous autres certificats délivrés par les CT).

Ces taxes, classiques, sont assimilables à des paiements d'usagers. Lorsqu'elles concernent des autorisations ou des actes administratifs concernant des immeubles bâtis, les demandes sont utilisées comme instrument de contrôle de la TIB. Au moment de la demande d'autorisation, le préposé peut alors contrôler si le bâtiment est déclaré et si la TIB a été bel et bien réglée. Sinon, il peut refuser la transaction et reporter la délivrance de l'autorisation jusqu'à paiement de la TIB. La question est évidemment de savoir si ces contrôles et cette pratique sont systématiques.

5.5.2. « Taxes » sur les formalités administratives (Article 68 du CFL)

Elles sont perçues d'avance, annuellement ou ponctuellement selon le cas, au moment de l'autorisation délivrée par la collectivité locale : taxe d'abattage des animaux de boucherie pour consommation privée hors abattoirs municipaux ou régionaux ; autorisation d'occupation de la voie publique pour certains métiers ; autorisation des fêtes familiales ou publiques ; autorisations d'ouverture exceptionnelle de cafés ; autorisations d'inhumer/exhumer. Les tarifs sont fixés soit par décret (tarifs fixes), soit par décision locale avec détermination d'un plafond (autorisation de fêtes), soit encore à l'intérieur d'une fourchette (cas de l'autorisation d'occupation de la voie publique pour certains métiers).

5.5.3. Redevances (« taxes ») pour concession, occupation ou usage du domaine communal ou régional public ou privé (Articles 82 à 90 du CFL)

Ces « taxes » comprennent :

- la taxe d'abattage dans les abattoirs, distincte de la redevance perçue pour abattage en dehors de ceux-ci, complétée, le cas échéant, d'une redevance municipale supplémentaire au titre du séjour des animaux en dehors des horaires de travail ou d'utilisation d'installations et équipements permettant la conservation des viandes (Articles 82 et 83) ;
- la taxe de contrôle sanitaire sur les viandes (Article 84), lorsque celles-ci sont introduites à l'intérieur du périmètre communal ;
- des redevances pour occupation temporaire de la voie publique (Article 85) : cafetiers, restaurateurs, étalagistes, stationnement des véhicules de transport de personnes et marchandises, chantiers de construction, panneaux publicitaires (la loi 2009-12 du 2 mars 2009 encadre les conditions d'utilisation du domaine public routier aux fins publicitaires) ; celles-ci sont soumises aux mêmes conditions de paiement que la taxe pour autorisation d'occupation de la voie publique ;
- la redevance pour occupation du domaine public maritime (parasols, buvettes, douches, bateaux...) (Articles 86 et 87) ;
- le droit de concession dans les cimetières (Article 88) ;
- la contribution à la réalisation de parkings collectifs pour les moyens de transport, due par les propriétaires de nouvelles constructions qui ne sont pas en mesure de satisfaire aux normes de stationnement prévues par la réglementation. Cette contribution ne peut être levée que dans les communes dont la liste est établie par arrêté ministériel (par exemple, l'arrêté interministériel des ministres de l'Intérieur et de l'Équipement et de l'Habitat du 4 mars 1997 modifié en 2003) ; son tarif est fonction du nombre d'habitants de la commune et du degré de pénurie de places de stationnement, et fixé par décret.

D'une façon générale, les tarifs sont fixés par décret, souvent sous forme de tarifs fixes, parfois sous forme de tarif minimum (occupation du domaine maritime), ou de fourchette (taxe sur les panneaux publicitaires, ou taxe pour autorisation d'occupation de la voie publique), ou encore en pourcentage du coût des travaux (taxe pour occupation temporaire de la voie publique pour travaux au-dessous de la voirie publique). Les tarifs par mètre carré de la taxe sur les panneaux publicitaires sont encadrés par la loi, mais la collectivité peut en fixer librement le niveau par arrêté en fonction du lieu d'implantation des panneaux concernés.

5.5.4. Contribution des propriétaires riverains aux dépenses de premier établissement et aux grandes réparations réalisées par les collectivités locales, relatives aux voies, trottoirs et conduites d'évacuation des matières liquides ainsi qu'aux travaux d'aménagement des quartiers résidentiels et des zones industrielles et touristiques (Articles 52 à 60 du CFL)

La contribution des propriétaires (ou de leurs héritiers, le cas échéant), de création ancienne, permet aux communes de mettre à la charge des riverains le coût prévisionnel (à l'adjudication) des travaux de voirie et d'assainissement déclarés préalablement par décret d'utilité publique. Elle est fixée dans les limites de la période d'amortissement. La contribution est déterminée sur la base du montant global des travaux tel qu'il ressort de l'adjudication. Elle est liquidée proportionnellement à la longueur des façades pour les travaux de voirie et trottoirs, également pour les autres travaux. Comme pour la TIB, les contribuables à « faible revenu et bénéficiant de l'aide permanente de l'État ou des collectivités locales » sont dégrèvés totalement (cf. Article 53 du CFL). Les oppositions et recours à la contribution sont régis par des dispositifs similaires à ceux de la TIB. La contribution est acquittée sur la base d'un rôle de recouvrement et par paiement d'une avance, dont le taux est fixé par arrêté municipal dans la fourchette de 10 % à 30 % et le solde en cinq fractions annuelles consécutivement à la fin des travaux. L'avance est restituée en cas de non-réalisation des travaux dans un délai de deux années.

Dans la terminologie de l'encadré 4, cette contribution est un prélèvement de type « redevance d'utilisation » perçue selon le principe du bénéficiaire-payeur. Certes, il y a une obligation de paiement, mais elle résulte d'une contre-prestation (des travaux) qui bénéficie de manière mesurable individuellement (les riverains) en fonction d'un avantage retiré (approximé proportionnellement à la longueur des façades). Enfin, il y a une clause implicite de coût maximal : celui des travaux effectués, avec bien évidemment affectation de la recette à la couverture des coûts des travaux justifiant les contributions. L'Article 53 contient également une clause intéressante, puisque « Les collectivités locales peuvent réduire le taux de la contribution à concurrence de 50 % de son montant. Dans ce cas, la collectivité locale supporte le reliquat des dépenses ». Cette clause donne une marge d'appréciation à la commune : dans la mesure où elle estime que les travaux effectués ne bénéficient pas uniquement aux riverains, mais

également aux passants, donc qu'elle a une utilisation collective locale et non pas seulement privée, elle prend aussi en charge une partie des coûts.

Cette contribution repose sur un principe judicieux et potentiellement puissant. Mais il semble qu'elle ne soit pas systématiquement utilisée par les communes. De fait, les informations recueillies auprès de la DGCL font état de l'ineffectivité du dispositif, qui n'est appliqué que dans de très rares communes. Comment le comprendre si les contributions sont d'application obligatoire ? Quelles sont les raisons de cette sous-utilisation : mauvais recensement des propriétés, estimation trop approximative du coût des travaux, montant de la contribution, modalités de paiement ?

Enfin, on notera à ce sujet une faiblesse majeure de la nomenclature budgétaire : s'agissant de contributions devant servir exclusivement à la couverture des coûts de travaux précis, le budget devrait contenir un centre de charges adéquat dans la classification fonctionnelle, mettant en regard dépenses et recettes. Or, cela n'est pas le cas.

Dernière remarque importante eu égard à l'égalité de traitement des contribuables : la perception d'une telle contribution suppose la déclaration préalable, et par décret, de l'utilité publique des travaux envisagés. Tous les travaux susmentionnés qui ne seraient pas déclarés d'utilité publique, mais dont les riverains sont pourtant les bénéficiaires, ne pourraient donner lieu à perception de la contribution.

5.5.5. Redevances pour prestations publiques payantes (Articles 91 à 51 du CFL)

Les prestations concernées sont les suivantes :

- une redevance pour l'entretien des conduites de rejet des matières liquides à l'intérieur du périmètre des collectivités locales hors zones d'intervention de l'ONAS (redevance à la charge du bénéficiaire de la prestation), est mise à la charge du bénéficiaire de la prestation (tarif fixe, établi par décret, selon le type de branchement) ;
- une redevance pour conservation en fourrière des animaux, véhicules et autres marchandises, est mise à la charge du propriétaire (tarif fixe par tête et par jour, fixé par décret) ;
- la contribution des collectivités locales aux travaux de généralisation de l'électrification et de l'éclairage public et de la maintenance (à la charge des abonnés au réseau d'électricité et de gaz, par facturation additionnelle de 3 millimes par kWh) la fait assimiler à une taxe locale, si la recette n'est pas affectée à un centre de charges correspondant. À noter que la perception d'un millime supplémentaire contribue au financement du FCCL depuis 2014 (voir chapitre 6) ;

- une contribution relative à l'enlèvement des déchets provenant de l'activité des établissements industriels, commerciaux et professionnels est mise à la charge du bénéficiaire de la prestation ; son tarif est fixé par arrêté de la collectivité locale concernée. Il s'agit ici du seul cas où une réelle liberté est laissée à la collectivité ;
- la concession dans les cimetières chrétiens est soumise à une redevance dont un décret fixe le tarif plancher ;
- la location d'un corbillard est soumise à redevance dont le tarif est fixé localement à l'intérieur d'une fourchette fixée par décret ;
- une redevance pour contrôle des voitures de transport public et des voitures équipées de taximètres est requise des propriétaires selon un tarif annuel fixé par décret ;
- les travaux et prestations individuels autres que ci-devant (à la charge du bénéficiaire de la prestation).

5.6. Commentaires et questions ouvertes

La lecture des textes législatifs et réglementaires à la lumière des principes généraux de décentralisation exposés dans les chapitres précédents fait ressortir en premier lieu la solidité et la cohérence d'ensemble de l'édifice institutionnel (5.6.1). En dépit de celles-ci, il subsiste des difficultés ponctuelles qui mériteraient sans doute des améliorations de détail (5.6.2). Mais au-delà de cette vision institutionnelle, force est de constater que parce que le système fiscal local tunisien est loin de répondre dans les faits à ses exigences actuelles, il ne pourra suffire en l'état à répondre aux exigences du développement de la décentralisation inscrit à l'agenda politique tunisien. Il devra, pour ce faire, relever un triple défi (5.6.3), à savoir : *(i)* un défi de légitimité, *(ii)* un défi de rendement, et *(iii)* un défi d'autonomie.

5.6.1. Un dispositif fiscal complet fondé sur des principes cohérents

Tels qu'ils apparaissent à la seule vue des textes analysés, les impôts locaux, les taxes et les redevances susvisés constituent un ensemble assez complet et cohérent de prélèvements locaux. Cet ensemble associe à juste titre des prélèvements à la fois sur les résidents et sur les entreprises. Les bases d'imposition sont dans l'ensemble réalistes, compte tenu du degré d'information dont peuvent potentiellement disposer les services de l'assiette.

Concernant la *taxation locale des entreprises*, la TCL nous semble indispensable au financement des CT dans les circonstances présentes. Elle est réaliste dans ses modalités d'assiette, distinguant avec raison le cas des établissements de petite taille pour lesquels la TIB se substitue à la TCL. Elle est relativement facile

à administrer. Comme elle ne peut que difficilement être sujette à une « optimisation fiscale » par les entreprises, son rendement est relativement sûr, quand bien même il fluctue avec l'activité économique. Depuis son déplaçonnement en 2012, son rendement est un peu plus élevé et plus proche du rythme d'évolution de l'activité y compris pour les grands établissements, exceptés ceux qui bénéficient d'un taux réduit de 0,1 %. Le rendement semblerait cependant pouvoir être accru sur les entreprises soumises au régime forfaitaire par une comparaison plus systématique entre la TCL acquittée et le minimum légal. On notera cependant que la TCL est par nature très concentrée dans les régions côtières, là où se concentrent les activités économiques et touristiques. De plus, l'affectation du produit du déplaçonnement introduit en 2013 au financement du FCCL vise opportunément à un effet péréquateur (voir chapitre 6).

Pour autant, et même si elle est répandue dans de nombreux pays, l'assiette « chiffre d'affaires » ne constitue pas une base d'imposition économique totalement pertinente au niveau local. Si elle vise à faire supporter par les activités économiques le coût de leur consommation de services collectifs locaux, des redevances seraient en théorie préférables. S'il s'agit de faire bénéficier d'un « dividende fiscal » les CT qui mettent à la disposition des entreprises et des résidents les services favorables à l'exercice d'une activité économique, il serait sans doute préférable d'y substituer à terme un partage des recettes de TVA entre l'État et les CT. Mais, comme cette solution ne serait en fait praticable que pour les grands établissements, le dispositif en place ne manque pas de réalisme, permettant la contribution des plus petites activités économiques. Par ailleurs, on notera que la TCL étant déductible de la base de l'IS, l'État en supporte implicitement une partie de la charge. Mais comme les CT n'ont pas la maîtrise du taux de la TCL, cette « externalité fiscale » (cf. encadré 5) reste sous le contrôle de l'État.

Un complément utile à la taxation locale des entreprises est apporté par la taxe hôtelière (TH), elle-même concentrée dans les régions côtières.

La *taxation locale des résidents* repose classiquement sur des impôts sur les propriétés bâties et non bâties. Le régime fiscal de la TIB est sans doute le plus ambitieux et le plus détaillé du CFL. Dans les textes, il est assez complet tant du point de vue des modalités d'assujettissement – assiette et taux –, que de celui des modalités de recouvrement et de contentieux.

Le soin tout particulier mis à établir le régime juridique de la TIB est parfaitement justifié. La taxation au niveau local des propriétés immobilières bâties et non bâties est pertinente du point de vue de l'efficacité économique. Le propriétaire immobilier (ou le locataire résident) bénéficie en effet des services de proximité rendus par la collectivité, services qui se capitalisent dans la valeur vénale (et/ou la valeur locative) des propriétés. En l'absence de toute taxation, le propriétaire (et/ou le résident) bénéficierait d'un effet d'aubaine ou d'un « enrichissement sans cause » injustifié. La taxation des propriétés par les CT n'a

pas à poursuivre un objectif redistributif ; elle vise simplement à mettre globalement le coût des services locaux rendus à la charge des contribuables résidents supposés être également des bénéficiaires potentiels, là où le paiement des redevances individuelles s'avère impossible (parce que le service est généralisé à un quartier – l'éclairage public –, et non pas au bénéfice d'un seul propriétaire individuel identifiable – voir encadré 4). Dans l'idéal, l'assiette de l'impôt devrait se rapprocher le plus possible des valeurs vénales, et le taux devrait être sous le contrôle des collectivités.

Dans les textes, et dans l'intention constante du législateur, la TIB se rapproche de ce schéma. De ce point de vue, l'assiette de la TIB est assez satisfaisante, compte tenu des contraintes pratiques imposées par le fonctionnement des marchés fonciers et immobiliers et par l'absence de cadastre. Le remplacement en 1997 des valeurs locatives, très mal connues, par la mesure et la graduation des surfaces couvertes et l'application d'une grille de loyers catégoriels unique témoignait sans doute d'un certain réalisme. Les bases d'imposition avaient alors progressé significativement dans la plupart des communes. La TIB a cependant clairement avantagé les contribuables situés, toutes choses égales par ailleurs, dans des zones où la surface couverte était élevée en moyenne et où les loyers étaient élevés.

Enfin, *la gamme des taxes et des redevances perçues sur l'usager* couvre le spectre habituel des activités aisément taxables dans des nations situées à ce stade de développement économique. Leur nombre est considérable, beaucoup trop sans doute, et leur produit total modeste comme sans doute leur potentiel de rendement. Le partage entre les taxes et les redevances apparaît flou. La question peut paraître sans portée à l'heure actuelle dans la mesure où les normes comptables ne permettent pas d'isoler des centres de charges spécifiques auxquels rattacher le produit des redevances. Alors que le principe est justement posé, on notera toutefois à ce sujet une faiblesse majeure de la nomenclature budgétaire (cf. chapitre 3) : s'agissant de « contributions » devant servir exclusivement à la couverture des coûts de travaux précis, le budget devrait contenir un centre de charges adéquat dans la classification fonctionnelle, mettant en regard dépenses et recettes. Or, cela n'est pas le cas.

Au total, le dispositif analysé constitue une base relativement solide à partir de laquelle on peut espérer construire une fiscalité locale efficace.

5.6.2. Questions de détail

La taxe sur les établissements à caractère industriel, commercial ou professionnel (TCL)

Des difficultés sont signalées dans le cas où l'entreprise comporte des établissements multiples situés dans des communes différentes. Les déclarations fournies par l'entreprise sont souvent lacunaires, ou bien les services fiscaux

ne les prennent pas en compte : ce qui ne permet pas de partager correctement le produit fiscal entre les communes. Des cas sont également reportés où les collectivités omettent de réclamer la TCL minimale aux services de l'État qui l'ont collectée. Enfin, la comparaison entre la TCL acquittée et la TCL minimale ne semble pas être systématiquement effectuée par les services fiscaux.

Si les CT étaient amenées à disposer d'un pouvoir de décision sur les taux concernant la taxation des résidents, il serait souhaitable de leur donner également un pouvoir de décision sur les taux en matière de taxation des activités économiques dans la mesure où résidents et entreprises bénéficient conjointement des services collectifs de proximité offerts par les CT. Mais il conviendrait alors que ces pouvoirs de décision sur les taux (à la hausse comme à la baisse) soient « symétrisés » de façon à éviter une surtaxation des entreprises. En effet, si les entreprises disposent de la possibilité de « voter avec leurs pieds », c'est-à-dire de se délocaliser si elles jugent les taxes locales trop lourdes, en revanche, et contrairement aux résidents, elles ne disposent pas de la possibilité de voter « dans les urnes ». En conséquence, il faudrait éviter que le taux de la TCL ne puisse augmenter plus vite (ou diminuer moins vite) que les taux d'imposition sur les résidents. De fait, cela est le cas dans le dispositif tunisien actuel pour les contribuables soumis au taux du plancher, puisque le taux effectif pour ces derniers est celui de la TIB. Cela est également le cas pour les contribuables soumis à la règle du plafond, puisque ce dispositif peut faire passer le taux effectif sous le taux du plancher. On peut envisager également un dispositif plus simple où la collectivité locale serait autorisée à fixer un coefficient annuel en fonction des besoins budgétaires, mais en lui assignant un plafond (dans le cadre de la flexibilité fiscale au sens de l'encadré 5). Cette difficulté illustre le dilemme classique en matière de taxation locale des entreprises, entre la recherche d'un rendement élevé (ce qui a été le cas récemment avec la combinaison de la suppression du plafond et de la baisse du taux) et un risque potentiel de délocalisation. Enfin, la TCL se concentrant dans les CT, elles-mêmes peu nombreuses, où sont localisés des établissements ou des activités économiques, cela a pour effet de renforcer la concentration des prélèvements dans les communes riches, ce qui justifie la prise en compte intégrale du potentiel fiscal correspondant à la TCL dans les formules de péréquation.

La taxe sur les immeubles bâtis

Il semble que la faculté laissée aux collectivités de fixer le niveau du loyer dans la fourchette définie par la loi ne soit pas utilisée. Une grande majorité des collectivités semblent choisir la borne minimale de la fourchette (en 2013, seules 10 à 15 communes choisiraient un prix forfaitaire supérieur), se privant ainsi d'un effet-base supplémentaire. Si le fait se confirmait, une information/incitation pourrait-elle être envisagée en direction des conseils municipaux ?

La non-différenciation des valeurs au mètre carré à l'intérieur de chaque catégorie ne permet pas de tenir compte des disparités de valeur vénale des immeubles,

même si ces valeurs sont différentes d'une catégorie d'immeuble à l'autre. La proposition d'introduire des valeurs au mètre carré différentes avait été avancée lors de la préparation de la réforme, mais écartée pour des raisons techniques (complication pour l'établissement des rôles) et politiques (différences de traitement entre les assujettis). L'informatisation des rôles devrait permettre de surmonter la difficulté technique. Il faudrait introduire des éléments de valeur vénale de façon à ne pas taxer de façon identique des immeubles de valeurs très différentes (même si la surface plus importante des habitations luxueuses conduit *de facto* à les taxer davantage).

La liste des services publics dont la fourniture par la commune permet la majoration des taux de la TIB a mal vieilli. De fait, elle est peu discriminante dans la mesure où la plupart des communes fournissent ces services publics. Les communes devraient pouvoir établir elles-mêmes cette liste pour mieux tenir compte de la réalité. Cela faciliterait aussi le mouvement vers la connaissance et le recouvrement des coûts (entretien de la voirie...); le ministère des Finances y serait cependant opposé, car il craint ainsi que les communes soient amenées à y inclure des services dont elles ne sont ni décisionnaires ni financeuses. Il convient enfin de s'interroger sur les modalités concrètes de mise en place du plafonnement de la TIB au montant des loyers. Ce plafonnement est-il appliqué : les déclarations individuelles des contribuables sont-elles contrôlées ; si oui par quelles instances, et avec quelle efficacité ?

La taxe sur les immeubles non bâtis

La justification économique de cette taxe communale sur les terrains non bâtis est incontestable. Elle présente en outre l'avantage, rare dans le dispositif fiscal actuel, de laisser aux collectivités locales l'option de taxer les valeurs vénales en lieu et place des valeurs administratives, option sur laquelle on constate par ailleurs que les communes ne font qu'exceptionnellement usage. Dans les circonstances présentes (absence de cadastre couvrant l'ensemble du territoire), il y a donc peu d'espoir d'en faire un impôt local de rendement. Le taux échappe à la collectivité et reste très faible, tout comme la base d'imposition. À ce titre, Malécot (2002) constate que les rôles sont très mal émis, les recensements fiscaux ne sont pas effectués avec régularité et la perception laisse fortement à désirer.

Toutes les pistes conduisant à une meilleure efficacité dans le recensement des bases et dans leur dynamisme ont-elles été vraiment explorées ? La valorisation des terrains suit-elle l'évolution des prix, notamment pour les zones urbaines ? La chaîne administrative d'établissement des rôles est-elle améliorable ? Les recensements sont-ils opérés suffisamment régulièrement ? La collecte est-elle efficace ?

Pourquoi le taux ne pourrait-il pas être modulé : par exemple, à l'intérieur d'une fourchette ?

La taxe hôtelière

Pourquoi le taux de cette taxe ne pourrait-il être modulé localement dans une fourchette fixée par l'État ?

Taxes et redevances

D'une façon générale, ces prélèvements sont trop nombreux, et il s'agit au demeurant d'un constat établi de longue date. Ne pourrait-on en réduire le nombre, en procédant à une évaluation individuelle pour éliminer éventuellement les taxes et autres redevances dont le coût de gestion est supérieur à la ressource collectée, tout en conservant celles qui procurent à quelques communes des ressources significatives (diversification du portefeuille fiscal). La simplification du régime pourrait aller de pair avec davantage de liberté laissée dans la détermination des tarifs (généralisation de fourchettes, de taux planchers ou plafonds ?). La surtaxe (ou redevance selon que le produit est affecté ou non au centre de charges correspondant) sur l'électricité fait cependant exception. Les 3 millimes sur la consommation du courant électrique est facile à recouvrer, et son rendement s'avère non négligeable.

Le nombre de redevances (ou classées comme telles) apparaît de nouveau considérable. L'évaluation individuelle de leur rendement, des coûts de perception et des coûts de fourniture des services correspondants permettrait peut-être d'en réduire le nombre, d'en ajuster les tarifs et, le cas échéant, de redonner des marges de manœuvre en la matière aux CT. Rares sont les cas où les CT disposent de ce pouvoir (enlèvement des déchets non ménagers).

Un cas particulier est celui de la contribution des propriétaires riverains aux dépenses de premier établissement et aux grandes réparations de la voirie et conduits d'évacuation des matières liquides. Cette contribution est clairement un prélèvement de type « redevance d'utilisation » perçue selon le principe du bénéficiaire payeur, et ses dispositions sont judicieuses et potentiellement influentes. Pourtant, il semble que ce dispositif ne soit appliqué que dans de très rares communes. Comment le comprendre si les contributions sont d'application obligatoire ? Quelles sont les raisons de cette sous-utilisation : mauvais recensement des propriétés, estimation trop approximative du coût des travaux, montant de la contribution, modalités de paiement ? Dernière remarque importante eu égard à l'égalité de traitement : si une CT devait introduire la perception d'une telle contribution, elle ne pourrait pas le faire pour un quartier déterminé ou seulement un tronçon de voirie à assainir. Si elle le faisait, cela deviendrait alors un principe général qui devrait être appliqué de manière systématique à toutes les situations similaires.

Enfin, on notera à ce sujet une faiblesse majeure de la nomenclature budgétaire s'agissant de redevances. Si celles-ci doivent par définition servir exclusivement à la couverture des coûts de travaux précis, le budget devrait contenir un centre

de charges adéquat dans la classification fonctionnelle, mettant en regard dépenses et recettes. Or, cela n'est en général pas le cas. La remarque n'est pas nouvelle, et elle a été longuement développée dans le chapitre 3. Sans cadre juridique et comptable adéquat, pas de financement au moyen de redevances.

5.6.3. Les trois déficits du système fiscal local tunisien

Le dispositif de fiscalité locale tunisien semble aujourd'hui confronté à trois défis qui résultent eux-mêmes d'un triple déficit.

Tout d'abord, un déficit de légitimité : ce déficit est ancien, comme en témoigne l'accumulation de mesures d'amnistie fiscale qui ont précédé, puis accompagné la Révolution.

Ensuite, un déficit d'efficacité administrative et de rendement, dans la mesure où l'édifice fiscal actuel est dans l'incapacité de fournir les ressources financières nécessaires.

Enfin, un déficit d'autonomie, dans la mesure où la dynamique des ressources fiscales locales est sous le contrôle presque intégral du pouvoir central, ne laissant ainsi que très peu de marges d'autonomie aux CT.

Un déficit de légitimité

Le système fiscal local semble rencontrer depuis quelques années des difficultés de fonctionnement qui se traduisent de façon récurrente par des mesures d'allègement temporaires. Sont-elles le reflet de facteurs conjoncturels ? Ou signalent-elles une inadaptation structurelle des dispositions du CFL à la réalité économique, sociale et politique ?

Comme cela a été analysé dans la section 5.3.7, avant même 2011, des lois sont apparues de façon récurrente pour encadrer des allègements d'impôts locaux. C'est le cas en 2002, puis en 2006, 2011 et 2012. Ces lois prévoyaient en général l'abandon par l'État de créances fiscales locales de faible montant et, pour les créances plus importantes, des dispositifs d'étalement des paiements des dettes fiscales. Étaient concernées au premier chef les dettes relatives à la TIB/TNB, à la contribution au FNAH, mais le champ du dispositif a été étendu, en 2012, à la TCL, à la TH et aux droits de licence sur les débits de boissons, ainsi qu'aux amendes et condamnations pécuniaires et frais de poursuite pour toute une série d'infractions.

Ces mesures illustrent les difficultés rencontrées dans la collecte des deux taxes foncières et immobilières, difficultés que la période troublée de la Révolution n'a pas fait disparaître bien au contraire, puisque le dispositif a été étendu en 2012. Comment interpréter cette récurrence ? Signe de l'inefficacité des dispositifs d'amnistie, puisque les mesures prises antérieurement n'ont à l'évidence pas restauré le civisme fiscal, ou bien au contraire signe de leur succès, puisque leur

champ a été étendu à la TCL, à la TH et aux droits sur les débits de boissons ? Il est difficile de trancher faute de données précises sur les effets des dispositifs. Il semble cependant que l'on soit loin des attentes par rapport à la réalité des gains (les effets attendus des mesures d'allègement en 2012 seraient de l'ordre de 35 à 40 MDT, soit représentant sensiblement une année des rentrées actuelles de la TIB).

Au-delà des effets négatifs éventuels de la situation politique sur l'efficacité des services fiscaux et sur le degré de consentement à l'impôt des contribuables, on peut s'interroger sur la volonté permanente du politique, et sur la capacité des administrations centrales et locales à faire face en permanence à l'ensemble des tâches requises par la détermination des assiettes, la liquidation et la collecte des contributions. De nombreux échos font état de difficultés rencontrées, notamment au niveau des administrations locales de mener à bien les tâches indispensables. Ce constat n'est pas nouveau. Depuis longtemps, le taux de recouvrement de la TIB est extrêmement faible. Les lois d'amnistie qui se sont succédé ont créé un sentiment d'impunité dans la population. Avant la Révolution de janvier 2011, le taux de recouvrement s'établissait à 20 %. En 2011, les agents du Trésor tunisien en charge du recouvrement n'ont pas travaillé. Après la Révolution, ces agents, de statut contractuel, ont été titularisés comme fonctionnaires. Depuis, le taux de recouvrement s'est effondré, et le léger redressement constaté en 2012 – loin d'être général – n'a pas permis de retrouver le niveau de ressources de 2010. La loi de finances pour 2013 s'était fixé un objectif de 35 MDT en matière de recettes issues de la TIB, à comparer avec les 20,4 MDT collectés en 2011. De surcroît, les « incivilités fiscales » profitent d'abord aux ménages les plus aisés, car les ménages les plus modestes doivent plus souvent présenter l'attestation de paiement des impôts locaux pour obtenir les actes administratifs dont ils ont besoin.

Un déficit de rendement

La fiscalité locale tunisienne est, dans son état présent, incapable de faire face aux exigences actuelles de rendement financier [1]. Sans réformes, celle-ci le serait sans doute encore davantage dans un contexte de décentralisation croissante [2].

[1] Un premier ensemble de problèmes de rendement résulte des déficiences de la chaîne administrative opérationnelle. Dans les faits, l'établissement des rôles et la collecte des impôts fonciers et immobiliers (TIB et TNB) souffrent de nombreuses lacunes qui se cumulent. Les communes sont responsables du recensement et de l'établissement des rôles de la TIB. Cette tâche revient en conséquence aux agents municipaux sous la responsabilité des élus (ou des délégations spéciales depuis la Révolution). Cette disposition légale est logique, voire indispensable à l'exercice d'une véritable souveraineté fiscale des collectivités locales. Elle exige cependant que les moyens adéquats soient réunis : (i) l'existence d'un

cadastre, ou d'un recensement général à plus court terme, permettant le recensement intégral et régulier des propriétés bâties et non bâties ; (ii) l'utilisation de moyens modernes de repérage (systèmes d'information géographique) ; (iii) des procédures administratives d'assiette efficaces, l'établissement des rôles, des possibilités de recours ; (iv) des procédures contentieuses encadrées juridiquement. L'ensemble suppose des personnels bien formés, motivés et protégés des pressions de la population et des élus. De fait, il semble que l'on en soit assez loin concernant la TIB. Le recensement des propriétés est loin d'être exhaustif, en contradiction avec ce que prévoit expressément la loi. Un taux de recensement de l'ordre de 70 à 75 % nous a été toutefois mentionné par la DGCL. La question du recensement dans les zones d'habitat informel est posée. Les administrations centrales sont parfaitement conscientes du phénomène. Elles ont tenté d'y remédier par l'introduction de mesures pertinentes (par exemple : celle, détaillée au chapitre 6, qui consiste à prendre en compte – dans un indicateur de richesse fiscale utilisé pour répartir le FCCL entre les communes –, non pas le montant de la TIB collectée, mais le montant des sommes inscrites au rôle, mettant en quelque sorte au pied du mur les collectivités et les services de l'État pour collecter les sommes liquidées). Un premier pas dans la bonne direction qui mériterait d'être poursuivi par un recensement plus effectif de la totalité des articles d'imposition.

Alternativement, si ces conditions d'amélioration de l'efficacité des services locaux d'assiette et de recouvrement (pour les taxes et redevances) ne sont pas présentement réunies, on pourrait concevoir, sans changer le dispositif légal tunisien, et comme c'est le cas dans de nombreux pays unitaires³¹, de déléguer davantage une partie de ces opérations aux services déconcentrés de l'État (ministère des Finances). En effet, ces services disposent à la fois de procédures efficaces, d'agents plus qualifiés et moins dépendants des autorités locales, de moyens de recoupement des données fiscales dont ne disposent pas toujours les agents locaux. En revanche, sont-ils toujours incités à faire preuve de l'efficacité maximale dans l'exercice de ces fonctions ? Aussi, la coopération entre ces services fiscaux déconcentrés de l'État et ceux des CT s'avère-t-elle toujours indispensable, notamment en matière de recensement des assiettes et d'adressage, préalable à la confection des rôles. La mise en place de commissions mixtes services de l'État / agents municipaux s'avère souvent utile, ne serait-ce que dans la perspective future d'une décentralisation plus effective qui obligera à doter les CT des moyens d'établir, voire de collecter l'impôt local.

Les mêmes remarques peuvent être faites en matière de collecte. Le taux de recouvrement des rôles de la TIB semble ne pas excéder 20 %, selon les statistiques des Recettes des Finances. Les restes à recouvrer en la matière seraient de l'ordre de 190 MDT, soit cinq fois environ le montant de la TIB collecté en 2011.

.....

31 NB : un pays unitaire est un pays non fédéral, doté d'un gouvernement central unique.

Dans ce domaine également, beaucoup d'arguments sont favorables à l'utilisation accrue à court terme des services déconcentrés de l'État, voire de coupler les opérations de recouvrement avec le paiement des factures d'électricité, donc de déléguer la tâche à la Société tunisienne de l'électricité et du gaz (STEG). Ce dispositif existe dans certains pays africains. Il ne constitue pas une panacée. En effet, si la menace de se voir privé d'électricité en cas de non-paiement de la TIB est effectivement crédible, ce procédé de collecte n'apporte aucune amélioration quant au recensement des propriétés et à la connaissance de leurs caractéristiques, la STEG ne connaissant en quelque sorte que des compteurs. En outre, il n'est peut-être pas opportun de renforcer le pouvoir de négociation de la STEG vis-à-vis de l'État ou des collectivités locales.

[2] En supposant que l'essentiel du dispositif actuel d'impôts, de taxes et autres redevances soit conservé dans le nouveau contexte de la décentralisation, ce dispositif sera-t-il suffisant pour assurer des ressources suffisantes aux collectivités locales en charge de compétences supplémentaires ? Sinon, quelles solutions envisager ?

La réponse à cette question est essentiellement empirique et dépend, dans une large mesure, de la réponse à la question précédente. Si le système fiscal dans son état actuel est incapable de dégager des potentialités de recettes suffisantes, on voit mal comment le transfert de nouvelles compétences aux CT pourrait être financé sans le transfert de nouvelles ressources aux CT. Ces dernières pourraient être soit des transferts de l'État (cas qui sera évoqué dans le chapitre 6), soit de nouvelles ressources fiscales. Dans ce cas, on voit mal dans le contexte présent d'autre solution que le transfert de ressources fiscales vers les collectivités. Cette solution a été adoptée jusqu'en 1987 pour financer un compte spécial du Trésor tunisien, le FCCL. Celle-ci a été abandonnée par la suite. Comme indiqué dans l'encadré 5, plusieurs cas sont à envisager, aux conséquences bien différentes en termes d'incidences sur le degré d'autonomie des CT en matière de ressources.

En premier lieu, il peut s'agir d'inventer un nouvel impôt local ou une nouvelle taxe locale : (i) soit du fait des CT elles-mêmes, si la *souveraineté fiscale* leur a été accordée. Elles disposent alors du droit de décider les assiettes des impôts, le cercle des assujettis, le mode de calcul et le barème des taux, ainsi que du droit de lever l'impôt, de l'encaisser et de gérer, en première instance tout du moins, le contentieux fiscal ; (ii) soit du fait de l'État qui invente un nouveau prélèvement destiné aux CT. Il y a sans doute peu d'espoirs de ce côté-là, car le gisement d'impôts locaux adaptés est déjà largement exploité en Tunisie. Par ailleurs, une nouvelle taxe suppose soit que de nouveaux services publics soient offerts localement dont l'accès donne lieu à la perception de taxes, soit que des services publics offerts, mais non taxés jusqu'à présent, le deviennent.

En deuxième lieu, on peut envisager de partager entre l'État et les CT un(des) impôt(s), au sens où les deux échelons de gouvernement ont accès à la même

assiette ou même base d'impôt (« *shared tax base* ») sur laquelle ils empilent leurs taux ou coefficients d'impôts ou leurs centimes additionnels (« *piggy-back tax* »). Les collectivités disposent alors soit d'une *souveraineté fiscale partielle* ; elles peuvent fixer une partie, mais une partie seulement des critères d'imposition (entre bases, exemptions, déductions, autres mesures fiscales dérogatoires et barème des taux). Ce dispositif a pour avantage d'abord la simplicité, puisqu'aucun impôt supplémentaire n'est créé. Ou bien les collectivités ne peuvent fixer que leurs propres taux ; dans ce cas, elles n'ont aucun pouvoir sur les modalités de fixation de l'assiette. Elles disposent cependant d'une certaine *flexibilité fiscale*, puisqu'elles peuvent moduler leurs ressources en fonction de leurs besoins. Le dispositif a pour inconvénient d'abord d'installer une certaine invisibilité fiscale locale, donc une certaine irresponsabilité fiscale, si la base de l'impôt empilé est trop large par rapport aux besoins financiers des CT : le nombre de centimes additionnels requis étant faible par rapport au montant total de l'impôt, la totalité du prélèvement est alors imputée à l'échelon dont les taux sont les plus élevés (souvent l'État). De plus, cet empilement fiscal est à l'origine d'une « externalité fiscale verticale », l'accroissement du taux d'un niveau ayant pour conséquence de réduire la base d'imposition commune, et partant les recettes fiscales, à taux constant, de l'autre échelon (Gilbert, 2009).

Une troisième solution consiste à affecter aux CT une *part aux recettes ou un partage de l'impôt* (« *revenue sharing* ») : généralement, l'assiette fiscale et le taux d'imposition sont déterminés par l'échelon supérieur qui encaisse l'impôt, mais une proportion fixe des recettes fiscales est allouée aux collectivités appartenant à l'échelon de gouvernement inférieur. Deux méthodes de partage existent en fonction (i) du produit fiscal qui a été perçu dans la collectivité en question selon le critère d'origine (que l'on appelle aussi *principe de dérivation*), ou (ii) d'une clé de répartition qui inclut différents éléments comme la population, ou qui vise à réduire les différences de potentiel fiscal (dans ce dernier cas, on parle alors de *péréquation des ressources*).

Un déficit d'autonomie

Dans son état actuel, le système fiscal tunisien ne permet pas aux collectivités locales de moduler significativement leurs ressources financières en fonction de leurs besoins. Avant la Révolution, la loi ne prévoyait aucun encadrement juridique spécifique pour une éventuelle autonomie fiscale des CT. Pas davantage dans la nouvelle Constitution promulguée le 27 janvier 2014, comme il a été détaillé dans l'introduction de ce présent chapitre. Faut-il aller plus loin et envisager d'introduire des marges de manœuvre fiscales et financières supplémentaires au niveau local ?

Les marges de manœuvre dont disposent aujourd'hui les collectivités locales en matière de choix des impôts, taxes ou redevances est presque nul. La loi ne leur laisse en principe quasiment aucune marge de manœuvre ; la fiscalité

est obligatoire. Le pouvoir de fixation de bases et des assiettes leur échappe presque totalement, la fixation des taux et des tarifs également.

Le seul pouvoir dont dispose les communes tunisiennes en la matière réside dans la croissance des bases et des produits à *législation donnée* : (i) croissance « intensive » des bases dans certains cas, grâce à un recensement plus exhaustif, plus régulier ; ou (ii) croissance intensive du produit par une maîtrise accrue de l'efficacité des services d'assiette et de recouvrement ; ou encore (iii) croissance « extensive » des bases, dans d'autres cas, par un suivi régulier de l'évolution des valeurs foncières le cas échéant, et par l'effet des équipements et services publics de proximité sur la valorisation de l'espace (effet de capitalisation fiscale).

Quelques exceptions sont cependant à noter. D'une part, dans le cadre de la TIB, les CT peuvent fixer les prix de référence du mètre carré couvert à l'intérieur des fourchettes de prix fixées par décret. Cette possibilité de modulation semble cependant relativement peu utilisée ; d'après nos informations, seules 10 à 15 communes ont choisi de fixer ce prix par rapport à la fourchette haute. Par ailleurs, le nombre de services fournis par une CT permet de moduler, dans des conditions encadrées par la loi, le taux de la TIB. D'autre part, une CT a le pouvoir de fixer le montant des loyers pris en compte dans la base de la TNB, à l'intérieur d'une fourchette fixée par la loi. Enfin, certains tarifs de redevances peuvent être fixés par arrêté municipal dans la limite d'une fourchette fixée par la loi. Il s'agit de : (i) la taxe pour autorisation d'occupation de la voie publique pour l'exercice de certains métiers, (ii) du droit d'autorisation des fêtes pour cérémonies familiales, (iii) des droits exigibles à l'intérieur des marchés, (iv) du droit particulier de stationnement, (v) de la taxe pour occupation temporaire de la voie publique par les cafetiers, restaurateurs, étalagistes et toute personne exerçant une activité dans le cadre d'une installation mobile et déplaçable, (vi) du droit de stationnement sur la voie publique des véhicules hors véhicules de transport de personnes, (vii) du droit de stationnement sur les emplacements munis de compteurs automatiques, et (viii) de la taxe sur les panneaux publicitaires.

On conviendra que la liste est relativement courte. Cependant, on ne dispose pas à ce stade de l'analyse de données empiriques permettant d'apprécier l'amplitude des modulations possibles en regard des besoins des collectivités locales, mais on peut supposer que le degré de liberté est étroit. On notera en outre que certaines possibilités de taxation (droit de stationnement, par exemple) ou de modulation ne semblent pas être utilisées par les collectivités (ce serait le cas de la fixation des loyers dont il nous a été rapporté que les CT les fixaient toutes à la limite basse de la fourchette définie par la loi). Par ailleurs, on ne dispose d'aucune information sur la fixation effective des tarifs des redevances, lorsque la loi prévoit une fourchette, un maximum ou un minimum.

Il peut être objecté que, dans les circonstances présentes, ce manque évident de marges de manœuvre fiscales locales n'est pas le problème prioritaire, et

la question des progrès de productivité du système actuel de fiscalité locale est autrement préoccupante. Il n'empêche que le problème se posera sans aucun doute, si les compétences transférées au terme de la mise en œuvre de la nouvelle Constitution exigent de mobiliser des ressources nouvelles. La question de l'« autonomie financière » – et non plus simplement de l'« autonomie fiscale » ou de la « flexibilité fiscale » –, se posera. On rappelle ici que l'on parle d'*autonomie financière*, lorsqu'une collectivité est en mesure d'obtenir par ses propres moyens les ressources financières dont elle a besoin, sans recourir à ou dépendre d'autres collectivités, situées à un niveau supérieur ou à un même niveau de gouvernement. Seul l'accès indépendant à des ressources financières propres (impôts décentralisés, redevances d'utilisation, revenus du patrimoine propre) garantit aux CT la capacité de faire des choix pour répondre aux préférences locales. C'est le volume des ressources qu'une collectivité locale peut à la marge consacrer au financement de ses propres choix qui importe. La mesure habituelle de l'autonomie financière est la proportion des recettes propres de la CL dans le total des ressources financières dont elle peut disposer (cf. encadré 5)³². Car il s'agira de mobiliser non seulement des impôts et taxes, mais également les autres ressources financières telles que les produits du domaine. On peut, par exemple, dans cette perspective s'interroger sur la possibilité de définir une fourchette de taux à l'intérieur de laquelle la CT pourrait librement choisir. Ce dispositif pourrait être étudié pour les quatre taxes (TIB, TCL, TNB et TH).

Enfin, la question de la mobilisation par les CT de leur « potentiel fiscal » est d'une grande importance dans la mise en place d'un dispositif de péréquation financière (cf. chapitre 6).

5.7. Données statistiques

À l'instar de ce qui vaut pour les données statistiques des dépenses (cf. tableau 8), celles relatives aux recettes des collectivités locales tunisiennes divergent selon les sources, parce qu'elles peuvent prendre en compte les données budgétisées ou celles effectivement réalisées. Entre le budget primaire et les comptes,

.....

32 L'Article 132 de la Constitution de 2014 mentionne l'autonomie financière des collectivités locales. L'Article 135 distingue les « ressources propres » des « ressources déléguées ». L'Article 125 du projet de Code des collectivités locales tunisiennes de mai 2017 énumère les « ressources propres au sens de la présente loi », ce qui inclut, entre autres, des transferts, soit : « les parts des collectivités locales dans les produits des impôts partagés entre l'État et les collectivités locales », ainsi que « les parts des collectivités locales dans le fonds d'appui à la décentralisation, de régulation, de péréquation et de solidarité ». Selon l'Article 141 du même projet, il s'agit ici bien de fonds transférés par l'État. Dans la définition orthodoxe de l'autonomie financière, ces ressources n'appartiennent pas aux ressources propres des collectivités locales, puisqu'elles dépendent non pas des décisions fiscales locales, mais des règles et des contraintes budgétaires fixées par le centre. Le centre alimente ces transferts par le biais de son budget ordinaire.

des reports entre sections et catégories sont possibles, ce qui rend difficile les comparaisons entre les prévisions et les réalisations. Enfin, pour les recettes, des différences substantielles existent entre les montants des impôts et taxes budgétisés, facturés ou encaissés. Il est donc important de définir de manière précise les sources utilisées. Dans les deux tableaux (tableaux 8 et 20 pour respectivement les dépenses et les recettes), les données statistiques sont les données agrégées que compile l'Unité des finances locales au ministère des Finances, basées sur les montants effectivement dépensés et encaissés. Les ressources provenant des transferts financiers verticaux obtenus de l'État ou de la Caisse de prêts et de soutien aux collectivités locales (CPSCL) sont surlignées en jaune. Les emprunts, inscrits comme ressources, qui ne sont pas des recettes à proprement parler – comme nous l'avons précisé dans le chapitre 3 –, sont surlignés en beige.

L'évolution des ressources financières des communes et des conseils régionaux tunisiens sur la période 2010-2016 est retracée au tableau 20. Trois traits d'ensemble s'en dégagent :

1°) un premier constat concerne la rupture occasionnée par l'année 2011, marquée par l'octroi de ressources de transfert exceptionnelles aux communes, et surtout par le basculement massif des aides d'équipement de l'État en faveur des conseils régionaux. Mais le choc passé, les évolutions sont restées ensuite relativement stables.

2°) Un deuxième constat concerne la répartition des ressources courantes entre communes et conseils régionaux. La part des ressources courantes des conseils régionaux reste très modeste (8 % des ressources courantes totales en 2010 et 9,7 % en 2016) en regard de celles des communes. En revanche, depuis 2011, les conseils régionaux bénéficient de près des deux tiers (72 % en 2016) des ressources en capital (dotations d'équipement émanant de l'État principalement).

3°) Un troisième et dernier constat concerne la répartition des ressources courantes entre la fiscalité et les autres ressources courantes. La période postérieure à 2011 est en effet marquée par une progression assez significative (près de 58 % d'augmentation depuis 2012) des ressources fiscales communales sous l'effet principal de la croissance de la TCL, mais également de celles de la TIB, de la taxe sur l'électricité, des produits de marchés, et à l'exception notable de la TH. Cette croissance des ressources fiscales communales se double de la croissance régulière des dotations courantes de l'État.

Au total, seul le secteur communal fait apparaître l'émergence progressive d'une structure de ressources véritablement locales (et ceci, en dépit des déficiences du système fiscal). En revanche, les ressources des conseils régionaux dépendent de façon prépondérante des aides de l'État.

**Tableau 20. Recettes des collectivités locales tunisiennes sur la période 2010-2016
(en millions de DT, flux annuels sans les reports)**

	Communes										Conseils régionaux					
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016		
Recettes courantes TI	326,6	217,8	311,9	358,8	409,3	463,1	497,4	14,2	8,2	12,7	16,3	20,0	25,2	26,1		
1 ^{er} partie : Ressources fiscales																
Taxe sur les établissements	111,1	93,0	137,6	153,3	180,7	221,7	233,4	4,1	2,8	4,2	5,3	7,0	8,1	8,9		
Produits des marchés	62,1	32,6	44,0	39,1	52,3	59,5	64,6	2,6	0,5	1,2	1,0	1,4	1,7	1,7		
Taxe sur les immeubles bâtis	39,4	19,9	30,3	31,3	34,7	36,1	40,9	0,4	0,2	0,2	0,4	0,6	0,6	0,9		
Surtaxe sur le prix de l'électricité	26,8	17,9	24,5	41,2	38,6	48,2	46,0	5,5	3,4	5,5	8,3	8,6	9,1	11,2		
Taxe pour autorisations et formalités administratives	9,4	7,7	16,7	20,0	21,5	22,1	30,0	0,6	0,7	0,8	0,8	1,3	1,3	1,5		
Taxe hôtelière	22,1	12,0	15,2	15,0	18,7	13,0	11,4	0,4	0,1	0,3	0,1	0,2	0,1	0,3		
Taxe sur les terrains non bâtis	14,9	11,6	13,8	16,8	19,4	22,5	24,8	0,1	0,2	0,2	0,3	0,6	3,0	0,6		
Taxe sur les travaux, la publicité, le stationnement et l'occupation temporaire de la voie publique	13,5	7,5	9,3	10,8	13,8	23,8	17,9	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1		
Autres recettes fiscales	27,3	15,6	20,5	31,3	29,6	16,2	28,4	0,5	0,3	0,3	0,0	0,3	1,3	0,9		
2 ^e partie : Ressources non fiscales	197,1	326,4	311,7	312,4	314,2	334,2	343,7	31,0	53,2	60,4	45,6	51,1	53,4	64,9		
Location des immeubles et équipements	25,3	19,2	19,7	23,2	26,3	28,1	29,0	2,4	1,4	1,6	2,3	2,6	2,7	2,4		
Ventes des biens meubles et immeubles	26,9	7,4	3,6	3,1	6,4	3,6	3,6	2,1	1,7	1,2	1,7	1,7	1,8	0,4		
Autres recettes non fiscales	13,5	6,6	11,7	13,8	25,3	13,8	14,8	3,5	2,6	2,3	3,3	4,4	3,9	6,0		
Quote-part au FCCL	131,4	144,8	176,1	196,2	229,2	257,4	260,9	23,0	25,9	30,2	34,6	39,1	43,9	41,3		
Dotations et subventions exceptionnelles de l'État	0,0	148,4	100,6	76,1	27,0	31,3	35,4	0,0	21,6	25,1	3,7	3,3	1,1	14,8		

Ressources en capital T2														
3 ^e partie : Ressources propres	57,6	37,7	39,0	60,0	117,1	102,2	112,0	43,8	300,7	392,8	371,2	120,2	155,1	293,1
Subventions d'équipement – budget de l'État	9,1	3,5	7,2	12,5	9,5	8,9	8,8	9,1	299,0	391,8	370,5	118,9	152,8	291,9
Caisse de prêts et de soutien aux collectivités locales	34,1	17,7	11,7	20,7	74,7	56,1	65,9	34,1	1,2	0,0	0,7	1,0	2,2	1,1
Réserve du FCCL	13,8	15,5	19,4	26,1	30,9	35,4	36,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Autres ressources	0,6	1,0	0,7	0,7	2,0	1,8	1,2	0,6	0,5	1,0	0,0	0,3	0,1	0,1
4 ^e partie : Emprunts	41,4	20,9	17,7	27,2	51,9	43,8	28,6	42,0	1,5	1,4	0,7	1,7	4,0	1,4
Emprunts intérieurs	41,4	20,5	17,7	27,2	48,3	43,0	28,3	41,4	1,5	1,4	0,7	1,7	4,0	1,4
Emprunts extérieurs affectés	0,0	0,4	0,0	0,0	3,6	0,8	0,3	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
5 ^e partie : Crédits transférés	20,9	17,1	17,3	38,9	55,3	26,6	32,3	20,9	368,3	397,1	503,0	531,1	521,4	516,4

Source : ministère des Finances, Direction générale de la comptabilité publique et du recouvrement (DGCCPR), Unité des finances locales (UFL), Tunis, documents communiqués les 16 juin et 1^{er} juillet 2016 pour les années 2010 à 2014, le 18 septembre 2017 pour les années 2015 et 2016.

Chapitre 6

Les transferts financiers

Ce sixième chapitre traite la question des transferts financiers verticaux entre l'État central et les collectivités territoriales. En 2010, les transferts représentaient 42 % des ressources financières hors emprunts des CT tunisiennes (communes et conseils régionaux), ou – considéré en miroir – les CT avaient une autonomie financière de 58 %, correspondant à la part de leurs recettes propres dans le total des ressources disponibles hors emprunts. Ces proportions passaient respectivement à 31 % et 69 % dès 2011 pour se stabiliser ensuite à ce niveau jusqu'à l'année 2016. Sans transferts, les CT n'auraient pu boucler leurs budgets de fonctionnement et d'investissement aux niveaux qu'ils ont atteints au cours de la période considérée.

Comme l'illustre le tableau 21, ces données globales cachent cependant la situation très contrastée des communes d'une part et des conseils régionaux d'autre part. Ainsi, le taux d'autonomie financière des communes – qui se situait au niveau relativement élevé de 65 % en 2010, consécutivement à la réforme fiscale entreprise quelques années auparavant –, s'est dégradé de dix points sur la période 2010-2016, passant à 55 % en fin de période. De son côté, le taux d'autonomie financière des conseils régionaux déjà très bas en 2010 (20 %) s'est effondré depuis cette date, passant à 4 % seulement en 2016, sous l'effet mécanique de la croissance considérable des aides de l'État sous forme de dotations et de crédits transférés.

Vu sous l'angle de la maîtrise des ressources, seules les communes peuvent prétendre à un certain degré d'autonomie financière, même si celui-ci s'est dégradé au cours de la période sous revue. Mais les ressources des conseils régionaux sont presque exclusivement entre les mains de l'État, ce qui les fait plutôt assimiler de ce point de vue à des agences déconcentrées de l'État qu'à d'authentiques collectivités territoriales.

Tableau 21. Transferts de l'État aux CT et autonomie financière sur la période 2010-2016

	en % des recettes totales hors emprunts des CT						
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Communes							
Part des transferts de l'État	35	58	49	48	47	45	45
Taux d'autonomie financière	65	42	51	52	53	55	55
Régions							
Part des transferts de l'État	80	98	98	97	96	96	96
Taux d'autonomie financière	20	2	2	3	4	4	4

Source : « Situation des finances locales », ministère des Finances, DGCP, UFL, Tunis, fiches annuelles transmises le 18 septembre 2017.

Le cadre institutionnel des transferts financiers de l'État aux collectivités locales tunisiennes est resté globalement stable de 1975 à 2013. Il reposait sur deux piliers : (i) une dotation globale de fonctionnement, à savoir le Fonds commun des collectivités locales transitant par la Caisse de prêts et de soutien aux collectivités locales, et (ii) un dispositif varié de dotations spécifiques d'équipement reposant, d'une part, sur un mécanisme de lien prêt-subvention mis en œuvre par la CPSCL, et d'autre part, sur des aides spécifiques à l'investissement passant principalement par les ministères en ligne. Depuis 2013, des réformes importantes ont été entreprises, principalement dans le domaine des dotations d'équipement en abrogeant le système antérieur de lien prêt-subvention. Dans son essence, le dispositif actuel vise ainsi à doter les collectivités territoriales de deux dotations globales : (i) la dotation de fonctionnement préexistante, et (ii) une dotation globale d'équipement soumise à des conditions d'éligibilité et à des dispositifs incitatifs. Mais, si la réforme des dotations d'investissement a bien donné lieu à la publication de textes de lois, décrets et circulaires d'application, leur mise œuvre est encore très partielle à la date de finalisation du présent ouvrage (juin 2017), soit parce que le calendrier d'application en prévoyait la progressivité dans le temps, soit parce que leur mise en œuvre concrète est aujourd'hui entravée par des impossibilités ou des oppositions diverses. On est donc dans une situation intermédiaire où le dispositif antérieur a été abrogé, mais où le nouveau dispositif n'est pas encore réellement en place sans que l'on puisse être assuré qu'il sera maintenu intégralement *ne varietur* dans le futur.

Compte tenu de ce contexte, on a choisi de conserver une place importante à la description du dispositif antérieur à 2013 de façon notamment à faire apparaître l'ampleur des évolutions en cours.

Ce chapitre 6 est organisé en six sections. La première section rappellera quelques éléments fondamentaux de la méthode d'analyse à laquelle nous avons recouru. Il ne s'agissait pas simplement de décrire les différents types de mécanismes de transferts, mais aussi de comprendre les systèmes, leurs objectifs et les formules de transferts. Ces systèmes – et pas seulement en Tunisie –, présentent un tel foisonnement d'objectifs plus ou moins contradictoires, de critères d'éligibilité, de formules de répartition ou encore de dispositifs *ad hoc*, qu'il est indispensable de se donner un référentiel d'analyse cohérent.

Les deux sections suivantes offriront une première approche et proposeront un survol guidé des systèmes de transferts de manière à voir l'ensemble dans lequel les multiples flux s'inscrivent. On commencera par l'inventaire des dispositions légales qui régissent les versements des dotations et subventions de l'État aux CT (section 6.2), pour aborder ensuite l'architecture d'ensemble des transferts financiers (section 6.3). C'est, à notre connaissance, le premier essai d'étude globale pour la Tunisie des rapports financiers entre le centre et les CT sous l'angle de l'économie politique et institutionnelle.

Les sections 6.4 et 6.5 entreront dans le détail des systèmes de transfert, avec toujours trois préoccupations majeures : (i) l'alimentation du fonds, (ii) les parts respectives revenant aux régions et aux communes selon quels critères, et (iii) les modalités de répartition entre les régions elles-mêmes et entre les communes. Un effort didactique important et un soin particulier ont été apportés à la description de chaque flux. En effet, les contacts que nous avons eus sur place nous ont montré que la plupart des acteurs, concentrés sur leur champ de compétences respectif, ne disposaient pas de vision transversale de l'ensemble. La section 6.4 traite des transferts financiers au bénéfice de la section de fonctionnement du budget local (titre I) : ceux du FCCL, les lignes de crédits des ministères hors FCCL et hors programmes régionaux de développement, ainsi que les dotations exceptionnelles. La section 6.5 aborde les questions des dotations d'investissement et les investissements locaux, dans ses deux versions successives, soit avant 2013 et après 2013.

La section 6.6 récapitulera l'ensemble des observations critiques, remarques et suggestions que soulève l'analyse économique et institutionnelle des transferts financiers verticaux. Il convient cependant de remarquer que, compte tenu du bouleversement récent du dispositif des transferts, et compte tenu de sa mise en place progressive, les observations ne concerneront que les principes et les modalités adoptés dans les textes sous revue, mais pas leur mise en œuvre.

6.1. Les transferts de l'État aux collectivités : pourquoi, comment ?

Les relations financières entre niveaux de gouvernement apparaissent partout très complexes. Elles reposent en général sur l'empilement d'une multitude de dispositifs, institués à des dates diverses, et qui relèvent de logiques différentes, voire contradictoires. Les dispositifs techniques en paraissent souvent si obscurs que bien des élus s'y perdent ou y voient un « rideau de fumée », avantageux pour ceux qui en connaissent les arcanes, et au détriment des autres. L'analyse des dispositifs de transferts financiers entre niveaux de gouvernement n'est pourtant pas une tâche insurmontable dès lors que les objectifs et les modalités techniques des transferts sont correctement définis. Un effort de clarification préalable est indispensable.

La présente section répond à ce besoin. Après avoir rappelé la méthode d'analyse (6.1.1), seront examinés en premier lieu la justification de l'utilisation des transferts financiers entre niveaux de gouvernement et la typologie des objectifs qui leur sont assignés (6.1.2 Justifications des transferts et typologie des objectifs). L'adéquation entre instruments et objectifs, indispensable, est soulignée dans une troisième sous-section (6.1.3), suivie de l'analyse des modalités des transferts et leur classification dans un troisième temps (6.1.4 Définitions et critères).

6.1.1. Rappel de la méthode

La démarche analytique se fonde sur trois matrices organisées chacune sur le modèle du tableau 22, dont la séquence reste inchangée :

- matrice 1 : inventaire des bases institutionnelles et légales
- matrice 2 : restitution des pratiques du terrain
- matrice 3 : données chiffrées et informations statistiques disponibles

Dresser l'inventaire des transferts financiers consiste d'abord à repérer quelles sont les bases légales et les systèmes de transferts existants. Ces informations sont contenues dans les colonnes 2 (*Design*) et 3 (*Benchmark*) de la matrice d'analyse du tableau 22. Il convient ensuite de les répertorier. Pour ce faire, on peut recourir à une typologie combinant les cinq critères suivants (Dafflon et Madiès, 2008, pp. 74-85) : (i) la justification économique, qui doit expliciter l'objectif du transfert, analyser l'adéquation de la mesure à l'objectif et prendre la mesure de la performance ; (ii) le type d'utilisation du transfert, transferts de fonctionnement ou transferts destinés à l'investissement ; (iii) le mode de calcul ; (iv) la disponibilité des fonds ; (v) le résultat attendu. Ces cinq critères apparaissent dans le schéma 18 commenté plus loin dans ce chapitre.

Tableau 22. Matrice d'analyse des transferts financiers

Type de transfert	Dispositif légal (<i>Design</i>)	Référence (<i>Benchmark</i>)	Écart colonnes 2 et 3	Autre type d'intervention, coût d'opportunité	Analyse de terrain	Écart entre objectif et réalité du terrain
1	2	3	4	5	6	7
Transfert 1 – décider – exécuter – contrôler – sanctionner						
Transfert 2 – décider – exécuter – contrôler – sanctionner						
...						

Source: auteurs.

Pour simplifier et cadrer l'analyse institutionnelle, nous avons établi une séquence « décider – exécuter – contrôler – sanctionner » : qui décide quoi, comment et quand ? Qui exécute quoi, comment et quand ? Qui contrôle quoi, comment et quand ? Qui sanctionne quoi, comment et quand ?

L'analyse de terrain ajoute des préoccupations de capacités et de contraintes managériales : les CT ont-elles participé au *design* des objectifs et des moyens, sont-elles en mesure de les comprendre (c'est-à-dire de confronter les objectifs macro-économiques à leurs intérêts locaux) ? Ont-elles les ressources permettant de gérer la « boîte à outils » ?

Les colonnes 4 et 7 présentent les conclusions de l'analyse institutionnelle et de la vérification sur le terrain. L'écart entre le *design* des transferts financiers et la grille de lecture de référence sert avant tout à établir si l'organisation matérielle des transferts financiers (montant à disposition, formule de répartition, modalités de mise en œuvre) est en adéquation avec les objectifs et instruments figurant dans les dispositions légales. En bref, la loi est-elle bien ou mal conçue, compte tenu de l'objectif visé ? Il ne s'agit pas d'une mesure monétaire, mais d'une appréciation fondée sur un argumentaire économique de référence repris de Dafflon et Madiès (2008, pp. 74-85). La référence étant la même quel que soit le pays étudié, il faut encore contextualiser les situations particulières, ce que prévoit explicitement la colonne 5 de la matrice. La colonne 7 établit les

divergences entre *design* et pratiques : en clair, l'application de la loi sur le terrain est-elle effective ? Dans quelle mesure les réalisations répondent-elles aux attentes ? Réalise-t-on sur le terrain ce que l'on a dit que l'on voulait faire dans le texte de loi ? Comment les CT se réapproprient-elles objectifs et instruments selon leurs préférences ? Les buts et moyens sont-ils détournés par des stratégies locales ?

Asymétrie d'information, aléa moral, évaluation du risque

L'appréciation de l'écart entre l'objectif affiché et la réalité de terrain donné dans la colonne 7 du tableau 22 doit être explicitée. Trois questions sont particulièrement importantes de ce point de vue : (i) celle du degré de précision dans l'affichage des objectifs et des informations requises ; (ii) celle de l'usage éventuellement stratégique des formules de transfert par les acteurs centraux et locaux ; celle du risque financier lié à la variabilité des transferts. Ces questions doivent être traitées sous quatre angles : décision, mise en œuvre, contrôle de performance et sanction. Cette liste de critères peut être complétée ou corrigée au cas par cas en fonction de l'expérience acquise sur le terrain. Le tableau 23 sert de cadre de travail.

Tableau 23. Matrice de transfert financier n° X (à spécifier)

	Information	Aléa moral	Risque
Décision			
Mise en œuvre			
Contrôle de performance			
Sanction			

Source : auteurs.

Par information, on entend les informations requises et disponibles pour la mise en œuvre des transferts et les stratégies déployées à cet effet. L'expérience acquise dans d'autres expertises de décentralisation montre par exemple que :

- (i) les objectifs des transferts financiers ne sont que vaguement explicités par le législateur, un flou qui laisse une marge de manœuvre dans les applications ultérieures ;
- (ii) l'objectif n'est pas forcément énoncé, mais a été ajusté (et justifié *a posteriori*) de manière plus ou moins adéquate par rapport aux moyens et formules de répartition mises en place ;
- (iii) les transferts se font non pas sur la base de formules répondant à des critères explicités et non manipulables, mais sur des bases de calculs *ad hoc*.

Par *aléa moral*, on entend les incitations des différents niveaux de collectivités à profiter rationnellement de l'ignorance dans laquelle se trouvent les autres niveaux de gouvernement relativement à leur comportement. Il est évident qu'il existe une relation directe et proportionnelle entre l'information disponible et l'*aléa moral*. L'*aléa moral* est fortement réduit, si le *design* est clairement explicité et repose sur des données vérifiables et non manipulables par le donneur ou les CT bénéficiaires. Inversement, plus le *design* est flou, plus son application est ouverte à des comportements stratégiques. Là encore, l'expérience montre que, dans les situations floues, ce sont les « bureaux » (ministères et départements en ligne) qui tirent avantage de la situation, avec un résultat qui est plus proche de la déconcentration que de la dévolution.

Par *risque*, on entend la variabilité constatée et prévisible des montants des transferts financiers (risques liés au mauvais *design* du transfert, risques liés à l'activité économique, risques liés à la « capture » par les échelons supérieurs, risque politique, etc.). À titre d'exemple, un *design* risqué de transfert est celui d'une subvention d'investissement qui participe largement au financement de l'équipement, mais ignore ensuite les coûts récurrents qui naissent de l'investissement (coût d'entretien de l'équipement et coûts des biens collectifs locaux que ce nouvel investissement permet d'offrir à la population). En présence de transferts financiers relatifs aux opérations d'investissement, un réflexe d'analyste consiste à vérifier s'ils sont coordonnés avec des transferts de fonctionnement, sur le long terme, ces derniers transferts étant directement liés aux coûts récurrents qui s'ensuivent. Sans coordination, deux situations peuvent survenir : (i) soit une CT ne s'engage pas, sachant qu'elle n'aura pas les moyens ultérieurs d'exploiter l'équipement, et c'est alors l'échec de la politique incitative voulue ; (ii) soit la CT s'engage les yeux fermés, sachant qu'elle pourra ensuite forcer le gouvernement central à couvrir l'impasse budgétaire qui en résultera (*bail-out*), ce qui est la négation de la responsabilité budgétaire qui va de pair avec la décentralisation.

6.1.2. Justifications des transferts et typologie des objectifs

Rien en général n'implique que les dépenses effectuées par les CT doivent être couvertes dans leur intégralité par des ressources propres. Il n'y a aucune justification pour qu'il en soit ainsi, même dans un contexte de décentralisation (au sens de délégation). Plus précisément :

- (i) il est logique que les tâches *choisies* par les CT soient financées intégralement par des ressources propres (cf. chapitre 3 – section 3.2 et chapitre 5) ;
- (ii) certaines tâches spécifiques doivent être financées au moyen de redevances perçues sur les usagers ;
- (iii) enfin, les dépenses mises à la charge des collectivités, mais qui relèvent de compétences qui leur sont déléguées par le gouvernement central, doivent

être financées soit par des produits d'impôts transférés et/ou par des transferts financiers en provenance du gouvernement central.

Le schéma 11 tiré du chapitre 3 rappelle ces principes de base. Mais dans la pratique, de nombreux déséquilibres peuvent apparaître qui justifient des ajustements entre les sous-catégories du budget. Le schéma 17 les énumère.

Schéma 11. Le budget décentralisé (Rappel)

<i>Dépenses</i>	<i>Recettes</i>
<u>Répartition des tâches et des compétences</u> [1] Biens collectifs locaux (BCL) choisis en propre (<i>Choice</i>) = compétences dévolues	<u>Répartition des ressources</u> [A] Ressources propres – impôt(s) partagé(s) – impôt(s) exclusif(s) – choix entre impôts et redevances d'utilisation
[2] Patrimoine financier, privé	[B] Rendement du patrimoine
[3] Tâches spécifiques (dévolues ou déléguées)	[C] Redevances d'utilisation
[4] Tâches déléguées	[D] Dotations et subventions
– en général	– dotations non affectées ou parts aux impôts
– incitatives	– subventions spécifiques d'incitation

Source : auteurs.

Schéma 17. Déséquilibres possibles

<u>Déséquilibre structurel</u> [5] Entre ressources et charges : discordance entre tâches et ressources uniformité du système fiscal impasse budgétaire	[E] Dotations budgétaires Dotations supplémentaires Dotations supplémentaires Dotations supplémentaires ou système de coefficients d'impôt (centimes additionnels) à décider par les collectivités locales
<u>Déséquilibre local</u> de charges / de besoins	
[6] Effets de débordement ou d'encombrement	[F] Subventions de correction
[7] Disparité des besoins disparités des coûts	[G] Péréquation des besoins
[8] Insuffisance de la base fiscale	[H] Péréquation des ressources

Source : auteurs.

Si l'on part du principe que les redevances d'usagers doivent couvrir les coûts de fourniture des services spécifiques, ($[C] = [3]$), il se peut :

- que les ressources fiscales propres $[A]$ attribuées aux CT excèdent les coûts de fourniture des services que les collectivités ont choisi de fournir en propre $[1]$, un excédent apparaît, ($[A] > [1]$), qui permet de réduire le recours aux transferts financiers, ($[D] < [4]$) tout en maintenant un équilibre budgétaire, ($[A] + [D] = [1] + [4]$) ;
- que les dotations et parts d'impôts transférées soient insuffisantes, ($[4] > [D]$), ou excèdent le coût des tâches transférées, ($[4] < [D]$), ce qui fera apparaître un déficit (ou un excédent) qui devra alors être compensé par un allourdissement (ou un allègement) de la fiscalité propre ;
- que les redevances d'usagers ne couvrent pas complètement les coûts de fourniture des services publics locaux, ($[C] < [3]$). Dans ce cas, il faut avoir recours aux réserves, si elles existent et ont été constituées dans les années antérieures par le versement de l'excédent ($[C] > [3]$) dans un fonds à cet effet. Faute de réserve, le découvert ($[3]-[C]$) doit être financé par l'impôt $[A]$ ou par les ressources de transferts reçus $[D]$, ce qui fait autant de montant indisponible pour la fourniture d'autres services.

Cela vaut aussi par analogie pour les éléments du patrimoine financier. Le rendement de ce patrimoine devrait couvrir les coûts, ($[B] \geq [2]$), faute de quoi l'insuffisance de financement devrait être payée par les ressources propres.

L'origine de ces déséquilibres est elle-même variée (cf. schéma 17). Elle peut provenir soit d'un désajustement *structurel* [5], donc commun à toutes les collectivités, entre les moyens financiers dévolus aux CT et le coût de fourniture des services, soit d'un désajustement *local* [6], [7] et [8], lié à la situation spécifique d'une collectivité particulière.

Le désajustement *structurel* [5] trouve son origine soit dans l'insuffisance des ressources fiscales transférées aux collectivités (si les bases d'imposition sont trop étroites, ou les taux trop faibles, ou encore si le gouvernement central impose un taux uniforme), soit encore dans l'équilibre entre charges transférées et compensations financières, si celui-ci est rompu (impasse budgétaire). Le moyen de le rétablir consiste alors à doter les CT soit de ressources supplémentaires, soit de transferts financiers adéquats [E].

Les déséquilibres peuvent être également *locaux* au sens où ils résultent de la situation propre de la collectivité. Ces déséquilibres peuvent avoir diverses origines qu'il convient de cerner pour cibler au mieux le type de transfert efficace :

- le périmètre de fourniture des services collectifs de proximité dépasse les limites de la collectivité, et engendre des effets de débordement ou d'encombrement [6] qui doivent être corrigés de manière appropriée par des transferts horizontaux correctifs [F] ;

- autre cas du côté des conditions de fourniture de biens et services, si la situation de la collectivité (par exemple, une topographie difficile, une densité démographique très faible, une structure démographique comportant beaucoup d'enfants ou de personnes âgées...) rend la fourniture de biens plus coûteuse [7], toutes choses étant égales par ailleurs, donc dépasse les moyens financiers de la collectivité ;
- ou bien encore si la collectivité souffre d'un « potentiel fiscal » insuffisant [8].

Des transferts de ressources, [G] et [H], péréquatifs ou non, doivent alors compenser ces déséquilibres.

6.1.3. Des instruments adaptés aux objectifs

Pour remédier à ces déséquilibres, on peut agir sur la répartition des tâches entre les niveaux de gouvernement. On peut aussi redéfinir les compétences fiscales (nouvelle répartition des impôts, nouvelles marges de manœuvre). On peut également, et c'est le cas le plus fréquent, recourir à des transferts financiers. En effet, les ajustements par les transferts financiers sont plus faciles à mettre en œuvre, politiquement et institutionnellement, qu'une nouvelle répartition des tâches ou des ressources.

On dénombre quatre catégories de transferts financiers, représentés dans le schéma 17 : (i) les transferts généraux à but de financement en [D] et [E] ; (ii) les subventions d'incitation en [D] ; (iii) les subventions correctrices [F] ; (iv) les subventions de nature péréquative – péréquation des besoins ou des coûts en [G], péréquation des ressources en [H]. Ce classement introduit une première relation entre les objectifs (financement, incitation, correction, péréquation) et le *design* du transfert qu'il faut ajuster en conséquence.

Plusieurs motifs justifient des transferts financiers entre échelons de gouvernement et entre collectivités territoriales. Le tableau 24 présente un panorama simplifié des arguments possibles. La première colonne énumère les raisons de l'action par le biais des transferts financiers, sachant – comme cela a été exposé ci-devant – que d'autres mesures structurelles sont envisageables et devraient être examinées tout d'abord : elles sont indiquées dans la deuxième colonne « Démarches alternatives ». Le tableau 24 est distribué en six blocs qui groupent les principaux motifs d'intervention.

[1] Les transferts financiers de la première catégorie servent au financement des tâches déléguées aux CT. Les transferts visent à dédommager la collectivité locale, quand celle-ci est tenue de remplir une fonction pour le compte de l'échelon de niveau supérieur, comme la fourniture d'un service de base sur l'ensemble du territoire conformément aux exigences du gouvernement central.

Ces transferts visent également à corriger les déséquilibres verticaux. Cela est particulièrement le cas quand les ressources propres des collectivités publiques décentralisées sont insuffisantes pour que ces dernières soient en mesure de financer les dépenses qui ressortent de leur compétence.

Tableau 24. La justification économique des transferts entre gouvernements

Justifications	Démarches alternatives	Type de transfert proposé
1. Transferts à but généraux de financement ; déséquilibre fiscal vertical		
<ul style="list-style-type: none"> discordance entre tâches et ressources 	nouvelle répartition des tâches / ressources, décentralisation fiscale ou impôts partagés	subventions globales forfaitaires (ou spécifiques, avec les montants calculés selon les besoins) (<i>partage</i>) à éviter : subventions <i>ex post</i> de type « sauvetage financier »
<ul style="list-style-type: none"> impasses budgétaires 	nouvelle répartition des tâches (solution pour le long terme) ou impôts partagés	
<ul style="list-style-type: none"> le centre accapare l'impôt le taux d'impôt du niveau central est trop élevé 	impôts partagés, augmentation de la souveraineté fiscale des niveaux décentralisés	
<ul style="list-style-type: none"> assiette fiscale limitée ou faible, dans un système fiscal uniforme 	décentralisation fiscale ou impôts partagés	
<ul style="list-style-type: none"> recettes fiscales limitées ou faibles (lorsque l'on admet un certain niveau de concurrence fiscale entre juridictions) 	harmonisation fiscale matérielle (abandon de la concurrence fiscale)	subventions globales forfaitaires (<i>partage</i>)
2. Subventions d'incitation ; normes minimales / biens sous tutelle / priorités nationales		
<ul style="list-style-type: none"> normes dictées par le centre pour faciliter la mobilité des facteurs de production pour défendre les intérêts des minorités 		subventions spécifiques conditionnelles (<i>compensation</i>)
<ul style="list-style-type: none"> imposition des préférences centrales sur le niveau régional et communal, dans l'intérêt du bien-être national 		subventions spécifiques forfaitaires (<i>incitation</i>)
3. Subventions correctrices ; effets de débordement		
<ul style="list-style-type: none"> l'autorité locale ne tient pas compte des bénéfices / coûts engendrés envers les autres collectivités @ production sous-optimale / sur-optimale de services collectifs de proximité 	réorganisation des structures territoriales préexistantes pour établir une correspondance entre les dimensions institutionnelle et fonctionnelle taxe incitative de type « bénéficiaire / payeur »	subventions spécifiques conditionnelles non rationnées = subventions « pigouviennes » de type pollueur-payeur (<i>correction</i>) à éviter : subventions conditionnelles rationnées

Justifications	Démarches alternatives	Type de transfert proposé
4. Subventions péréquatives ; déséquilibre fiscal horizontal		
<ul style="list-style-type: none"> distribution inéquitable de ressources naturelles 	nouvelle répartition des tâches / ressources ; collaboration intergouvernementale	subventions globales forfaitaires ; péréquation des ressources (<i>partage, péréquation</i>)
<ul style="list-style-type: none"> disparités des capacités financières 		
<ul style="list-style-type: none"> différences des coûts / besoins / opportunités de réaliser un rendement d'échelle, pour des raisons démographiques, topographiques, socio-économiques, etc. 		subventions spécifiques conditionnelles, si l'objectif de péréquation se combine avec la demande pour des biens sous tutelle ; péréquation des besoins / coûts (<i>correction ou compensation</i>)

5. Politiques macroéconomiques		
Stabilisation <ul style="list-style-type: none"> encourager les dépenses régionales / locales en périodes de récession et les décourager pendant la reprise conjoncturelle 	encourager la participation du secteur privé	récession : subventions spécifiques (pour investissements) forfaitaires (<i>incitation</i>)
Développement régional : <ul style="list-style-type: none"> maintenir ou favoriser des activités économiques dans les régions périphériques qui ont un potentiel de développement 	aide à la mise en place de conditions cadres ; politiques régionales sectorielles d'encouragement au secteur privé ; soutien aux nouvelles activités	subventions sectorielles (agriculture de montagne, tourisme, par exemple) (<i>incitation et soutien</i>)
6. Justice redistributive		
<ul style="list-style-type: none"> assurances sociales, santé, éducation, aide sociale, attribuées au niveau régional / local pour des raisons d'efficacité 		subventions spécifiques forfaitaires

Sources : auteurs, tiré de Dafflon et Madiès (2008), pp. 75 et 76, et adapté de Musgrave et Musgrave (1979), 630 ss. ; King (1984), pp. 86-88 et 121-163 ; Costello (1993), pp. 112 et 117 ; Shah (1994) ; Ahmad et Craig (1997). Également : Conseil de l'Europe (2000), Rapport n° 74.

[2] Les transferts incitatifs visent à modifier les choix budgétaires des entités qui en bénéficient pour les orienter vers des prestations souhaitées par le niveau de gouvernement qui paie. Ils sont généralement associés à des prestations particulières, que le bénéficiaire devrait fournir selon des niveaux qualitatifs et quantitatifs fixés par le payeur.

[3] Les transferts peuvent avoir pour objectif de corriger et de compenser les effets externes (de type effets de débordement) liés à la fourniture décentralisée de certaines prestations publiques. Cela est en particulier le cas quand l'aire de consommation des services publics, ou le territoire bénéficiaire dépasse les

frontières correspondant à l'espace institutionnel qui fournit la prestation, ou quand des agents économiques non résidents peuvent bénéficier des services rendus par une collectivité sans en supporter le coût. Les services d'éducation fournis et financés par une région donnée ont, par exemple, des effets externes positifs sur les autres régions (en particulier, si les individus sont mobiles).

[4] Les transferts financiers ont aussi vocation à corriger les déséquilibres horizontaux entre collectivités publiques décentralisées. Les transferts ont alors un rôle de péréquation des ressources, mais aussi des besoins. Ils visent généralement à « égaliser » (rapprocher de la moyenne) les moyens à la disposition des gouvernements locaux, afin que ceux-ci puissent offrir une qualité comparable (et dans une même fourchette de coûts) de services publics sur un territoire considéré. Des ressources supplémentaires sont alors transférées aux collectivités qui ont une base d'imposition potentielle plus faible que la moyenne nationale, ou des « besoins » plus élevés que la moyenne nationale (par exemple, communes situées en zone de montagne).

[5] Les transferts financiers de la cinquième catégorie ont une dimension macroéconomique. Il n'est plus question ici de financement général des budgets décentralisés, ni de compensation, d'incitation ou de correction visant à une meilleure allocation des ressources. Les effets visés sont globaux. Dans le premier cas – au moins en théorie – le but est d'encourager une demande globale qui serait insuffisante en cas de mauvaise conjoncture économique. Dans le second cas, l'objectif est de piloter des projets de développement régional.

[6] Le sixième et dernier bloc concerne les politiques redistributives destinées aux personnes. Ce sont, par exemple, les aides sociales individuelles, les bourses d'étude ou les allocations versées pour enfants. Elles ne sont pas prises en compte ici dans la mesure où il est rarement efficace de laisser les CL décider des modalités de telles aides dans un contexte de mobilité des bénéficiaires.

6.1.4. Définitions et critères

La typologie habituelle des dotations et subventions entre niveaux propose de multiples critères pour juger de leurs qualités. Nous en avons retenu trois, selon l'*utilisation*, le *mode de calcul* et la *disponibilité des fonds*, qui peuvent se combiner, comme le montre le schéma 18.

Selon l'utilisation : globale ou spécifique

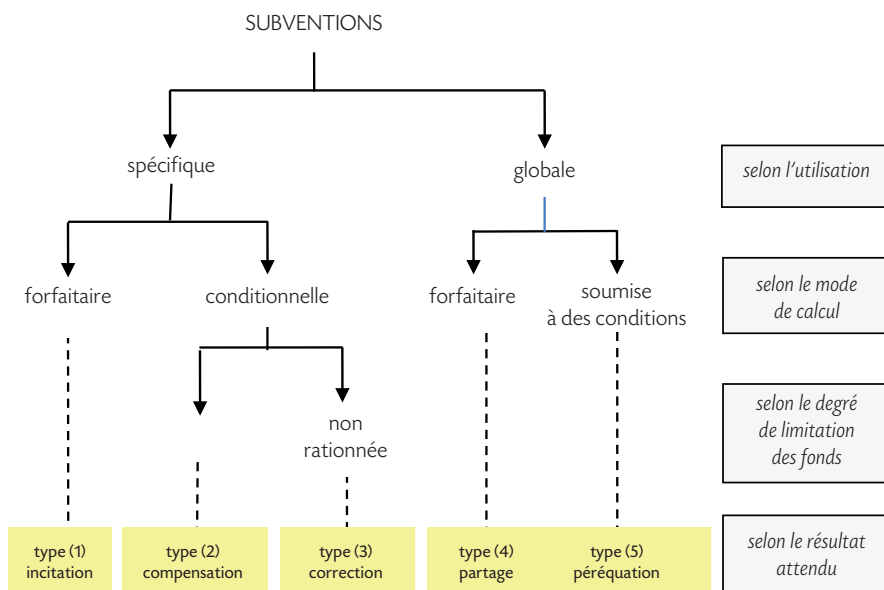
- Globale, si le montant est à libre disposition de la collectivité bénéficiaire. En général, le partage des impôts appartient à cette catégorie.
- Spécifique, si des critères de sélection limitent l'utilisation du montant en l'affectant à une tâche, à une dépense précisée par la collectivité qui verse la subvention. L'affectation peut être plus ou moins étroite (par exemple : une

subvention pour l'enseignement secondaire est sans doute moins restrictive qu'une subvention pour développer l'usage de l'informatique dans les écoles secondaires).

Selon le mode de calcul : conditionnelle ou forfaitaire

- Conditionnelle ou proportionnelle à une dépense déterminée, lorsque le montant reçu varie en fonction soit du montant de la dépense subventionnée, soit de la part de financement propre que la collectivité bénéficiaire est prête à consacrer à la tâche subventionnée.
- Forfaitaire ou non conditionnelle, non proportionnelle, lorsque la collectivité bénéficiaire reçoit un montant fixe à dépenser (pour la tâche désignée si la subvention est spécifique, mais pas forcément), quelle que soit sa propre participation ; lorsqu'il s'agit de partage d'un impôt, si le montant est prédéterminé et garanti en proportion de la recette fiscale.

Schéma 18. Typologie des subventions



Source : Dafflon et Madiès (2008), p. 80.

Selon le degré de limitation des fonds : rationnée ou non rationnée

- Rationnée ou à guichet fermé, si les moyens budgétaires totaux mis à disposition par la collectivité donatrice pour une tâche subventionnée sont limités. Mais alors, il faut aussi fixer les critères de sélection pour le cas où le total des demandes individuelles excéderait les moyens mis à disposition.
- Non rationnée ou à guichet ouvert dans le cas contraire à ce qui est décrit dans le paragraphe précédent. En général, cela signifie qu'une collectivité peut percevoir une subvention dès que certaines conditions ou certains critères sont satisfait(e)s : elle y a droit quelle que soit la situation financière de la collectivité qui verse la subvention, la collectivité redevable ne pouvant prétexter sa situation budgétaire ou conjoncturelle pour refuser ou réduire la subvention.

Pour être complet, deux remarques concernant les subventions « globales » et les subventions « conditionnelles » doivent encore être formulées ici :

- (i) Même l'octroi d'une subvention globale peut être lié à une ou des « condition(s) » à respecter, par exemple : un effort à fournir ou un seuil budgétaire à respecter (effort fiscal minimal, volume des dépenses propres du bénéficiaire, ou pourcentage fixe des recettes fiscales de la collectivité qui reçoit la subvention).
- (ii) Toute subvention conditionnelle est « discriminatoire » au sens où elle favorise les collectivités à capacité financière forte, au détriment des collectivités moins aisées : alors que les premières sont capables de fournir un autofinancement appréciable et, par conséquent, peuvent accéder à des subventions importantes, les secondes ont du mal à satisfaire aux conditions minimales de cofinancement. Elles sont donc souvent exclues du cercle des ayants droit, même si elles ont des besoins encore plus forts que les collectivités concurrentes. En d'autres termes, les collectivités bénéficiaires d'une subvention n'ont pas une position égale face à la dépense résiduelle nécessaire pour financer le solde de la dépense après déduction de la subvention. Pour éviter la spirale négative du déséquilibre horizontal, l'inégalité d'accès doit être neutralisée par un système de transferts péréquatifs. Un autre effet pervers de la subvention proportionnelle est qu'elle oblige les collectivités économiquement faibles (et donc dépendantes de transferts) à pousser leurs dépenses vers les domaines prioritaires fixés par le gouvernement qui verse la subvention. En conséquence, la structure des priorités et des dépenses locales risque de se déformer, la marge de manœuvre de la collectivité devient plus étroite – ce qui provoque une tendance vers la centralisation.

Si l'on prend en compte les objectifs des transferts financiers décrit en début de section avec les trois paires de critères mentionnés (utilisation, mode de calcul, disponibilité des fonds), on aboutit à cinq situations typiques, qui correspondent en fait aux résultats attendus (dernière ligne dans le schéma 18) :

1/ Des **incitations** à produire ou à accroître la quantité et la qualité des services collectifs décentralisés peuvent être obtenues par des subventions spécifiques et forfaitaires :

- spécifiques, pour lier l'utilisation des montants reçus à la tâche à encourager ;
- forfaitaires (non conditionnelles), au cas où le montant du transfert ne doit pas dépendre de la dépense que la collectivité bénéficiaire serait spontanément prête à consentir pour cette tâche, puisque justement cette dépense est insuffisante.

2/ La **compensation** des besoins et des coûts des services collectifs décentralisés qui doivent respecter les normes imposées par le centre, peut être réalisée grâce à des subventions spécifiques, conditionnelles et rationnées :

- spécifiques, pour garantir que les dépenses locales se dirigent vers les domaines tutélares ;
- conditionnelles, parce que le calcul du montant dépend de l'écart des besoins ou des coûts par rapport à la norme fixée pour la tâche subventionnée ;
- rationnées, parce que les subventions à guichet fermé exercent une stimulation plus forte sur les dépenses locales que celles à guichet ouvert.

3/ Si l'intervention est de nature **correctrice**, par exemple, en ce qui concerne les effets de débordement des bénéfices tirés des services collectifs décentralisés, les subventions doivent être spécifiques, conditionnelles et non rationnées :

- spécifiques : c'est-à-dire liées à la tâche qui est à l'origine de l'effet de débordement ;
- conditionnelles : c'est-à-dire proportionnelles aux dépenses qui provoquent cet effet ;
- non rationnées, pour que la production des biens collectifs locaux générant un effet de débordement positif ne soit pas restreinte par des limites budgétaires : c'est l'étendue de l'externalité qui est déterminante.

4/ Le **partage** des ressources, servant soit à répartir les moyens financiers dans un système fiscal plutôt uniforme, soit à résoudre une impasse budgétaire, peut se faire au travers de subventions globales et forfaitaires :

- globales : le montant étant à la libre disposition de la collectivité qui en bénéficie ;
- forfaitaires : l'objectif du partage des ressources n'étant pas d'orienter l'offre de services collectifs décentralisés vers un usage particulier. Le montant à répartir devrait être prédéterminé et garanti.

5/ La *péréquation* justifie également une subvention globale et forfaitaire :

- globale : le montant doit être à la libre disposition de la collectivité qui en bénéficie,
- forfaitaire : le montant étant prédéterminé et garanti.

Dans ce cas, la différence avec la subvention visant au partage des ressources est uniquement liée aux critères de répartition : le partage des ressources se fait en respectant le critère d'origine des fonds, la péréquation au sens strict faisant intervenir la capacité financière de la collectivité bénéficiaire. Dans le cas de la péréquation, l'accès aux transferts est parfois soumis à des conditions additionnelles, tel un effort fiscal minimal ou une réorganisation préalable de la gestion des finances communales (comme, par exemple, l'application du principe du pollueur-payeur pour les tâches environnementales).

6.2. Les bases institutionnelles des transferts financiers aux collectivités territoriales

Les Articles 135, 136 et 141 de la Constitution promulguée le 27 janvier 2014 renforcent la base normative qui sous-tend le système de transferts financiers de l'État tunisien vers les collectivités locales. L'Article 135 rappelle d'abord que « *le régime financier des collectivités locales est fixé par la loi* ». Il dispose en outre que les « *ressources transférées par l'autorité centrale* » sont considérées comme des « *ressources propres* ». Le même Article 135 établit enfin le principe de compensation financière « *correspondante* » pour toute création ou transfert de compétences.

En complément des ressources propres visées à l'Article 135, l'Article 136 dispose que « *l'autorité centrale fournit des ressources complémentaires aux collectivités locales en application du principe de solidarité et suivant les modalités de la régulation et de l'adéquation. Le pouvoir central œuvre à la création d'un équilibre entre les revenus et les charges locales* ». L'Article 141 rappelle enfin que la Haute Assemblée des collectivités locales « *examine les questions relatives au développement et à l'équilibre entre les régions, et donne son avis sur les projets de lois relatives à la planification, au budget et aux finances locales* ». S'il est compréhensible que la Constitution n'ait pas à définir précisément les termes de « *ressources propres* », de « *compensation financière correspondante* », de « *solidarité* », de « *régulation* » et de « *adéquation* », on peut s'attendre à ce que ces termes soient définis précisément dans des textes ultérieurs, le Code des collectivités locales (CCL) notamment.

Les transferts de l'État tunisien aux collectivités locales prennent quatre formes :

- (i) des transferts financiers sous forme de dotations globales de fonctionnement des CT ; ils sont distribués annuellement par le Fonds commun des collectivités locales ;

Tableau 25. Les dispositions légales servant de références à l'étude des transferts

	Loi 75-36 du 14 mai relative au Fonds commun des collectivités locales (FCCL)
1975	Loi 75-37 du 14 mai portant transformation de la Caisse de prêts aux communes en une Caisse de prêts et de soutien aux collectivités locales (CPSCL)
1985	Loi 85-109 du 31 décembre portant loi de finances pour l'année 1986 Article 68 seulement → <i>abrogé par la loi 2006-85</i>
1986	Loi 86-106 du 31 décembre portant loi de finances pour 1987 (Articles 91 et 92)
1991	Loi 91-98 du 31 décembre portant loi de finances pour 1992 (Article 80 seulement)
1992	Décret 92-688 du 16 avril portant organisation administrative et financière de la CPSCL et fixant les modalités de son fonctionnement
1995	Loi 95-45 du 8 mai modifiant la loi 75-36 → <i>abrogé par la loi 2000-60</i>
1997	Décret 97-1135 du 16 janvier (abrogé par le décret 2014-3505)
2000	Loi 2000-60 du 13 juin 2000 modifiant la loi 75-36 et la loi 95-45
2001	Loi 2001-56 du 22 mai fixant le fonds de dotation de la CPSCL
2006	Loi 2006-85 du 25 décembre portant loi de finances pour l'année 2007 (Article 11 seulement)
2012	Loi 2012-27 du 29 décembre portant loi de finances pour l'année 2013 (Articles 13-15) Décret 2013-2797 du 8 juillet fixant les modalités et les critères de répartition des ressources du Fonds de coopération des collectivités locales
2013	Décret 2013-3232 du 12 août portant organisation du Contrôle général des services publics et fixant ses attributions ainsi que le statut particulier de ses membres Loi 2013-54 du 30 décembre portant loi de finances pour l'année 2014 (Article 12)
2014	Décret 2014-3505 du 30 septembre fixant les conditions d'attribution des prêts et octrois des subventions par la CPSCL Arrêté du ministre de l'Intérieur du 13 juillet fixant les conditions minimales requises pour le transfert des subventions annuelles par la CPSCL Arrêté interministériel du ministre de l'Intérieur et du ministre des Finances du 3 août fixant les modalités de calcul des subventions globales non affectées, mentionnées à l'Article 6 du décret 2014-3505 du 30 septembre 2014
2015	Arrêté interministériel du ministre de l'Intérieur et du ministre des Finances du 29 décembre fixant les critères d'évaluation annuelle et indépendante des performances des collectivités locales, mentionnés à l'Article 11 du décret 2014-3505 du 30 septembre 2014 Manuel opérationnel de programme, CPSCL, Programme de développement urbain et de gouvernance locale (PDUGL) – financement Banque mondiale, en date du 4 novembre 2015
2016	Décret gouvernemental 2016-365 du 18 mars portant création du ministère des Affaires locales et de l'Environnement et fixation de ses attributions Décret gouvernemental 2016-367 du 18 mars fixant les taux d'intérêt ainsi que les échéances de remboursement des prêts attribués par la CPSCL

Sources : www.cnudst.rnrt.tn → Journal officiel de la République tunisienne ; www.cpscl.com.tn → Textes réglementaires.

- (ii) des subventions globales d'investissement qui transitent par la Caisse de prêts et de soutien aux collectivités locales ;
- (iii) des subventions de fonctionnement et/ou d'investissement (souvent en direction des conseils régionaux) qui passent par le canal de programmes spécifiques s'inscrivant dans le cadre des politiques sectorielles de l'État ;
- (iv) des aides indirectes (transferts implicites) sous la forme de prise en charge par l'État (affectation, détachement de moyens humains ou matériels notamment) de tâches normalement dévolues aux collectivités locales.

Ce chapitre ne traite que des trois premières formes de transferts. Le tableau 25 ci-avant récapitule les bases légales qui ont servi de références.

6.3. Architecture d'ensemble des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales avant 2014

Rendre compte de l'architecture des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales tunisiennes en 2017 est une démarche particulièrement compliquée, et ce pour diverses raisons : nous n'en mentionnerons ici que deux, qui nous semblent les principales. Premièrement, les dispositions légales listées dans le tableau 25 ne donnent pas toujours des indications très précises sur les buts, l'organisation d'ensemble ou la mise en œuvre concrète des transferts financiers. Pour ce faire, il a fallu, non seulement interpréter ce qui était écrit, vérifier la compréhension et le *design* avec les acteurs concernés, mais également donner une dimension transversale au dispositif à partir des visions souvent parcellaires des acteurs interrogés. La seconde difficulté tient au fait que le système de transfert est en voie de transformation profonde depuis 2013, sans pour autant avoir atteint son régime de croisière à la date de la rédaction du présent ouvrage. Il est trop tôt pour mesurer concrètement les conséquences d'une telle rupture, dont la mise en application se poursuit progressivement. On ne peut l'apprécier aujourd'hui qu'au regard du fonctionnement du dispositif antérieur. En conséquence, et pour plus de clarté, on procédera en deux temps. On analysera d'abord le dispositif antérieur à 2013, puis les réformes mises en œuvre depuis cette date.

Le schéma 19 regroupe l'ensemble des transferts allant du centre (les ministères principalement) vers les CT, soit directement, soit à travers des institutions ou *via* des programmes spécifiques. Les CT bénéficiaires sont principalement les communes et les conseils régionaux, pour eux-mêmes ou pour les territoires non érigés en communes qu'ils administrent (cf. chapitre 2 – section 2.3). La lecture de ce schéma doit prendre en compte les remarques suivantes :

- Le schéma 19 ne fait pas apparaître explicitement le partage entre subventions ou dotations de fonctionnement et dotations ou subventions d'équipement,

même si la logique des deux types de transfert s'avère bien différente. Les dotations de fonctionnement sont en principe globales, inconditionnelles et attribuées annuellement aux CT ; les dotations d'investissement peuvent ne pas être automatiques, mais seulement attribuées dans le cadre de programmes pluriannuels (cf. chapitre 3 – section 3.3 et schéma 13).

- Seules les relations entre l'État et les CT passant par des dispositifs de transferts financiers explicites sont prises en compte. Les transferts implicites tels que la mise à disposition de fonctionnaires, la prise en charge directe de dépenses en lieu et place des CT, la prise en charge éventuelle de la fiscalité locale, ne sont pas pris en compte. De toute façon, les informations sur les transferts implicites ne sont tout simplement ni répertoriées, ni disponibles.
- On a indiqué en gris (flèches pleines et discontinues) les transferts financés sur crédits ministériels, sans doute sous forme de fonds de concours pour des dépenses d'équipement (crédits du titre II), mais aussi des crédits de fonctionnement (titre I de la LF – loi de finances) dans le cadre d'opérations spécifiques, transitant ou non par des agences ou des fonds spécifiques. On a une idée de l'importance et de l'origine sectorielle de ces transferts aux CT sur crédits ministériels (hors dotations globales ou PDR³³) au travers de statistiques fournies par la DGCL pour les années 2009 à 2011.

À noter aussi l'existence d'une « contribution financière affectée aux projets locaux » de montant non négligeable (de l'ordre de 4 à 5 MDT) pour les années 2009 à 2011, sur laquelle on ne dispose d'aucune autre information. Par ailleurs, on dispose d'informations sur le montant et la répartition entre les communes et les conseils régionaux de la dotation exceptionnelle de 147 millions DT versée par l'État tunisien en 2011. En revanche, on ne dispose d'aucune information sur les critères de sa répartition.

- On remarque à la fois une certaine incertitude concernant le maillage territorial des transferts de l'État pour les subventions d'investissement passant par le canal des PRD, PDRI³⁴, PDUI³⁵ et PDI³⁶, et une asymétrie entre régions/gouvernorats et communes. L'asymétrie provient du fait que seuls les gouvernorats semblent avoir accès, en tant qu'entités administratives, aux PDR ou aux PDRI. En revanche, les conseils régionaux et gouvernorats ont accès – comme les communes, au FCCL pour le fonctionnement et pour l'équipement – aux subventions financées sur la quote-part FCCL de la CPSCL.

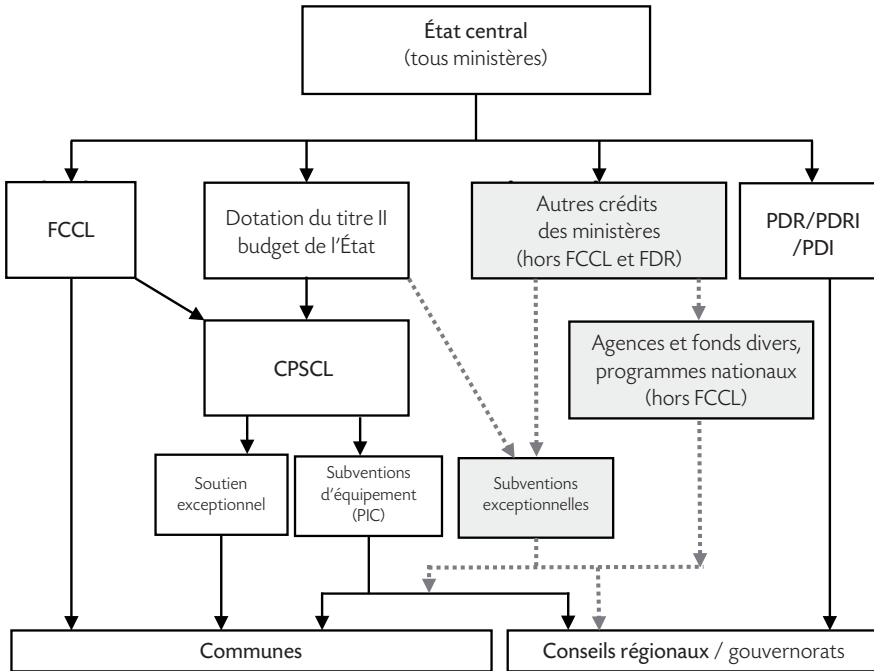
.....
33 Programme de développement régional.

34 Programme de développement régional intégré.

35 Programme de développement urbain intégré.

36 Programme de développement intégré.

Schéma 19. Architecture générale des transferts de l'État aux collectivités territoriales avant 2014



Légende : PIC = Plan d'investissement communal.

Source : auteurs.

- L'incertitude relève du fait que la ventilation des aides PDRI, PDUI et PDI se fait sur la base de « délégations » (80 « délégations » précédemment, puis 90 « délégations » au titre du PDI) qui sont des périmètres d'inscription des projets financés à ce titre, mais à l'intérieur desquels les collectivités locales concernées (municipalités et conseils régionaux) disposent d'un pouvoir d'identification des « composantes des projets ». Les Régions se voient également conférer un pouvoir d'exécution et de suivi-évaluation des projets financés dans ce cadre.
- La superposition institutionnelle des conseils régionaux et des gouvernorats pose problème, déjà mentionné dans le chapitre 2. Mais cela prend une dimension plus pratique ici du point de vue de l'économie politique de la décentralisation. Les transferts versés au niveau « Régions » en direction des CT servent-ils aux conseils régionaux pour la Région, ou pour les territoires non organisés en communes, ou bien encore pour les gouvernorats ? Dans ce dernier cas, cette part des transferts ne prolonge-t-elle pas tout simplement l'action de l'État dans les territoires « Régions/gouvernorats » ? (cf. point 6.5.2.).

6.4. Les dotations de fonctionnement avant 2014

Les dotations de fonctionnement comprennent en premier lieu les transferts regroupés dans le FCCL (6.4.1). S'y ajoutent des transferts financés sur crédits des ministères, hors FCCL et Programmes régionaux de développement (6.4.2). Des transferts exceptionnels (6.4.3) complètent le dispositif.

6.4.1. Le Fonds commun des collectivités locales

Le FCCL est la seule dotation globale de fonctionnement du dispositif tunisien d'aide aux CT. Il a été institué par la loi 75-36 du 14 mai 1975. Cette création s'inscrivait dans un vaste ensemble de réformes conduisant par ailleurs à doter les CT de ressources fiscales évolutives, notamment la TCL (cf. chapitre 5 – section 3) et la TIB. Elle visait à affecter à un fonds créé à cette occasion (Article 1 : un Fonds spécial du Trésor, le FCCL) une part de certaines ressources fiscales encaissées par l'État (Article 2) :

- 7 % sur le produit de la contribution des patentes et de l'impôt sur les bénéfices des professions non commerciales (hors régimes forfaitaires légal et contractuel sur lesquels la part est de 25 %) ;
- 10 % sur le produit de la taxe sur le chiffre d'affaires,
- 10 % sur le produit des taxes sur les olives, sur les céréales et sur les vignes,
- 50 % sur le produit de l'impôt agricole,
- 10 centimes additionnels sur la taxe sur les pneumatiques et chambres à air,
- 3 % et 9 %, selon les cas, sur le droit unique de consommation sur certains produits pétroliers.

Le FCCL énumérait limitativement les bénéficiaires de ses versements, et en répartissait la ressource à l'aide de critères définis par les Articles 2 et 3 de la loi. Ainsi, une première fraction de 75 % du FCCL était attribuée aux collectivités locales, à raison de 20 % aux conseils régionaux et 80 % aux communes. La seconde fraction, soit 25 %, était attribuée à raison de 5 % à la commune de Tunis, 6 % à la CPSCL, 4 % au profit des communes de Tunis, Sfax, Sousse et Bizerte « *pour le financement partiel de leurs programmes d'équipement et à raison de leurs budgets respectifs* », 8 % à l'ONAS et 2 % au district de Tunis. La quote-part revenant aux gouvernorats était répartie à raison de leur population résidant dans des territoires non organisés en communes. La part revenant aux communes était répartie pour moitié au prorata de leur population et pour moitié à raison des recettes municipales sur les trois dernières années au titre des taxes sur les propriétés bâties.

Les dotations du FCCL étaient et sont encore des ressources du titre I des budgets et des comptes des collectivités. Leur emploi est libre. Elles peuvent donc

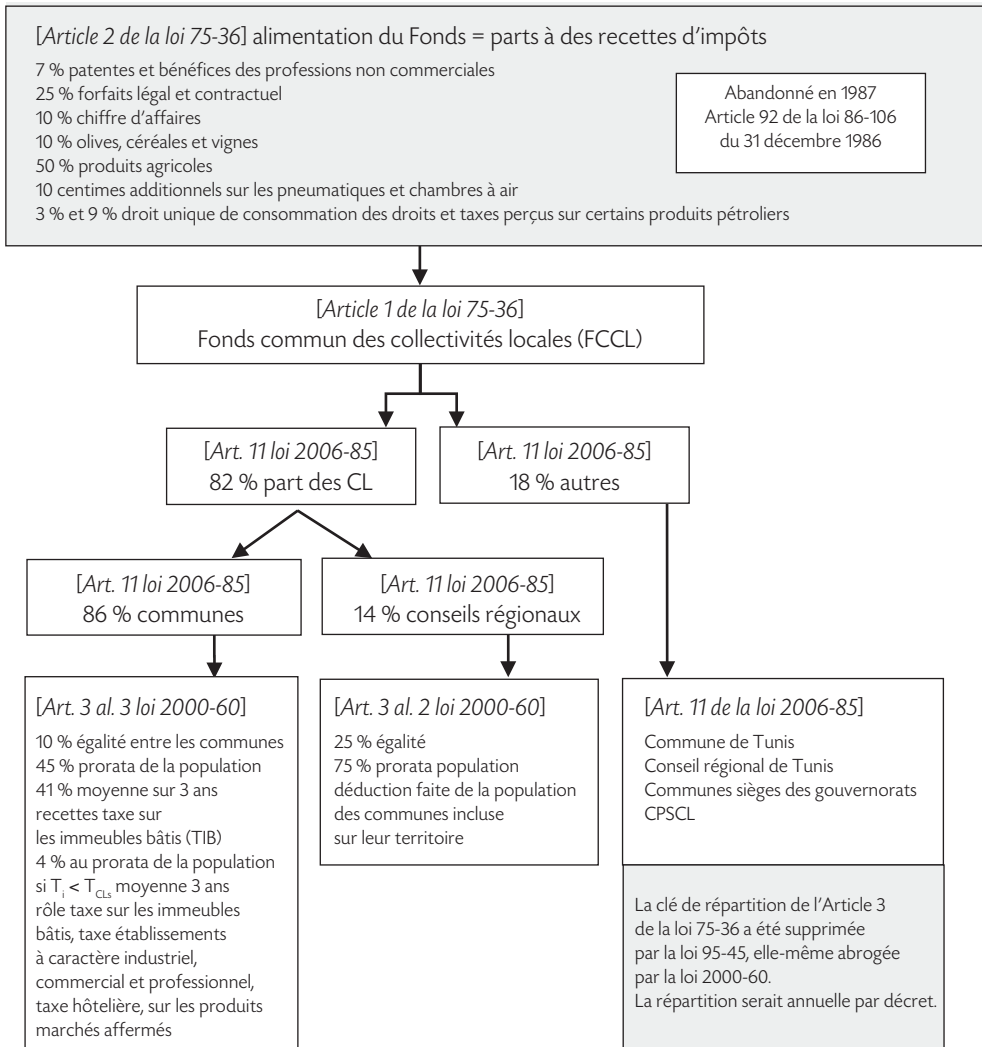
financer aussi bien des dépenses de fonctionnement que contribuer à accroître l'épargne et donc la réserve, partant l'autofinancement pour les investissements.

Cette formule initiale fut maintenue jusqu'en 1986, date à laquelle toute référence à un partage de ressources fiscales fut supprimée (cf. Article 92 de la loi 86-106 du 31 décembre 1986). Le statut du FFCL comme Fonds spécial du Trésor fut également supprimé et transformé en une simple dotation budgétaire, réservée en totalité aux CT. Les raisons de cette évolution, avancées par nos interlocuteurs d'aujourd'hui, sont les suivantes. Elles tiendraient : (i) d'abord à la chute du produit fiscal des impôts agricoles dont beaucoup servaient de base au transfert ; (ii) ensuite à l'introduction de la TVA qui, si elle avait été prise comme base du partage fiscal, aurait donné trop vite des ressources trop abondantes aux CT, compte tenu de leurs compétences. Il s'agissait aussi de redonner davantage de flexibilité aux opérations budgétaires de l'État, tant en recettes qu'en dépenses, dans le cadre du Plan d'ajustement structurel (PAS) du FMI. Depuis cette date, l'alimentation du FCCL est assurée par une dotation budgétaire dont le montant annuel est défini dans le cadre des crédits limitatifs ouverts par la loi de finances. Elle est donc soumise aux arbitrages budgétaires propres à chaque exercice. La structure du FCCL avant la réforme de 2014 est représentée dans le schéma 20.

Les catégories de bénéficiaires ont été fixées à l'Article 3 de la loi 75-36 de 1975. La liste a été modifiée une première fois en 1991 (Article 80 de la loi 91-98 du 31 décembre 1991 portant loi de finances pour 1992), puis en 1995 (loi 95-45 du 8 mai 1995). Aux termes de cette dernière loi, le solde de 25 % était réparti (Article 3) entre la commune de Tunis, le conseil régional de Tunis, le district de Tunis, les communes-sièges des gouvernorats, la CPSCL, l'ONAS ainsi que l'Office national de la protection civile, une partie de ce solde pouvant également être attribuée et ajoutée à la fraction revenant aux communes visée à l'Article 3 de la loi 75-36. L'Office national de la protection civile ne semble plus mentionné dans la liste des bénéficiaires. La clé de répartition de l'Article 3 de la loi 75-36 a été supprimée par la loi 95-45, elle-même abrogée par la loi 2000-60 du 13 juin 2000. Depuis cette date, la répartition est arrêtée par décret.

En 2006 (Article 11 de la loi 2006-85), les quotes-parts respectives des collectivités locales et des autres bénéficiaires (CPSCL, commune de Tunis, conseil régional de Tunis, district de Tunis, communes-sièges des gouvernorats et ONAS) ont été modifiées passant de [75 %/25 %] à [82 %/18 %]. Les 82 % réservés aux collectivités locales sont sous-répartis à raison de 86 % pour les communes et 14 % pour les gouvernorats.

Schéma 20. Architecture initiale du FCCL, régime antérieur à 2014



Source : auteurs

Tableau 26. Répartition de la quote-part FCCL de 18 % (2006-2012)

(en MDT et en % de la quote-part du FFCL de l'année)

en millions DT	2008	2009	2010	2011	2012
Part de 18 % du FCCL	29,160	30,960	34,056	37,461	45,00
Commune de Tunis	6,239 (21,39 %)	7,00 (22,61 %)	8,00 (23,49 %)	9,00 (24 %)	11,00 (24 %)
Conseil régional de Tunis	1,039 (3,56 %)	1,145 (3,67 %)	1,256 (3,68 %)	1,40 (3,73 %)	1,50 (3,33 %)
Communes-sièges de gouvernorats	3,883 (13,31 %)	4,50 (14,53 %)	5,80 (17,03 %)	7,85 (20,95 %)	11,00 (24 %)
CPSCL	17,999 (61,72 %)	18,315 (59,16 %)	19,00 (55,79 %)	19,211 (51,28 %)	21,50 (47,77 %)

Sources : décrets de répartition du FCCL 2008-354 du 11 février 2008, 2009-355 du 9 février 2009, 2010-461 du 15 mars 2010, 2011-276 du 14 mars 2011, D 2012-147 du 10 avril 2012.

La loi ne fournit aucun critère explicite pour justifier de la première répartition entre les collectivités locales (communes et gouvernorats) et les autres bénéficiaires, et pas davantage pour justifier du partage entre communes et gouvernorats. Il en va de même pour la répartition de la quote-part (18 %) des autres bénéficiaires : la loi ne donne aucune clé de répartition, celle-ci étant du ressort d'un décret. Le tableau 26 montre la relative instabilité des parts de chaque bénéficiaire sur la période 2008-2012, notamment pour ce qui concerne la part de la CPSCL, et celle des municipalités-sièges de gouvernorats.

Les critères de sous-répartition de la part revenant aux communes (80 % de 75 % du montant total du FCCL dans la loi 75-36 et 86 % de 82 % depuis la loi 2006-85) et de la part revenant aux gouvernorats (20 % de 75 % en 1975 et 14 % de 18 % à partir de 2006) ont été fixés par la loi 75-36. Par la suite, ils ont été modifiés par la loi 2000-60 du 13 juin 2000.

Pour les *gouvernorats*, depuis la loi du 13 juin 2000, les pourcentages sont respectivement de 25 % pour la part forfaitaire et de 75 % au prorata de la population du gouvernorat, déduction faite de la population des communes sises sur leur territoire, donc au prorata de la population résidant dans des territoires non organisés en communes, ce qui est logique dans la mesure où la population des communes est déjà prise en compte dans le calcul de la dotation réservée aux communes. La clé de répartition s'avère donc ici très favorable aux Régions les plus peuplées.

La répartition entre *communes* se faisait à l'origine de la façon suivante : 10 % du FCCL étaient répartis à égalité entre les communes, 45 % au prorata de la population et 45 % proportionnellement à la moyenne des recettes de chacune d'entre elles au cours des trois dernières années (ce qui favorisait évidemment

les communes riches). Depuis la loi du 13 Juin 2000, la répartition s'opère comme suit :

- 10 % sont répartis sur une base égalitaire entre les 264 communes ;
- 45 % selon leur population (sans changement) ;
- 41 % sont répartis en fonction de la *recette effective* moyenne de TIB de chaque commune sur les trois derniers exercices ;
- 4 % au prorata de la population entre les « communes ayant une moyenne des trois dernières années au titre des montants constatés *au rôle de* la TIB (donc en ne tenant pas compte de la collecte effective de la TIB), + des recettes réalisées au titre de la TCL, de la TH et des produits des marchés affermés, inférieure à la moyenne des recettes réalisées par toutes les communes au titre des taxes et produits précités au cours des trois dernières années ».

Alors que la réforme avait été présentée comme devant, d'une part, favoriser la péréquation, et d'autre part, préserver les équilibres budgétaires des CT, les simulations ont fait apparaître que l'effet péréquisiteur serait sans doute minime, peu de communes voyant leur dotation se réduire par l'application de la nouvelle clé de répartition, suggérant ainsi que l'objectif principal était la préservation des équilibres budgétaires communaux.

6.4.2. Les transferts financés sur crédits des ministères (hors FCCL et Programmes régionaux de développement)

La nature et la destination précises des transferts financés sur crédits ministériels (en dehors du FCCL et de certains programmes spécifiques tels que, par exemple, les PRD) nous sont souvent inconnues. On ignore s'il s'agit de transferts de crédits du titre I, donc destinés au fonctionnement, ou du titre II comme ce serait le cas, par exemple, s'il s'agissait de fonds de concours apportés par l'État pour des opérations d'investissement. Dans ce dernier cas, il conviendrait de les reclasser dans la section suivante. On ignore également si ces transferts de crédits sont de nature conditionnelle ou non, si leur emploi est grevé de contraintes spécifiques. On les a donc classés arbitrairement dans cette section consacrée aux transferts de fonctionnement.

On a cependant une idée de l'importance et de l'origine de ces transferts aux CT sur crédits ministériels (hors dotations globales ou PRD) au travers de statistiques fournies par la DGCL pour les années 2009 à 2011. Le volume total de ces crédits atteignait 32,5 MDT en 2009, 33,5 MDT en 2010 et 28,7 MDT en 2011. Les crédits en provenance du ministère de la Jeunesse et des Sports en représentent environ 40 % à 45 %, suivis de ceux du ministère du Tourisme (20 %), puis de ceux des ministères de l'Environnement et de l'Équipement et de la Présidence de la République. Des crédits moins importants en montant émanent des ministères de l'Intérieur, des Affaires de la

Femme et de la Famille, de l'Enfance, des Affaires sociales, de la Culture et enfin des Finances.

À noter aussi l'existence d'une « *contribution financière affectée aux projets locaux* » d'un montant non négligeable (de l'ordre de 4 à 5 MDT) pour les années 2009-2011, contribution sur laquelle on ne dispose d'aucune autre information. Son libellé fait supposer qu'il s'agit peut-être d'une aide à l'investissement.

6.4.3. Transferts exceptionnels

En 2011, une dotation exceptionnelle de 147 MDT a été versée aux CT, soit un montant sensiblement égal à celui du FCCL de l'année. La dotation revêtait bien un caractère « *exceptionnel* » à cette date, puisque d'une part, elle n'avait aucun précédent connu de cette ampleur, et d'autre part, elle trouvait son origine dans une situation exceptionnelle, la Révolution ayant arrêté brutalement la collecte des impôts locaux sans diminuer bien au contraire le flux de dépenses locales. Cet effort exceptionnel a, semble-t-il, été financé sur fonds des donateurs internationaux. On ne dispose d'aucune information sur les critères qui ont prévalu à sa répartition entre communes et entre conseils régionaux. On ne dispose que de la répartition des montants (fournie par la DGCL) entre les communes et les conseils régionaux.

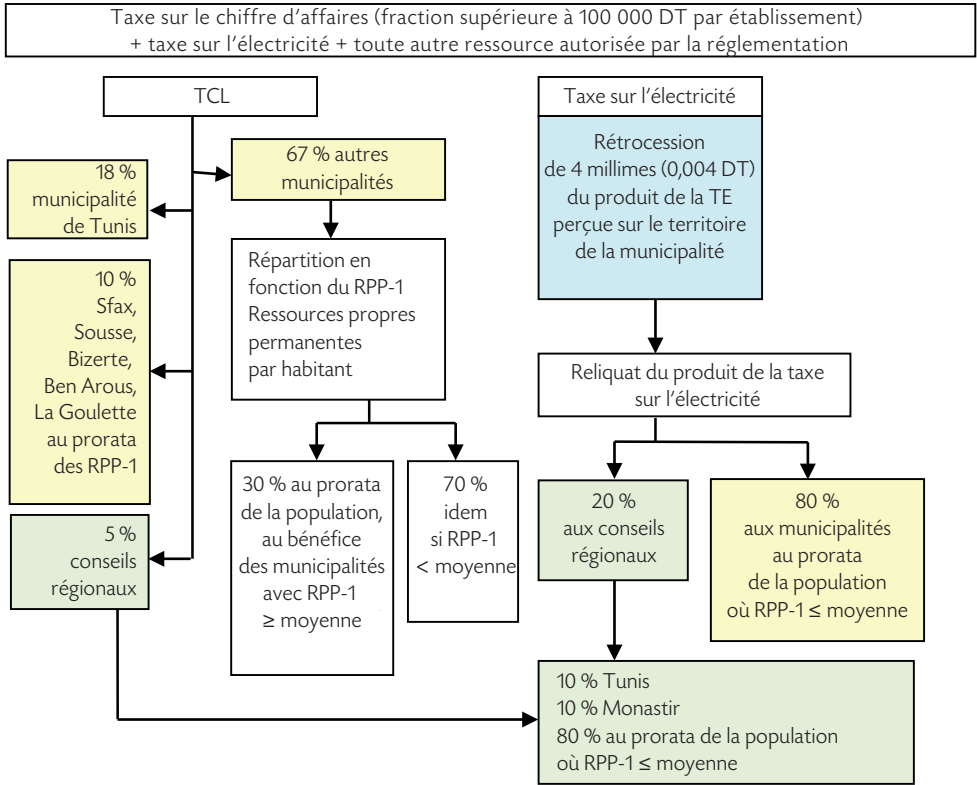
Ces dotations « *exceptionnelles* » se sont répétées année après année depuis 2011, même si leur importance quantitative décroît en termes relatifs. Celles-ci ont représenté 101 % du montant du FCCL en 2011, mais encore 57 % en 2012 et 37 % en 2013. Leur récurrence soulève des questions qui seront abordées dans la dernière section de ce chapitre.

6.4.4. Les réformes introduites depuis 2014 dans le régime des dotations de fonctionnement

Le Fonds de coopération entre les collectivités locales

Un nouveau dispositif de péréquation, le « *Fonds de coopération entre les collectivités locales* », a été introduit par la loi de finances pour l'année 2013 (loi 2012-27 du 29 décembre 2012 portant loi de finances de l'année 2013 – cf. Articles 13-15). Les règles de répartition de ses ressources ont été définies par le décret 2013-2797 du 8 juillet 2013 (voir schéma 21).

Schéma 21. Fonds de coopération entre collectivités locales



Source: auteurs.

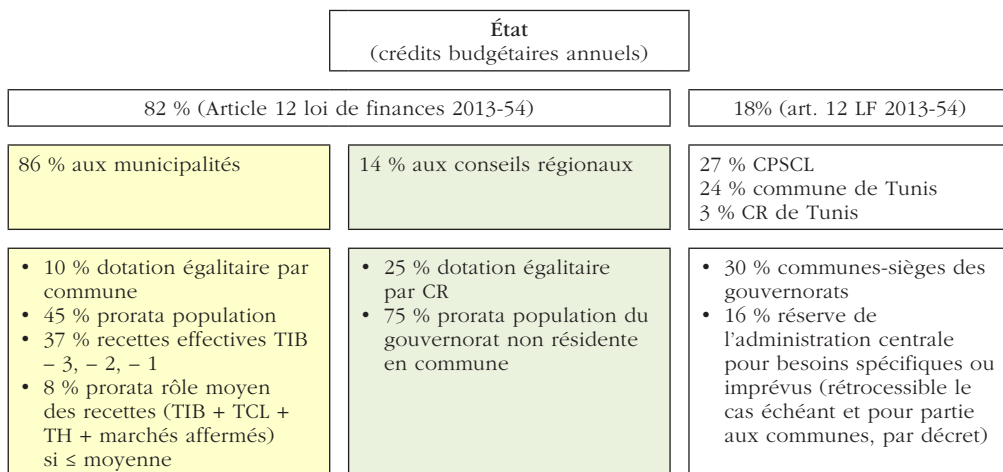
Ressources du Fonds	<ul style="list-style-type: none"> • TCL (fraction au-delà de 100 000 DT par établissement et par année), • Taxe sur la consommation d'électricité, • Toute autre ressource autorisée par la réglementation.
Critères de répartition	<p><i>Produit de la TCL :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • 18 % au profit de la municipalité de Tunis ; • 10 % à répartir entre les communes de Sfax, Sousse, Bizerte, Ben Arous et La Goulette, au prorata des ressources propres permanentes (titre I) réalisées l'année précédente ; • 67 % à répartir entre les autres <i>communes</i> sur la base de la moyenne de leurs ressources propres permanentes par habitant au titre de l'année précédente de la façon suivante : <ul style="list-style-type: none"> • Pour 30 % au prorata de la population au profit des communes dont lesdites ressources sont supérieures ou égales à cette moyenne ; • Pour 70 % au prorata de la population au profit des communes dont lesdites ressources sont inférieures à cette moyenne. • 5 % au profit des <i>conseils régionaux</i> à répartir comme suit : <ul style="list-style-type: none"> • 20 % à parts égales conseils régionaux de Tunis et Monastir ; • 80 % au prorata de la population aux autres conseils régionaux. <p><i>Produit de la taxe sur la consommation d'électricité :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • 4 millimes (0,004 DT) selon la part de la taxe revenant de droit à chaque municipalité ; • Le reliquat du rendement de la taxe est réparti comme suit : <ul style="list-style-type: none"> • 20 % au profit des conseils régionaux, répartis : <ul style="list-style-type: none"> • 20 % à parts égales conseils régionaux de Tunis et Monastir ; • 80 % au prorata de la population, aux autres conseils régionaux dont les ressources propres permanentes du titre I de l'année précédente par habitant sont inférieures à la moyenne calculée pour l'ensemble des dits conseils ; • 80 % au prorata de la population, au profit des communes dont les ressources propres permanentes du titre I de l'année précédente par habitant sont inférieures à la moyenne calculée pour l'ensemble des communes.
Déblocage	En quatre tranches : avril, juillet, octobre de l'année en cours et février de l'année suivante.

L'évolution du Fonds commun des collectivités locales depuis 2014

L'Article 12 de la loi de finances pour 2014 (loi 2013-54) a modifié à la marge la répartition des ressources du FCCL entre bénéficiaires sans en modifier fondamentalement l'architecture (cf. schéma 20).

La loi de finances pour 2014 a amélioré le dispositif antérieur sur deux points. D'abord, pour la première fois, la clé de répartition des enveloppes respectives des municipalités et conseils régionaux d'une part, et celle des autres bénéficiaires d'autre part (CSPCL, commune de Tunis, conseil régional de Tunis, communes-sièges des gouvernorats et réserve ministérielle) est inscrite dans une loi. Précédemment, elle relevait d'un décret. Cette inscription dans un texte situé plus haut dans la hiérarchie des normes est un signal positif. Ce qu'une loi a disposé ne peut être contredit par un décret ultérieur. Ensuite, elle a renforcé le poids de la composante apparemment péréquatrice dans les clés de répartition de l'enveloppe destinée aux municipalités. On discutera de la portée de ces évolutions du FCCL dans la section 6.6 de ce chapitre.

Schéma 22. Architecture du FCCL après 2014



Source : auteurs.

6.5. Dotations d'investissement et financement des investissements locaux

Les investissements réalisés par les CT se concentrent dans un nombre limité de secteurs : la voirie, la collecte des déchets solides et le drainage principalement. En effet, la plupart des services publics de proximité (eau, assainissement, transport, électricité) sont fournis par des agences d'État (souvent par les agences régionales ou les conseils régionaux). Il en va de même en matière scolaire et dans le domaine de la santé. Mais, même concentré dans ces domaines, le poids du financement de ces investissements (ainsi que celui des charges récurrentes des équipements afférents) reste considérable, rapporté aux recettes de fonctionnement des CT, et n'a cessé de s'élever depuis le début des années 2000 compte tenu de l'effet de ciseaux entre la croissance des charges de fonctionnement et celle, plus modérée des ressources du titre I, ce qui limite la capacité d'épargne. Rappelons qu'au début des années 2000, l'autofinancement des communes finançait environ 30 % des projets, les dotations et subventions environ 40 %, et l'emprunt le reste (soit 30 %). L'encours moyen de l'emprunt par tête s'élevait à 50 DT, et le service de la dette absorbait de 15 % à 20 % des recettes de fonctionnement. La durée moyenne des emprunts s'élevait à six ans environ. La situation ne s'est certes pas améliorée de ce point de vue si l'on prend comme seul indice le montant considérable des arriérés de remboursement des emprunts. Dans un tel contexte, le rôle des dotations d'investissement est essentiel.

Jusqu'en 2013, les aides de l'État en faveur de l'investissement des communes étaient pour l'essentiel placées dans une enveloppe budgétaire, le Plan d'investissement communal, dont le montant et les orientations générales étaient fixés dans les lois de finances, mais en cohérence avec les plans quinquennaux nationaux. Cependant, contrairement à l'intitulé du PIC, celui-ci finançait également des projets émanant des conseils régionaux et gouvernorats. Il s'agissait donc d'un Plan d'équipement des collectivités locales dans leur ensemble (voir section 6.5.1). Par ailleurs, des crédits budgétaires relevant du titre II (dépenses d'équipement) étaient utilisés par les ministères pour soutenir les investissements des CT, en « renforçant leurs capacités d'autofinancement » (voir section 6.5.2). Par définition, ces crédits étaient inscrits dans les comptes des CT comme ressources de la section de fonctionnement (comme ceux du FCCL), donc non affectés à un usage particulier. On a choisi cependant de les traiter dans cette section relative aux subventions d'investissement, bien que leur classement dans cette catégorie soit arbitraire. À cette occasion, on évoquera brièvement la question du lien prêt-subvention dans le financement de l'investissement des CT (voir section 6.5.3).

Ce régime d'octroi des subventions d'investissement aux CT et corrélativement de l'ouverture de prêts organisée autour du rôle pivot de la CPSCL, a fait l'objet d'une profonde réforme à partir de 2013. Celle-ci vise à *globaliser la dotation aux investissements accordés à chaque collectivité locale et à en soumettre l'octroi et le montant à la réalisation de « conditions » de bonne gouvernance locale*. En d'autres termes, cela a conduit à mettre fin au régime antérieur de lien automatique entre prêt et subvention. Ce nouveau dispositif s'appuie en premier lieu sur le décret 2014-3505 du 30 septembre 2014, qui abroge le dispositif antérieur régi par le décret 97-1135 du 16 juin 1997 et fixe les nouvelles conditions d'attribution des prêts et octrois des subventions par la CPSCL.

Ce dispositif a été complété en 2015 par trois arrêtés : (i) le premier arrêté fixant les « conditions minimales requises pour le transfert des subventions annuelles par la CPSCL » (arrêté du ministre de l'Intérieur du 13 juillet 2015 fixant les conditions minimales requises pour le transfert des subventions annuelles par la CPSCL) ; (ii) le deuxième arrêté fixant les modalités de calcul des subventions globales non affectées (arrêté interministériel du ministre de l'Intérieur et du ministre des Finances du 3 août 2015 fixant les modalités de calcul des subventions globales non affectées, mentionnées à l'Article 6 du décret 2014-3505 du 30 septembre 2014) ; (iii) le troisième arrêté fixant les critères d'évaluation annuelle et indépendante des performances des collectivités locales, mentionnés à l'Article 11 du décret 2014-3505 du 30 septembre 2015 (arrêté interministériel du ministre de l'Intérieur et du ministre des Finances du 29 décembre 2015 fixant les critères d'évaluation annuelle et indépendante des performances des collectivités locales, mentionnés à l'Article 11 du décret 2014-3505 du 30 septembre 2015).

Les dispositions de ces trois arrêtés de 2015 sont en application depuis une année (2016) à la date de la rédaction du présent ouvrage (juin 2017). Les critères énoncés par les arrêtés de 2015 font, semble-t-il, l'objet de contestations, et les résultats sont loin d'atteindre les objectifs visés. Nombre de communes ont simplement renoncé à les mettre en œuvre avec comme conséquence que les montants de subventions mis à disposition sont loin d'être utilisés.

En conséquence, et bien qu'il soit désormais abrogé, on rappellera dans les sections suivantes (sections 6.5.1 à 6.5.5) le régime antérieur à 2013, puis les nouvelles dispositions postérieures à 2013 (section 6.5.6).

6.5.1. Le régime antérieur à 2015 ; les aides à l'investissement des collectivités locales dans le cadre du Plan d'investissement communal

Le dispositif des Plans d'investissement communaux (PIC) s'articule autour du rôle central dévolu à la Caisse de prêts et de soutien aux collectivités locales. La CPSCL ne finance aucune subvention aux CT sur ses fonds propres. Elle distribue des subventions à partir de ressources budgétaires en provenance de l'État qui lui parviennent par deux canaux distincts.

Le premier canal correspond à une fraction de la « réserve » de 18 % du FCCL (réserve partagée avec la ville de Tunis, le conseil régional de Tunis et les communes-sièges des gouvernorats). Elle est affectée au financement des projets d'investissement présentés par les communes, conseils régionaux et gouvernorats, et inscrits dans l'enveloppe du PIC. L'analyse, le tri et le classement des dossiers sont effectués par la CPSCL, puis par les services de l'État. L'inscription du projet dans le PIC ouvre un « droit à subvention » et, mécaniquement, un « droit au prêt » auprès de la CPSCL par application de la grille de financement prévue par décret (éventuellement amendée dans certains cas particuliers).

Le second canal est d'une toute autre nature. Les fonds reçus par la CPSCL sont gérés pour le compte du ministère de l'Intérieur. Il ne s'agit ici que d'une variante de gestion de crédits du titre II affectés au ministère de l'Intérieur. Cette variante de gestion sera donc analysée en même temps que les subventions du titre II hors PIC dans la section 6.5.2.

La distribution par la CPSCL des subventions et des prêts aux CT constitue une de ses missions centrales. On en rappellera les traits essentiels dans un premier point. Un second point sera consacré à la sélection des projets d'investissement éligibles au subventionnement, puis à la structure du financement des projets retenus.

Les missions de la CPSCL

La Caisse de prêts et de soutien aux collectivités locales, instituée par le décret du 15 décembre 1902, réorganisée par le décret du 1^{er} mars 1932, a été transformée par la loi 75-37 du 14 mai 1975 en une « Caisse des prêts et de soutien

des collectivités locales » (CPSCL). Son organisation à la date du 1^{er} janvier 2016 résulte du décret 92-688 du 16 avril 1992 qui en fait un établissement public à caractère industriel et commercial (ÉPIC) doté de l'autonomie financière. Au sein de son conseil d'administration présidé par le ministre de l'Intérieur siègent des représentants du ministère des Finances et de la Banque centrale de Tunisie. La CPSCL n'est pas une banque et n'est donc pas soumise aux règles prudentielles bancaires tunisiennes. Depuis sa restructuration en tant qu'établissement financier spécialisé dans le financement des projets d'investissement des collectivités locales, la CPSCL exerce ses activités conformément aux objectifs qui lui ont été fixés par l'État visant à assurer le développement municipal dans le domaine économique et social (voir schéma 23).

Les principales missions de la CPSCL sont les suivantes :

- (i) la mobilisation de fonds nécessaires pour assurer le financement des PIC ;
- (ii) l'assistance technique aux collectivités locales pour l'identification, l'étude, la réalisation et le suivi de leurs projets d'investissement ;
- (iii) l'aide aux collectivités locales pour la mobilisation de leurs ressources nécessaires, et ce par l'analyse périodique de leur situation financière et la proposition de mesures adéquates permettant l'amélioration de leurs ressources propres et la rationalisation de leurs dépenses d'investissement.

Les ressources de la CPSCL proviennent essentiellement :

- (i) du prélèvement sur les ressources annuelles du FCCL pour la première part susmentionnée ;
- (ii) des annuités de remboursement (principal et intérêts) des emprunts consentis par la CPSCL ;
- (iii) des emprunts contractés auprès de bailleurs de fonds multilatéraux ou bilatéraux (Banque mondiale, BEI – Banque européenne d'investissement, AFD), soit d'origine intérieure, tels les emprunts rétrocédés par l'État et les emprunts obligataires levés sur le marché financier local depuis 2002 ;
- (iv) du produit des opérations financières que perçoit la CPSCL dans le cadre de son activité ;
- (v) de toute autre recette créée ou affectée par décret ou loi ;
- (vi) de la dotation du titre II du budget de l'État pour la seconde part susmentionnée.

Les emplois concernent essentiellement :

- (i) les prêts et les subventions accordés aux collectivités locales pour le financement de leurs projets d'investissement, selon des conditions financières fixées par décret ;

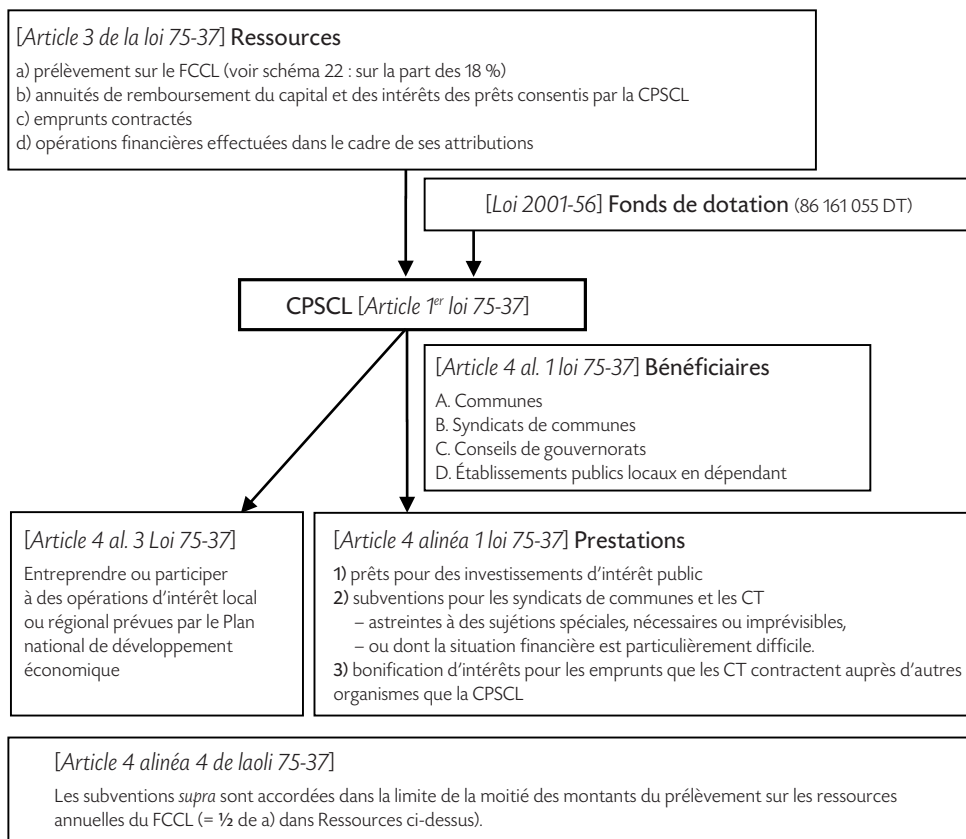
- (ii) les subventions exceptionnelles accordées aux syndicats des communes, ainsi qu'aux collectivités locales qui sont astreintes à des coûts exceptionnels et imprévus, ou qui rencontrent des difficultés financières ;
- (iii) les bonifications d'intérêts sur les prêts contractés par les collectivités locales auprès d'établissements financiers autres que la CPSCL ;
- (iv) le financement des programmes d'appuis institutionnels pour le compte des administrations centrales.

La CPSCL a créé cinq agences régionales à Béja, Gafsa, Sousse, Sfax et Tunis dans la perspective d'accroître l'efficacité de ses services aux collectivités, notamment l'assistance technique et financière, et partant d'améliorer le suivi des projets d'investissement.

Outre ses fonds propres, le financement de la CPSCL est assuré majoritairement au moyen de prêts à long terme (Banque mondiale, AFD notamment) garantis par l'État tunisien. Ces prêts sont conditionnés à un apport financier des collectivités locales, variable selon le type d'investissement. La latitude dont dispose la CPSCL dans la sélection de ses clients et dans la fixation de ses conditions financières (fixées par décret) reste limitée. La qualité des actifs de la CPSCL est assez médiocre en raison de la faible capacité de remboursement des collectivités locales et leur absence de discipline dans le service de leurs dettes. Ce risque doit cependant être relativisé compte tenu (i) du soutien financier que l'État tunisien assure en permanence auprès des collectivités locales, et qui se traduit par la note AA à long terme attribuée par l'agence de notation financière internationale *Fitch Ratings*, et (ii) de la bonne notation (note : 3) en termes de « soutien extérieur » attribuée à la CPSCL par cette même agence de notation. Par ailleurs, les excédents de liquidités, placés auprès des banques locales, procurent une bonne protection contre le risque de liquidité. Les performances de la CPSCL dépendent essentiellement des volumes de prêts accordés, qui découlent eux-mêmes de la mise en œuvre progressive du plan de développement quinquennal et des provisions pour créances douteuses³⁷.

.....
37 Information donnée lors de l'entretien réalisé le 23 janvier 2013 avec MM. Tael Labidi, directeur financier de la CPSCL, et Nafouel Sahli, directeur adjoint (d'après notre transcription).

Schéma 23. Caisse de prêts et de soutien aux collectivités locales



Source : auteurs.

Rôle de la CPSCL dans la distribution des subventions de l'État aux CT (régime antérieur à 2015)

La fraction de la réserve du FCCL reçue par la CPSCL est gérée directement par celle-ci, qui la distribue sous forme de subventions aux collectivités locales dont les projets d'investissement auront été retenus au terme d'une instruction préalable par la CPSCL et d'une étude par les ministères concernés (ministères de l'Intérieur et des Finances au premier chef, ministères techniques ensuite). Le montant de chaque subvention versée (et du prêt associé accordé) au titre des PIC dépend des caractéristiques du projet considéré au prorata de son montant et du taux de subvention applicable. Le montant total géré à ce titre par la CPSCL s'élevait à 13,5 MDT en 2013.

Les subventions versées aux CT sont comptabilisées comme *ressources du titre I* des CT. Leur fongibilité permet donc aux CT de les utiliser indifféremment et librement pour financer les dépenses de fonctionnement, ou alimenter l'autofinancement qui sera requis de la part des CT dans les plans de financement de leurs investissements. Même si l'utilisation des fonds est libre, cette « subvention » est conditionnée par la réalisation de l'équipement, et elle est rationnée. La « subvention » est toujours un élément du plan de financement de l'équipement ; si elle a été consommée pour un autre usage, elle doit être reconstituée par la CT.

Sélection des projets d'investissement subventionnables

Les subventions sont accordées aux CT sur la base des projets inscrits dans les PIC. *Elles ne sont donc pas pré-réparties par l'État entre CT* (il n'y a pas de montant plafond du PIC fixé par l'autorité centrale pour l'année 2013 et pour la commune X ou la Région Y ou le gouvernorat Z). *Il s'agit donc d'un financement sur programme et non pas d'une dotation globale d'investissement, contrairement à ce que deviendra le régime des dotations aux investissements à partir de 2014.* En revanche, il y a un phasage budgétaire global et annuel du PIC.

Le montage et la sélection des projets dans le cadre des PIC obéissent à une procédure décrite en détail dans le « Guide pratique des projets d'investissement des collectivités locales », co-édité par le ministère de l'Intérieur et la CPSCL (dont l'édition 2003, exploitée dans le présent rapport, était encore en vigueur en 2013 en dépit des observations formulées par la Cour des comptes dans son rapport annuel 2009). Celui-ci présente en détail les conditions de financement des projets d'investissement, puis les circuits et les procédures de financement.

Cette procédure concerne en premier lieu le classement du projet selon sa *nature* et son *domaine d'intervention*. Ces deux paramètres déterminent le caractère subventionnable ou non subventionnable de la dépense inhérente au projet. Sa *nature* permet de distinguer, d'une part, les investissements « productifs » (ou « rentables » au sens entendu par le Guide pratique), c'est-à-dire « susceptibles de générer des revenus permettant de couvrir le coût de son financement et de son fonctionnement et de dégager une marge pour la CT » (*ibid.*), et les investissements qualifiés d'« infrastructures » qui doivent avoir un « impact positif évident et assez large pour justifier l'utilisation des ressources fiscales de la collectivité » (*ibid.*). La distinction selon la nature porte d'autre part sur le type d'investissement envisagé selon qu'il s'agit d'étude, d'acquisition, de réhabilitation, de travaux neufs, ou de renforcement et d'extension d'équipements existants. Le *domaine d'intervention* distingue :

- les investissements « rentables » (marchés municipaux, centres commerciaux et magasins, abattoirs, parkings, parcs d'attraction à but lucratif) ;
- les investissements socioéducatifs (équipements sportifs, culturels ou de loisirs) ;

- les infrastructures de base (voirie et réseaux, éclairage public, drainage des eaux pluviales, eau potable, travaux d’entretien de ces équipements de base) ;
- les investissements en matière d’aménagement et d’habitat (acquisition de terrains nus pour activités économiques et habitat, réhabilitation des quartiers populaires) ;
- les matériels et équipements (pour l’entretien de la voirie, le transport et la collecte des ordures ménagères, les matériels informatiques) ;
- les bâtiments administratifs et techniques (hôtels de ville, dépôts municipaux...) ;
- la collecte et le traitement des ordures ménagères (décharges contrôlées, centres de transfert) ;
- les projets revêtant un caractère environnemental (embellissement, espaces verts, assainissement des eaux usées, parcs de loisirs) ;
- les acquisitions foncières (terrains nus, bâtiments).

D’une façon générale, les dépenses d’acquisition ne sont pas subventionnables par la CPSCL, sauf dans les cas d’une acquisition de matériels et d’équipements ou d’une acquisition foncière. Dans tous les autres cas, toutes les dépenses s’avèrent subventionnables.

En second lieu, il convient de classer les projets selon leur *taille financière* qui détermine les éléments constitutifs du dossier exigé. Pour un projet de petite taille (coût prévisionnel inférieur à 100 000 DT), il est exigé (*i*) que soient apportés des éléments justifiant que le projet en question réponde à un besoin extrapolé sur un horizon de cinq ans, (*ii*) que soient produits une étude préliminaire et un avant-projet chiffré. Pour un projet de taille intermédiaire (dont le coût se situe entre 100 000 DT et 1 MDT), et dont il est indiqué qu’il doit répondre à des besoins extrapolés sur une période de 15 ans, une étude préliminaire, un avant-projet et deux variantes chiffrées sont exigés. Pour un projet de grande taille dont le coût est supérieur à 1 MDT et qui doit répondre à des besoins projetés sur 15 à 20 ans, une étude préliminaire, un avant-projet et trois variantes chiffrées sont exigés.

Chaque projet est ensuite évalué par la CPSCL à l’aide d’une batterie de 11 critères listés (voir tableau 27).

Tableau 27. Critères d'évaluation des projets déposés pour l'obtention d'une subvention

Critères	Descriptif des critères
Degré de priorité	non renseigné
Degré de faisabilité	non renseigné
Capacité financière	sur pièces comptables et diagnostic de la CPSCL à partir des ratios suivants : <ul style="list-style-type: none"> • « ratio de solvabilité » (délai de désendettement) : Encours de la dette / Épargne brute (inférieur à 15 ans) • « taux d'épargne » : Épargne brute / Recettes de fonctionnement (supérieur à 20 %) • « ration d'endettement » : Dette / Recettes de fonctionnement (inférieur à 100 %)* • « capacité de remboursement » : Virement d'ordre T1 vers T2 / Annuité (supérieur à 100 %) • « taux de réalisation des recettes » : Recettes de fonctionnement réalisées / Recettes de fonctionnement prévues (supérieur à 95 %) • « marges de manœuvre » : Rémunérations / dépenses de fonctionnement (inférieur à 55 %) • « ratio d'autofinancement » : Recettes de fonctionnement hors FCCL / Recettes du titre I (supérieur à 70 %) • « évaluation du niveau de services » : Dépenses de fonctionnement / Population • « taux de recouvrement de la TIB » (supérieur à 80 %)
Volume de ressources engendrées par le projet	non précisément renseigné
Taux de rendement financier et économique	un taux supérieur à 10 % est exigé pour les projets « productifs » et les projets de grande taille
Résultats de l'évaluation environnementale	non indiqué
État du remboursement des dettes de la CT vis-à-vis de la CPSCL	non précisément indiqué
Non-fractionnement du projet en sous-enveloppes	
Mode d'exécution	par entreprises agréées
Date de passation des marchés (et date de démarrage des travaux)	postérieure à l'accord de financement
Mode de passation des marchés	respect de la législation nationale et des règles imposées par la Banque mondiale

Source : auteurs d'après le « Guide pratique des projets d'investissement des collectivités locales ».

* Remarque : ce ratio est confus donc ininterprétable, contrairement à ce que l'on lit souvent. Il combine un ratio de *performance* (Épargne brute / Produits de fonctionnement) et un ratio de *risque* (Dette / Épargne brute), ou dette par habitant. Il ne renseigne qu'imparfaitement sur le délai d'extinction de la dette, et entretient l'illusion que la dette locale est remboursée exclusivement à partir des impôts levés sur les habitants.

Schéma de financement des projets

Le schéma de financement est conforme aux termes du décret 97-1135 du 16 juin 1997 fixant le niveau maximal des subventions accordées par la CPSCl aux investissements des CT. La possibilité est laissée au conseil d'administration de la CPSCl de modifier la part de l'autofinancement requis, si la situation financière de la CT le justifie, et sous réserve de modifier en conséquence les parts respectives de la(des) subvention(s) et du prêt. Le tableau 28 présente les modalités de financement telles que prévues par le décret susvisé.

**Tableau 28. Schéma de financement des projets
(en % du montant du projet)**

Domaines des projets	Auto-financement	Prêts CPSCl	Subventions transitant par la CPSCl	Autres subventions
Économique	40	60		
Sportif ou culturel	18	18		64 (1)
Voirie, assainissement, drainage des eaux pluviales, éclairage public et réhabilitation des espaces verts	30	37	Jusqu'à 33	
Eau potable	20	35	jusqu'à 45	
Décharges contrôlées et centres de transfert	15	20	jusqu'à 40	25 (1)
Acquisition foncière	50	50		
Réhabilitation des quartiers populaires	15	15	jusqu'à 70	
Acquisition de matériels et d'équipements	28	72		
Bâtiments administratifs et techniques	50	50		
Études		100		
Projets présentés par les ensembles intercommunaux				
Infrastructures	40	40	jusqu'à 50	
Économique	10	90		
Acquisition de matériels d'équipement	10	90		
Équipements sportifs et culturels	10	20	jusqu'à 70 (1)	

Source : Guide pratique des projets d'investissement des collectivités locales.

(1) Les subventions sont accordées par le ministère en charge du domaine.

Dans le cas particulier des projets présentés par des ensembles intercommunaux (soit deux CT ou plus), le schéma de financement a été modifié par la circulaire 44 du ministère de l'Intérieur et du Développement local en date du 25 août 1999 (voir tableau 28 – seconde partie). Les projets intercommunaux et les projets d'approche participative sont inclus dans le montant global du PIC. Enfin, dans le cas des « projets d'approche participative », de très petite taille financière (soit d'un montant inférieur à 60 000 DT), le schéma de financement prévoit une participation de la CPSCL à hauteur de 90 % (45 % de la CPSCL au titre de prêts et 45 % au titre de subventions) et une contribution des riverains pour le reste, soit 10 %. Dans tous les cas, on notera que la subvention est définie en termes de taux plafond. Ceci signifie que l'ajustement doit se faire sur l'une ou l'autre des modalités de financement, autofinancement ou prêt.

Les conditions d'octroi des prêts de la CPSCL sont fixées par décret (décret 97-1135 du 16 janvier 1997) comme suit (tableau 29) :

Tableau 29. Conditions d'octroi des prêts de la CPSCL

Nature du projet	Taux d'intérêt annuel	Durée de remboursement	Différé d'amortissement
Voirie, assainissement Drainage des eaux pluviales Éclairage public Réhabilitation des espaces verts Eau potable Décharges contrôlées et centres de transfert Bâtiments administratifs et techniques Acquisition immobilière Équipement, jeunesse, culture, sports	7,5 %	15 ans	1 an
Projet économique	8,5 %	10 ans	
Acquisition de matériels et d'équipements	6 %	7 ans	
Financement d'études de projets	7,5 %		

Source : auteurs à partir du Guide pratique des projets d'investissement des collectivités locales.

La procédure suivie par la CPSCL comporte les trois étapes suivantes :

1°) Les communes font la liste de leurs projets rassemblés dans un Plan quinquennal d'investissements communal, ainsi que la liste des financements sollicités par ordre de priorité et en fonction de la structure de financement requise par les termes du décret 97-1135 du 16 juin 1997.

2°) Ces plans communaux sont transmis aux gouvernorats qui y ajoutent les projets qui concernent les zones non constituées en communes. Un classement synthétique des projets sur le territoire régional et comportant les priorités est transmis par les gouvernorats à la DGCL (quels projets pour quel montant global

de Z DT sont classés en priorité 1 par les communes de la Région et les projets du conseil régional, lesquels sont classés en priorité 2, etc.) et au ministère des Finances. Les ministères centraux choisissent, parmi ceux-ci, les projets subventionnables en fonction notamment de caractéristiques techniques (après avis des ministères techniques), de leur adéquation avec les objectifs du Plan quinquennal et de la taille financière des projets. Il en résulte finalement une distribution des subventions au titre du PIC entre les CT intéressées. Ainsi, en 2013, les PIC inscrits au Plan quinquennal concernaient pour 60 % des projets municipaux, pour 30 % des projets présentés par les conseils régionaux, et enfin pour 10 % environ des projets des conseils ruraux ; environ 28 % des projets portaient sur des opérations relevant de la réhabilitation des quartiers populaires.

3°) Au terme de ces opérations, les CT se voient ouvrir des « droits à subventions », ou plus exactement des droits à subventions plafonnées en taux au titre de projets acceptés dans le cadre du PIC. Leur somme totale ne peut excéder le montant de l'enveloppe annuelle accordée au PIC et distribuée par la CPSCL au titre de la part du 18 % du FCCL lui revenant. Les sommes correspondantes sont logées à la CPSCL qui débloque les fonds en fonction de la réalisation du projet (ainsi, au dire de la CPSCL, la somme des subventions relatives aux projets acceptés au titre de l'année n peut différer légèrement des subventions effectivement débloquées, si des retards surviennent dans le démarrage des projets par exemple).

6.5.2. Subventions de l'État aux collectivités locales hors FCCL et consacrées aux dépenses du titre II

Il s'agit d'abord de crédits budgétaires du titre II du ministère de l'Intérieur gérés par la CPSCL pour le compte de la DGCL, puis des subventions du titre II au bénéfice des CL et hors FCCL et crédits DGCL, enfin des programmes ou plans de développement régionaux.

Gestion par la CPSCL de crédits budgétaires du titre II pour le compte de la DGCL

Ces crédits budgétaires (8 MDT en 2013), transférés de la DGCL à la CPSCL, correspondent à des subventions en faveur des collectivités locales. Les opérations sont effectuées pour le compte de la DGCL qui en maîtrise intégralement les paramètres de distribution (même si la CPSCL peut être sollicitée pour donner son avis si nécessaire). Au dire de nos interlocuteurs à la CPSCL, ces subventions financeraient des opérations diverses (assistance financière marginale pour des communes rencontrant des difficultés financières, aide complémentaire à l'autofinancement, rémunérations complémentaires...). L'usage des subventions et des aides versées pour cette raison peut concerner le titre I ou II. Sur la base des informations fournies, le classement de ces subventions en subventions d'équipement est donc particulièrement problématique, même s'il passe par le canal de la CPSCL.

Subventions de l'État aux collectivités locales (titre II hors FCCL et crédits DGCL)

Les subventions de l'État sont réservées au financement d'opérations relevant du titre II. Elles ne transitent pas par la CPSCL, du moins en qualité du FCCL. Jusqu'à 2011, leur montant était relativement stable (de l'ordre de 19,5 MDT) et ne semblait pas faire l'objet de négociations trop conflictuelles avec le ministère des Finances. Il semblerait que, depuis 2011, une autre approche budgétaire soit adoptée, et le volume de cette enveloppe soit davantage dépendant de la situation des finances publiques nationales.

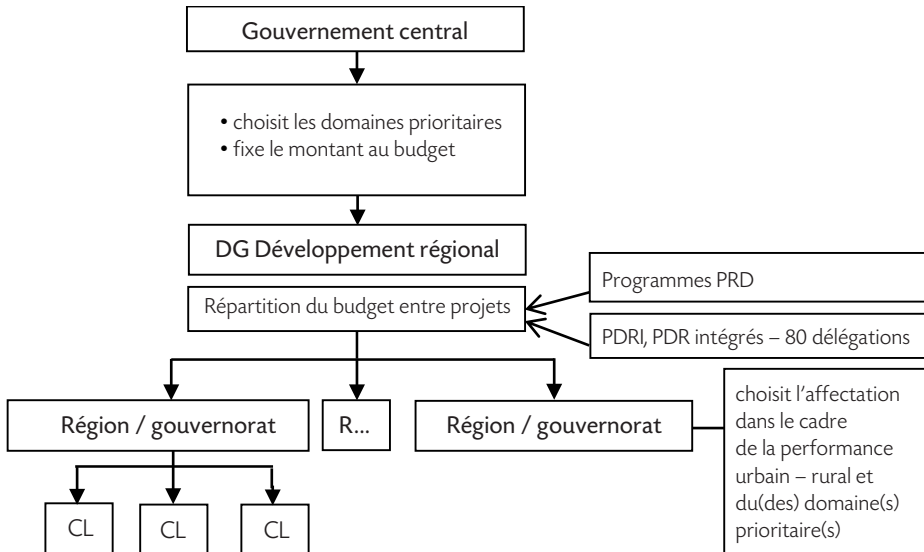
La raison d'être de ces subventions du titre II, donc en principe réservées à l'équipement, serait la suivante. Les subventions accordées aux CL dans le cadre du FCCL seraient insuffisantes pour permettre aux collectivités locales de financer la part d'autofinancement qui leur est demandée de constituer dans les PIC. Or, par ailleurs, dès lors que les projets locaux sont approuvés par les ministères dans le cadre des PIC, ils doivent être réalisés. Il conviendrait donc de « boucler le plan de financement » par une aide supplémentaire. Pour cela, il conviendrait de compléter leur capacité d'autofinancement au-delà des dotations du FCCL. La CSPCL se retournerait alors vers les ministères (Finances / Intérieur) pour les inciter à débloquer des subventions complémentaires de façon à ce que les CT atteignent ainsi une part d'autofinancement de 30 % requise en moyenne. De la sorte, avec cet autofinancement, la CPSCL peut envisager d'engager les opérations de finalisation des projets et de déblocage des prêts. Dans ces conditions, la frontière entre « autofinancement » local et « subvention » apparaît comme particulièrement « poreuse », puisque l'autofinancement est conforté par des subventions supplémentaires, un point sur lequel on reviendra dans la section 6.5.3.

C'est finalement la CSPCL qui boucle le financement par ses prêts, ou fait boucler le financement par un recours auprès des bailleurs de fonds internationaux.

Les Programmes de développement régionaux

Les Programmes régionaux de développement sont un des vecteurs complémentaires de subventions aux gouvernorats / conseils régionaux, au moins pour partie dans le domaine des investissements (voir schéma 24).

Schéma 24. Financement des programmes régionaux de développement



Source : auteurs.

Ces programmes avaient initialement pris la forme soit de Programmes de développement rural intégrés en faveur de l'emploi et de l'amélioration des équipements et des conditions de vie en milieu rural, soit de Programmes de développement urbain intégrés depuis 1993, centrés notamment sur l'amélioration des conditions de vie dans les quartiers populaires.

Ces Programmes ont constitué le cadre des interventions de l'État dans les gouvernorats dans le domaine des infrastructures, de l'emploi et en faveur de l'amélioration des conditions de vie en milieu rural et urbain. En 2011, ils représentaient un volume de l'ordre de 82 MDT concentrés pour les deux tiers dans le domaine de l'emploi. Ils sont doublés (pour un montant total de 251 MDT en 2011) d'un programme complémentaire visant à réduire les disparités entre les gouvernorats côtiers et ceux de l'intérieur, notamment en termes d'investissement. Une part de 80 % de cette enveloppe est consacrée aux gouvernorats de l'intérieur, dont la moitié est concentrée elle-même sur cinq gouvernorats. L'aide est répartie en fonction de quatre critères, à savoir : (i) population, (ii) taux de chômage, (iii) taux de chômage des diplômés du supérieur, (iv) taux de pauvreté. Les subventions concernent prioritairement le soutien à des projets d'activité porteurs d'emplois, des projets d'aide à la construction de logements, à l'eau, à l'électrification et aux pistes rurales.

En complément, un Programme des chantiers régionaux de développement (doté de 8,8 MDT de crédits budgétaires en 2011) vise à soutenir notamment des travaux de gros entretien et d'embellissement d'édifices publics, d'assainissement, d'espaces verts.

L'évaluation du dispositif PDRI et PDUI a conduit à la mise en place d'un nouveau PDI. Celui-ci couvre la période des 11^e et 12^e Plans quinquennaux (respectivement 2007-2011 et 2012-2016) et porte sur un montant cumulé de 520 MDT. Il mobilise les financements de bailleurs de fonds extérieurs. Les sommes sont réparties entre 90 « délégations » sélectionnées sur des critères sociaux (taux de chômage, pauvreté, analphabétisme), économiques (surfaces irriguées, nombre d'établissements industriels) et environnementaux, et se concentrent sur des projets d'aménagement de zones d'activités, de création de locaux industriels, de formation, de voiries et de réseaux d'électrification.

Ces programmes financent des dépenses classées au titre II des budgets des CL, sans que l'on ait pu déterminer à ce stade s'ils relevaient plus précisément de la catégorie 7 (subventions d'équipement) ou de la catégorie 12 (ressources provenant de crédits transférés).

La question de savoir si ces transferts financiers relèvent de la catégorie de subventions de l'État aux investissements locaux ou plutôt de crédits déconcentrés, n'est pas totalement tranchée à ce stade de notre analyse. Par leur thématique, certains de ces transferts semblent relever de politiques territorialisées de l'État. Les ministères concernés sont prioritairement³⁸ : (i) le ministère de l'Équipement pour la mise en place des infrastructures urbaines ; (ii) le ministère du Domaine foncier pour la maîtrise du sol ; (iii) le ministère du Développement régional et du Plan pour l'habitat social et l'amélioration du logement ; (iv) le ministère du Développement régional et du Plan pour la sélection des bénéficiaires et le suivi des travaux. Mais les conseils régionaux se sont par ailleurs vu accorder un rôle effectif dans la mise en œuvre des PDI. En effet, parmi les axes stratégiques du PDI figurent : (i) la consolidation de la décentralisation par l'élargissement des prérogatives des Régions dans la mise en œuvre du Programme, plus particulièrement en chargeant les conseils locaux de la mission d'identification des « composantes des projets locaux » sur la base de la mission confiée aux conseils municipaux ou régionaux pour les territoires non organisés en communes ; (ii) l'adoption de contrats – Programmes entre le ministère du Développement et de la Coopération internationale (maître d'œuvre desdits Programmes) et les gouverneurs (présidents des conseils régionaux).

.....
38 Les dénominations dans l'actuel gouvernement (2018) sont les suivantes : ministère de l'Équipement, de l'Habitat et de l'Aménagement du Territoire ; ministère des Domaines de l'État et des Affaires foncières ; ministère du Développement, de l'Investissement et de la Coopération internationale.

6.5.3. Le lien prêt-subvention et le financement des investissements des collectivités locales dans le régime antérieur à 2015

Dans le régime antérieur à 2015, la CPSCL est l'unique prêteur aux CT tunisiennes. Le montant des prêts consentis dépend de plusieurs facteurs. Dans le cadre de chaque PIC, le gouvernement fixait la liste des opérations d'investissement approuvées, compte tenu des priorités du Plan quinquennal et de la contrainte budgétaire qui plafonne le montant des subventions accordées (voir *supra*). Il en résulte une évaluation du montant total des opérations à financer et finalement des prêts à accorder, puisque le plan de financement doit respecter la norme moyenne de 30 % pour la part d'autofinancement, 33 % maximum pour la part de la subvention et 37 % pour celle du prêt. La CPSCL est donc finalement tenue de consentir ces prêts. L'État s'engage ainsi d'une part à mettre les CT en mesure de mobiliser l'autofinancement requis, et accepte d'autre part que la CPSCL, ayant arrêté le montant de prêts à consentir, transmette une requête au ministère de l'Intérieur pour solliciter l'aide des bailleurs de fonds internationaux en vue d'accorder des prêts à la CPSCL. Ainsi financés, les dossiers de prêts sont montés par les CL avec l'aide du Service d'évaluation de la CPSCL. L'accord définitif obtenu, la CPSCL entre dans la phase de réalisation de l'opération qui aboutit à la publication d'un arrêté interministériel du ministre des Finances et du ministre de l'Intérieur, qui entérine le prêt et fixe les modalités du tableau de financement.

Arriérés de paiement des collectivités locales auprès de la CPSCL

En cas de retard dans le paiement des échéances de remboursement du prêt, la CPSCL adresse un courrier à la commune avec copie aux autorités de tutelle. Quelle que soit la réponse de la commune ou en cas de non-réponse, l'opération d'investissement faisant l'objet du prêt est poursuivie jusqu'à son terme. Dans certains cas, il est proposé un rééchelonnement de la dette. Les conséquences pour la CL de l'accumulation d'arriérés de paiement n'apparaissent *de facto* ni redoutables, ni immédiates en tout état de cause. La commune figurera certes au fichier central des impayés, mais sans conséquences concrètes dans l'immédiat. Il semble que, jusqu'en 2010, la DGCL pouvait bloquer les comptes de la CL sans que l'on sache ce qu'il en était dans les faits.

Du point de vue de la CPSCL, les dettes ne sont jamais éteintes. Il n'y a aucun abandon de créances, ni de subrogation conventionnelle stipulant que l'État se substitue aux CL pour l'apurement des dettes contractées par celles-ci (donc pas de *bail out* direct). Les annonces gouvernementales de remise des dettes aboutissent certes à l'interruption des remboursements sur les périodes concernées, mais pas à l'abandon pur et simple de créances. En d'autres termes, faute de payeur en dernier ressort, la CPSCL supporte la totalité du risque de défaut de paiement.

De fait, les données statistiques obtenues auprès de la CPSCS confirment l'accumulation considérable d'impayés de la part des CL. Or, dans le même temps, les prêts continuent d'être consentis aux CL. Faut-il comprendre que dans les faits, l'octroi de prêts n'est pas réellement subordonné à l'extinction préalable de la dette antérieure ?

6.5.4. Le nouveau régime des prêts et subventions aux collectivités locales, institué par le décret 2014-3505 du 30 septembre 2014 et les décrets et arrêtés postérieurs

Le décret 2014-3505 du 30 septembre 2014 amorce une réforme profonde du système de financement des investissements communaux. Il constitue la pièce maîtresse du Programme de développement urbain et de gouvernance locale (PDUGL), élaboré par le gouvernement tunisien. Il s'inscrit dans le cadre général du renforcement du pouvoir local et de la décentralisation tels que définis par la nouvelle Constitution de 2014. Le nouveau dispositif est conforté dès 2015 par le Programme pour les résultats, « *Program for Results* » (PforR), financé au moyen d'un prêt de 217 millions d'euros consenti à l'État tunisien par la Banque mondiale. Les deux objectifs du PDUGL sont les suivants : (i) renforcer la performance des communes dans la réalisation de leurs investissements ; (ii) améliorer l'accès aux services dans les quartiers défavorisés ciblés par ledit Programme. Ces deux objectifs se déclinent en trois Sous-programmes, tels que résumés dans le schéma 25 et le tableau 30.

Le PDUGL se décompose en trois sous-programmes, à savoir : (i) le sous-programme 1 (237 MDT), qui vise à doter les CT éligibles des ressources d'une nouvelle dotation globale non affectée (DGNA) ; (ii) le sous-programme 2 (225 MDT), lequel vise à soutenir le développement des infrastructures dans les quartiers défavorisés ; (iii) le sous-programme 3 (18 MDT), qui vise à fournir des mesures d'assistance technique aux CT en fonction de leurs « besoins spécifiques » et à dispenser de la formation aux éléments clés du PDUGL. Le dispositif du PDUGL est présenté dans le Manuel opérationnel de programme (MOP) dans les termes suivants :

Sous-programme 1

« L'accès de chaque commune à la DGNA [...] implique la préparation d'un plan d'investissements quinquennal qui comprend à la fois les services de consultants (y compris le financement des études) et les travaux d'infrastructures dans les secteurs de compétence des communes, comme les routes et trottoirs, l'éclairage des rues, la connexion des eaux usées aux réseaux publics, le ramassage des ordures, les marchés, les parcs et autres améliorations environnementales ».

Les deux nouveautés par rapport à l'ancien système des PIC portent sur :

(i) l'introduction d'une « approche programmatique et participative des plans quinquennaux » avec des mises à jour annuelles et des révisions, lorsque les circonstances locales l'imposeront ;

(ii) des « plans de financement librement choisis par les communes » qui disposeront de trois sources de financement : (1) « *l'autofinancement, qui devrait augmenter pendant la période grâce à l'amélioration de la gestion des communes et à un meilleur recouvrement de leurs recettes propres, apportées par le Programme* » (sic) ; (2) des prêts d'investissement accordés par la CPSCL en fonction de la capacité de remboursement des communes ; (3) la DGNA allouée par le budget national à hauteur de 237 MDT pour la période et pour l'ensemble des communes. La DGNA financera les investissements choisis librement par les communes suivant une approche participative décrite dans le MOP, lesquels figureront dans leurs PIC quinquennaux et leurs plans annuels d'investissements (PAI) également introduits par la réforme du système de financement. La DGNA est versée sous réserve que les conditions minimales obligatoires (CMO) soient réunies par les collectivités locales, et à partir de 2018, le sera sur la base de performances satisfaisantes en plus (cf. arrêté du 29 décembre 2015 – voir *infra*). Elle est répartie entre les communes sur la base d'une formule transparente, fixée par l'arrêté du 3 août 2015 (voir *infra*). Le versement s'opère en une seule fois au mois de mars de chaque année.

Sous-programme 2

À travers ce Sous-programme 2, le gouvernement central tunisien octroie des subventions aux communes pour financer des investissements spécifiques qui représentent des priorités politiques nationales. Dans ce cas, pour la période du PDUGL, il s'agit d'améliorer l'accès aux services de base dans les quartiers défavorisés. Cette subvention pour les quartiers défavorisés (SQD) s'élève à 225 MDT pour la période et financera à 100 % les études et les travaux d'infrastructures dans les quartiers sélectionnés.

Sous-programme 3

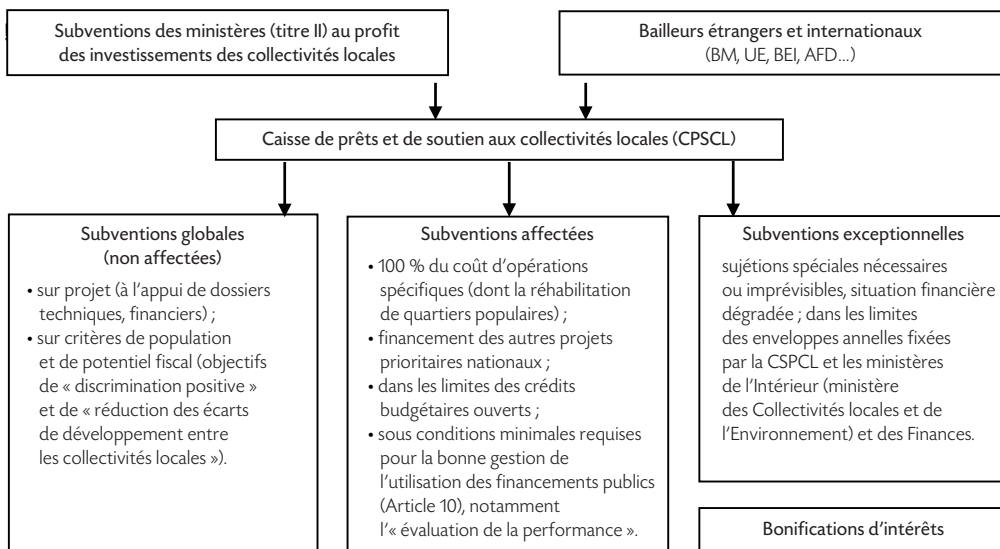
La composante 3 dotée de 18 MDT pour la période, doit financer les missions d'assistance technique et de formation destinées à augmenter les capacités des communes, afin qu'elles puissent atteindre les CMO et les objectifs de performance fixés par le système d'évaluation des performances (EP) du Programme. Des plans annuels de renforcement des capacités (PARC) seront définis avec l'aide de la CPSCL et du Centre de formation et d'appui à la décentralisation (CFAD), et mis en place avec le soutien du CFAD, des directions régionales de la CPSCL et de consultants sélectionnés par la CPSCL qui interviendront à la demande des communes.

Le nouveau système de financement des investissements locaux

Le décret 2014-3505 définit les bases du nouveau système de financement des investissements communaux. Si le gestionnaire de l'ensemble du dispositif reste la CPSCL (voir schéma 25). Le décret de 1997 qui fixait l'essentiel du dispositif antérieur de « lien prêt-subvention » est abrogé. Les deux formes de financement donneront lieu désormais à des instructions séparées.

Schéma 25. Subventions à l'investissement des collectivités locales (décret 2014-3505)

Nouveau dispositif institué par le décret du 30 septembre 2014
Financement des investissements des collectivités locales



Source : auteurs.

Les prêts de la CPSCL

Les prêts de la CPSCL sont dorénavant régis par le décret 2014-3505 du 30 septembre 2014. Ils sont accordés à la demande de la commune, sur la base d'un dossier de prise en considération indiquant notamment le plan de financement global du projet. Le montant du prêt ne sera plus fonction de la nature et du coût des investissements à financer, mais de la capacité de remboursement de la collectivité locale. Le taux et la durée du prêt seront fixés par décret en fonction du coût de la ressource et du risque encouru (c'est le cas du décret gouvernemental 2016-367 du 18 mars 2016 fixant les taux d'intérêt ainsi que les échéances de remboursement des prêts accordés par la CPSCL). La CPSCL met

à la disposition des communes qui le souhaitent, une assistance technique pour les appuyer dans leurs efforts d'amélioration de gestion. Pour pouvoir en bénéficier, la commune devra produire un PARC. L'assistance technique sera apportée par les agents de la CPSCL ou par des consultants mobilisés par cette dernière. La CPSCL mobilisera le CFAD pour des actions de formation à l'attention des élus et des personnels communaux, en conformité avec le contenu des PARC.

Les transferts financiers de l'État tunisien vers les communes pour l'investissement

Les transferts de l'État aux CL pour l'investissement distingueront désormais : (i) les subventions spécifiques (en l'occurrence, celles affectées aux investissements dans les quartiers défavorisés) ; (ii) les dotations globales (non affectées) ; (iii) les crédits délégués directement par les ministères techniques (voir schéma 25). L'ensemble de ces transferts financiers est géré par la CPSCL pour le compte de l'État.

Les subventions affectées sont octroyées aux collectivités. Elles sont destinées à « couvrir la totalité des coûts d'exécution du programme spécifique de réhabilitation des quartiers populaires et le financement des autres projets prioritaires nationaux ou spécifiques et accordés conformément aux conditions déterminées par la Caisse pour chaque programme ou projet de développement » [...] dans la limite des crédits annuels réservés par l'État et fixés par arrêté interministériel du ministre de l'Intérieur et du ministre des Finances. Leur transfert à la collectivité locale est subordonné à l'état d'avancement du projet et à des « conditions minimales obligatoires » à satisfaire (cf. Article 12 du décret 2014-3505).

La majorité de ces subventions affectées portent, en 2017, sur des opérations financées en totalité par des bailleurs de fonds multilatéraux et bilatéraux³⁹ et relatives à la réhabilitation des quartiers d'habitation insalubres. L'État identifie les quartiers cibles (de fait presque toutes les communes), les dépenses portant essentiellement sur la voirie et l'éclairage. La maîtrise d'ouvrage est communale. L'ensemble du dispositif est précisé dans le MOP, CPSCL, Programme de développement urbain et de gouvernance locale (PDUGL) – financement Banque mondiale, en date du 4 novembre 2015.

Les subventions non affectées sont regroupées dans une enveloppe unique, la *Dotation globale non affectée* (DGNA) dont le montant, limitatif, est fixé annuellement par la loi de finances. Il s'agit donc d'un concours financier globalement rationné. Chaque commune est éligible à une part de DGNA sous réserve qu'elle satisfasse par ailleurs à des CMO et, à partir de 2018, fasse de plus état de « performances » minimales.

.....
39 Banque mondiale (BM), Union européenne (UE), BEI, Banque africaine de développement (BAD), AFD...

Le montant total de la DGNA est réparti entre les communes en fonctions de critères de répartition définis par le décret 2014-3505 et précisés par l'arrêté en date du 3 août 2015, lequel fixe les modalités de répartition des subventions globales non affectées mentionnées à l'Article 6 du décret 2014-3505. L'Article 6 du décret de 2014 prévoit que les « subventions globales non affectées sont réparties selon une formule qui tient compte de la population, du potentiel fiscal de chaque collectivité, de façon à assurer une discrimination positive et la réduction des écarts de développement entre les collectivités locales ».

L'Article 1^{er} de l'arrêté du 3 août 2015 fournit la formule de calcul ci-après des subventions non affectées :

$$S_{n+1}^i = S_{n+1} \times \left[\left(0,67 \frac{POPA_n^i}{POPA_n} \right) + 0,33 \frac{PFA_n^i}{PFA_n} \right] \times (1 + \Delta IDL_n^i)$$

Les variables mentionnées sont définies comme suit :

- S_{n+1}^i Subventions globales non affectées allouées par l'État au profit d'une collectivité (i) et destinées au financement de leurs projets prévus par leurs programmes d'investissement, pour l'année (n)
- S_{n+1} Subventions globales non affectées allouées par l'État au profit de toutes les collectivités et destinées au financement de leurs projets prévus par leurs programmes d'investissement, pour l'année (n) en cours
- $POPA_n^i$ Population pondérée de la collectivité (i), selon l'appartenance à une strate démographique (j), selon la formule : $POPA_n^i = \beta_n^j [POP_n^i / POP_n^j]$
- $POPA_n$ Population nationale ajustée
- PFA_n^i Potentiel fiscal ajusté de la collectivité (i) en fonction de sa strate fiscale d'appartenance (k), selon la formule : $PFA_n^i = \alpha_n^k [PF_n^i / PF_n^k]$
- PFA_n Potentiel fiscal national ajusté
- ΔIDL_n^i Différence entre l'indice de sous-développement local de la commune (i) et de la valeur médiane de l'indice au niveau national soit : $\Delta IDL_n^i = [1 - IDL_n^i] - \text{Médiane } IDL_n$

Les variables secondaires suivantes sont définies comme suit :

- j Strate démographique de la collectivité locale ($j : = 1, 2... 8$)
- k Strate fiscale de la collectivité locale ($k : = 1, 2... 5$)
- α^k Taux de pondération relatif à la strate fiscale k
- β_j Taux de pondération relatif à la strate démographique j

IDL Indice de développement local d'une collectivité locale

Médiane IDL : Médiane des écarts de développement local enregistrés entre les collectivités locales dans leur ensemble

Le potentiel fiscal de la collectivité locale concernée est calculé comme suit :

$$PF_n^i = [40 \% \text{ TIB_rôle } (i, n) + 60 \% \text{ TIB_réel } (i, n)] + \text{TCL } (i, n) + \text{TH } (i, n) + \text{Surtaxe } (i, n) + \text{PM } (i, n) :$$

Où :

TIB_rôle Taxes sur les immeubles bâtis enrôlées

TIB_réel Taxes sur les immeubles bâtis recouvrées

TCL Taxes sur les établissements à caractère industriel, commercial ou professionnel recouvrées

TH Taxe hôtelière recouvrée

Surtaxe Surtaxe sur le prix du courant électrique recouvrée

PM Produit des marchés recouvrés

La strate démographique j et son taux de pondération β_j sont définis sur la base de la population communale comme suit :

Code	Strate démographique j	Pondération β_j (%)
01	Plus de 320 000	8
02	185 000 – 320 000	5
03	85 000 – 185 000	12
04	50 000 – 85 000	16
05	25 000 – 50 000	17
06	10 000 – 25 000	18
07	5 000 – 10 000	14
08	0 – 5 000	10

La strate fiscale k et son taux de pondération α^k sont définis sur la base du potentiel fiscal et de sa moyenne à l'échelle nationale de l'année financière concernée comme suit :

Code	Strate fiscale k	Pondération α^k (%)
01	Plus de 75 DT/hab.	6
02	moyenne – 75 DT/hab.	7
03	27 – moyenne DT/hab.	22
04	15 – 27 DT/hab.	32
05	0 – 15 DT/hab.	33

Les CMO requises pour le transfert des subventions annuelles par la CPSCL aux collectivités locales – définies par l'arrêté interministériel du ministre de l'Intérieur (ministre des Collectivités locales et de l'Environnement) et du ministre des Finances en date du 13 juillet 2015 – sont les suivantes :

1°) le budget prévisionnel pour l'année (n), année de mise en répartition de la subvention non affectée, a été adopté par le conseil municipal au plus tard le 31 décembre de l'année ($n-1$) ;

2°) les états financiers de la municipalité pour l'année ($n-2$) ont été soumis au ministère des Finances au plus tard le 31 juillet de l'année ($n-1$) ; le ministère des Finances transmet ces états financiers pour audit à la Cour des comptes pour les communes soumises obligatoirement à son contrôle (budget supérieur à 1 MDT) ;

3°) le PAI municipal pour l'année (n) a été approuvé par le conseil municipal et établi selon des procédures participatives satisfaisantes avant le 31 décembre de l'année ($n-1$) ;

4°) le plan de passation des marchés de la municipalité pour l'année (n) a été mis en ligne sur le site Internet national de passation des marchés au plus tard le 15 janvier de l'année (n) ;

5°) le conseil municipal a approuvé avant le 31 décembre de l'année ($n-1$) la convention d'octroi de la subvention en objet avec le gouvernement représenté par la CPSCL ; cette convention définit les rôles et responsabilités de chaque partie ;

6°) la présentation à la CPSCL de l'étude préliminaire du projet ; par exemple, dans le cas des investissements concernant les quartiers en difficulté : intervention par quartier cible avec une délibération portant approbation de l'étude préliminaire en question par le conseil municipal, et ce avant le 30 juin de l'année ($n-1$).

Arrêté interministériel du ministre de l'Intérieur et du ministre des Finances en date du 29 décembre 2015 et les critères d'évaluation annuelle et indépendante des performances des collectivités locales mentionnées à l'Article 11 du décret 2014-3505 du 30 septembre 2014.

L'arrêté rappelle d'abord que cette évaluation s'inscrit dans le cadre de l'« amélioration des capacités de gestion et [...] de la bonne utilisation des fonds publics ». L'évaluation est confiée au Corps du contrôle général des Services publics.

L'Article 3 du décret susvisé fixe les domaines, les thèmes et les indicateurs de performance permettant aux collectivités locales de bénéficier des subventions non affectées.

Tableau 30. Indicateurs de performance

Domaine	Thème	Indicateur de performance
Gouvernance	Application de l'approche participative	<ol style="list-style-type: none"> 1. Déroulement des réunions préparatoires aux sessions ordinaires du conseil de la CT (4 réunions) 2. Déroulement des sessions ordinaires (4 réunions) 3. Actions supplémentaires reflétant l'application de la démarche participative
	Transparence et accès à l'information	<ol style="list-style-type: none"> 1. Accès des citoyens aux documents administratifs et financiers par consultation du site Internet 2. Utilisation par la CT de moyens d'information supplémentaires des citoyens
	Mécanisme de gestion des plaintes	<ol style="list-style-type: none"> 1. Nomination d'un point focal pour la gestion des plaintes 2. Tenue d'un registre actualisé des plaintes déposées et des réponses apportées 3. Pourcentage de plaintes traitées dans un délai de moins de 21 jours calendaires
Gestion	Ressources humaines	<ol style="list-style-type: none"> 1. Élaboration et exécution d'un plan d'actions annuel pour le renforcement des capacités en gestion (inclus dans le PARC) 2. Disponibilité et révision périodique des arrêtés d'affectation des agents administratifs
	Ressources financières	<ol style="list-style-type: none"> 1. Taux d'exécution financière des dépenses du budget annuel (titre I, y compris période complémentaire) par rapport aux prévisions définitives (dépenses réalisées / prévisions définitives) 2. Taux d'exécution financière des dépenses du PAI (dépenses engagées / prévisions définitives)
	Marchés publics	<ol style="list-style-type: none"> 1. Tenue d'un tableau de bord (suivi de l'exécution des marchés publics) 2. Respect du calendrier d'exécution des marchés publics prévu dans le programme prévisionnel publié sur le site de l'ONAS 3. Paiement des biens et services dans un délai de 45 jours à partir de la présentation du dossier de paiement 4. Respect des délais légaux de règlement définitif des marchés publics

Domaine	Thème	Indicateur de performance
Pérennité	Entretien et maintenance des biens de la commune	<ol style="list-style-type: none"> 1. Inventaire des biens (tenue des registres avec indication de l'état des biens) 2. Taux des allocations affectées à l'entretien et à la maintenance des biens (titre I et titre II) par rapport aux prévisions de la section 3 du budget (Sous-titre II) (investissement direct) 3. Taux de réalisation des dépenses d'entretien/maintenance par rapport aux dépenses budgétées en section 3 (sous-titre II) (investissement direct)
	Apurement des dettes	<ol style="list-style-type: none"> 1. Élaboration d'un plan pluriannuel d'assainissement exhaustif des dettes 2. Inscription au budget des montants annuels prévus au plan d'assainissement des dettes 3. Paiement de la totalité des dettes engagées dans le budget (en %)
	Amélioration des ressources propres	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mise à jour annuelle des rôles de recouvrement des TIB et TNB 2. Taux de recouvrement effectif des recettes propres par rapport aux prévisions 3. Taux de croissance des recettes propres par rapport à l'exercice précédent ($n-1$)
	Sauvegarde sociale et environnementale	<ol style="list-style-type: none"> 1. Respect des procédures visant l'examen social et environnemental des projets communaux

Source : auteurs.

Le transfert de la quotité communale de la DGNA est subordonné à la réalisation des CMO, et les résultats de l'évaluation de la performance servent de base pour la régularisation du montant de la subvention (selon le guide opérationnel adopté) (cf. Article 4).

La répartition annuelle de la DGNA au bénéfice de la CT est fixée par l'Article 5 comme suit :

Année d'allocation de la subvention non affectée	2016	2017	À partir de 2018
Taux lié à la réalisation des conditions minimales obligatoires	100 %	100 %	50 %
Taux lié à l'atteinte du seuil de 70 % des points au titre de l'évaluation de la performance	-	Une évaluation effective, dont les résultats serviront pour 2018	50 %

Le score final atteint par la CT au titre de l'évaluation de la performance au cours de l'année effective d'évaluation sert de base au calcul de sa part de subvention pour l'année suivante (cf. Article 6). Si la CT n'atteint pas le seuil de 70 %, l'affectation de sa part de DGNA est reportée pour une année.

Le calendrier des opérations d'évaluation est fixé comme suit (cf. Article 7) :

- le lancement du processus démarre en février à l'initiative de la DGCL ;
- le dossier d'évaluation complété par la commune est transmis au Contrôle général des Services publics fin mars au plus tard, *(i)* sous peine de pénalité de 5 points si le retard n'excède pas deux semaines, et *(ii)* sous peine d'exclusion du bénéfice de la DGNA si la demande est déposée après le 1^{er} mai ;
- un contrôle sur place est effectué par le Contrôle général sur un échantillon de CT ; toute fausse déclaration entraîne une réduction du nombre de points ;
- des demandes de révision peuvent être introduites par les CT, accompagnées des pièces justificatives ;
- le rapport de synthèse, puis les notes définitives sont établis par le Corps de Contrôle général, puis transmis à la commission interministérielle qui en informe la CPSCL.

Les dispositions de l'arrêté sont entrées en vigueur au 1^{er} janvier 2017 après une période expérimentale en 2016.

Comme indiqué au début du présent chapitre, il semble que le nombre de collectivités qui devront renoncer au bénéfice de la DGNA en 2018 soit significativement élevé. Cette situation devrait, aux termes de l'Article 7 du décret susvisé, pouvoir conduire à des ajustements proposés par la commission interministérielle.

En complément des dispositifs ci-dessus, la CSPCL peut accorder des « **subventions exceptionnelles** aux collectivités qui sont astreintes à des sujétions spéciales, nécessaires ou imprévisibles, ou dont la situation financière est particulièrement difficile » (cf. Article 7). Elle peut également accorder des bonifications d'intérêt sur les prêts contractés par les collectivités locales auprès d'autres institutions que la Caisse, et ce après accord de cette dernière.

6.6. Commentaires et questions ouvertes

Nous nous proposons de conclure ce chapitre 6 en deux temps. Le premier volet présentera un ensemble de commentaires sur le fonctionnement du FCCL avant et après sa réforme, ponctuelle, intervenue en 2014. Par essence, dans un contexte de décentralisation croissante, celui-ci est appelé à se renforcer pour devenir sans doute, dans un futur proche, le mécanisme pivot de financement récurrent des CT en complément de leurs ressources propres (impôts, taxes et redevances). Le second volet de réflexions et commentaires concernera les dotations de l'État directement ou indirectement destinées au financement des investissements. Sur ce point, on a choisi délibérément de maintenir les développements relatifs à un système de subventions en voie de disparition. La raison

en est que ce regard critique permettra demain l'analyse rétrospective et, sans doute aussi, les ajustements qu'il conviendra d'apporter aux réformes entreprises depuis 2014 à la lumière des dysfonctionnements du régime antérieur et des difficultés auxquelles le nouveau régime de subventions d'investissement est confronté aujourd'hui.

6.6.1. Concernant les subventions de fonctionnement

La première interrogation porte sur la nature du FCCL et sur sa capacité à constituer le second pilier du financement récurrent des CT. Le FCCL est une dotation globale à destination du secteur public local (communes, conseils régionaux, collectivités, établissements publics de la Région capitale). Les organismes bénéficiaires « extérieurs » (ONAS et Protection civile) ont été exclus du dispositif, ce qui clarifie le périmètre des bénéficiaires. Par référence à la typologie des subventions exposée dans la section 6.1.2, le FCCL est une dotation globale, de type « *block grant* ». La dotation est forfaitaire (« *lump-sum grant* »), donc non conditionnelle. Elle est rationnée au niveau global, mais son montant par collectivité n'est pas plafonné.

L'utilisation des fonds est libre, mais la ressource est comptabilisée comme une recette du titre I des budgets et comptes des communes. Cette dotation finance donc les dépenses de fonctionnement ; et, de ce fait, elle est une source de financement de l'épargne (ou de la réserve), donc indirectement de l'autofinancement des dépenses d'équipement.

Au travers de la création du FCCL, le législateur tunisien poursuivait un objectif clair. Il s'agissait avant tout de fournir aux CT un complément de ressources *récurrentes*. On en veut pour preuve le fait qu'en 1999, le gouvernement tunisien avait pris l'engagement d'augmenter sur un calendrier pluriannuel la dotation annuelle du FCCL, de 5 MDT en 2000, de 7 MDT en 2001 et de 7 MDT en 2002, puis avait annoncé une augmentation annuelle de 5 MDT pour la période 2003-2005, ceci afin de donner aux collectivités une visibilité sur les ressources à venir. Dès lors que la fiscalité locale ne fournissait pas de façon récurrente des ressources de fonctionnement suffisantes, une dotation globale de fonctionnement (DGF) budgétairement sécurisée s'avérait nécessaire. L'examen de l'évolution quantitative du FCCL, l'abandon de tout engagement sur un calendrier pluriannuel, et la récurrence [...] de dotations exceptionnelles montrent que cet objectif n'a pas été pleinement atteint.

Une part de l'explication de cet état de fait est conjoncturelle. Elle tient sans conteste à l'ampleur, véritablement exceptionnelle, des chocs subis par les CT tunisiennes consécutivement à la Révolution de Jasmin (programmes de recrutement de personnels communaux massifs, accélération de l'incivisme fiscal latent). Mais la suppression des modalités du partage fiscal qui permettait de financer le FCCL est antérieure à 1991. Elle est motivée aussi par la volonté

constante de l'État de renforcer sa maîtrise sur l'évolution quantitative de la dotation. Dès 1986, il était mis fin à la formule qui faisait évoluer le FCCL en fonction de l'évolution d'un panier de recettes fiscales, un découplage étant gagé par une augmentation significative du volume du FCCL. Mais cette montée en puissance, d'ailleurs relative, des crédits budgétaires ne cache pas le fait que le montant du FCCL n'échappe pas aux impératifs de l'annualité budgétaire.

Cette « insécurité budgétaire » pose plusieurs problèmes. D'une part, elle reporte le coût des ajustements budgétaires des CT sur la fiscalité locale, qui ne peut y répondre dans son état actuel, faute de marges de manœuvre suffisantes (cf. chapitre 5). D'autre part, elle a sans doute pour conséquence d'aviver les demandes d'aides financières émanant des CT et passant par d'autres canaux budgétaires (crédits ministériels, mise à disposition de moyens par les services de l'État...), dont rien ne prouve qu'elles soient budgétairement mieux contenues ou économiquement plus efficaces.

Aucun indice récent ne permet de penser que l'État tunisien entend remettre en cause cet objectif de contrôle de l'« enveloppe » budgétaire annuelle du FCCL. Pourtant, la montée en puissance de la décentralisation aura comme conséquence fatale la croissance des charges de fonctionnement récurrentes des CT, non seulement des charges salariales, mais également des charges liées à la maintenance du stock d'équipements collectifs de proximité. Et ces charges récurrentes devront être financées aussi bien par l'impôt local que par des dotations de fonctionnement récurrentes. Or, l'impôt local n'est pas, dans sa configuration actuelle, en mesure de répondre à ce défi. Dans ce contexte, le maintien du dispositif de dotation de fonctionnement « sous enveloppe » annualisée est menacé.

Deux pistes d'évolution peuvent être envisagées.

La première piste d'évolution consiste à aménager le cadre juridique des concours financiers de l'État aux CT dans le sens d'une budgétisation spécifique et dans le sens de la pluri annualité. Les concours financiers de l'État seraient intégrés à des lois (annuelles) de financement des collectivités locales, distinctes des lois de finances annuelles. Les perspectives pluriannuelles pourraient être introduites grâce à des objectifs fixés par des lois de programmation budgétaire pluriannuelles. Un certain nombre de pays unitaires ont choisi cette voie. Au sein de ces lois de financement des collectivités locales pourrait être introduite une norme d'évolution annuelle (ou pluriannuelle) des crédits budgétaires (triennale, par exemple) sous forme d'indexation sur un indice général des prix ou d'indexation complétée par la prise en compte de la totalité ou d'une fraction de la croissance du PIB (utilisée comme « proxy » de la croissance potentielle des bases d'imposition). Le principe de financement sur crédits budgétaires serait ainsi conservé, mais dans un cadre donnant la visibilité budgétaire nécessaire aux CT.

La seconde piste d'évolution repose sur le retour à un modèle de partage de ressources fiscales prenant la forme soit de « part aux recettes », soit de véritable « fiscalité partagée », modèle fondé sur un panier d'impôts modernes et diversifiés. Cette solution n'a guère comme inconvénient qu'une perte de contrôle annuel de l'État sur ces « prélèvements sur recettes » si les clés de partage sont définies, comme il est souhaitable, par des lois organiques et non de simples lois de finances. Elle a en revanche plusieurs avantages, à savoir : *(i)* la transparence démocratique ; *(ii)* l'économie de gestion du dispositif ; *(iii)* la solidarité financière automatique entre l'État et les CT ; *(iv)* une baisse (ou une hausse) de recettes fiscales impactant simultanément tous les partenaires [...] dès lors que le panier de recettes partagées n'est pas systématiquement biaisé.

Dans l'hypothèse d'un modèle de « part aux recettes », il ne peut s'agir que de part aux recettes d'impôts nationaux, ce qui pose la question de l'inscription de cette solution dans l'architecture fiscale nationale. Cette formule est pratiquée dans de nombreux pays. Sont notamment partagés entre l'État et les différents niveaux de CT les produits de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP), de l'impôt sur le bénéfice des sociétés, des impôts généraux sur le chiffre d'affaires ou de la TVA, ou encore de taxes spécifiques et accises, telles que les taxes sur les hydrocarbures. Le partage prend soit la forme d'un impôt partagé, soit la forme d'un partage de ressources fiscales (voir encadré 5).

Dans le cas tunisien, et à titre très préliminaire, on peut évoquer les pistes suivantes respectivement dans le cas des impôts partagés et dans celui du partage de ressources fiscales ou parts aux recettes.

Tableau 31. Hypothèses de partage de ressources fiscales entre l'État tunisien et les CT

Impôts et taxes perçus au niveau national	Impôts partagés (base commune et taux différenciés et empilés – à l'intérieur d'une fourchette)	Parts aux recettes
TVA (de type consommation)	Non	Possible
IRPP (impôt progressif sur le revenu des personnes physiques)	Non (sauf cas particulier du régime forfaitaire déjà intégré dans le dispositif de la TIB)	Possible
Impôt sur le bénéfice des sociétés	Non (trop concentré et proximité avec la TCL)	À éviter (trop concentré)
Droits de consommation (vins, bière et boissons alcoolisées, tabac, carburants, véhicules de tourisme) Taux <i>ad valorem</i> variant de 25 % à 683 % (boissons alcoolisées et véhicules de tourisme) ou taux spécifiques (carburants, alcool et vins)	Oui/Non (effets de cascade)	Possible
Droits d'enregistrement ou de timbre	Possible (attention à la cohérence avec certaines redevances perçues au niveau local)	Possible
Autres impôts et taxes : Taxes sur les salaires à la charge des entreprises – <i>Taxe de formation professionnelle au taux de 1 % de la masse salariale brute pour les industries manufacturières, ou au taux de 2 % dans les autres cas</i> – <i>Contribution au fonds de promotion des logements pour les salariés au taux de 1 % de la masse salariale brute</i> Taxe sur les contrats d'assurance <i>Au taux de 5 % du montant des primes émises pour les contrats d'assurance pour le transport maritime et aérien, ou au taux de 10 % pour les autres contrats</i>	Possible Possible Possible	Possible Possible Possible

Source : auteurs.

Le dispositif du Fonds de coopération introduit par la loi de finances pour l'année 2013 et ses règles de répartition de ses ressources définies par le décret 2013-2797 du 8 juillet 2013 font directement écho aux remarques énoncées ci-devant.

Le dispositif se veut clairement un dispositif de partage de recettes fiscales (TCL et taxe sur l'électricité (TE) pour l'instant) entre l'État et les collectivités locales, assorti d'un mécanisme de péréquation des ressources. C'est clairement un

mécanisme de péréquation vertical (la modulation de la répartition de recettes fiscales transférées) et non de péréquation horizontale qui aurait impliqué un mécanisme de prélèvement sur les collectivités « riches » au bénéfice des collectivités « pauvres ».

Mais la loi ne mentionne pas pour autant d'objectif précis. Elle se borne à définir la fonction du Fonds comme étant de « contribuer au développement des ressources financières des collectivités locales et, plus particulièrement, des petites communes dont les ressources sont limitées » ; comme on le voit, il n'est point fait mention de péréquation. Cet objectif est d'ailleurs en contradiction avec la distribution d'une part du produit de TCL au-delà du plafond de 100 000 DT aux communes dont les ressources propres sont *supérieures* à la moyenne.

Répartition de la dotation entre ses bénéficiaires

La seconde interrogation porte sur les modalités de répartition de la dotation entre ses bénéficiaires. Une première remarque s'inscrit dans le prolongement direct des considérations précédentes. Depuis 2000, la répartition entre les bénéficiaires du FCCL résultait de *décrets de répartition* annuels qui s'appliquaient aux crédits ouverts annuellement en loi de finances. Or, l'observation des évolutions par catégories de bénéficiaires montre l'instabilité des parts respectives d'une année sur l'autre, notamment pour la part de 18 % attribuée à des collectivités et organismes divers. L'attribution des dotations à la commune de Tunis, au conseil régional de Tunis, aux communes-sièges des gouvernorats ou à la CSPCL n'était donc pas encadrée de façon suffisamment transparente. Le législateur tunisien est opportunément revenu sur ce point en 2014. C'est par un Article de la loi de finances pour 2014 (cf. Article 12 de la loi de finances pour 2014 – loi 2013-54) que le législateur tunisien a modifié à la marge la répartition des ressources du FCCL entre les différents bénéficiaires. La loi de finances pour 2014 a amélioré le dispositif antérieur sur deux points. Tout d'abord, pour la première fois, la clé de répartition des enveloppes respectives des municipalités et conseils régionaux d'une part, et celle des autres bénéficiaires (CSPCL, commune de Tunis, conseil régional de Tunis, communes-sièges des gouvernorats et réserve ministérielle) d'autre part, sont inscrites dans une loi, et non comme précédemment, dans un décret. Cette inscription dans un texte situé plus haut dans la hiérarchie des normes est un signal positif. Ce qu'une loi a disposé ne peut être contredit par un décret ultérieur. Par ailleurs, elle a renforcé le poids de la composante apparemment péréquatrice dans les clés de répartition de l'enveloppe destinée aux municipalités.

Concernant l'enchaînement des sous-répartitions du FCCL, une première sous-répartition (Article 11 de la loi 2006-85) attribue une part de 82 % aux communes et aux conseils régionaux, et une part de 18 % à d'autres catégories de bénéficiaires. La première part de 82 % est ensuite sous-répartie à raison de 86 % au bénéfice des communes et de 14 % au bénéfice des conseils régionaux.

S'agissant de cette dernière fraction de 14 %, la loi ne fixe pas les clés de répartition entre les conseils régionaux et les territoires non organisés en communes ; dans ce dernier cas, la dotation est-elle diminuée d'autant lorsque ces territoires deviennent des communes institutionnalisées ? Et comment seront dotés les districts introduits par la nouvelle Constitution de 2014 ?

Les critères de répartition de la première part du FCCL destinée aux communes et aux conseils régionaux sont fixés par la loi (cf. Article 12 de la loi 2013-54). On constate cependant que ces critères, comme du reste la clé de répartition globale des enveloppes, ont varié au fil du temps sans que les intentions du législateur aient toujours été clairement exprimées. Or la question des justifications et des objectifs poursuivis par le législateur tunisien au travers des dotations aux CT est essentielle. C'est elle qui permet de s'interroger sur la cohérence des dispositifs avec les intentions du législateur. On ne trouve qu'exceptionnellement des éléments explicites de motivation pour les modalités de répartition des dotations. Ainsi, en 1975, est évoquée l'aide aux conseils de gouvernorats pour « financer les services de base ». Dans les attendus de la réforme de 2000 sont mentionnés des objectifs un peu différents : « préservation des équilibres financiers des communes ; renforcement des mécanismes de solidarité entre les CT ; amélioration des niveaux de recouvrement et de ressources propres des communes ; aide à la réalisation de programmes d'investissements jugés prioritaires ; octroi d'une dotation minimale adéquate à certains conseils régionaux ». Mais le plus souvent, les intentions du législateur sont au mieux implicites et ne sont révélées que par l'analyse des critères de répartition. Elles peuvent être aussi contradictoires.

Le dispositif du FCCL comporte en premier lieu un volet « *financement de base* » des communes et des territoires non organisés en communes dans les périmètres des conseils régionaux. Ceci apparaît clairement au travers de l'existence d'une dotation forfaitaire (10 % de la part réservée aux communes, 25 % de celle réservée aux conseils régionaux), répartie également entre les bénéficiaires. Cette dotation forfaitaire repose sur l'hypothèse, non totalement infirmée par les observations empiriques, selon laquelle un minimum de ressources financières doit être garanti pour faire fonctionner les services de base de toute commune, et ce quelle que soit la taille de la commune considérée. Cette dotation n'a donc aucun caractère incitatif, ni péréquatif.

Une seconde part de la dotation est distribuée en fonction de la *population* : 45 % de la part revenant aux communes et 75 % de la part revenant aux conseils régionaux. Plus précisément dans ce dernier cas, seule la population résidant dans des territoires situés dans le périmètre des conseils régionaux, mais non organisés en communes, est prise en compte, ce qui est logique dans la mesure où la population regroupée dans les communes est déjà visée par le guichet de 84 %, sous réserve toutefois que le recensement de ces populations soit fiable.

La justification implicite est ici que les besoins financiers des CT s'accroissent proportionnellement au chiffre de la population. La question est donc ici de savoir si les besoins de dépenses locales par tête varient ou non en fonction de la population. La réponse à cette question, purement empirique, dépend en premier lieu de la nature des tâches dévolues aux CT. Certaines tâches entraînent des coûts unitaires sensiblement constants (services à la personne, par exemple) par rapport à la population, d'autres tâches génèrent des dépenses par tête croissantes avec le nombre d'habitants, enfin d'autres tâches des dépenses décroissantes. Dans la plupart des pays, le profil des dépenses de fonctionnement des services publics des communes correspond en général à une courbe en U plus ou moins aplatie par rapport à la densité démographique (rapport de la population à la superficie communale), faisant apparaître des « déséconomies d'échelle » ou des « déséconomies de densité » pour les territoires respectivement les moins denses et les plus denses. Ce profil, dont nous ignorons s'il est également observé en Tunisie, s'explique par le fait que les communes les plus denses doivent offrir une gamme de services plus étendue que les communes les moins denses, en raison précisément des besoins liés à la concentration des résidents et des activités. De plus, le coût unitaire de fourniture des services s'avère élevé dans les communes les moins denses (les dépenses en voirie, par exemple) et également élevé dans les zones denses en raison du coût du foncier, par exemple.

C'est pour cette raison que la plupart des dispositifs de dotation ne prennent pas en compte la population de façon proportionnelle, mais selon des échelles non linéaires : soit par application d'une « échelle démographique » (par exemple, en attribuant un poids de 1 à chaque résident des communes les moins peuplées, puis un poids croissant par tranche de population, pour atteindre ainsi un poids double dans les plus grandes communes ; c'est notamment le cas de la dotation de base de la DGF française). Cette méthode simple a cependant l'inconvénient d'introduire des discontinuités de la dotation en cas de sauts de classe de population. La deuxième solution évite cet écueil : elle consiste à introduire la population sous forme de *logarithme* dont l'exposant tient compte du profil empirique des dépenses observées en fonction de la population.

Dans tous les cas cependant, la formule utilisée doit être justifiée par des études empiriques précises et dotée d'une certaine stabilité dans le temps. Enfin, un dernier problème, plus technique, se pose concernant la prise en compte de la population dans les formules de dotation. Celui de la prise en compte des résidences secondaires (et/ou des résidences de tourisme) dans le chiffre de la population, résidences dont la présence est souvent synonyme de surcoûts pour la CT qui doit proportionner la dimension et la gamme de ses équipements à l'arrivée saisonnière de pics de population.

Le FCCL comporte un troisième volet lié aux *ressources fiscales locales*. Mais faute d'énoncer clairement les objectifs poursuivis, son analyse est ambiguë.

Ainsi, dans la part réservée aux communes, 37 % (41 % jusqu'en 2013) sont attribués en fonction des recettes de TIB lissées sur les trois dernières années, et 8 % (4 % jusqu'en 2013) au prorata de la population entre les communes qui font apparaître des montants inscrits au rôle de la TIB, ainsi que des recettes réalisées au titre de la TCL, des recettes de la TH et du produit des marchés affermés, lorsque leur somme totale dans une commune est inférieure à la moyenne des recettes pour toutes les communes au titre des taxes et produits précités au cours des trois dernières années.

La part de 41 % est attribuée en fonction des seules recettes de TIB. Ce choix s'explique sans doute pour plusieurs raisons. D'abord, la TIB étant le principal impôt local prélevé sur les résidents, le fait de ne prendre en compte que les recettes de TIB peut s'interpréter comme une rétribution accordée aux CT « vertueuses » qui taxent davantage les résidents (qui votent dans les urnes) que les activités économiques. Ensuite, la TIB est une ressource mieux répartie géographiquement que la TCL, donc la dotation est elle-même moins inégalement répartie.

Ceci étant, le montant des recettes de TIB dépendent de plusieurs facteurs. Si une commune encaisse davantage de TIB, cela peut être : (i) soit parce qu'elle dispose de davantage de bases potentielles (de mètres carré construits dans des catégories élevées de constructions) du fait qu'elle accueille une population aisée ; (ii) soit parce qu'elle offre davantage de services (mais il semble que les services pris en compte sont désormais offerts par une large part des communes, donc que le critère est peu discriminant) ; (iii) soit parce qu'elle fait rentrer efficacement l'impôt, en prospectant les contribuables et les immeubles ou en améliorant la collecte.

Concernant la part de 8 %, la ressource fiscale prise en compte est plus complexe. Elle comprend, d'une part, les montants inscrits au rôle de la TIB, et d'autre part, le produit fiscal des autres impôts locaux. Le fait de tenir compte ici des montants « enrôlés » au titre de la TIB plutôt que les montants recouverts peut s'expliquer simplement. Ces montants dépendent d'une part des efforts fournis pour mobiliser le potentiel fiscal de la TIB (établissement des rôles, mise en recouvrement et collecte), et, dans ce cas, la dotation a un objectif *incitatif*. Mais un produit fiscal élevé n'est pas nécessairement synonyme d'effort fiscal (voté) élevé. Il peut résulter d'un simple « effet d'aubaine » pour une collectivité qui a la chance de disposer naturellement d'un territoire apte à accueillir de nombreux résidents et des activités économiques, profitant ainsi de bases fiscales importantes sans que cette caractéristique puisse être mise au crédit d'une politique municipale explicite d'attraction. Dans ce dernier cas, le guichet « recettes fiscales » du FCCL est à la fois contre-péréquateur (voir *infra*), voire partiellement redondant avec le guichet « population », si la commune riche en recettes fiscales est également une commune très peuplée.

Le guichet « péréquation » semble susciter beaucoup d'espoirs auprès de nos interlocuteurs. Il est réservé aux communes. Il repose exclusivement sur la fraction de 8 % du guichet « communes » répartie au « prorata de la population entre les communes ayant une moyenne au titre des trois dernières années des montants *inscrits au rôle* de la TIB, des recettes réalisées au titre de la TCL, de la TH et du produit des marchés affermés, ressortant inférieure à la moyenne des recettes pour toutes les communes au titre des taxes et produits précités au cours des trois dernières années ».

On a déjà évoqué le caractère incitatif de la disposition. Reste à analyser sa dimension péréquatrice. On remarquera de ce point de vue que le dispositif combine à la fois un critère d'éligibilité fondé sur les ressources et un critère de répartition qui renvoie aux besoins (la population). Cette façon de faire est confuse. Elle mélange les deux critères sans les combiner de façon cohérente. Par ailleurs, on notera que le décret constitutif du Fonds de coopération (cf. *supra* 6.4.4) reprend le même dispositif appliqué cette fois aux « recettes propres permanentes » et avec les mêmes défauts. Par la péréquation des ressources, en péréquation verticale, c'est-à-dire dotée exclusivement par le gouvernement central, une CT reçoit une dotation d'un montant d'autant plus élevé que son potentiel fiscal par habitant est faible. En péréquation horizontale, les communes disposant d'un potentiel fiscal plus élevé que la moyenne contribuent au financement du fonds de péréquation, tandis que les communes à faible potentiel fiscal bénéficient des versements selon une formule péréquative à préciser. Le potentiel fiscal (ou la « richesse » ou « force » fiscale) se définit comme le produit fiscal que collecterait une CT qui appliquerait à ses bases d'imposition le taux moyen national, autrement dit l'« effort fiscal » moyen. Les inégalités « inévitables » se mesurent donc soit en termes de déficit de potentiel fiscal par rapport au potentiel fiscal moyen, ou, ce qui revient au même, en termes d'effort fiscal supplémentaire que doivent faire les CT défavorisées en termes de bases pour retrouver un produit fiscal correspondant au produit fiscal moyen des autres CT. Seules ces inégalités « inévitables » doivent être compensées par la péréquation.

La péréquation des besoins ou des coûts est, quant à elle, nettement plus compliquée à réaliser. Il faut tout d'abord préciser quelles tâches sont considérées et à quel niveau d'offre pour chacune d'entre elles (tâches normées par le gouvernement central et dévolues obligatoirement aux communes – celles qui relèvent de la délégation de compétences). Il faut ensuite définir la nature exacte des besoins, selon des critères sociodémographiques (la cohorte d'enfants en âge de scolarité obligatoire par rapport à la population, par exemple) ou des critères géo-topographiques (de distance, ou de terrain accidenté, par exemple), critères qui doivent avoir une relation de causalité plausible avec la dépense concernée. Ou bien définir des coûts standards de production des services locaux, afin de pouvoir mesurer des situations locales objectivement plus difficiles et plus onéreuses. Enfin, à partir de ces informations, il s'agit de construire un indice

des besoins. Les communes ayant un indice supérieur à la moyenne reçoivent une péréquation dite des besoins. Dans le système actuel, seule la péréquation des ressources est appréhendée. Ce sera l'objet du point suivant.

La rédaction adoptée par le législateur pour la part 8 % de la part « communes » du FCCL se rapproche à l'évidence de l'esprit de cette dernière formulation. Plus une collectivité aura, toutes choses restant égales par ailleurs, des rôles de TIB faibles (en termes relatifs), plus elle sera éligible au guichet péréquateur de 8 %.

La dotation dite péréquative au titre de la part de 8 % sera d'autant plus élevée que l'un ou l'autre de ces trois éléments décrits ci-après sera faible. Le premier élément ne joue ici aucun rôle dans la mesure où le taux de la TIB est fixé par la loi (à la nuance près que le taux minimum croît avec le nombre de services offerts par la collectivité). Aussi, le montant de la dotation péréquative dépend exclusivement des deux derniers éléments. Le dernier élément (base TIB intégrale) est incontestable ; plus le potentiel fiscal intégral TIB – toutes choses restant égales par ailleurs – est élevé, moins la dotation péréquative reçue sera élevée. Sous trois réserves cependant. D'abord, pourquoi retenir le *rapport* entre les rôles de la TIB et le produit des autres impôts comme indicateur de pauvreté ou de richesse fiscale ? Ceci n'est pertinent que si l'on suppose une relation strictement inverse entre le potentiel fiscal résidentiel et le potentiel fiscal [TCL+TH]. C'est une question empirique. En revanche, le dispositif du 8 % est clairement désincitatif à l'amélioration de l'enrôlement, donc contradictoire avec la part 37 %. Plus les sommes inscrites au rôle de la TIB sont élevées (en termes relatifs), moins la dotation reçue sera élevée. En d'autres termes, on pénalise les communes enrôlant plus sérieusement que les autres (et on écarte l'argument du non-paiement de la TIB comme indicateur potentiel de pauvreté). En outre, la désincitation est elle-même biaisée. Une dotation parfaitement désincitatrice prendrait en compte l'écart entre la mesure du produit fiscal de la TIB effectivement recouvré et le produit intégral, celui qui résulterait de la taxation de *tous les contribuables potentiels sur la valeur exacte des propriétés*. L'écart entre les deux éléments provient soit d'un recensement incomplet des contribuables, soit d'une sous-évaluation des bases, soit encore de pertes dans le processus de recouvrement. Le dispositif du 8 % ne concerne que le dernier de ces trois éléments ; ne s'intéressant qu'au produit virtuel des rôles, il néglige le fait que le rôle ne recense pas intégralement les bases. La désincitation fiscale n'est donc qu'une désincitation à l'amélioration du recouvrement de la TIB, non pas une désincitation à l'amélioration du taux de couverture (prospection des contribuables et amélioration de l'évaluation des assiettes).

Dans l'état actuel des choses, on peut seulement regretter que la décision de doubler le poids du guichet péréquateur n'ait pas été précédée d'une évaluation de son efficacité péréquative. L'argument selon lequel le volume du fonds serait insuffisant pour assurer une péréquation importante ne repose *a priori* sur aucun élément tangible.

Enfin, l'analyse des critères de sous-répartition fait apparaître la surpondération, d'une part, des collectivités les plus peuplées (la ville-capitale, les grandes métropoles, les communes-sièges des gouvernorats), et d'autre part dans une moindre mesure, des espaces peu denses et sous-communalisés. Quelle justification lui apporter ?

Une partie des remarques faites ci-devant à propos du FCCL valent également pour le nouveau Fonds de coopération institué en 2013. La loi qui a institué le Fonds de coopération ne mentionne pas davantage d'objectifs précis par rapport à l'ancien FCCL. Elle se borne à définir la fonction du Fonds de coopération comme étant de « contribuer au développement des ressources financières des collectivités locales et, plus particulièrement, les petites communes dont les ressources restent limitées » ; comme on le voit, il n'est point fait mention de péréquation. Cet objectif est au demeurant en contradiction avec la distribution d'une part du produit de la TCL au-delà du plafond de 100 000 DT aux communes dont les ressources propres sont *supérieures* à la moyenne.

Par ailleurs, on remarque que derrière la complexité des modalités de répartition se cachent des incohérences. Ainsi, les clés de répartition ne sont pas identiques pour les deux sources de financement du Fonds. La répartition se fait en deux temps. Les ressources distribuables sont d'abord divisées en autant de quotes-parts que de catégories de bénéficiaires par l'application d'une clé de répartition qui semble *a priori* « arbitraire », puis, dans un second temps, chaque quote-part est répartie entre les membres de chaque catégorie selon deux critères, à savoir : (i) la richesse fiscale, mesurée par le montant des ressources propres permanentes par habitant au titre de l'année précédente, et (ii) la population. Néanmoins, comme il a été mentionné plus haut à propos de la quote-part de 8 % du FCCL, la méthode de mesure de la richesse fiscale (recette de l'année précédente) n'est pas techniquement pertinente, car elle ne tient pas compte du potentiel de mobilisation des recettes. Les clés de répartition primaire (quotes-parts des différentes catégories de collectivités locales) donnent l'impression d'avoir été fixées par « tâtonnement », ou du moins « sur mesure ». En tout état de cause, ce dispositif est dans sa première année d'application ; par conséquent, il est encore trop tôt pour tirer des conclusions définitives sur sa pertinence ou son efficacité.

En complément de ces remarques relatives au FCCL, il convient enfin de revenir sur la question des « aides exceptionnelles ». Leur récurrence ne permet pas en effet de les traiter comme des mesures transitoires. Au-delà du véritablement exceptionnel, se dissimule en fait un « déséquilibre financier vertical » latent. Nombre de collectivités locales se trouvent de fait dans l'incapacité de financer leurs charges récurrentes (sans parler de l'autofinancement des investissements) par des ressources elles-mêmes récurrentes (dotations de l'État comme recettes propres). Un encadrement législatif strict s'impose alors. Le législateur tunisien n'y a pas manqué. Et les textes en discussion autour de la réforme du CCL notamment n'y font pas exception.

L'octroi d'aides exceptionnelles dans le cas de la survenue de « circonstances exceptionnelles, de catastrophes naturelles, ou d'urgence », ou encore de « sujétions spéciales, nécessaires ou imprévisibles », est bien naturel. Encore qu'il faille préciser le sens à donner aux sujétions « spéciales », « nécessaires » ou « imprévisibles » ? Existents-ils des antécédents servant en quelque sorte de jurisprudence ? Qui définit la spécialité, la nécessité ou l'imprévisibilité ? Notons qu'avec la conjonction disjonctive « ou », cela représente trois situations possibles puisqu'il n'y a pas cumul des critères.

Mais le cas des aides « exceptionnelles » prévues pour aider les collectivités à rétablir leur « équilibre financier » ou à faire face à une « situation financière dégradée », est beaucoup moins défendable. Car, de deux choses l'une :

- ou bien l'appariement des ressources aux besoins de dépenses tel que prévu par la loi est adéquat, et il est alors de la responsabilité des élus locaux de veiller à la réalisation de l'équilibre. Dans ce cas, nul besoin de dotations complémentaires qui ne seraient alors que du renflouement financier systématique (« *bailing out* »⁴⁰ en anglais) ;
- ou bien l'appariement des ressources aux besoins de dépenses est inadéquat. On se trouve alors dans une situation de déséquilibre fiscal vertical structurel qui appelle non pas des dotations exceptionnelles, mais des ressources pérennes complémentaires ou une nouvelle répartition des compétences.

Dernier problème : subvention exceptionnelle n'implique pas absence de transparence ou de motivation explicite. En témoignent les débats suscités par la part réservée aux grandes villes parmi les municipalités bénéficiaires, telle qu'opérée par le décret instituant la dotation exceptionnelle de 2011.

6.6.2. Concernant les subventions d'investissement

Compte tenu de l'évolution législative récente en la matière, il n'apparaît pas nécessaire de commenter le régime des subventions d'investissement tel qu'il prévalait avant 2014. On se limitera donc ici à quelques remarques de portée assez générale.

Tout d'abord, en dépit du fait que le système antérieur de prêts et de subventions aux collectivités locales était fondé sur des principes qui ont révélé leur efficacité dans de nombreux pays, force est de constater que ce dispositif a révélé de nombreuses faiblesses.

De plus, l'équipement du territoire en services collectifs de proximité s'est révélé extrêmement inégal, favorisant les zones les moins démunies et laissant de côté des territoires déshérités, attisant les mécontentements locaux... avec les conséquences que l'on a pu voir dans le domaine politique ou social.

.....

⁴⁰ Transfert financier venant du centre et visant à liquider le déficit du compte local.

De même, le dispositif n'a évité ni les problèmes de coordination entre collectivités, notamment entre les gouvernorats et les communes, ni surtout les problèmes de solvabilité financière et de « *bailing out* » liés à l'imprécision des règles budgétaires, à l'incompatibilité de la règle du lien prêt-subvention et aux modalités du contrôle de l'équilibre. Il est de fait que les critères d'équilibre et de solvabilité, pourtant présents formellement dans les processus d'allocation des prêts, ont été largement inopérants...

Par ailleurs, on constate un manque de coordination entre le dispositif d'aides au fonctionnement et la multiplicité des canaux budgétaires d'aides à l'investissement. Or, les deux domaines sont intimement liés par l'existence, d'une part, de charges de récurrence entre stock d'équipements et dépenses induites, et d'autre part, de ressources propres récurrentes générées par l'arrivée de nouveaux résidents ou de nouvelles activités économiques attirées par la qualité de l'environnement local.

Ensuite, une grande porosité (pour ne pas dire un « flou ») continue d'exister entre les dotations de l'État aux collectivités locales destinées au titre I, c'est-à-dire à la section de fonctionnement, et les aides à l'investissement. Ainsi, nombre de subventions d'« investissement » n'ont pas de contrepartie réelle en investissement (sauf sur les subventions transitant par la CPSCL et financées sur la part aux 18 % du FCCL). Certes, on peut être tenté d'interpréter ce « flou » comme une réponse à la remarque précédente. En octroyant des dotations dont l'utilisation peut indifféremment financer les dépenses du titre I ou du titre II, on laisserait ainsi la collectivité librement choisir entre financer de nouveaux équipements ou financer ses dépenses courantes. L'argument pourrait porter si les dotations étaient regroupées en une dotation unique. Ce n'est pas le cas, car bon nombre d'aides de l'État aux collectivités locales passent par des canaux multiples et extérieurs, mais tous positionnés dans le titre II (crédits des ministères).

Enfin, la question du statut des décisions de la CPSCL soulève une interrogation sérieuse. La CPSCL apparaît comme un « agent » de l'État central dans sa fonction d'« administration » des subventions accordées par l'État. Aussi, la Caisse a-t-elle toute la légitimité pour faire cela ? Comment articuler ses décisions avec celles de l'État et notamment celles des ministères en ligne ?

Les réformes introduites par le décret 2014-3505 et les décrets ou arrêtés subséquents constituent une tentative bienvenue de réponse rapide à la menace permanente et urgente que constitue le sous-équipement en services collectifs des zones les plus déshéritées du territoire tunisien. Regrouper les dotations d'investissement en une dotation globale de façon à préserver le pouvoir de décision des collectivités locales, inciter au respect du cadre légal dans les décisions locales, et inciter à la bonne gestion des équipements collectifs relèvent également du bon sens.

Mais ces réformes suscitent également de nouvelles interrogations à la vue des blocages rencontrés aujourd'hui dans leur mise en œuvre. Il est évidemment trop tôt pour poser un diagnostic assuré sur les raisons d'une telle situation. S'agit-il de la manifestation bien compréhensible de la nécessité d'un meilleur apprentissage des règles par les CT ? Ou bien est-ce le signe de l'inadaptation de ces règles à la situation des collectivités locales tunisiennes, ou bien encore le reflet de défauts de conception plus fondamentaux dans le dispositif mis en place à partir de 2014 ?

En premier lieu, les interrogations sur la *légitimité* d'un établissement public comme la CSPCL à opérer des choix relatifs au financement des investissements des collectivités locales, et laissant aux ministères de l'Intérieur et des Finances le soin de prendre des arrêtés d'application, perdurent voire s'amplifient à la mesure de l'extension des compétences confiées à la CSPCL. Cette question ne manquera pas de resurgir à l'avenir en cas de discordance entre les choix de la CPSCL et ceux des ministères en ligne. Si des différends stratégiques surgissent entre la CPSCL et l'État central, quelles stratégies prévaudront, ou quel recours à quelle procédure d'arbitrage ?

Dans la même veine, la question de la légitimité de l'« instance indépendante chargée d'évaluer annuellement la performance des collectivités locales », prévue à l'Article 11 du décret 2014-3505, avec les conséquences prévues sur la modulation du volume des transferts, ne manquera pas d'être soulevée, si cette instance ne dispose pas d'un pouvoir démocratique encadré par la loi.

La deuxième interrogation n'est pas davantage nouvelle. Mais elle sort renforcée après la publication du décret de 2014. C'est celle de *l'articulation, de la coordination, entre les subventions d'investissement et les capacités locales de financement des charges récurrentes générées par ces équipements*. Les investissements d'aujourd'hui sont les charges de fonctionnement de demain. Ainsi, à titre d'exemple, lorsqu'une collectivité locale française investit 1 euro en investissement nouveau, elle génère dès l'année suivante des charges de fonctionnement récurrentes de 18 cents en moyenne. Rien dans le décret 2014-3505 n'évoque précisément cette question, trop centrale pour être laissée pour traitement par le MOP. Comment s'assurer que la collectivité bénéficiaire sera en mesure de faire face aux charges de fonctionnement récurrentes générées par les nouveaux équipements ? Comment mesurer ces charges ? Quel lien avec le développement des capacités de développement des ressources propres pérennes (lien avec la réforme de la fiscalité locale ou avec la croissance des transferts financiers courants) ? Il ne peut être envisagé sérieusement de laisser la CPSCL mettre en œuvre les critères (imprécis) de solvabilité financière pour répartir les subventions d'équipement de l'État et ses propres prêts sans les lier à la dynamique et au mode de répartition des transferts de fonctionnement. Cette interrogation vaut également, et peut être plus encore, pour les aides des bailleurs de fonds, ponctuelles par nature, et sans lien (voire inversement corrélées) avec les

capacités financières *récurrentes* des collectivités locales. À quoi bon « mettre à niveau » les équipements de territoires sous-dotés en équipements, si ceux-ci ne disposent pas ensuite des moyens de les entretenir grâce à des ressources récurrentes adéquates ? Ne conviendrait-il pas alors de distinguer explicitement *(i)* le cas des « équipements de rattrapage » pour lesquels une coordination explicite serait prévue entre l'effort d'équipement et la mise en place de transferts de fonctionnement récurrents, et *(ii)* le cas des autres équipements ?

Par ailleurs, on ne peut que s'interroger sur la place des « conditions minimales » et celle des « critères de performance » dans le nouveau dispositif. Concernant les « conditions minimales », on voit mal comment celles-ci pourraient être autre chose que le respect des conditions légales (respect des procédures, des délais, des règles comptables et financières...) dans lesquelles s'expriment les décisions (souveraines) des assemblées locales ? Mais dans ce cas, il ne s'agit que de « contrôle de légalité » qu'il n'est point besoin de confier à d'autres entités que celles chargées en Tunisie de ce type de contrôle. Et si ce contrôle est imparfait, pourquoi ne pas le réformer directement ? Ou bien il s'agit de conditions minimales plus substantielles (normes de dépenses, d'autofinancement...) et, dans ce cas, soumettre la répartition des subventions de l'État à de telles conditions exige un fondement légal autrement plus solide que celui prévu par le décret.

Une interrogation similaire peut être faite concernant les critères de l'« évaluation de la performance » prévue par l'Article 11. L'« évaluation de la performance » implique en premier lieu l'identification et l'explicitation des objectifs assignés à la collectivité. Le texte est muet sur ce point. Et il ne peut être raisonnablement laissé à des « structures publiques habilitées en la matière » le soin de les définir seules en dehors du cadre légal. De quelle « performance » s'agit-il, dès lors que les objectifs ne sont pas explicités ?

Enfin, et ce point est commun à l'ensemble du dispositif de dotations et de subventions, on ne peut que regretter que la question de l'information statistique nécessaire à l'implémentation des systèmes de dotations performants ne soit pas évoquée. Comment mettre en place des dotations de fonctionnement efficaces par rapport aux objectifs, si l'on n'évalue pas le « besoin de dépenses » ? Et ceci ne peut se faire que grâce, d'une part, à des lois de compétences correctement écrites, et d'autre part, d'un système comptable local permettant de mesurer les coûts de fourniture des services, soit un système de comptes fonctionnels.

En d'autres termes, la réforme efficace et cohérente du dispositif de transferts de l'État tunisien aux collectivités locales dans le contexte d'une décentralisation authentique exige à notre sens la réunion de « conditions minimales » préalables autrement plus ambitieuses que celles esquissées par le décret 2014-3505.

Un système adéquat de transferts financiers entre l'État et les collectivités décentralisées implique :

- que les objectifs de tous les transferts soient explicités par les détenteurs du pouvoir législatif et par eux seuls ;
- que tous les critères d'évaluation de la situation (et, le cas échéant, de la « performance ») des collectivités locales ayant une incidence sur le volume et la répartition des transferts soient placés sous le seul contrôle de la loi, puis vérifiés ultérieurement par l'autorité de tutelle (normalement la DGCL) ;
- que les textes relatifs au partage des compétences entre l'État et les collectivités locales permettent l'évaluation du « besoin de dépenses » afférent, et donc le contrôle de la congruence entre l'évolution du montant et de la répartition des ressources locales récurrentes (transferts de fonctionnement, fiscalité, paiements des usagers...) ;
- que le système comptable local permette non seulement la transparence nécessaire au fonctionnement de la démocratie locale, mais également la mesure correcte de l'équilibre et de la solvabilité financière des collectivités locales.

6.7. Données statistiques et faits

Les investissements des CT sont rassemblés dans des documents d'ensemble, les PIC, qui sont intégrés dans les PDR et dans le Plan quinquennal de développement économique national. L'ensemble de ces documents sont publiés par décret. Une fois inscrits dans ces Plans, le financement devient un quasi-« droit acquis » par les communes. Le plan de financement de chaque projet fixe les parts respectives assignées à l'autofinancement, à la subvention de l'État et au prêt accordé par la CPSCL. Les projets d'investissement hors PIC sont essentiellement des projets générateurs de revenus commerciaux qui sont supposés en assurer le financement (abattoirs, marchés municipaux, par exemple). La multiplication des acteurs impliqués dans les projets est à l'origine d'une première complication, s'il n'y a pas un pilotage fort de coordination. Ainsi, dans le financement des PDR (voir schéma 24), interviennent : *(i)* le ministère de l'Équipement, lequel porte la responsabilité de la mise en place des infrastructures urbaines/services ; *(ii)* le ministère du Domaine foncier pour la maîtrise du sol ; *(iii)* le ministère du Développement régional et du Plan pour les contenus tels que l'habitat social et l'amélioration du logement ; *(iv)* la Région (en fait, conseils régionaux ou gouvernorats ?) pour la sélection des bénéficiaires et le suivi des travaux.

Les investissements réalisés par les CT se concentrent dans un nombre de secteurs limités, à savoir la voirie, la collecte des déchets solides et le drainage principalement. En effet, la plupart des services publics de proximité (eau, assainissement, transport, électricité) sont fournis par des agences d'État (souvent par les agences régionales ou les conseils régionaux). Il en va de même en

matière scolaire et dans le domaine de la santé. Mais, même concentrés dans des domaines bien circonscrits, le poids de ces investissements (ainsi que celui des charges récurrentes des équipements afférents) est considérable, rapporté aux recettes de fonctionnement des CT. Il n'a cessé de s'élever depuis le début des années 2000, compte tenu de l'effet de ciseaux entre la croissance des charges de fonctionnement et celle plus modérée des ressources, limitant ainsi les capacités d'épargne des CT. Au début des années 2000, l'autofinancement des communes représentait environ 30 % des montants des projets, les dotations et subventions environ 40 %, et l'emprunt le reste (soit 30 %). L'encours moyen de l'emprunt par tête s'élevait à 50 DT, et le service de la dette absorbait entre 15 % et 20 % les recettes de fonctionnement. La durée moyenne des emprunts s'élevait à 6 ans environ. Les arriérés de paiement étaient considérables. Aussi, dans un tel contexte, le rôle des dotations d'investissement est essentiel.

Les aides de l'État en matière d'investissement sont de deux types : (i) des dotations spécifiques directement versées par les ministères sectoriels, attachées à des projets ou à des équipements expressément désignés, et (ii) des dotations ou subventions globalisées. Celles-ci sont inscrites au titre II de la loi de finances. Ces dotations transitent par la CPSCL qui les reverse aux CT, en complément des prêts qu'elle leur accorde pour les opérations inscrites en PIC.

L'analyse historique des volumes des dotations et de leur distribution est intéressante dans la mesure où elle signale des problèmes de mise en œuvre et des questions de répartition entre les diverses catégories de CT.

Le volume de prêts aux CT aurait été de l'ordre de 250 MDT au total pour la période quinquennale du IX^e Plan (1997-2001). La part allouée aux communes aurait été répartie en fonction de leur taille démographique, soit approximativement – par année et pour la période considérée – 25 MDT pour les communes les plus importantes, entre 15 et 19 MDT pour les communes les plus petites, et entre 10 et 15 MDT pour les communes de taille moyenne. Pour le X^e Plan (2002-2006), l'objectif était nettement plus ambitieux : 788 MDT au total (538 MDT d'« investissements directs » des communes, 218 MDT d'investissements rassemblés dans des « enveloppes » diverses [Programme national d'assainissement des quartiers populaires, Programme national de réhabilitation des quartiers populaires, décharges, Fonds de protection des zones touristiques], et des investissements des conseils ruraux pour un montant de 32 MDT).

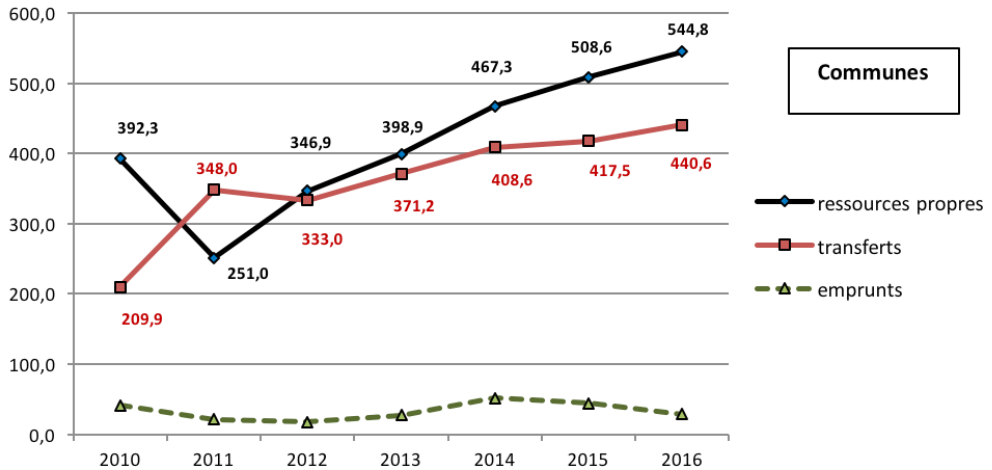
La situation (vers 2000) semblait marquée, d'une part, par un certain retard dans la mise en œuvre des projets (plus de 100 MDT de projets prévus au IX^e Plan n'étaient pas engagés au lancement du X^e Plan), et d'autre part, par des difficultés de remboursement telles que le X^e Plan a dû revoir les plans de financement des PIC en introduisant trois catégories de communes. Pour les 71 communes les plus en difficulté (totalisant 521 000 habitants), le plan de financement de leurs PIC (59 MDT) a été revu légèrement à la baisse, pour être intégralement pris

en charge par l'État : ce qui correspond à du « *bailing out* » ! Pour la deuxième catégorie, 61 communes (représentant 998 000 habitants) ont vu le financement de leurs PIC aménagé (91 MDT) à hauteur de 10 % pour l'autofinancement, de 43 % à 53 % par des subventions et enfin de 37 % à 47 % par des prêts. En revanche, pour la troisième catégorie rassemblant 128 communes (soit 3 868 000 habitants), les PIC (484 MDT) ont été financés à raison de 30 % par l'autofinancement, 33 % par des subventions et enfin 37 % par des prêts.

Une première question est de se demander si et comment les CT, exerçant leur pouvoir d'autonomie budgétaire, auraient eu les capacités techniques et managériales de passer d'un volume de 250 MDT à 788 MDT d'une période à l'autre ? Ou alors les choix des investissements et leur réalisation ne sont-ils pas pilotés par le centre, ce qui revient à dire que, décisions et paiements venant de l'État, on est plutôt face à une déconcentration qu'à une décentralisation ? D'autre part, avec de telles différences dans les modalités de financement, on peut s'interroger sur les critères de distribution des communes dans ces trois catégories ? Sur la base de quelles analyses ? Quels outils de prévision financière la DGCL ou la CPSCL ont-elles développés ? Quelles aides à la gestion financière des CT et quels indicateurs d'alerte, notamment au regard du « flou » constaté dans la nomenclature budgétaire et les divers équilibres supposés (voir chapitre 3) ?

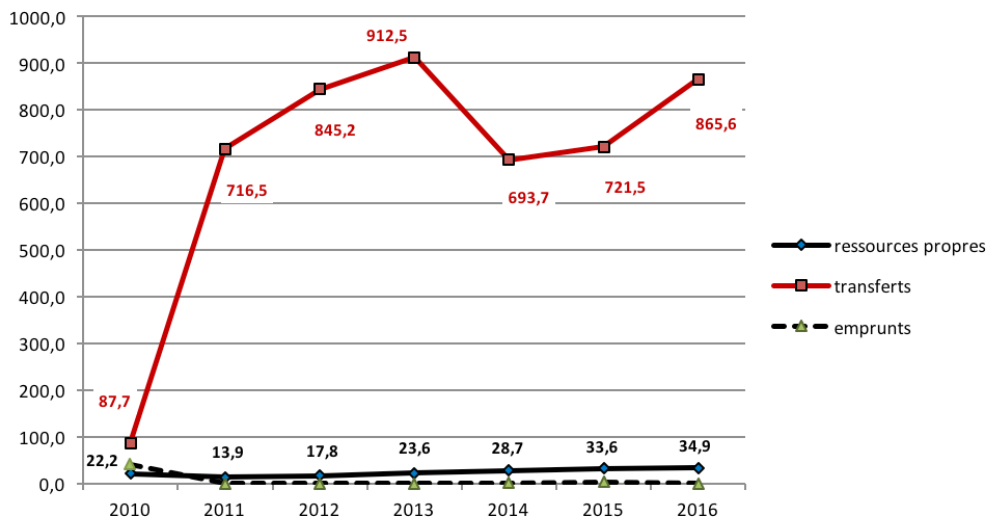
L'évolution récente des ressources financières des communes et des conseils régionaux tunisiens sur la période 2010-2016, apparaît dans les graphiques 1 et 2, tirés du tableau 20 sur les ressources des collectivités locales tunisiennes sur la période sous revue (voir fin du chapitre 5). Deux tendances, contraires pour les communes et les conseils régionaux, sont mises en évidence à partir de l'année 2011, année de rupture. Pour les communes, les transferts de fonctionnement et d'investissement ont certes augmenté, mais à un rythme moins soutenu que celui prévalant pour les ressources propres hormis emprunts. On constate même un effet de ciseaux en 2012, les recettes propres devenant la première source de financement devant les transferts. L'autonomie financière des communes va en se renforçant, les ressources propres tendant à devenir « prépondérante », ce qui répond à l'un des objectifs de la décentralisation (voir également le tableau 21 en introduction du présent chapitre). Il n'en va pas de même, loin s'en faut, pour les conseils régionaux, qui dépendent essentiellement des transferts obtenus de l'État, à hauteur de 94 % en 2016. Cette situation est préoccupante, en lien avec les objectifs de décentralisation, non seulement en termes d'autonomie financière des conseils régionaux – donc de leur capacité à décider seuls des politiques publiques régionales – mais aussi en regard du déséquilibre entre les deux catégories de collectivité locale, communes et Régions.

Graphique 1. Recettes des communes sur la période 2010-2016 (en MDT) (flux annuels sans les reports)



Source : auteurs, sur la base du tableau 20.

Graphique 2. Recettes des conseils régionaux sur la période 2010-2016 (en MDT) (flux annuels sans les reports)



Source : auteurs, sur la base du tableau 20.

Chapitre 7

« Du “pouvoir local” dans la Constitution »

Ce chapitre 7 présente les versions successives du chapitre VII « Du pouvoir local » dans l'élaboration de la Constitution de 2014 – telles que discutées par l'Assemblée nationale constituante, en particulier la commission des collectivités locales, ainsi que la version finale reprise dans la Constitution du 27 janvier 2014. Nous en proposons une double lecture. D'une part, la chronologie des versions débattues, dans leur traduction française et avec les réserves que cela comporte, donne dans les rédactions successives, abandonnées ou révisées une première idée de la démarche décentralisatrice. L'histoire chronologique des étapes de rédaction des projets constitutionnels ne doit pas être perdue : elle est essentielle pour comprendre le cheminement ayant conduit à la version finale du chapitre VII de la nouvelle Constitution tunisienne de 2014.

D'autre part, le regard porté sur ces Articles est celui de l'économie politique et institutionnelle, et non pas celui d'un spécialiste en droit constitutionnel. L'objectif des observations exprimées n'est pas de porter un jugement sur une version « adéquate » des Articles constitutionnels du chapitre VII – l'adéquation à ce qui serait « bien », « correct » ou « juste » en matière de décentralisation, étant tout simplement impossible à définir de manière normative et objective. Il s'agit bien plutôt d'un questionnement pour attirer l'attention des futurs acteurs et parties à la décentralisation sur les problématiques qui surviennent autour d'un terme, d'une expression ou d'une formulation (Koller *et al.*, 2012). Il appartient aux acteurs tunisiens de répondre à ce questionnement dans la spécificité de la nation, tout en veillant à ce que les solutions proposées soient cohérentes et soutenables sur le long terme s'agissant d'un acte constitutif d'une nouvelle organisation de l'État.

Ce chapitre est divisé en deux sections. La première section mettra en regard les quatre versions des projets d'Articles relatifs à la décentralisation et la version finale retenue dans la Constitution de 2014, en soulignant les différences rédactionnelles entre chacune d'elles, et proposera une synthèse des observations en quatre catégories. La seconde section contiendra l'analyse par Article dans une démarche en économie politique et institutionnelle.

7.1. Comparaison et synthèse des quatre versions débattues par l'Assemblée nationale constituante et des dispositions constitutionnelles

De 2012 à 2014, pour les seuls Articles relatifs à la décentralisation dans le projet de nouvelle Constitution, la commission des collectivités locales l'ANC tunisienne a examiné et débattu cinq versions. La première version, rédigée hors ANC par un groupe d'experts, date d'août 2012. Elle a servi de base de travail à la commission. Les versions intermédiaires des Articles consacrés à la décentralisation datent de décembre 2012, du 22 avril 2013 et du 1^{er} juin 2013. Elles comportent des modifications importantes introduites au fur et à mesure des débats parlementaires, que nous analyserons par comparaison dans cette première section.

Notre commentaire est basé sur la traduction française. Il se pourrait donc que des observations émises ne soient pas pertinentes ou pas cruciales au sens de la version originale rédigée en langue arabe. Le lecteur tunisien corrigera, sans alors s'attarder sur la question soulevée.

Version 1 d'août 2012	Version 2 de décembre 2012	Version 3 du 22 avril 2013	Version 4 du 1 ^{er} juin 2013	Constitution du 27 janvier 2014
<i>Forum des Fédérations</i>	<i>Banque mondiale et Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) en Tunisie</i>	<i>Traduction non officielle Democracy Reporting International (DRI)</i>		<i>Numéro spécial du JORT du 20 avril 2015</i>

La lecture des Articles concernant la décentralisation dans le projet de Constitution fait apparaître quatre catégories de question, mises en évidence par la suite dans l'analyse par Article. Un seul exemple servira d'illustration dans chacune des catégories de questionnement.

- La première catégorie de questions : ce qui nous semble être des incohérences ou des contradictions rédactionnelles entre deux ou plusieurs dispositions. L'usage d'un vocabulaire différent a-t-il une justification, liée à la traduction française, par exemple, pour des raisons (inutiles) de style – ne pas se répéter ? Ou bien ne serait-ce pas simplement une question de vocabulaire, mais bien un réel glissement du sens de la phrase ?

Ainsi, dans la version 1, on a une *organisation administrative locale* (Article 1 alinéa 1) qui *exerce* un pouvoir (Art. 2 al. 2), tandis que dès la version 2, on a un *pouvoir local* (Art. 132 al. 1) qui *gère* (Art. 133 al. 2). Le croisement des termes pose problème : le pouvoir (version 2) s'exerce (version 1), tandis que l'administration (version 1) gère (version 2). La version finale ne change rien aux versions qui précèdent : le *pouvoir local* (Art. 131) *gère les intérêts locaux* (Art. 132 al. 2). D'autres différences de vocabulaire sont notées dans l'analyse par article.

- La deuxième catégorie de questions met en évidence l'utilisation de concepts ou de termes qui peuvent être sujets à discussion quant à leur portée exacte en raison de concepts et de contenus « ouverts ». La terminologie utilisée a-t-elle été précisée ; toutes les parties à la décentralisation donnent-elles la même acception aux termes et donnent-elles à ce vocabulaire les mêmes contenus ? Par exemple, dès la version 2 (Art. 132), l'expression « pouvoir local » est bien meilleure que l'organisation administrative locale de la version 1 (Art. 1). La version 2 donne la vraie dimension politique des collectivités locales, tandis que la version 1 aurait pu se comprendre sous l'angle de la déconcentration – qui exige une organisation administrative, déconcentrée au niveau local (local signifiant municipal, régional ou de niveau district), mais pas de pouvoir politique. Les versions suivantes et la Constitution reprennent le terme « pouvoir local » de la version 2.
- La troisième catégorie de questions : les dispositions envisagées doivent faire la part entre ce qui doit être écrit dans la Constitution et ce qui peut être laissé à la loi organique. Cet exercice n'est pas facile et demande souvent des arbitrages délicats. Nous avons simplement relevé quels éléments, notamment au regard de la Charte européenne de l'autonomie locale, devraient absolument être précisés dans une loi organique lorsque le projet d'Articles constitutionnels est succinct sur une thématique.

Par exemple, quelques principes sont énoncés au travers des quatre versions et ont été retenus dans le chapitre VII constitutionnel : le principe de subsidiarité (de l'Art. 4 de la version 1 à l'Art. 134 de la version de la Constitution), la justice financière (de l'Art. 8 de la version 1 à l'Art. 137 de la version de la Constitution), le contrôle de légalité (de l'Art. 11 de la version 1 à l'Art. 138 de la version de la Constitution), la justice administrative (de l'Art. 13 de la version 1 à l'Art. 142 de la version de la Constitution). À juste titre, il n'est pas judicieux d'aller plus loin dans le texte fondateur. Mais cela nécessite ensuite au niveau législatif une bonne coordination entre l'énoncé de ces principes et leur opérationnalité. Cette coordination doit inclure les questions de contenu : ainsi, l'Article 138 de la Constitution restreint le contrôle à la légalité, tandis que l'Article 137 concernant les finances renvoie à la justice financière pour le budget adopté conformément aux règles de bonne gouvernance et sous le contrôle de la justice financière. Cette dernière examine-t-elle la légalité des décisions budgétaires ou doit-elle apprécier les contenus de la bonne gouvernance ? Or, à l'Article 117 de la Constitution, on peut lire que les compétences de la Cour des comptes vont au-delà de la légalité, puisqu'elle doit retenir les principes de légalité, d'efficacité et de transparence, et qu'elle évalue les modes de gestion. Ajoutons qu'à l'Art. 130 de la Constitution, la « bonne gouvernance » est mise en relation avec la lutte contre la corruption et avec les principes de transparence, d'intégrité et de responsabilité. On a ainsi, par ricochet, toute une série de concepts additionnels qu'il faut relier.

- La quatrième catégorie de questions contient des interrogations sur la pertinence de l'option choisie, en regard aux expériences internationales analogues. Ce sont des questions de fond. Ainsi, l'Article 141 de la Constitution institue un Haut Conseil des collectivités locales qui examine les questions relatives au développement et à l'équilibre entre les Régions, mais qui doit aussi émettre son avis sur les projets de loi relatifs à la planification, au budget et aux finances locales. Or, le développement de chaque Région et l'équilibre entre les Régions ne sont pas le fait des seules Régions, mais aussi des communes en leur territoire. Autrement dit, les compétences du Haut Conseil pour statuer ou pour exprimer un avis dépassent les attributions des seules Régions, puisque les Régions elles-mêmes arbitrent les différences communales. Ne va-t-il alors s'exprimer que sur les options régionales ? Comment les autres collectivités locales, les communes, se feront-elles entendre ? Le Haut Conseil peut-il revenir sur les arbitrages d'une Région, sur des litiges ou des divergences entre les communes de la Région considérée ?

7.2. Analyse et commentaires par Article

Dans cette section, les variations des textes des Articles des versions 1 à 4 des avant-projets et la version retenue dans la Constitution de 2014 sont examinées dans leur contenu socioéconomique. Les variations sont surlignées d'une version à l'autre. Rappelons que nos observations ne sont pas des jugements de valeur sur les textes analysés. Elles visent à mettre en évidence les problèmes et questions qui devront être abordés dans la continuité de la décentralisation préexistante à la Constitution de 2014 et fondés dans le chapitre VII – Du pouvoir local de la nouvelle Constitution.

Version 1 d'août 2012	Version 2 de décembre 2012	Version 3 du 22 avril 2013	Version 4 du 1 ^{er} juin 2013	Constitution du 27 janvier 2014
	<p>PARTIE I : PRINCIPES GÉNÉRAUX Article 13 : La décentralisation est la base de l'organisation administrative régionale et locale tout en préservant la structure unitaire de l'État.</p>	<p>CHAPITRE I : PRINCIPES GÉNÉRAUX Article 9 : L'État s'engage à instituer la décentralisation et à l'appliquer sur tout le territoire national, de façon à appuyer les chances de développement et à relever le niveau de vie de tous les citoyens, sans toucher à l'unité de l'État.</p>	<p>CHAPITRE I : PRINCIPES GÉNÉRAUX Article 13 : L'État s'engage à soutenir la décentralisation et à l'adopter sur tout le territoire national dans le cadre de l'unité de l'État.</p>	<p>CHAPITRE PREMIER – DES PRINCIPES GÉNÉRAUX Article 14 : L'État s'engage à renforcer la décentralisation et à la mettre en œuvre sur l'ensemble du territoire national, dans le cadre de l'unité de l'État.</p>

[1] Cet Article est important parce qu'il figure dans les principes généraux de la Constitution et fonde le chapitre VII sur le pouvoir local. De la version 2 à la version 4, le concept de décentralisation s'affaiblit – alors même que dans toutes les versions, le premier Article du chapitre VII affirme que le pouvoir local est fondé sur la décentralisation. La référence à la décentralisation est

affirmative dans la version 2 : *la décentralisation est...* ; elle devient proactive dans la version 3, puisque l'État... *s'engage à instituer...* Dans la version 4, l'initiative ne viendrait plus de l'État, qui simplement *s'engage à soutenir...* signifiant que la décentralisation précède le soutien. Mais qui alors a pris l'initiative de la décentralisation ? Nouvelle prise en compte de première importance dans la Constitution de 2014, *l'État s'engage à renforcer...* : la décentralisation est considérée comme un fait acquis, puisque l'État ne peut renforcer que ce qui existe au préalable.

[2] Étant utilisé dans deux acceptions distinctes, le terme *État* soulève le problème de la cohérence des périmètres de référence : (i) dans *l'Etat s'engage à...* le texte se réfère au gouvernement central – on ne voit pas autrement le sens, puisque les CT ne peuvent s'encourager elles-mêmes à décentraliser ; alors que *dans le cadre de l'unité de l'État*, le terme se réfère à la nation, c'est-à-dire aux deux niveaux institutionnels, gouvernement central et CT pris ensemble.

[3] La version 3 abandonne la référence à *l'organisation administrative* des versions 1 (Article 1) et 2 (Article 13). Cet abandon est judicieux car la décentralisation n'est pas simplement une forme administrative de gouvernance, mais elle attribue des pouvoirs décisionnels effectifs aux collectivités territoriales décentralisées en matière de choix des politiques publiques, des ressources et de leur organisation. Le titre VII de la Constitution utilise bien le terme de *pouvoir local*. En ce sens, on est en présence d'une « vraie » décentralisation politique, et non pas seulement administrative.

[4] La version 3 fixe un objectif à la décentralisation : *de façon à appuyer les chances de développement et à relever le niveau de vie de tous les citoyens*, point abandonné ensuite. Cet abandon est judicieux, d'abord parce qu'il évite le mélange entre un principe général et ce qui pourrait en être un des objectifs – mais pas le seul. Ensuite parce qu'il n'y a pas d'étude, à ce jour, qui démontre de manière fondée et scientifique la corrélation qui pourrait exister entre la décentralisation et le niveau de vie des citoyens (au sens où *niveau de vie* signifie la capacité financière des citoyens prenant en compte leur ressources et l'accès aux biens et services publics et privés).

Version 1 d'août 2012	Version 2 de décembre 2012	Version 3 du 22 avril 2013	Version 4 du 1 ^{er} juin 2013	Constitution du 27 janvier 2014
Article 1 ^{er} : 1°) L'organisation administrative locale est fondée sur les principes de la décentralisation dans le cadre de l'unité de l'État.	PARTIE VII : LE POUVOIR LOCAL Article 132 : 1°) Le pouvoir local est fondé sur les principes de la décentralisation dans le cadre de l'unité de l'État.	CHAPITRE VII : LE POUVOIR LOCAL Article 123 : 1°) Le pouvoir local est fondé sur la décentralisation dans le cadre de l'unité de l'État.	CHAPITRE VII : LE POUVOIR LOCAL Article 128 : 1°) Le pouvoir local est fondé sur la décentralisation.	CHAPITRE VII : LE POUVOIR LOCAL Article 131 : 1°) Le pouvoir local est fondé sur la décentralisation.

Version 1 d'août 2012	Version 2 de décembre 2012	Version 3 du 22 avril 2013	Version 4 du 1 ^{er} juin 2013	Constitution du 27 janvier 2014
2°) La décentralisation se concrétise par des collectivités locales constituées par des communes, des Régions et des districts. Chacune d'entre elles couvre l'ensemble du territoire de la République, conformément à la division déterminée par la loi.	2°) La décentralisation est concrétisée par des collectivités locales comprenant des municipalités, des Régions et des districts qui couvrent l'ensemble du territoire de la République, conformément à une division fixée par la loi.	2°) La décentralisation est concrétisée par des collectivités locales comprenant des municipalités, des Régions et des départements qui couvrent l'ensemble du territoire de la République, conformément à une division fixée par la loi.	2°) La décentralisation est concrétisée par des collectivités locales comprenant des municipalités, des Régions et des départements dont chaque catégorie couvre l'ensemble du territoire de la République, conformément à une division fixée par la loi.	2°) La décentralisation est concrétisée par des collectivités locales comprenant des communes, des Régions et des districts. Chacune de ces catégories couvre l'ensemble du territoire de la République, conformément à un découpage déterminé par la loi.
3°) Peuvent être créées par la loi d'autres catégories de collectivité locale.	3°) D'autres catégories de collectivité locale peuvent être créées par la loi.	3°) D'autres catégories spécifiques de collectivité locale peuvent être créées par la loi.	3°) D'autres catégories spécifiques de collectivités locales peuvent être créées par la loi.	3°) Des catégories particulières de collectivité locale peuvent être créées par la loi.

[5] La version 2 se référait à des *principes de décentralisation* à l'alinéa 1, sans que soient précisés la portée et le contenu de ces principes. Les versions ultérieures abandonnent la référence aux principes. Pour autant, cela ne les fait pas disparaître, et on peut maintenir la question formulée avec la version 2. La liste des principes (non explicités ici) est-elle acceptée par les partenaires à la décentralisation ? Tirés des Articles suivants, on aurait comme principes subsidiaires (ou une terminologie qui ressemble fort à des principes) : la libre administration (Article 132 de la Constitution de 2014), le régime avec élections (Art. 133) et la démocratie participative (Art. 139), les compétences propres et la subsidiarité (Art. 134), l'autonomie financière partielle par des ressources propres (Art. 135), la solidarité, l'égalisation et la péréquation (Art. 136), la coopération et le partenariat (Art. 140). Cette liste contenant onze termes est-elle exhaustive ? Est-on d'accord sur la portée effective de chaque terme dans sa mise en œuvre future ? Comment ces termes seront-ils mis en cohérence avec les critères de décentralisation des compétences (chapitre 4), des ressources fiscales (chapitre 5) et des transferts financiers et de la péréquation (chapitre 6) ? Les contenus de ces principes ont-ils été précisés dans le débat constitutionnel, faute de quoi c'est la loi (même organique) qui devra le faire, alors même que dans ce domaine, la nécessité d'un consensus est primordiale.

[6] Il aurait mieux valu, au second alinéa, utiliser le terme générique de collectivités « territoriales », et non pas « locales » (Charte européenne de l'autonomie locale, 1996, page 10⁴¹). Le terme « collectivités locales » est généralement accepté pour les communes. Cela permet d'éviter la confusion terminologique dans l'usage

.....

41 « En puissance, les principes de l'autonomie locale énoncés dans la Charte s'appliquent à tous les niveaux ou catégories de collectivités locales de chaque État membre et aussi en réalité, mutatis mutandis, aux autorités territoriales du niveau régional ».

générique (les trois catégories désignées : municipalités, Régions et districts) et l’usage spécifique (les seules communes ou municipalités) du terme « local ».

[7] Dans la formulation de l’alinéa 2 dans toutes les versions, en spécifiant que les collectivités locales comprennent des municipalités, des Régions et des districts, on a une situation dans laquelle les trois catégories sont de même niveau hiérarchique dans l’organisation décentralisée de l’État. Est-ce bien ce qui est voulu ? On a vu dans le chapitre 4 sur la répartition des compétences que, pour certaines tâches, la coordination verticale des projets correspond *de facto* à une subordination de la commune à la Région. Si le principe de non-hiérarchie entre collectivités locales est essentiel et conforme à ce que veut la Constitution de 2014, la subordination de la municipalité à la Région pour certaines tâches – dans les lois spécifiques actuelles – serait à bannir, car contraire à cette disposition. L’expérience internationale de décentralisation montre que ce principe (de non-hiérarchie) est très difficile à respecter dans la pratique et pose problème dans la mise en œuvre de certaines politiques sectorielles qui nécessitent cohérence et coordination verticales. L’exemple des politiques du développement et de l’aménagement du territoire donné dans le chapitre 4 (voir tableau 12) est illustratif de cette difficulté.

[8] La formule *Chacune de ces catégories couvre l’ensemble du territoire* pose la question des territoires actuellement non organisés en communes. La communalisation desdits territoires que ce soit par extension des communes existantes, par création de nouvelles communes, par redécoupage territorial, devrait se faire selon des critères explicites et transparents, avec la consultation des résidents.

[9] L’alinéa 3 contient en soi une incohérence juridique. La Constitution mentionne expressément trois catégories de collectivités territoriales. Leur légitimité est donc fondée sur un texte situé au plus haut dans la hiérarchie des normes, à savoir la Constitution elle-même. Mais on pourrait avoir ensuite d’autres catégories de collectivité territoriale créées par la loi. On aboutit à une situation pour le moins ambiguë, avec deux légitimités de niveaux juridiques différents : (i) la Constitution pour les trois catégories susmentionnées, (ii) la loi pour d’autres catégories. L’ajout de la qualification *spécifiques* dans la version 4, ou *particulières* dans la Constitution ne modifie en rien cette remarque ; de plus, il faudra préciser dans la loi organique ce que cette qualification signifie.

[10] Les nouvelles « Régions » résultent-elles de la transformation des conseils régionaux et des gouvernorats en véritables CT décentralisées ? Dans ce cas, les gouvernorats devraient disparaître et leurs tâches reprises par les Régions. Est-ce cela qui est compris ? Ou bien parle-t-on de Régions « économiques » au sens de la définition européenne⁴² ? Ou bien veut-on donner aux futurs départements/

.....
42 La nomenclature d’unités territoriales statistiques (NUTS). Voir <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>, puis : Commission européenne > Eurostat > NUTS > Nomenclature des unités territoriales statistiques > Introduction.

districts ce rôle (dans ce cas, on aurait une confusion puisque la « Région économique » au sens de la nomenclature européenne des Régions serait appelée département / district en Tunisie).

[11] Le texte prévoit une architecture institutionnelle à deux niveaux et trois catégories : le centre et les collectivités locales comme niveaux ; les districts, les Régions et les communes comme catégories de CL. En plus, l'Article 140 de la Constitution sur la coopération permet de construire des situations intermédiaires : des communes qui collaborent pour une tâche dans la forme d'un groupement de services se positionnent au niveau local juridiquement, mais entre la commune et la Région dans la logique de répartition des responsabilités et des ressources. On est ici face à une situation nouvelle et complexe. Du point de vue institutionnel, l'État comprend deux niveaux, à savoir le gouvernement central et le niveau « local », comprenant lui-même trois catégories. Du point de vue fonctionnel, la pratique montre que l'on est plutôt face à une organisation de type hiérarchique, verticale, allant de la municipalité vers la Région et vers le district. Dans l'exemple des politiques de développement (voir matrice 1 et tableau 12 du chapitre 4), on a une subordination hiérarchique ou tutelle fonctionnelle : un Plan de développement régional ne se résume pas à l'addition de Plans municipaux ; des priorités et des arbitrages sont nécessaires et, dans la logique, la Région, à l'étage gouvernemental suivant, peut être l'arbitre. On a alors un décalage entre la logique institutionnelle et la logique fonctionnelle qui n'est pas facile à résoudre dans la mise en œuvre de la décentralisation – sauf à abandonner à la justice administrative la résolution de situations conflictuelles (Article 142 de la Constitution).

Version 1 d'août 2012	Version 2 de décembre 2012	Version 3 du 22 avril 2013	Version 4 du 1 ^{er} juin 2013	Constitution du 27 janvier 2014
<p>Article 2 : 1^o) Les collectivités locales sont dotées de la personnalité juridique et de l'autonomie financière et administrative.</p>	<p>Article 133 : 1^o) Les collectivités locales jouissent de la personnalité morale et de l'autonomie financière et administrative.</p>	<p>Article 124 : 1^o) Les collectivités locales jouissent de la personnalité juridique et de l'autonomie financière et administrative.</p>	<p>Article 129 : 1^o) Les collectivités locales jouissent de la personnalité juridique et de l'autonomie financière et administrative.</p>	<p>Article 132 : 1^o) Les collectivités locales sont dotées de la personnalité juridique, de l'autonomie administrative et financière.</p>
<p>2^o) Elles exercent les intérêts locaux conformément au principe de la libre administration.</p>	<p>2^o) Elles gèrent les affaires locales conformément au principe de la libre administration.</p>	<p>2^o) Elles gèrent les affaires locales conformément au principe de la libre administration.</p>	<p>2^o) Elles gèrent les affaires locales conformément au principe de la libre administration.</p>	<p>2^o) Elles gèrent les intérêts locaux conformément au principe de la libre administration.</p>

[12] Disposition usuelle mais incomplète, l'autonomie financière, dans sa définition académique usuelle, est comprise comme la part des ressources propres (impôts, taxes, redevances d'utilisation, produit du patrimoine, donc à l'exclusion de toute ressource en provenance de dotations ou de transferts de l'État) d'une collectivité territoriale dans le total de ses ressources (ressources propres + dotations globales et transferts reçus). Or, les collectivités territoriales exercent aussi un pouvoir de décision sur leurs compétences propres (Article 134 de la Constitution). Elles

ont donc également une autonomie budgétaire (exercer leurs compétences, donc gérer des dépenses qui s’inscrivent dans leur budget, d’où l’expression).

Version 1 d’août 2012	Version 2 de décembre 2012	Version 3 du 22 avril 2013	Version 4 du 1 ^{er} juin 2013	Constitution du 27 janvier 2014
Article 3 : 1°) Les collectivités locales sont administrées par des conseils élus au suffrage universel, libre, secret et direct.	Article 134 : 1°) Les collectivités locales sont dirigées par des conseils élus.	Article 125 : 1°) Les collectivités locales sont dirigées par des conseils élus.	Article 130 : 1°) Les collectivités locales sont dirigées par des conseils élus.	Article 133 : 1°) Les collectivités locales sont dirigées par des conseils élus.
	2°) Les conseils municipaux et régionaux sont élus au suffrage universel, libre, secret et direct.	2°) Les conseils municipaux et régionaux sont élus au suffrage universel, libre, secret et direct.	2°) Les conseils municipaux et régionaux sont élus au suffrage universel, libre, secret et direct, intègre et transparent.	2°) Les conseils municipaux et régionaux sont élus au suffrage universel, libre, direct, secret, honnête et transparent.
2°) Les conseils des districts sont élus par les membres des conseils locaux et régionaux.	3°) Les conseils des districts sont élus par les membres des conseils municipaux et régionaux.	3°) Les conseils départementaux sont élus par les membres des conseils municipaux et régionaux.	3°) Les conseils départementaux sont élus par les membres des conseils municipaux et régionaux.	3°) Les conseils de district sont élus par les membres des conseils municipaux et régionaux.
3°) Les collectivités locales exercent leurs fonctions par des organes délibérants et des organes exécutifs organisés par la loi.				
		4°) La loi électorale garantit la représentativité de la jeunesse dans les conseils des collectivités locales.	4°) La loi électorale garantit la représentativité de la jeunesse dans les conseils des collectivités locales.	La loi électorale garantit la représentation des jeunes au sein des conseils des collectivités locales.

[13] Les versions 2 et suivantes corrigent de manière cohérente l’expression des *collectivités locales administrées* par *dirigées*, puisque les CL disposent d’un pouvoir local (Article 131 de la Constitution).

[14] La version 4 ajoute au suffrage universel, libre, secret et direct, qu’il doit être *intègre et transparent*, la version finale de la Constitution *honnête et transparent*. Le Code électoral devra sans doute préciser le sens de ces qualificatifs.

[15] Si l’élection est directe pour les communes et les Régions, elle n’est qu’indirecte pour les conseils des districts. La formule n’a pas changé d’une version à l’autre. Quelle en est la justification ? Si les trois catégories territoriales sont toutes des *collectivités locales* (alinéa 1), au surplus de même niveau (Article 131 de la Constitution), on ne saisit pas à la lecture du projet les raisons de cette différenciation.

Rappelons ici le principe posé par l’Article 3 de la Charte européenne d’autonomie locale, largement repris dans les contextes nationaux de décentralisation, selon lequel le droit des CT de régler et de gérer une large part des affaires

publiques est exercé par des conseils ou des Assemblées composés de membres élus au suffrage direct. L'élection directe par les urnes des autorités des CT est un élément essentiel et incontournable de la décentralisation. Elle donne aux Assemblées des CT leur légitimité, ce qui leur confère aussi à la fois un pouvoir réglementaire et un pouvoir fiscal. Du point de vue de cette norme, les districts ne seraient pas des collectivités locales.

Les conseils de district étant élus par les conseillers municipaux et les conseillers régionaux, la règle « un élu, une voix » est-elle applicable – ce qui donnerait un poids prépondérant aux élus municipaux, compte tenu du nombre de communes et de Régions dans le département ? Quelle sera la règle et dans quel texte légal sera-t-elle fixée ? Les conseillers de district doivent-ils être membres des conseils locaux ou régionaux pour être éligibles : l'expression *élus par* ne dit rien. Si les conseillers communaux ou régionaux peuvent être élus au niveau du district, le cumul des fonctions est-il accepté, acceptable ?

[16] Avec la suppression de l'alinéa 3 de la version 1, la distinction entre l'Assemblée délibérante et l'organe exécutif a disparu. La question de l'exécutif (le maire, le président, les adjoints) n'est pas réglée. L'exécutif est-il composé de membres élus par les conseils en leur sein ? Perdent-ils leur qualité de membre dans l'Assemblée, ne pouvant être à la fois délibérant et exécutant ? Comment se fait la distinction entre membre du conseil (organe délibérant) et membre de l'exécutif ? Le maire (le président), ses adjoints sont-ils élus par les conseillers en leur sein ? Si oui, le cumul des deux positions est-il possible (contrôleur et contrôlé seraient alors les mêmes personnes) ? Il n'y a plus de référence à une loi organique qui organise les fonctions, alors que la distinction entre Assemblée délibérante et exécutif est essentielle. Le Code des collectivités locales ou le Code électoral devra préciser.

[17] La version 3 ajoute un quatrième alinéa sous forme de clause de réserve en faveur de la jeunesse, repris dans la version 4 et la Constitution de 2014. Il renvoie à la loi électorale pour toute précision à ce sujet. On ne peut ici que soulever quelques interrogations définitionnelles. La part réservée ne devrait-elle pas être mentionnée dans la Constitution, puisqu'elle constitue une dérogation au principe d'égalité⁴³ ? Quelle jeunesse, définie par classe d'âges ? Quelle proportion est réservée à ce groupe ? Cette réserve vaut-elle pour l'Assemblée délibérante, pour l'exécutif, pour les deux ? Les conseils de district sont-ils soumis à la même clause de réserve ?

.....

43 À notre connaissance, seule l'Inde contient une clause de réserve dans la composition des autorités exécutives des collectivités locales (*Panchayats*), concernant (i) *the Scheduled Castes* (les castes répertoriées), et (ii) *the Scheduled Tribes* (les tribus répertoriées) – ces parts réservées le sont en proportion de ces deux types de groupe à la population totale, avec au moins un tiers réservé aux femmes (Article 243D de la Constitution nationale indienne, version du 1^{er} décembre 2007). Les clauses de réserve ont été jugées suffisamment importantes et restrictives du principe d'égalité pour qu'elles figurent en détail dans la Constitution indienne.

Version 1 d'août 2012	Version 2 de décembre 2012	Version 3 du 22 avril 2013	Version 4 du 1 ^{er} juin 2013	Constitution du 27 janvier 2014
<p>Article 4 : 1°) Les collectivités locales bénéficient des compétences propres, des compétences partagées avec l'État et des compétences qui leur sont transférées par ce dernier.</p>	<p>Article 135 : 1°) Les collectivités locales ont des compétences propres, des compétences qu'elles exercent conjointement avec l'État et des compétences qui leur sont transférées par l'État.</p>	<p>Article 126 : 1°) Les collectivités locales ont des compétences propres, des compétences qu'elles exercent conjointement avec l'autorité centrale et des compétences qui leur sont transférées par elle.</p>	<p>Article 131 : 1°) Les collectivités locales ont des compétences propres, des compétences qu'elles exercent conjointement avec l'autorité centrale et des compétences qui leur sont transférées par elle.</p>	<p>Article 134 : 1°) Les collectivités locales disposent de compétences propres, de compétences partagées avec l'autorité centrale et de compétences déléguées par cette dernière.</p>
<p>2°) Les compétences partagées et des compétences transférées sont réparties sur la base du principe de subsidiarité et selon la technique des blocs de compétences.</p>	<p>2°) Les compétences conjointes et les compétences transférées sont réparties sur la base du principe de subsidiarité.</p>	<p>2°) Les compétences conjointes et les compétences transférées sont réparties sur la base du principe de subsidiarité.</p>	<p>2°) Les compétences conjointes et les compétences transférées sont réparties sur la base du principe de subsidiarité.</p>	<p>2°) Les compétences partagées et les compétences déléguées sont réparties conformément au principe de subsidiarité.</p>
<p>Article 5 : 3°) Les collectivités locales disposent d'un pouvoir réglementaire dans l'exercice de leurs compétences.</p>	<p>3°) Les collectivités locales disposent d'un pouvoir réglementaire dans le domaine de leurs compétences.</p>	<p>3°) Les collectivités locales disposent d'un pouvoir réglementaire dans le domaine de leurs compétences.</p>	<p>3°) Les collectivités locales disposent du pouvoir réglementaire dans le domaine de leurs compétences, ses décisions réglementaires sont publiées au Journal officiel des collectivités locales.</p>	<p>3°) Les collectivités locales disposent d'un pouvoir réglementaire dans l'exercice de leurs compétences ; leurs actes réglementaires sont publiés dans le Journal officiel des collectivités locales.</p>

[18] Cet Article inscrit à l'alinéa 1 la dévolution en faveur des CT (compétences propres), la délégation (compétences transférées) et des compétences exercées conjointement – *partagées* dans la Constitution – avec *l'autorité centrale*. Cette dernière leur transfère des compétences – leur *délègue* selon la Constitution. Quel sens donner à ce terme, qui remplace « État » de la version 2 ? On peut comprendre l'abandon du mot « État » pris au sens générique pour signifier le secteur public comprenant le gouvernement central et les collectivités locales. Mais on n'a pas trouvé dans les autres Articles du projet de Constitution la référence à une « autorité centrale ». On a l'État au sens générique (Article 14 de la Constitution), mais avec déjà un double sens (voir *supra* notre remarque [2]). En outre, dans les divers articles de la Constitution, l'« État » est à la fois le pouvoir législatif (Article 50 de la Constitution), le gouvernement et le pouvoir exécutif (Article 70), la Présidence (Article 72 *ss*), le gouvernement (Art. 99 *ss*), les instances constitutionnelles (Art. 125 *ss*). Si l'on accepte le principe qu'aucune compétence ne peut être transférée (Art. 1313 alinéa 1, version 4) ou déléguée (Art. 134 de la Constitution) aux CT sans une base légale, il faut un acte de l'Assemblée des représentants du peuple (Art. 65 de la Constitution). Cela vaut aussi, par cohérence, pour le transfert des ressources financières (voir *infra* Art. 135 de la Constitution).

[19] *Les CL disposent de compétences propres* (Art. 134 alinéa 1 de la Constitution). Qui en décide ? Les compétences qui ne seraient ni partagées ni déléguées appartiennent-elles « par défaut », c'est-à-dire en l'absence d'une inscription dans une loi, aux CL ? La référence à la subsidiarité à l'alinéa 2 vaut pour les compétences partagées et déléguées. Que peut-on en dire ? L'autorité centrale ne peut partager ou déléguer que si elle est détentrice en premier lieu de la compétence – ce qui signifierait à l'inverse que « par défaut », les compétences appartiendraient au centre ?

La référence au principe de subsidiarité est très particulière : dans son concept générique, ce principe s'adresse aux compétences dévolues. La subsidiarité signifie, au sens propre, que toutes les compétences non juridiquement attribuées à l'État central appartiennent *de facto* aux collectivités territoriales à l'échelon le plus bas, donc aux communes. En d'autres termes, pour enlever aux communes une compétence qui leur appartient originellement, et attribuer cette compétence à la Région, au District, ou finalement à l'État central, il faudrait une loi, décidée au niveau central, après consultation des CT.

Selon la Charte européenne de l'autonomie locale, l'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber de préférence aux autorités les plus proches des citoyens. L'attribution d'une responsabilité à une autre autorité doit tenir compte de l'ampleur et de la nature de la tâche et des exigences d'efficacité et d'économie. Ce principe a été affirmé à plusieurs occasions dans le contexte du Conseil de l'Europe, et notamment dans les conclusions de la Conférence des ministres européens responsables des collectivités locales tenue à Lisbonne en 1977. Ce principe implique que, sauf si l'ampleur ou la nature de la tâche est telle qu'elle exige d'être remplie dans une entité territoriale plus vaste, et en l'absence de considérations impératives d'efficacité ou d'économie, les tâches doivent normalement être confiées à l'échelon le plus local des collectivités territoriales.

Enfin, le paragraphe 3 de l'Article 5 du Traité sur l'Union européenne (TUE) précise « *qu'en vertu du principe de subsidiarité, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union* ». On est, là aussi, dans une logique d'intervention de bas en haut, du niveau local au niveau supranational selon un critère non pas de financement ou de capacité administrative, mais relevant de la nature même de la fonction de production de la politique publique concernée.

[20] En plus des compétences propres et des compétences transférées, il y a celles qui sont *exercées conjointement avec l'État* ou l'autorité centrale (versions 2, 3 et 4), et qui sont *partagées* dans la version 1 et la Constitution. Cette dernière

expression est judicieuse, car elle sous-entend qu’une compétence exercée à la fois par l’État et les CL peut être désagrégée, chaque échelon gouvernemental exerçant alors sa pleine capacité sur la partie qui lui est attribuée (voir sur ce point la section 4.2, ainsi que le tableau 11 et la matrice 3 du chapitre 4).

Le partage des compétences pose problème, non pas en tant que proposition énoncée, mais dans son application. Si une compétence est partagée entre l’État central et les collectivités territoriales, la loi d’application pour cette tâche doit préciser de manière claire quel aspect de cette tâche entre dans la compétence de quel niveau de gouvernement. En d’autres termes, une tâche partagée n’est pas une responsabilité globale de deux ou plusieurs niveaux de gouvernement sur cette tâche ; mais cette dernière doit être désagrégée et ses éléments constitutifs attribués de manière exclusive à un niveau de gouvernement. La tâche est partagée en ce sens qu’elle doit être réalisée ensemble, mais chaque niveau de gouvernement doit savoir quelle est sa part de la tâche à accomplir et, en conséquence, quelle est sa responsabilité. Faute de désagrégation et de précision sur les attributions partielles exclusives, le risque ici est grand que chaque niveau de gouvernement soit se repose sur la responsabilité de l’autre et ne fait rien, soit accapare la totalité de la tâche, sous prétexte que les rôles de chacun ne sont pas définis précisément. L’enseignement primaire obligatoire offre un bel exemple appliqué des difficultés liées à la question des compétences partagées (Dafflon et Madiès, 2011, pp. 40-41).

[21] Autre changement à l’Article 134 de la Constitution, les compétences ne sont plus transférées, mais déléguées. On aurait alors, de manière explicite, des compétences propres – qui correspondent aux compétences « dévolues » en économie politique de la décentralisation, ainsi que des compétences déléguées et partagées.

[22] Comme on l’a écrit dans le chapitre 1 (voir section 1.2), le principe de subsidiarité est une disposition cadre selon laquelle la répartition des compétences va de bas en haut, mais ce principe n’a pas de contenu opérationnel. Il faut donc l’interpréter avec d’autres critères (Dafflon et Madiès, 2008, pp. 40-42).

[23] Inscrire le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales dans la Constitution est judicieux : cela explicite le fait que les collectivités territoriales ne se limitent pas à dépenser et encaisser des ressources, mais doivent piloter des politiques publiques. On constate simplement une limitation de ce pouvoir réglementaire dans la version constitutionnelle, puisqu’il intervient *dans l’exercice de leurs compétences*, alors que les quatre versions précédentes mentionnaient *le domaine de leurs compétences*, ce qui est plus large puisque cela inclut en amont le *design* de la compétence, son contenu et non pas seulement son exercice.

[24] L’ajout dans la version 4 et la Constitution d’une obligation de publication des décisions réglementaires des CT est judicieux, puisqu’elle assure la

transparence et, par voie de conséquence, évite la discrimination et l'arbitraire, et par ailleurs améliore la gouvernance et la redevabilité locales.

Cela étant, comme les compétences sont propres, transférées et conjointes, selon l'Article précédent, est-ce que le pouvoir réglementaire s'étend à ces trois catégories ? Si une tâche est déléguée, elle contient normalement des prescriptions de normes, de standards, d'accès ou de quantités à respecter par la collectivité territoriale qui reçoit la délégation de fournir et de produire cette tâche. Le pouvoir discrétionnaire de réglementer ne devrait concerner alors que la part de la tâche exercée au-delà de la norme (si la collectivité territoriale veut faire plus ou mieux que la norme). On voit mal comment une collectivité territoriale peut exercer réellement un pouvoir réglementaire pour la partie déléguée d'une tâche qu'elle doit fournir.

Version 1 d'août 2012	Version 2 de décembre 2012	Version 3 du 22 avril 2013	Version 4 du 1 ^{er} juin 2013	Constitution du 27 janvier 2014
<p>Article 6 : 1°) Les collectivités locales bénéficient des ressources propres et des ressources transférées par l'État. <i>La loi détermine le régime financier des collectivités locales et les sources de leur financement.</i></p>	<p>Article 136 : 1°) Les collectivités locales disposent de ressources propres et de ressources qui leur sont transférées par l'État. 2°) <i>Le régime financier des collectivités locales et leurs sources de financement sont déterminés par la loi.</i></p>	<p>Article 127 : 1°) Les collectivités locales disposent de ressources propres et de ressources qui leur sont transférées par l'autorité centrale.</p>	<p>Article 132 : 1°) Les collectivités locales disposent de ressources propres et de ressources qui leur sont transférées par l'autorité centrale. Ces ressources doivent être en adéquation avec les prérogatives qui leur sont attribuées par la loi.</p>	<p>Article 135 : 1°) Les collectivités locales disposent de ressources propres et de ressources déléguées par l'autorité centrale. Ces ressources doivent correspondre aux attributions qui leur sont dévolues par la loi.</p>
<p>2°) Toute création ou tout transfert de compétence de l'État aux collectivités locales doit s'accompagner du transfert des ressources convenables.</p>	<p>3°) Toute compétence nouvellement créée ou transférée de l'État aux collectivités locales est accompagnée d'un transfert de ressources adéquates.</p>	<p>2°) Toute création ou tout transfert de compétences de l'autorité centrale aux collectivités locales doit s'accompagner d'un transfert de ressources correspondantes.</p>	<p>2°) Toute création ou tout transfert de compétences de l'autorité centrale aux collectivités locales doit s'accompagner d'un transfert des ressources correspondantes.</p>	<p>2°) Toute création ou délégation de compétences de l'autorité centrale au profit des collectivités locales est accompagnée de l'attribution de ressources appropriées.</p>
		<p>3°) <i>Le régime financier des collectivités locales est fixé par la loi.</i></p>	<p>3°) Le régime financier des collectivités locales est fixé par la loi.</p>	<p>3°) Le régime financier des collectivités locales est fixé par la loi.</p>

[25] Le premier alinéa est une « disposition tiroir » ne faisant que constater deux sources de revenus pour les CT, à savoir propres et transférées. Cela ne dit rien de l'autonomie financière annoncée à l'Article 132 de la Constitution. Quels seront son contenu et son importance (voir le chapitre 3, section 3.2) ? La version 4 ajoute le critère d'adéquation entre prérogatives et ressources. Mais le terme *prérogatives* est nouveau et ne dit rien de précis. Quelles compétences comprend-t-il : les compétences propres (dévolues), déléguées, partagées, les trois ou les

deux dernières ? Quelles compétences sont financées par les ressources propres, et lesquelles par des transferts (voir le chapitre 3 – section 3.2 et le chapitre 6 – section 6.1.2) ? Deux commentaires peuvent être ajoutés. Premièrement, les collectivités doivent disposer de ressources propres « exclusives de toute dotation globale et de tout transfert reçus », parce que seules les ressources propres (et même pas la dotation globale de fonctionnement) garantissent à la marge leur autonomie financière. Deuxièmement, il faut se poser la question de savoir si les CT auront la possibilité d’ajuster leurs ressources propres de façon à financer dans les domaines de compétences dévolues (*a minima*, voire de compétences partagées) les biens et services locaux qu’elles décident.

[26] L’adjectif *convenables* utilisé dans la version 1 devient *adéquates* dans la version 2, puis *correspondantes* dans les versions 3 et 4 et *appropriées* dans la Constitution. Quel sens donner à l’évolution des termes (ou est-ce le simple fait de la traduction) ? Dans les deux premières versions, les qualifications de convenables ou adéquates nécessitaient d’en définir les planchers : quels sont les *minima* financiers convenables ou adéquats ? Dans les versions 3 et 4, on a une règle de mesure qui est précise : les ressources (propres ou transférées) doivent correspondre aux compétences dévolues ou transférées. Est-ce bien le sens que l’on a voulu donner, et par rapport à quelle collectivité locale de référence ? Les besoins et les coûts de production des services locaux n’étant pas les mêmes et les bases d’impôt connaissant de fortes différences selon les activités économiques, les états financiers et budgétaires des CT présentent de fortes disparités : les ressources *correspondantes* seront-elles mesurées pour chaque collectivité, ou bien pour une collectivité de référence et, dans ce cas, laquelle (moyenne, médiane) ? Une collectivité peut-elle, sur cette base constitutionnelle, exiger que la différence totale entre les dépenses dues à l’exercice de ses compétences (dévolues et délégués) et ses ressources soit compensée : dans la version 3, la forme verbale « *est accompagnée d’un transfert de ressources adéquates* » devient « *doit s’accompagner d’un transfert de ressources correspondantes* » (nous soulignons), autrement dit une forme bien plus contraignante ! La version de la Constitution abandonne cette forme contraignante : le *doit s’accompagner* devient *est accompagnée*, et les ressources transférées passent de *correspondantes* à *appropriées*, ce qui est moins exigeant.

Rappelons que la règle fondamentale du budget décentralisé (chapitre 3) est que les ressources mises à la disposition des CT par des transferts financiers doivent être en adéquation avec les seules compétences déléguées – pas les compétences dévolues. En outre, la règle devrait avoir une portée inter temporelle, puisqu’il ne s’agit pas de transférer des ressources correspondantes au moment du transfert de compétences, mais également d’assurer le respect de cette correspondance dans le temps. Le terme adéquat est « concomitant », c’est-à-dire des ressources à hauteur des coûts de production des compétences déléguées – et seulement déléguées, et sur la durée.

Version 1 d'août 2012	Version 2 de décembre 2012	Version 3 du 22 avril 2013	Version 4 du 1 ^{er} juin 2013	Constitution du 27 janvier 2014
<p>Article 7 : 1°) En tant que consécration du principe de solidarité <i>entre les Régions et pour réduire les disparités économiques et sociales et parvenir au développement équilibré et durable</i>, il appartient à l'État de fournir des ressources supplémentaires pour intervenir au profit des collectivités locales, selon les modalités de régulation, de réajustement et de commodité (dispositifs de péréquation).</p>	<p>Article 137 : 1°) En application du principe de solidarité, l'État se charge de fournir des ressources complémentaires pour intervenir au profit des collectivités locales suivant les modalités de la régulation et de l'adéquation.</p>	<p>Article 128 : 1°) L'autorité centrale se charge de fournir des ressources complémentaires pour intervenir au profit des collectivités locales en application du principe de solidarité et suivant les modalités de la régulation et de l'adéquation.</p>	<p>Article 133 : 1°) L'autorité centrale se charge de fournir des ressources complémentaires pour intervenir au profit des collectivités locales, en application du principe de solidarité et suivant les modalités de la régulation et de l'adéquation.</p>	<p>Article 136 : L'autorité centrale se charge de mettre des ressources supplémentaires à la disposition des collectivités locales, en application du principe de solidarité et suivant le mécanisme de l'égalisation et de la péréquation.</p>
<p>2°) L'État s'efforce d'atteindre la parité entre les ressources et les charges locales.</p>	<p>2°) L'État œuvre pour atteindre un équilibre entre les ressources et les charges locales.</p>	<p>2°) L'autorité centrale œuvre à atteindre un équilibre entre les ressources et les charges locales.</p>	<p>2°) L'autorité centrale œuvre à atteindre un équilibre entre les ressources et les charges locales.</p>	<p>2°) L'autorité centrale œuvre en vue d'atteindre l'équilibre entre les revenus et les charges locales.</p>
				<p>3°) Une part des revenus provenant de l'exploitation des ressources naturelles peut être consacrée, à l'échelle nationale, en vue de la promotion du développement régional.</p>

[27] Les formulations successives de cet Article constitutionnel changent de manière significative et mettent en évidence toute la problématique consistant à garantir aux CT des ressources non seulement suffisantes (ce qui est fixé à l'Article précédent), mais aussi équilibrées (voir l'alinéa 2). La difficulté première est la perception de ce que devra être cet équilibre. On a donc quatre interrogations : combien, quel équilibre, comment, qui paie ?

Combien en plus ? Dans la version 1 et la Constitution, ce sont des ressources *supplémentaires* à celles qui seraient attribuées en vertu de l'Article précédent. Dans les autres versions, elles sont *complémentaires*. Comme on l'a mentionné dans le chapitre 6 (voir section 6.1.2, schéma 17), les budgets des CT peuvent présenter un double déséquilibre : premièrement, entre ressources attribuées et dépenses résultant des compétences (dévolues, déléguées, partagées ?) pour l'ensemble des CT à l'échelon régional ou communal ; deuxièmement, entre collectivités de même niveau parce que leur potentiel fiscal peut enregistrer de fortes disparités en raison de leur situation économique et de leur

positionnement dans l'espace national, et parce que des différences de charges naissent des disparités dans les besoins ou les coûts de production d'un certain nombre de fonctions dont l'État estime qu'elles devraient être accessibles sur tout le territoire national sans différence au moins à la norme. Les enjeux sont ici ceux de la péréquation des ressources et de la péréquation des besoins / coûts de production des services publics locaux.

[28] Quel équilibre ? La version 1 mentionne la *parité entre ressources et charges locales*. Cette formulation n'est pas anodine : même abandonnée dans les versions suivantes, il est utile de s'y arrêter un instant parce qu'elle pose aussi indirectement la question de l'équilibre exprimé dans les versions suivantes. Pourquoi la parité ? Et quelle parité ? Parité veut dire « pareil à... » à quoi, la médiane, la moyenne des potentiels fiscaux des CT (pour la péréquation des ressources), ou bien « pareil... » au potentiel de la collectivité territoriale la mieux lotie ? Or, dans la mesure où la péréquation est uniquement verticale (l'État / l'autorité centrale œuvre à... / en vue de...), les CT peuvent réclamer la parité en comparaison avec la plus aisée d'entre elles. Cette définition constitutionnelle ne l'interdit pas... Est-ce bien cela ? Et si l'objectif est la moyenne, quel pourrait être la conséquence incitative sur les CT ? Si une collectivité sait que la péréquation lui donnera toujours, par acte constitutionnel, l'équivalent de la moyenne nationale, pourquoi ferait-elle alors un effort, la différence étant automatiquement comblée ? On a donc à craindre un effet de dés-incitation et de paresse fiscale. De la même manière pour les tâches : pourquoi rationaliser la production d'un service public local, si la différence de coût est comblée par la péréquation ? Enfin, si par « parité », on sous-entend « égalité », alors pourquoi décentraliser ; une déconcentration bien pensée et bien appliquée aboutissant au même but ? S'il y a décentralisation, c'est pour que les préférences locales s'expriment. Si les préférences locales s'expriment, cela donnera des décisions différentes en matière de dépenses et de recettes, donc forcément des différences de résultats dans les finances publiques des collectivités. Or, la péréquation devrait combler en partie des disparités, pas des différences.

[29] Ensuite, les versions 2 à 4 attribuent chacune à l'État l'autorité centrale pour œuvrer en vue d'atteindre *un* équilibre ; dans l'Article constitutionnel retenu, il s'agit de *l'équilibre*. La première rédaction laisse ouverte la question de ce que peut être cet équilibre. L'Article 136 de la Constitution exige de définir ailleurs ce qu'est *l'équilibre*, une obligation qui n'est pas sans difficulté comme l'a montré le chapitre 3 (voir section 3.5).

Quel sens donner à l'alinéa 2 qui attribue à l'autorité centrale la charge d'œuvrer pour atteindre l'équilibre (un équilibre) entre les revenus et les charges locales ? Trois niveaux d'interprétation sont possibles :

- (i) faire en sorte que la répartition des compétences et celle des ressources soient équilibrées (mais cela est déjà inclus dans l'Article 135) : aux tâches déléguées correspondraient des transferts financiers concomitants, aux

tâches dévolues doit correspondre l'attribution de ressources fiscales propres. C'est le sens premier du budget décentralisé (voir chapitre 3) ;

- (ii) ajuster ressources et charges par le biais de la péréquation. Les Articles 134 et 135 de la Constitution pouvant être compris comme la bonne répartition des compétences et des ressources financières par délégation et dévolution, seules les différences de situation en termes de bases d'impôt ou de coûts des services publics locaux justifieraient des transferts additionnels de type péréquatif. Mais on a ici la référence à la solidarité et à la péréquation dans l'alinéa 1 qui est suffisante ;
- (iii) enfin, cet alinéa pourrait-il être interprété comme une possibilité de « *bail out* », c'est-à-dire d'intervention de dernier recours pour combler des déficits des budgets et des comptes des CT? En effet, si l'on se réfère aux concepts du budget décentralisé (chapitre 3), une bonne répartition des compétences et des ressources serait couverte par les Articles 134 et 135, et la péréquation par l'Article 136 alinéa 1. Donc l'Article 136 alinéa 2 semble avoir un autre sens : deux cas de figure restent, à savoir les effets de débordement entre entités territoriales et les déficits chroniques. Les effets de débordement devraient être réglés par des transferts horizontaux entre les CT ; ce n'est donc pas à l'État d'intervenir. Restent les déficits chroniques : on est bien dans la configuration du « *bail out* ». Or, prévoir un « *bail out* » (renflouage financier) pose de gros problèmes de responsabilité budgétaire, de bonne gouvernance et de comportements stratégiques des CT.

[30] Les versions 2 et suivantes maintiennent le principe de la solidarité, mais abandonnent la référence objective *aux disparités économiques et sociales, ainsi qu'au développement équilibré et durable*. On peut en déduire que l'on aura ici une solidarité recentrée sur les seules finances publiques. C'est une simplification bienvenue.

[31] Qui paie ? Tel que formulé, le premier alinéa met à la seule charge de l'autorité centrale la solidarité, c'est-à-dire la péréquation verticale. Cependant, la solidarité implique aussi une démarche financière allant des CT les plus aisées vers les CT les plus pauvres (par exemple, en termes de bases d'impôts pour la péréquation des ressources) : c'est la péréquation horizontale. Ici, la rédaction de cet Article restreint la péréquation à sa dimension verticale. Est-ce voulu ?

Le deuxième alinéa est plus nuancé, *puisque l'autorité centrale œuvre en vue d'atteindre l'équilibre* – ce qui signifie qu'elle est à la manœuvre pour atteindre cet objectif, mais ne doit pas nécessairement « passer à la caisse » si les options (i) et (ii) du commentaire [29] sont retenues.

[32] Les expressions modalités de régulation, de réajustement et de commodité dans la version 1 (alinéa 2), de régulation et d'adéquation dans les versions 2 à 4 ont été abandonnées : une suppression ainsi bienvenue qui évite d'avoir à définir des termes sans réel contenu en finances publiques locales.

[33] Le nouvel alinéa 3 de l’Article 136 de la Constitution donne un fondement à l’exigence, souvent conflictuelle, des collectivités sur le territoire desquelles se trouvent des ressources naturelles, pour leur attribuer une partie des revenus provenant desdites ressources (Brosio, 2015). Mais beaucoup d’inconnues restent ouvertes. Cette disposition permet, mais ne garantit pas *une part des revenus* en retour, puisque cette part *peut être consacrée*... Et ce retour n’est pas attribué à la CT où se trouvent les ressources naturelles : il sert l’objectif du *développement régional*. En outre, rien ne dit dans cette formulation générale que cet objectif sera fixé Région par Région selon leurs ressources naturelles propres. On peut même en douter, puisque cette disposition s’applique à *l’échelle nationale* – ce qui peut tout aussi bien dire que l’autorité centrale est seule détentrice de cette compétence pour en fixer les objectifs et les modalités.

Version 1 d’août 2012	Version 2 de décembre 2012	Version 3 du 22 avril 2013	Version 4 du 1 ^{er} juin 2013	Constitution du 27 janvier 2014
Article 8 : Les collectivités locales gèrent librement leurs ressources conformément aux règles de la bonne gouvernance et sous le contrôle de la justice financière.	Article 138 : Les collectivités locales gèrent librement leurs ressources selon les règles de la bonne gouvernance et sous le contrôle de la justice financière.	Article 129 : Les collectivités locales gèrent librement leurs ressources, dans le cadre du budget qui leur est alloué, selon les règles de la bonne gouvernance et sous le contrôle de la justice financière.	Article 134 : Les collectivités locales gèrent librement leurs ressources, dans le cadre du budget qui leur est alloué, selon les règles de la bonne gouvernance et sous le contrôle de la justice financière.	Article 137 : Les collectivités locales gèrent librement leurs ressources dans le cadre du budget adopté, conformément aux règles de la bonne gouvernance et sous le contrôle de la justice financière.

[34] Les versions 3 et 4 ajoutent une précision conflictuelle, parce que contradictoire avec l’alinéa 2 de l’Article 127 (version 3) et l’Article 132 (version 4). De ces articles, il découle qu’une loi fixe le régime financier des CT (alinéa 3), ce qui devrait se faire à hauteur correspondante aux compétences (alinéa 2). Ces articles donnent ainsi la base structurelle nécessaire pour attribuer légalement aux CT des ressources suffisantes (cf. Article 128 de la version 3 et Article 133 de la version 4). Or, que disent les Articles 129 et 134 ? Que leur gestion doit se faire *dans le cadre du budget qui leur est alloué* (probablement et sous-entendu : par « l’autorité centrale »). Comme les budgets suivent des procédures annuelles, cela signifie que les budgets alloués pourraient ne pas être suffisants. De deux choses l’une : (i) ou bien les CT ont droit à des ressources propres et des transferts financiers, inscrits dans la loi de manière pérenne, et les budgets doivent en tirer les conséquences et inscrire les montants qui résultent de ces droits (ce qui découle des Articles 127 et 128 version 3 ou des Articles 132 et 133 version 4) ; (ii) ou bien ce sont les dotations budgétaires annuelles qui prévalent (ce qu’indiquent les Articles 129 et 134). N’est-il pas contradictoire de prévoir des droits à des ressources légalement inscrits, mais en même temps des ressources allouées pour des montants

variables selon les budgets annuels? Si, en revanche, l'interprétation est que les budgets alloués annuellement doivent correspondre exactement et toujours aux droits aux ressources prévus constitutionnellement dans les Articles précédents, l'ajout de l'Article 129 (version 3) ou de l'Article 134 (version 4) est inutile.

La version 3 de l'Article 137 remet le dispositif dans les compétences des Assemblées délibérantes des collectivités, puisque la gestion des ressources *se fait dans le cadre du budget adopté*.

[35] Toutes les versions mentionnent *la bonne gouvernance financière*. Le contenu de cette expression est implicitement défini par la liste des critères du décret 2014-3505 du 30 septembre 2014, fixant les conditions d'attribution des prêts et d'octroi des subventions par la CPSCL, relatives à la subvention globale d'équipement. Mais dans l'application, se posera l'exigence de cohérence entre le texte constitutionnel, les critères de la Cour des comptes et ceux du décret susvisé dont l'application dépend du ministre de l'Intérieur (en l'occurrence aujourd'hui, celui des Affaires locales) et du ministre de l'Économie et des Finances.

[36] Le rôle et les fonctions de la justice financière sont précisés à l'Article 117 de la Constitution : « *La justice financière est composée de la Cour des comptes et de ses différents organes. La Cour des comptes est compétente pour contrôler la bonne gestion des deniers publics conformément aux principes de légalité, d'efficacité et de transparence. Elle juge la comptabilité des comptables publics. Elle évalue les modes de gestion et sanctionne les fautes y afférentes. Elle assiste le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de règlement du budget* ». On notera simplement ici que le contrôle qui touche aussi à *l'efficacité* et qui *évalue les modes de gestion*, va au-delà de ce qui prévaut à l'Article 138 de la Constitution examiné ci-après, qui ne mentionne que la *légalité* des actes des CT.

Par ailleurs, la justice financière aura-t-elle un rôle de contrôle et de vérification des finances des CT, ou bien sera-t-elle une instance de recours et de sanction? La question se posera afin de déterminer, dans la loi organique des CT, s'il faut également des réviseurs ou une commission financière interne à la collectivité, ou si les CT devront recourir à l'externe à des experts comptables indépendants reconnus par l'État, ou directement à la Cour des comptes?

Version 1 d'août 2012	Version 2 de décembre 2012	Version 3 du 22 avril 2013	Version 4 du 1 ^{er} juin 2013	Constitution du 27 janvier 2014
Article 11 : En ce qui concerne la légalité de leurs actes, les collectivités locales sont soumises au contrôle de tutelle <i>a posteriori</i> et au contrôle <i>juridictionnel</i> .	Article 139 : Les collectivités locales sont soumises, pour ce qui est de la légalité de leurs actes, à un contrôle de tutelle <i>a posteriori</i> et à un contrôle <i>juridictionnel</i> .	Article 130 : Les collectivités locales sont soumises, pour ce qui est de la légalité de leurs actes, à un contrôle <i>a posteriori</i> .	Article 135 : Les collectivités locales sont soumises, pour ce qui est de la légalité de leurs actes, à un contrôle <i>a posteriori</i> .	Article 138 : Les collectivités locales sont soumises au contrôle <i>a posteriori</i> en ce qui concerne la légalité de leurs actes.

[37] Le contrôle *a posteriori* de la légalité des actes des CT est une disposition « classique » minimale de la décentralisation. Le contrôle juridictionnel prévu dans les versions 1 et 2 a été abandonné. Il est couvert, mais en cas de litige seulement, par l’Article 142 de la Constitution (voir ci-après). La portée exacte du contrôle doit être précisée dans la loi organique. La liste actuelle est complexe et trop longue (voir chapitre 2 – section 2.4 et tableau 5). On notera que, contrairement à ce qui est prescrit ici, la tutelle actuelle s’exerce en partie *a priori* (voir Article 42 de la LCo 2006-48).

La règle de postériorité pourrait être problématique, par exemple pour les emprunts des CT et leur endettement. Normalement, l’emprunt est acceptable seulement pour les dépenses d’investissement, sous réserve de la capacité de payer les intérêts et d’amortir (amortissement « économique » correspondant à la durée de vie du projet – voir section 3.5). Dans cette situation, un contrôle *a posteriori* pourrait survenir trop tard. Le cas échéant, en s’appuyant sur l’article 137 précédent de la Constitution, la loi organique sur les finances et les budgets locaux devrait contenir des dispositions précises en matière de régulation des emprunts.

Version 1 d’août 2012	Version 2 de décembre 2012	Version 3 du 22 avril 2013	Version 4 du 1 ^{er} juin 2013	Constitution du 27 janvier 2014
<p>Article 9 : Les collectivités locales adoptent les mécanismes de dialogue, de concertation et de partenariat destinés à favoriser une plus large participation des citoyens et de la société civile dans l’élaboration des programmes de développement et d’aménagement du territoire, le suivi de leur exécution et leur évaluation dans les conditions prévues par la loi.</p>	<p>Article 140 : Les collectivités locales recourent aux instruments de la démocratie participative, afin d’assurer la plus large participation des citoyens et de la société civile dans l’élaboration des programmes de développement et d’aménagement territorial, dans le suivi de leur mise en œuvre et dans leur évaluation, et ce conformément à la loi.</p>	<p>Article 131 : Les collectivités locales adoptent les instruments de la démocratie participative et les principes de la gouvernance ouverte, afin d’assurer la plus large participation des citoyens et de la société civile, et ce conformément à la loi.</p>	<p>Article 136 : Les collectivités locales adoptent les instruments de la démocratie participative et les principes de la gouvernance ouverte, afin d’assurer la plus large participation des citoyens et de la société civile dans la préparation de projets de développement et d’aménagement du territoire, et le suivi de leur exécution, et ce conformément à ce qui est prévu par la loi.</p>	<p>Article 139 : Les collectivités locales adoptent les mécanismes de la démocratie participative et les principes de la gouvernance ouverte, afin de garantir une plus large participation des citoyens et de la société civile à l’élaboration des projets de développement et d’aménagement du territoire, et le suivi de leur exécution, conformément à la loi.</p>

[38] Cet Article formulait trois points dans sa version 1, avec des variations dans les versions successives : il énonce la démocratie participative, les mécanismes de participation et le suivi ? La version 2 (Article 140) abandonnait l’énumération de mécanismes participatifs comme *le dialogue, la concertation et le partenariat*, pour utiliser la formule plus générale de *démocratie participative*. La version 3 (Article 131) reprenait cette formulation et y ajoutait *les principes de la gouvernance ouverte*. Encore faudra-t-il définir quelque part dans une loi, dans l’espace

sociopolitique tunisien, quelles sont la définition, l'étendue et les modalités de cette démocratie participative, et ce que contiennent *les principes de la gouvernance ouverte*.

[39] Dans toutes les versions, participent à la démocratie et à la gouvernance ouverte *les citoyens et la société civile*. Il n'est pas fait mention de cercles plus larges que les citoyens, tels les résidents ou les utilisateurs d'un service public. Reste également à délimiter dans une loi d'application (Code des collectivités locales ou Code électoral) qui appartient à la *société civile*, un terme tiroir plus ou moins extensif.

[40] Les versions 1 et 2 circonscrivaient l'étendue de la participation en mentionnant les domaines concernés ; la version 3 consacre la participation mais sans précision, tout en supprimant les étapes d'exécution et d'évaluation. La version 4 définit à nouveau le périmètre d'exercice de la démocratie participative dans les limites des projets et de leur exécution, mais pas l'évaluation.

Le périmètre de participation posera problème dans la pratique pour diverses raisons. Les projets de développement ne peuvent pas s'inscrire de manière isolée dans une CT, et le développement régional ne peut pas être la simple addition de plans de développement locaux. Une coordination verticale est nécessaire (voir la discussion autour de la matrice 1 et du tableau 12 du chapitre 4 sur la répartition des compétences). Comment la démocratie participative (dans « ma » collectivité) se traduira-t-elle au niveau horizontal, dans la coordination avec les « autres » CT – au moins les collectivités voisines – et verticalement dans la Région à laquelle la commune appartient (également la remarque [11] ci-devant) ?

L'aménagement du territoire au sens des plans d'aménagement urbain est une opération non seulement d'organisation et d'orientation des utilisations de l'espace, mais se traduit aussi par des démarches techniques de mise en place, notamment des infrastructures nécessaires. Quelles sont les limites de la participation, interventions au stade des concepts ou englobant la réalisation – sachant que si l'on en reste au stade des concepts, toutes les fantaisies sont possibles, qui se heurteront ensuite aux difficultés de mise en œuvre ? On se situe dans un domaine complexe où les marges de manœuvre locales sont ténues. Quelle va être l'étendue possible des interventions citoyennes ?

Version 1 d'août 2012	Version 2 de décembre 2012	Version 3 du 22 avril 2013	Version 4 du 1 ^{er} juin 2013	Constitution du 27 janvier 2014
<p>Article 10 : 1°) Il est loisible aux collectivités locales de collaborer et d'établir des partenariats entre elles, pour effectuer des programmes ou des actions ayant un intérêt commun.</p>	<p>Article 141 : 1°) Les collectivités locales peuvent coopérer et créer des partenariats entre elles, en vue de réaliser des programmes ou accomplir des actions d'intérêt commun.</p>	<p>Article 132 : 1°) Les collectivités locales peuvent coopérer et créer des partenariats entre elles, en vue de réaliser des programmes ou accomplir des actions d'intérêt commun.</p>	<p>Article 137 : 1°) Les collectivités locales peuvent coopérer et créer des partenariats entre elles, en vue de réaliser des programmes ou accomplir des actions d'intérêt commun.</p>	<p>Article 140 : 1°) Les collectivités locales peuvent coopérer et créer entre elles des partenariats, en vue de mettre en œuvre des programmes ou réaliser des actions d'intérêt commun.</p>
<p>2°) Les collectivités locales peuvent également se joindre aux Unions internationales et régionales et constituer des relations de partenariat et de coopération décentralisée.</p>	<p>2°) Les collectivités locales peuvent aussi intégrer les Fédérations internationales et régionales, et établir des relations de partenariat et de coopération décentralisée.</p>	<p>2°) Les collectivités locales peuvent aussi établir des relations de partenariat et de coopération décentralisée.</p>	<p>2°) Les collectivités locales peuvent aussi établir des relations extérieures de partenariat et de coopération décentralisée.</p>	<p>2°) Les collectivités locales peuvent également établir des relations extérieures de partenariat et de coopération décentralisée.</p>
<p>3°) La loi définit les modalités de coopération et de partenariat entre les collectivités.</p>	<p>3°) La loi définit les procédés d'intégration, de coopération et de partenariat entre les collectivités.</p>	<p>3°) La loi définit les procédés d'intégration, de coopération et de partenariat entre les collectivités.</p>	<p>3°) La loi définit les règles de coopération et de partenariat.</p>	<p>3°) La loi fixe les règles de coopération et de partenariat.</p>

[41] Article standard qui, en soi, ne pose pas de problème. L'alinéa 1 ne précise pas si la coopération ne peut qu'être horizontale (c'est-à-dire entre CT de même catégorie : communes entre elles, Régions entre elles, districts entre eux), ou bien si une coopération verticale est possible (une commune avec sa Région d'appartenance, par exemple). Une précision et une délimitation, au moins dans la loi, sont nécessaires. Usuellement, les coopérations sont strictement horizontales.

La possibilité donnée aux CT de coopérer pour offrir des services publics revêt un double intérêt (section 2.4 du chapitre 2) : du point de vue économique, elle permet des économies d'échelle ; du point de vue institutionnel, elle évite une régionalisation de certaines tâches : avant de les transférer « plus haut » faute de capacité, les communes peuvent regrouper leurs forces. Il en va de même pour les Régions.

Version 1 d'août 2012	Version 2 de décembre 2012	Version 3 du 22 avril 2013	Version 4 du 1 ^{er} juin 2013	Constitution du 27 janvier 2014
Article 12 : 1°) Il est créé un conseil supérieur des collectivités locales,	Article 142 : 1°) Le conseil supérieur des collectivités locales	Article 133 : 1°) Le conseil des collectivités locales est une instance représentative des conseils régionaux,	Article 138 : 1°) Le conseil des collectivités locales est une instance représentative des conseils régionaux,	Article 141 : 1°) Le Haut Conseil des collectivités locales est un organisme représentatif des conseils des collectivités locales.
		dont le siège est en dehors de la capitale.	dont le siège est en dehors de la capitale.	Son siège se situe en dehors de la capitale.
compétent pour examiner les affaires de développement durable et l'équilibre entre les Régions, et pour donner son avis sur les législations relatives à la planification, au budget et aux finances locales.	est compétent pour statuer sur les affaires de développement durable et d'équilibre entre les Régions, et pour donner un avis sur les projets relatifs à la planification, aux budgets et aux finances locales.	2°) Le conseil des collectivités locales est compétent pour statuer sur les affaires de développement durable et d'équilibre entre les Régions, et donne son avis sur les projets de loi relatifs à la planification, aux budgets et aux finances locales ;	2°) Le conseil des collectivités locales est compétent pour statuer sur les questions liées au développement et à l'équilibre entre les Régions, et donne son avis sur les projets de loi relatifs à la planification, au budget et aux finances locales ;	Le Haut Conseil des collectivités locales examine les questions relatives au développement et à l'équilibre entre les Régions, et émet son avis sur les projets de loi relatifs à la planification, au budget et aux finances locales ;
2°) Le président du conseil supérieur des collectivités locales ou son représentant a le droit d'assister aux délibérations du Parlement.	2°) Le président du conseil supérieur des collectivités locales peut assister aux délibérations de l'Assemblée parlementaire et communiquer avec elle.	son président peut être invité à assister aux délibérations de l'Assemblée du peuple.	son président peut être invité à assister aux délibérations de l'Assemblée des représentants du peuple.	son président peut être invité à assister aux délibérations de l'Assemblée des représentants du peuple.
3°) La composition et les attributions du conseil supérieur des collectivités locales sont fixées par la loi.	3°) La composition et les missions du conseil supérieur des collectivités locales sont fixées par la loi.	3°) La composition et les missions du conseil supérieur des collectivités locales sont fixées par la loi.	3°) La composition et les attributions du conseil des collectivités locales sont fixées par la loi.	La composition et les attributions du Haut Conseil des collectivités locales sont fixées par loi.

[42] Rappel historique. La Constitution de 1959 instituait une Chambre des conseillers, dont une partie des membres étaient élus par les élus des collectivités territoriales parmi eux. En dépit de cette règle, elle ne formait pas une « Chambre des collectivités territoriales » (voir chapitre 2). La Constitution de 2014 institue un régime parlementaire unicaméral, avec une Assemblée des représentants du peuple (cf. Article 50 et suivants), mais pas une deuxième Chambre. Le conseil supérieur des collectivités locales serait une institution destinée à faire entendre la voix des CT, au niveau central sur un nombre limité de thématiques.

[43] Les versions successives contiennent des changements, adjonctions ou retraites sur deux points qu'il est intéressant d'analyser :

Les versions 1 et 2 créent un conseil supérieur sans en préciser la composition ; cela est fait dans les versions 3 et 4 qui mentionnent la représentation des

conseils régionaux. Cela semble cohérent puisque la compétence principale du conseil, dans les cinq versions, *concerne les affaires de développement durable* (versions 1 à 4, la Constitution supprimant ce qualificatif) *et d'équilibre entre les Régions*. La Constitution étend la représentation aux conseils des CT, ce qui signifie une représentation tripartite, districts, Régions et communes dont une loi devra fixer les contours et les proportions de chaque catégorie de collectivité. Mais alors, n'y a-t-il pas un hiatus entre la représentation (les *collectivités locales*) et le périmètre des compétences (*le développement et l'équilibre entre les Régions*), puisque l'on aurait les représentants des districts et des communes pouvant intervenir sur des questions régionales.

Dans les versions 2, 3 et 4, le conseil *statue sur les questions liées au développement (durable) et à l'équilibre entre les Régions...* ; dans la version 1 et la Constitution, il *examine...* ce qui est une diminution de son pouvoir et de son influence : diminution, semble-t-il normale, puisqu'il appartient *in fine* à l'Assemblée des représentants du peuple (ARP) de décider.

La reconnaissance du président du conseil va aussi *decrecendo* : il *a le droit d'assister aux délibérations du Parlement* dans la version 1, il *peut assister* et même *communiquer avec* l'Assemblée parlementaire dans la version 2, décisions qui dépendent de lui ; dès la version 3, *il peut être invité à assister...* ce qui met le pouvoir de décision en mains de l'ARP.

Version 1 d'août 2012	Version 2 de décembre 2012	Version 3 du 22 avril 2013	Version 4 du 1 ^{er} juin 2013	Constitution du 27 janvier 2014
Article 13 : La justice administrative examine les conflits de compétence entre les collectivités locales et l'autorité centrale, ainsi que tous les litiges qui surgissent entre les collectivités locales.	Article 143 : La justice administrative statue sur les conflits de compétence entre les collectivités locales ou entre les autorités centrales et les collectivités locales.	Article 134 : La justice administrative statue sur tous les litiges en matière de conflits de compétence entre les collectivités locales ou entre l'autorité centrale et les collectivités locales.	Article 139 : La justice administrative statue sur tous les litiges en matière de conflits de compétence entre les collectivités locales ou entre l'autorité centrale et les collectivités locales.	Article 142 : La juridiction administrative statue sur tous les litiges en matière de conflits de compétence qui surgissent entre les collectivités locales elles-mêmes, et entre l'autorité centrale et les collectivités locales.

[44] Disposition classique à mettre en cohérence avec les dispositions de la loi organique concernant l'organisation de la justice. On notera cependant que seuls les conflits de compétence sont pris en considération. Or, les compétences sont définies à l'Article 134 de la Constitution (compétences propres, partagées et déléguées). Les conflits concernant les limites territoriales (Article 131 de la Constitution) et les ressources (Art. 135 et 136 de la Constitution), ne sont pas inclus.

Liste des sigles et abréviations

3C	Compétences, Cohérences, Capacités
3D	Décentralisation, Démocratie, Différences
3F	Fonctions, Finances, Fonctionnaires
3T	Tâches, Temps, Territoires
AFD	Agence française de développement
AFH	Agence foncière pour l'habitat
AFI	Agence foncière industrielle
AFT	Agence foncière touristique
ANC	Assemblée nationale constituante (2011-2014)
ANGed	Agence nationale de gestion des déchets
ANPE	Agence nationale de protection de l'environnement
ANPL	Agence nationale de protection du littoral
APIP	Agence des ports et des installations de pêche
AR	Arrondissement (division d'une commune)
ARP	Assemblée des représentants du peuple (instituée dès le 26 octobre 2014)
ARRU	Agence de réhabilitation et de rénovation urbaine
BAD	Banque africaine de développement
BCL	Bien(s) collectif(s) local(aux)
BEI	Banque européenne d'investissement
BERD	Banque européenne pour la reconstruction et le développement
BIC	Bénéfices industriels et commerciaux (régime de l'IR)
BM	Banque mondiale
BNC	Bénéfices non commerciaux (régime de l'IR)
CCL	Code des collectivités locales
CCP	Code de la comptabilité publique

CDMT	Cadre de dépenses à moyen terme
CFAD	Centre de formation et d'appui à la décentralisation
CFAP	Classification des fonctions des administrations publiques
CFL	Code de la fiscalité locale
CGLU	Cités et Gouvernements locaux unis
CL	Collectivité(s) locale(s)
CDMT	Cadre de dépenses à moyen terme
CMO	Conditions minimales obligatoires
CPSCL	Caisse de prêts et de soutien aux collectivités locales (« la Caisse »)
CR	Conseil régional
CRDA	Commissariats régionaux au développement agricole
CT	Collectivité(s) territoriale(s)
DG	Direction générale (d'un ministère)
DGCL	Direction générale des collectivités locales
DGCPR	Direction générale de la comptabilité publique et du recouvrement
DGELF	Direction générale des études et de la législation fiscales (ministère des Finances)
DGF	Dotation globale de fonctionnement
DGGR	Direction générale du génie rural
DGNA	Dotation globale non affectée
DRI	<i>Democracy Reporting International</i>
DT	Dinar tunisien
ENA	École nationale d'administration
ENS	École normale supérieure
EP	Évaluation des performances
EPFZ	École polytechnique fédérale de Zurich
EPIC	Établissement public à caractère industriel et commercial
EPNA	Établissement public à caractère non administratif
FCCL	Fonds commun des collectivités locales (le « Fonds »)
FDI	<i>Foreign Direct Investment</i>
FDR	Fonds de développement régional
FMI	Fonds monétaire international

FNAH	Fonds d'amélioration de l'habitat
GIZ	<i>Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit</i> (agence de coopération internationale allemande pour le développement)
HEP	Hautes écoles pédagogiques
HES	Hautes écoles spécialisées
INS	Institut national de la statistique
IPSAS	<i>International Public Sector Accounting Standards</i>
IR	Impôt sur le revenu
IRPP	Impôt sur le revenu des personnes physiques
IS	Impôt sur les sociétés
JORT	Journal officiel de la République tunisienne
KWh	Kilowatt-heure
LB	Loi budgétaire
LCo	Loi organique des communes
LF	Loi de finances
MCH	Modèle de comptes harmonisés
MDT	Million de dinars tunisiens
MEAE	Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères
MinFin	Ministère des Finances
MinInt	Ministère de l'Intérieur et du Développement local
MinAL	Ministère des Affaires locales
MOP	Manuel opérationnel de programme
NUTS	Nomenclature d'unités territoriales statistiques (Eurostat)
ONAS	Office national pour l'assainissement
ONG	Organisation non gouvernementale
OSC	Organisation de la société civile
PA	Plan d'aménagement
PAI	Plan annuel d'investissement
PAL	Plan d'aménagement local
PAR	Plan d'aménagement régional
PARC	Plan annuel de renforcement des capacités
PAS	Plan d'ajustement structurel (FMI)

PDI	Programme de développement intégré
PDR	Programme de développement régional
PDRI	Programme de développement régional intégré
PDU	Programme de développement urbain
PDUGL	Programme de développement urbain et de gouvernance locale
PDUI	Programme de développement urbain intégré
PED	Pays en développement
PforR	<i>Program for Results</i> (Programme pour les résultats)
PIB	Produit intérieur brut
PIC	Plan d'investissements communal
PNDES	Plan national de développement économique et social
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PPP	Partenariat public-privé
PRD	Plan (ou Programme) régional de développement
RPP	Ressources propres permanentes
SEC	Système européen de comptabilité
SONEDE	Société nationale d'exploitation et de distribution des eaux
SQD	Subvention pour les quartiers défavorisés
STEG	Société tunisienne de l'électricité et du gaz
TCL	Taxe sur les établissements à caractère industriel, commercial ou professionnel
TE	Taxe sur l'électricité
TFB	Taxe sur le foncier bâti
TH	Taxe hôtelière
TIB	Taxe sur les immeubles bâtis
TNB	Taxe sur les terrains non bâtis
TS	Taxe sur les spectacles
TUE	Traité sur l'Union européenne
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UE	Union européenne
UFL	Unité des finances locales (ministère des Finances)

Références bibliographiques

ABIDIYOU H., R. BÉCHIR, N. OUNALLI et M. SGHALER (2011), *Organisation territoriale de la Tunisie*, IRA, Institut des régions arides de Médenine, A2DTRM, août.

AHMAD E. et G. BROSIO (eds.) (2015), *Handbook of Multilevel Finance*, Edward Elgar, Cheltenham.

AHMAD E. et J. CRAIG (1997), *Intergovernmental Transfers*, in TER-MINASSIAN T. (ed.), *op. cit.*

BOADWAY R. et A. SHAH (eds.) (2007), *Intergovernmental Fiscal Transfers: principles and practice*, The World Bank, Washington D.C.

BROSIO G. (2015), "The Sharing of Natural Resource Revenues between Levels of Government", in AHMAD E. and G. BROSIO (eds.), *op. cit.*, pp. 506-545.

BUCHANAN J. et R.E. WAGNER (1978), *Fiscal Responsibility in Constitutional Democracy*, Boston, Kluwer.

Conférence des directeurs cantonaux des Finances (Suisse) (2008), *MCH2 Modèle de comptes harmonisés 2, Classification fonctionnelle*, Berne. <http://www.srs-cspcp.ch>

Conseil de l'Europe (2000), avec BLOM-HANSEN J., *Méthode d'estimation des besoins des dépenses des collectivités locales et méthode d'estimation des recettes prévisionnelles*, Rapport N° 74 du Comité directeur de la démocratie locale et régionale (CDLR), Strasbourg.

Conseil de l'Europe (1986), *Charte européenne de l'autonomie locale et rapport explicatif*, réimpression 1996, Éditions du Conseil de l'Europe, Strasbourg.

COSTELLO D. (1993), *Intergovernmental Grants: what Role for the European Community?*, Commission des Communautés européennes, Direction générale des Affaires financières et économiques (ed.), *European Economy: Reports and Studies No.5*, Bruxelles et Luxembourg.

DAFFLON B. (2015), "The Assignment of Functions to Decentralized Government: from theory to practice", in AHMAD E. et G. BROSIO (eds.), *op. cit.*, pp. 163-199.

DAFFLON B. (2013), « Décentralisation dans la gestion des services environnementaux et répartition des compétences : les cas de l'eau, de l'assainissement et de la gestion des déchets urbains », Agence française de développement, Collection Documents de travail, N° 135, juin, Paris.

www.afd.fr > PUBLICATIONS > Travaux de recherche et d'évaluation > Publications scientifiques > Documents de travail

DAFFLON B. (2010a), « L'économie politique de l'eau potable : de la source au robinet », in *Les enjeux de la gestion locale de l'eau*, GIS-GRALE-CNRS, Droit et Gestion des Collectivités Territoriales, Éditions Le Moniteur, Paris, pp. 43-60.

DAFFLON B. (2010b), "Local Debt: from Budget Responsibility to Fiscal Discipline", in *Forum, IEB's World Report on Fiscal Federalism 10*, Barcelona.

DAFFLON B. (2007), "Fiscal Capacity Equalization in Horizontal Fiscal Equalization Programs", in BOADWAY R. et A. SHAH (eds.), *op. cit.*, pp. 361-396.

DAFFLON B. (1998), in *La gestion des finances publiques locales*, Éditions Économica, Paris, 2^e édition, 1^{re} édition (1994).

DAFFLON B. et K. BEER-TÖTH (2009), "Managing Local Public Debt in Transition Countries: an Issue of Self-Control", in *Financial Accountability and Management*, 25 (3), août, pp. 337-365.

DAFFLON B. et T. MADIÈS (2013), *The Political Economy of Decentralization in Sub-Saharan Africa: A New Implementation Model in Burkina Faso, Ghana, Kenya and Senegal*, The World Bank, Washington D.C. et Agence française de développement, Africa Development Forum Series, Paris.

DAFFLON B. et T. MADIÈS (2011), *L'économie politique de la décentralisation dans quatre pays d'Afrique subsaharienne, Burkina Faso, Sénégal, Ghana et Kenya*, Agence française de développement, Paris et The World Bank, Washington D.C., Série L'Afrique en développement.

DAFFLON B. et T. MADIÈS (2008), « Décentralisation : quelques principes issus de la théorie du fédéralisme financier », Agence française de développement, Notes et Documents, N° 42, Paris, novembre.

EBEL R. et S. YILMAZ (2002), « Le concept de décentralisation fiscale et survol mondial », Symposium international sur le déséquilibre fiscal, Rapport, Annexe 3, Commission sur le déséquilibre fiscal, Province de Québec, Canada.

GAUTHIER I. et F. VAILLANCOURT (2002), *Déconcentration, délégation et dévolution : nature, choix et mise en place*, Institut de la Banque mondiale, Washington D.C.

GILBERT G. (2009), *Fiscalité locale : une grille de lecture économique*, Document de travail n° 87, Agence française de développement, Paris, septembre.

GRINDLE M. (1996), *Challenging the State: Crisis and Innovation in Latin America and Africa*, Cambridge University Press, Cambridge.

KING D. (1984), *Fiscal Tiers: the Economics of Multilevel Government*, Allen and Unwin, London.

KOLLER A., D. THÜRER, B. DAFFLON, B. EHRENZELLER, T. PFISTERER et B. WALDMANN (2012), *Principles of Federalism, Guidelines for Good Federal Practices*, Nomos Verlag, Baden-Baden et Dike Verlag, Zurich, 116 p.

Ministère des Finances (Tunisie) (2009a), *Schéma directeur pour le développement d'une gestion budgétaire par objectif en Tunisie*, République tunisienne et Banque mondiale, mars. <http://www.portail.finances.gov.tn> >accueil >budget >documentation

Ministère des Finances (Tunisie) (2009b), *Cadre de dépenses à moyen terme (CDMT), Guide méthodologique*, République tunisienne et Union européenne, décembre. <http://www.portail.finances.gov.tn> >accueil >budget >documentation

Ministère des Finances (Tunisie) (2007), *Établissement des nomenclatures de programmes et présentation budgétaire, Guide méthodologique*, République tunisienne et Banque Mondiale, juin. <http://www.portail.finances.gov.tn> >accueil >budget >documentation

MUSGRAVE R. (1959), *The Theory of Public Finance*, McGrawHill, New York.

MUSGRAVE R. et P. MUSGRAVE (1979), *Public Finance in Theory and Practice*, 2nd edition, McGraw-Hill Kogakusha, Tokyo.

POLIDANO C. (2000), "Measuring Public Sector Capacity", *World Development*, 28(5), pp. 805-822.

SHAH A. (1994), *The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economy*, Policy and Research Series 23, The World Bank, Washington D.C.

SNOUSSI M. (1958), *Les collectivités locales en Tunisie*, Unesco/ss/22, Paris, 14 novembre, <http://unesdoc.unesco.org>

TER-MINASSIAN T. (1997), *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, International Monetary Fund (IMF), Washington D.C.

WALLIS J. et B. DOLLERY (2002), "Local Government Capacity and Social Capital", *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 61 No.3, pp. 76-85.

WEIST D. (2003), "Public Services: Assigning, Designing and Delivering Expenditures", Presentation on the World Bank Conference "Intergovernmental Fiscal Reforms in the EU Member and Applicant Countries", 6-8 octobre, Ankara.

WEIST D. et G. KERR (2002), *Budget Execution, Monitoring and Capacity Building*, Decentralization Briefing Notes, World Bank Institute, Washington D.C.

Liste des tableaux, schémas, encadrés, matrices et graphiques

Tableaux :

Tableau 1. Les tutelles possibles	19
Tableau 2. Différences et disparités fiscales et budgétaires	21
Tableau 3. Le découpage administratif et territorial 2017	37
Tableau 4. Les réformes territoriales	46
Tableau 5. La surveillance exercée par l'État sur les collectivités locales	53
Tableau 6. Comparaison des dispositions constitutionnelles de 1959 et de 2011.	57
Tableau 7. Essai de classification des dépenses énumérées à l'Article 12 de la loi organique du budget des CT.	71
Tableau 8. Dépenses effectives des CL sur la période 2010-2016 (en millions de DT, flux annuels sans les reports)	98
Tableau 9. Niveau d'inscription des textes relatifs au partage des tâches	102
Tableau 10. Exemple de classification fonctionnelle (FFF)	109
Tableau 11. Les responsabilités partagées : le cas de l'école primaire publique.	115
Tableau 12. Responsabilités de la Région (loi 89-11 du 4 février 1989)	124
Tableau 13. Les compétences des communes dans la loi organique 2006-48.	128
Tableau 14. Typologie des biens marchands et collectifs	138
Tableau 15.1. Textes abrogés (par la loi 97-11 du 3 février 1997)	144
Tableau 15.2. Code de la fiscalité locale (état au 30 juin 2017)	145
Tableau 15.3. Textes d'application du Code de la fiscalité locale.	145
Tableau 15.4. Textes non incorporés au Code de la fiscalité locale	146
Tableau 16. Essai de classification des ressources fiscales des collectivités locales	151

Tableau 17. Classement des prélèvements obligatoires au bénéfice des collectivités locales	156
Tableau 18. Taux minimaux de la TCL	159
Tableau 19. Fourchette des prix de référence de la TIB	160
Tableau 20. Recettes des collectivités locales tunisiennes sur la période 2010-2016 (en millions de DT, flux annuels sans les reports)	186
Tableau 21. Transferts de l'État aux CT et autonomie financière sur la période 2010-2016	190
Tableau 22. Matrice d'analyse des transferts financiers	193
Tableau 23. Matrice de transfert financier n° X (à spécifier)	194
Tableau 24. La justification économique des transferts entre gouvernements	199
Tableau 25. Les dispositions légales servant de références à l'étude des transferts	206
Tableau 26. Répartition de la quote-part FCCL de 18 % (2006-2012)	213
Tableau 27. Critères d'évaluation des projets déposés pour l'obtention d'une subvention.	225
Tableau 28. Schéma de financement des projets (en % du montant du projet).	226
Tableau 29. Conditions d'octroi des prêts de la CPSCL	227
Tableau 30. Indicateurs de performance	240
Tableau 31. Hypothèses de partage de ressources fiscales entre l'État tunisien et les CT	246

Schémas :

Schéma 1. Réseaux des relations possibles dans un système décentralisé.	25
Schéma 2. Le budget décentralisé	27
Schéma 3. Les six thématiques de la décentralisation	29
Schéma 4. Les institutions selon la Constitution du 1er juin 1959.	38
Schéma 5. Organisation de la République tunisienne selon la Constitution du 1 ^{er} juin 1959	39
Schéma 6. Déconcentration administrative et décentralisation territoriale (état à fin 2014).	42
Schéma 7. L'organisation des régions et gouvernorats	43
Schéma 8. L'organisation externe des communes.	45

Schéma 9. L'organisation interne des collectivités locales	52
Schéma 10. Organisation selon la loi constitutive du 16 décembre 2011 .	55
Schéma 11. Le budget décentralisé	65
Schéma 11. Le budget décentralisé (Rappel)	196
Schéma 12. Nomenclature budgétaire (loi 2007-65)	72
Schéma 13. Les dépenses en capital [Articles 10 et 11]	74
Schéma 14. La procédure budgétaire.	76
Schéma 15. La reddition des comptes	89
Schéma 16. Les échéances permettant les mesures de redressement	90
Schéma 17. Déséquilibres possibles	196
Schéma 18. Typologie des subventions	202
Schéma 19. Architecture générale des transferts de l'État aux collectivités territoriales avant 2014.	209
Schéma 20. Architecture initiale du FCCL, régime antérieur à 2014	212
Schéma 21. Fonds de coopération entre collectivités locales	216
Schéma 22. Architecture du FCCL après 2014.	218
Schéma 23. Caisse de prêts et de soutien aux collectivités locales	223
Schéma 24. Financement des programmes régionaux de développement.	231
Schéma 25. Subventions à l'investissement des collectivités locales (décret 2014-3505).	236

Encadrés :

Encadré 1. Dispositions légales de l'architecture institutionnelle de la décentralisation.	34
Encadré 2. Dispositions légales servant de référence à l'étude du budget décentralisé	63
Encadré 3. Les capacités organisationnelles des gouvernements	120
Encadré 4. Les catégories de recettes fiscales.	152
Encadré 5. Un peu de terminologie... ne fait pas de mal !	153

Matrices :

Matrice 1. Planification et responsabilité dans la décentralisation	104
Matrice 2. Matrice socioéconomique de (dé)centralisation pour la fonction ①	111
Matrice 3. Exemple de mise en œuvre de la matrice de décentralisation .	117

Graphiques :

Graphique 1. Recettes des communes sur la période 2010-2016 (en MDT) (flux annuels sans les reports)	261
Graphique 2. Recettes des conseils régionaux sur la période 2010-2016 (en MDT) (flux annuels sans les reports).	261

Qu'est-ce l'AFD?

Institution financière publique et solidaire, l'AFD est l'acteur central de la politique de développement de la France. Elle s'engage sur des projets qui améliorent concrètement le quotidien des populations, dans les pays en développement, émergents et l'Outre-mer.

Intervenant dans de nombreux secteurs-énergie, santé, biodiversité, eau, numérique, formation –, l'AFD accompagne la transition vers un monde plus sûr, plus juste et plus durable, un monde en commun. Son action s'inscrit pleinement dans le cadre des objectifs de développement durable (ODD).

Présente dans 109 pays *via* un réseau de 85 agences, l'AFD accompagne aujourd'hui plus de 3 500 projets de développement. En 2017, elle a engagé 10,4 milliards d'euros au financement de ces projets.

Agence française de développement
5, rue Roland Barthes – 75598 Paris cedex 12
Tél : 33 (1) 53 44 31 31 – www.afd.fr

Dépôt légal : 3^e trimestre 2018
ISSN : 2492-8313
ISBN : 978-2-37902-008-7

L'ÉCONOMIE POLITIQUE et INSTITUTIONNELLE de la DÉCENTRALISATION en TUNISIE

état des lieux, bilan et enjeux

Bernard DAFFLON et Guy GILBERT, tous deux économistes et experts des questions de décentralisation, jettent un regard externe, critique et approfondi sur les enjeux actuels de la décentralisation en Tunisie, des points de vue de l'économie politique et de l'économie institutionnelle. Quel est le chemin parcouru, où la décentralisation mène-t-elle ?

Cet ouvrage propose une analyse inédite du cadre institutionnel et des finances publiques de la décentralisation telle qu'elles existaient avant et jusqu'à l'adoption de la Constitution du 27 janvier 2014. Elle en dresse l'état des lieux à la fin de l'année 2017, les enjeux et les défis à venir.

Pour la première fois, les thèmes fondamentaux de la décentralisation tunisienne – aussi divers que le découpage institutionnel du territoire, la répartition des compétences entre les différents échelons de collectivités, la répartition des impôts, les transferts financiers de l'État et les politiques budgétaires – sont analysés non pas séparément mais de façon transversale et cohérente, dans toute leur complexité et leurs interrelations. On ne peut ainsi étudier de façon séparée les transferts de l'État aux collectivités locales sans penser simultanément à la répartition des compétences. Ou bien encore, envisager les modalités de la démocratie locale et de la participation citoyenne sans penser simultanément comment le cadre comptable peut ou non favoriser la transparence des décisions des élus locaux, leur responsabilité et la traçabilité des ressources et des dépenses ?

Cet ouvrage ne porte pas seulement un regard novateur sur le passé. Il se veut aussi une contribution à la mise en œuvre de l'ambition décentralisatrice qui anime la Constitution de 2014. La décentralisation ne se construira pas en faisant table rase du passé tunisien, mais en s'appuyant sur une compréhension approfondie de ses points forts, à consolider, des déficiences et des lacunes à corriger. On ne projette sa nouvelle route que si l'on sait le chemin parcouru.

L'ouvrage aborde successivement les questions relatives à l'architecture institutionnelle, aux budgets et aux comptes locaux, à la répartition des compétences, aux ressources fiscales locales et aux paiements des usagers, aux transferts financiers entre l'État et les collectivités locales, et enfin une présentation du texte constitutionnel de 2014 consacré au « pouvoir local ».