

Décentralisation effective ? L'urgence de l'évaluation



**Interview avec
Lamia Boujnah
Zribi, Présidente
du Conseil
National de la
Statistique**



**L'érosion
des recettes
communales
et la relance
économique**



REVUE DES
FINANCES
LOCALES

Numéro 2 | Juin 2021

Sommaire

- 3 **édito**
par Amel Elloumi Baouab
- 4 **interview**
Mme Lamia Boujnah Zribi,
Ministre - Présidente du
Conseil National de la
Statistique
- 7 **nos experts**
Quel avenir pour la Gestion
Budgétaire par Objectif
au sein des collectivités
locales ?
- 10 **opinion**
L'érosion des recettes
communales
et la relance économique
- 12 **nos partenaires**
HIFL, une jeune instance
ancrée dans son territoire et
ouverte sur le monde

Responsable de la publication Ligne éditoriale

La revue des finances locales est une revue professionnelle visant une haute qualité d'articles et éclairages sur les finances locales avec le regard de praticiens, d'experts, d'académiciens et de journalistes.

La rédaction

Responsable de la publication :
Amel Elloumi Baouab

Une équipe de journaliste dirigée par un rédacteur en chef.

Les articles de la revue expriment les avis de leurs auteurs et sont sous leurs responsabilités et ne représentent pas forcément les opinions de la Haute Instance des finances locales.

Décentralisation effective ? L'urgence de l'évaluation.

La décentralisation ne sera pas effective tant que les collectivités locales n'auront pas acquis leur autonomie financière.

L'expression consacrée par la loi est d'ailleurs largement utilisée par les analystes pour décrire le transfert de compétences indissociablement lié au transfert des ressources adéquates et à l'autonomie de gestion.

La décentralisation effective s'insère aussi dans la quête d'une meilleure gouvernance, notamment en termes de transparence et de redevabilité dans l'utilisation des ressources (argent du contribuable oblige) afin de s'assurer qu'elles profitent réellement à la population.

Dans ce contexte, l'Assemblée des représentants du Peuple devrait disposer d'un vrai pouvoir et sur deux plans. D'abord dans la détermination des ressources transférées aux collectivités locales et leur répartition entre elles de manière objective et équitable, par le biais des autorisations budgétaires octroyées à l'exécutif ; ensuite dans le renforcement des ressources propres aux collectivités locales et leur autonomie financière par le biais des lois fiscales et de finances.

Deux ans après l'entrée en vigueur de la «Loi organique relative au Code des collectivités locales», la mise en œuvre de la décentralisation cherche toujours son efficacité.

Nous sommes aujourd'hui dans une phase de transition. Les décisions politiques ont été prises, mais l'impact de la décentralisation tarde à se faire sentir.

Pendant cette transition, le transfert de responsabilités de l'État vers collectivités locales sans transfert suffisant de ressources doit être assumé.

Pendant cette transition, les collectivités locales doivent mobiliser davantage de ressources propres, maîtriser leurs dépenses et leurs équilibres budgétaires pour la plupart fortement détériorés.

Pendant cette transition, les collectivités locales doivent apporter leur quote-part aux investissements locaux et contribuer au développement local.

La transition c'est enfin le temps pour l'échelon local d'acquérir une réelle maîtrise par une gestion crédible et l'aptitude à relever les défis et les risques de la libre administration.

L'édifice est inachevé. Entre d'anciennes pratiques bien ancrées, la résistance au changement et l'instabilité politique, l'État central n'a pas encore engagé de réformes profondes. Conscientes de la faiblesse de leurs capacités et de leurs ressources propres, les communes, de leur côté, ne sont pas toujours proactives. Une timidité qui représente un obstacle supplémentaire.

Pour toutes ces raisons, une évaluation s'impose aujourd'hui.

Dans le nouveau système de gouvernance des finances locales, nombreux sont les organes investis de missions d'évaluation. Le Gouvernement a en effet le devoir de rendre compte de la bonne conduite de la politique de décentralisation devant les Représentants du peuple par des rapports qu'il produit lui-même et à la lumière des travaux de la Cour des comptes, institution supérieure de contrôle des finances publiques.

En tant qu'organe interne au pouvoir local, un droit de regard est également dévolu à la Haute Instance des Finances Locales qui contribue par ses travaux d'examen et d'évaluation à l'optimisation des ressources dédiées aux collectivités locales. Son premier rapport publié en octobre 2020 (conformément à son mandat légal) apporte un éclairage sur la situation des finances locales, dévoile les entraves à une décentralisation effective et présente ses recommandations sur le court et le moyen terme.

Les efforts consentis par les autorités publiques et par la société civile avec l'appui de partenaires techniques et financiers gagneraient à se conjuguer et à faire l'objet de partages et de concertation à grande échelle.

En tant que politique publique, l'évaluation de la décentralisation n'est pas une tâche facile et se heurte aux problèmes méthodologiques inhérents à la mesure des effets, l'établissement des causes, la détermination des indicateurs de mesure objectifs et pertinents.

Quelle que soit la forme qu'elle revêtira, l'évaluation devra répondre à plusieurs règles : produire des jugements objectifs et des enseignements constructifs, améliorer la conduite du processus, justifier et légitimer les orientations futures, les moyens à mettre en œuvre et les ajustements à entreprendre.

Le chemin est encore long, il va falloir le paver et l'éclairer.



EDITO

par Amel Elloumi Baouab

Questions adressées
par la rédaction à ...

Mme Lamia Boujnah Zribi, Ministre - Présidente du Conseil National de la Statistique



**Mme Lamia
Boujnah Zribi**
est actuellement
Présidente du
Conseil National de
la Statistique (CNS)
après avoir été
deux fois membres
du gouvernement
comme Secrétaire

d'État auprès du ministre du Développement, de l'Investissement et de la Coopération Internationale (MDICI) ainsi que première Femme tunisienne à occuper le poste de Ministre des Finances. Son parcours dans des postes à hautes responsabilités lui a valu d'être successivement DG des Prévisions au MDICI, PDG de Tunis TradeNet (TTN) et PDG de la BFPME.

1 Sachant que la Haute Instance des Finances Locales est appelée selon le Code des collectivités locales à proposer la répartition des transferts de l'État aux collectivités locales sur la base de critères objectifs prenant en compte notamment outre le taux de chômage, le potentiel fiscal ou encore l'indice de développement local, comment considérez-vous pouvoir coordonner vos efforts avec la Haute instance pour mettre en place ces critères ?

La Tunisie s'est constitutionnellement inscrite dans un processus de décentralisation selon une démarche prospective qui aboutira à l'élargissement progressif des prérogatives des communes tout en l'accompagnant d'une répartition plus équitable des ressources publiques entre les différentes communes sur la base de critères pertinents.

En tant qu'utilisatrice de la statistique publique, la Haute Instance des Finances Locales s'est naturellement tournée vers le Conseil National de la Statistique pour solliciter son appui au vu du fait que le CNS incarne le cadre propice à la concertation entre producteurs et utilisateurs de la statistique publique. La Présidente de la Haute Instance des Finances Locales s'est réjouie de constater que le Conseil National de la Statistique avait déjà entamé une stratégie de développement des statistiques régionales et locales axée sur différents fronts.

En effet, en plus d'un diagnostic préliminaire de l'existant, le CNS est pleinement engagé avec différents partenaires pour assurer la coordination nécessaire à cette entreprise :

D'abord, nous travaillons au sein de la « Commission des statistiques transversales, des libertés et de l'égalité des chances » inhérente au Conseil National de la Statistique à identifier les besoins des communes et des différentes parties prenantes en termes d'indicateurs statistiques et à poser les bases méthodologiques pour l'élaboration d'indicateurs synthétiques d'aide à la décision tel que l'indicateur de développement local et ce, en étroite collaboration avec tous les intervenants.

De même, le CNS a accordé, après études de dossiers techniques, plusieurs VISAs d'enquêtes statistiques à différentes structures dont le Ministère des affaires locales, l'Institut National de la Statistique et certaines communes pour la réalisation d'enquêtes devant permettre la production de données et

Quel avenir pour la Gestion Budgétaire par Objectif au sein des collectivités locales ?

La réforme des finances publiques consacrée par la loi organique n°15 du 13 février 2019 dédie le chapitre 5 aux collectivités locales. À ce titre, l'article 38 de ladite loi prévoit que des dotations budgétaires sont allouées aux collectivités locales sur la base de leurs besoins de financement dans le cadre de l'équilibre du budget de l'État et conformément à la loi organique portant promulgation du Code des Collectivités Locales. Cet article a prévu les ressources des collectivités locales (à savoir, outre les ressources propres, les recettes transférées par le Budget de l'État sous forme de subventions et les recettes transférées par l'autorité centrale pour la réalisation des projets de l'État au niveau régional dans le cadre des programmes et des objectifs fixés). Ces ressources sont gérées selon les règles de la bonne gouvernance et compte tenu de programmes et d'objectifs.

Le présent article cherche à (i) exposer les mécanismes de planification budgétaire axés sur les objectifs appliqués aux collectivités locales, (ii) dresser un comparatif avec les règles applicables à la Gestion Budgétaire par Objectif au niveau des collectivités locales dans d'autres juridictions et (iii) identifier les pistes de réflexion et de développement futurs sur lesquels la Haute Instance des Finances Locales (HIFL) pourrait s'atteler.

Les mécanismes de planification budgétaire axés sur les objectifs appliqués aux collectivités locales

Le rapport annuel 2019 de la Haute Instance des Finances Locales rappelle que les collectivités locales fixent leurs programmes et interventions dans le cadre d'un Plan de développement local élaboré selon une approche participative et avec le soutien des Services de l'État. À ce titre, il est important lors de l'élaboration des budgets des communes de définir les besoins de financement issus de ces plans de développement local, mais également de l'exhaustivité des ressources. Ces plans de développement local seront adaptés à chaque collectivité, et chercheront à renforcer les collectivités locales et leur procurer des avantages compétitifs nouveaux permettent de favoriser leur développement. Les collectivités locales disposent à ce titre du principe fondateur de libre administration prévu par la constitution tunisienne et rappelé au niveau de la deuxième section du premier chapitre de la Loi organique n° 2018-29 du 9 mai 2018, relative au code des collectivités locales.



Mohamed Khlass est un Expert-comptable, titulaire d'un DEA en Comptabilité, Management et Audit de l'Université Paris Dauphine et Certified Fraud Examiner. Il dispose de plus de quinze ans d'expertise en gouvernance locale, gestion financière, audit et conseil aussi bien auprès d'opérateurs du secteur privé que de grands bailleurs de fonds. Mohamed a effectué des missions en Europe (France, Espagne...), au Moyen-Orient (Royaume d'Arabie Saoudite, Qatar, Emirats Arabes Unis ...) et en Afrique (Soudan, République Démocratique du Congo, Maroc, Mauritanie, Tunisie ...).

Contact : m.khlass@mkac.tn

culier ne peut pas être affectée à une dépense en particulier, même si quelques procédures d'assouplissement existent (par exemple, les amendes de police peuvent être affectées au coût de rénovation et de sécurisation des voies).

- Règle de non-contradiction : le budget doit contenir toutes les recettes et toutes les dépenses sans démontrer de contradictions entre elles.

- Le principe de spécialité : Les élus municipaux doivent s'assurer qu'une dépense est associée à un service uniquement, pour un seul objet. Chaque crédit budgétaire doit donc être associé à un service, classé par chapitre (avec une nomenclature appropriée) avec précision de leur montant, de leur nature et de leur destination.

Ces principes ont été rappelés et sont renforcés par le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

Le cycle budgétaire pour les collectivités en France se déroule en plusieurs étapes :

- Budget primitif : Il est voté avant le 1er janvier, avec une adoption possible jusqu'au 15 avril de l'année concernée par le budget. L'exécution du budget de N se déroule :
 - Du 1er janvier au 31 décembre en investissement
 - Du 1er janvier au 31 janvier de l'année suivante en fonctionnement (journée dite «complémentaire» du 1er janvier au 31 janvier de N+1)

En année N+1, le budget de l'exercice N peut faire l'objet de décisions modificatives. Elles sont possibles jusqu'au 21 janvier pour ajustement des crédits nécessaires au mandatement des dépenses de fonctionnement engagées et à l'exécution des opérations d'ordre. L'arrêt des comptes s'effectue après la journée complémentaire, soit le 31 janvier N+1.

En ce qui concerne la préparation budgétaire, les communes présentent leur budget par référence aux politiques publiques qu'elles soutiennent. Ainsi, aussi bien les recettes que les dépenses, sont réparties en deux grandes familles : investissement et fonctionnement, qui elles-mêmes reflètent les principales politiques publiques ou programmes des communes. Ces programmes diffèrent d'une commune à une autre, mais regroupent généralement les grandes familles suivantes :

- Services généraux
- Sécurité
- Enseignement, formation professionnelle et apprentissage
- Culture, vie sociale, jeunesse, sports et loisirs
- Action sociale
- Aménagement des territoires et habitat

- Action économique
- Environnement
- Transports

Les pistes de réflexion et de développement futurs sur lesquels la Haute Instance des Finances Locales pourrait s'atteler (HIFL)

Les communes ont l'obligation de par l'article 210 du code des collectivités locales d'examiner les questions qui couvrent les politiques publiques notamment en ce qui concerne :

- Les affaires financières, économiques et le suivi de la gestion,
- La propreté, la santé et l'environnement,
- Les affaires de la femme et de la famille,
- Les travaux et l'aménagement urbain,
- Les affaires administratives et la prestation des services,
- Les arts, la culture, l'éducation et l'enseignement,
- L'enfance, la jeunesse et le sport,
- Les affaires sociales, l'emploi, les personnes sans soutien familial et les personnes handicapées,
- L'égalité entre les personnes et l'égalité des chances entre les sexes,
- La démocratie participative et la gouvernance ouverte,
- Les médias, la communication et l'évaluation,
- La coopération décentralisée.

À partir de ces domaines de compétences, il convient de s'interroger dans quelle mesure la HIFL pourrait contribuer à l'élaboration d'un cadre budgétaire type par objectif pour les communes, qui retient ces différents aspects de politique publique comme piliers, tout en développant le cadre de contrôle interne et d'audit adapté ainsi que le cadre de comptabilité analytique qui permet de suivre la performance pour l'atteinte et la réalisation des différents objectifs définis.

À suivre...



Les regroupements par politique publique peuvent différer entre les communes. Au niveau de leurs budgets primitifs, la ville de Paris fait référence de façon distincte aux fonctions «Actions Economiques» et «Aménagement des territoires et habitats», tandis que la ville de Marseille fait référence à la fonction «Economie et Urbanisme»

L'érosion des recettes communales et la relance économique

La pandémie de la COVID-19 a impacté de très nombreuses activités économiques partout en Tunisie. Les petites et moyennes entreprises, les artisans, les commerces de proximité n'étaient pas épargnés, d'autant plus qu'ils ne disposent pas d'un fonds de roulement et de la trésorerie suffisantes pour pallier à cette chute des activités d'exploitation.

Ce contexte sanitaire particulier a eu des conséquences directes aussi bien sur les recettes municipales courantes que sur le dynamisme économique au niveau du territoire municipal déjà touché par le ralentissement de la croissance économique et la détérioration du volume des investissements privés, notamment dans les zones défavorisées. Cette érosion des recettes communales risque de s'aggraver si aucune action publique n'est menée pour préserver un seuil minimum de l'activité économique locale.

S'agissant d'une économie fébrile avec un tissu fragile formé en grande partie par des petites et moyennes entreprises (PME), cette dernière est largement touchée par le contexte politique et social actuel.

D'ailleurs, selon le rapport de suivi de la situation économique publié par la Banque Mondiale en oc-

tobre 2020, le taux moyen de croissance du PIB était de 1,5% entre 2011 et 2019¹.

Face à cette situation, les perspectives de relance et de reprise économique s'annoncent difficiles. En effet on assiste depuis quelques années à une phase de déclin de la complexité économique en Tunisie dont l'indice se calcule sur la base des produits exportés par chaque pays en se basant sur le réseau international du commerce, ce qui freine l'exportation, réduit la performance de l'économie et entrave les opportunités de création de l'emploi au niveau local.

Ces facteurs ne font que décourager les investisseurs locaux et étrangers à chercher de nouvelles opportunités pour créer de la richesse et la valeur ajoutée surtout dans les zones défavorisées caractérisées par un faible taux de rendement des investissements et une incitation fiscale qui ne compense pas le manque à gagner dans la perception des investisseurs avertis aux risques.

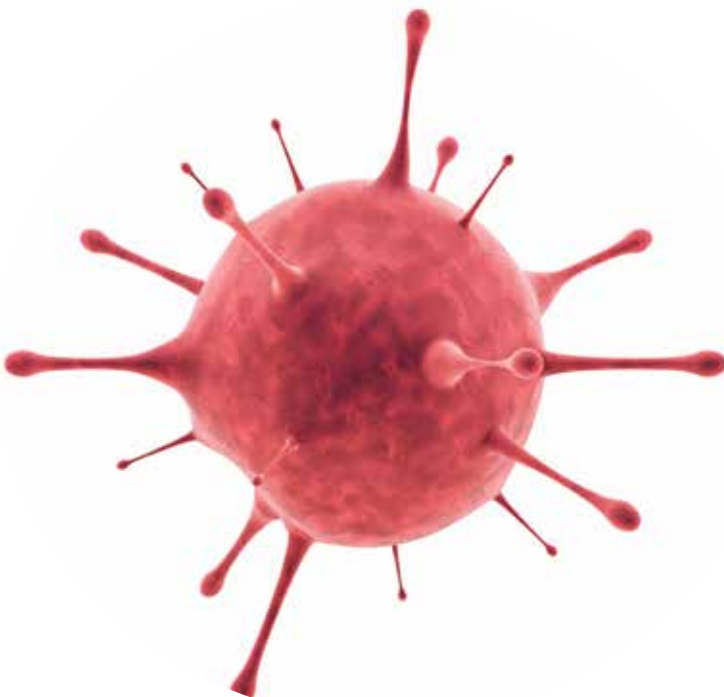
Au moment où on devrait s'engager dans l'élaboration des programmes nationaux pluriannuels d'investissement basés sur des projets productifs porteurs avec un fort taux de rendement et de création de valeur (EVA)², les conseils locaux manquent actuellement de marges de manœuvre et surtout de visibilité sur l'évolution de leurs recettes suite à cette érosion due essentiellement à la pandémie sanitaire. Cette situation difficile empêche les conseils municipaux à mettre en œuvre un plan de relance véritablement efficace et axé sur la commune.

Le souci de la majorité des investisseurs privés en Tunisie était toujours de réaliser des profits rapides et sans risques ; ainsi le domaine de l'immobilier représentait pour eux le secteur privilégié pour cette catégorie d'investisseurs.

Cet engouement pour ce type d'investissements non

1- Rapport de suivi de la situation économique de la Banque Mondiale (octobre 2020) <https://www.banquemonddiale.org/fr/country/tunisia/publication/economic-update-october-2020>

2- Economic value added



HIFL, une jeune instance ancrée dans son territoire et ouverte sur le monde

Créée par la Loi organique N° 29-2018 du 9 mai 2018 relative au Code des Collectivités Locales, sous la tutelle du Haut conseil des collectivités locales, la HIFL est chargée d'examiner toutes les questions relatives à la finance locale, sa consolidation, sa modernisation et sa bonne gestion afin de promouvoir l'autonomie financière des collectivités locales et la réduction des disparités entre elles.



La HIFL travaille en étroite relation et depuis son lancement officiel en septembre 2019 avec le Ministère des affaires locales et de l'environnement et son Instance de la Prospective et de l'Accompagnement du Processus de la Décentralisation (IPAPD) et dans le cadre, notamment, du Projet d'appui aux réformes de la décentralisation (PARD) financé par l'Union européenne et mis en œuvre par l'Organisation mondiale du travail (OIT).

Après avoir bénéficié d'un accompagnement technique dans le cadre du programme d'appui à la décentralisation et à la gouvernance locale (PADGL) financé par l'Agence française de développement (AFD) et mis en œuvre par Expertise France en 2019, basé essentiellement sur un échange de bonnes pratiques, la HIFL ne cesse de développer son réseau de

partenaires que ce soit au niveau local, régional, national ou international.

Cela s'est traduit par des rencontres avec les interlocutrices privilégiées que ce sont les communes tunisiennes, et la signature de conventions de partenariat et de coopération avec des institutions tunisiennes et étrangères, ainsi que des associations, qui œuvrent dans le domaine de la décentralisation et de la promotion de la démocratie et de la gouvernance locale. Ainsi, la convention de la HIFL avec la fédération nationale des communes tunisiennes (FNCT) qui vise à

développer leur coopération pour une bonne gouvernance locale et l'amélioration des ressources financières et humaines des collectivités, avec l'Assemblée des représentants du peuple (ARP) notamment l'académie parlementaire pour l'échange d'expertise dans le domaine de la décentralisation et la finance locale, ou avec la faculté des sciences juridiques, politiques et sociales de Tunis (FSJPST) pour la mise en place d'un plan de sensibilisation et de formation dans le domaine de la gouvernance, la finance locale et la fiscalité locale.

Dans le même sens, la HIFL a bénéficié d'un appui de Democracy Reporting International (DRI) pour la mise en œuvre de son plan stratégique, ainsi que de la GiZ pour un appui logistique et technique et de l'organisation suédoise SKL pour l'organisation de séminaires locaux et régionaux.

En même temps la HIFL poursuit un partenariat privilégié avec le Conseil de l'Europe initié au séminaire de lancement en octobre 2019, date au cours de laquelle la Tunisie a gagné le statut de Partenaire pour la démocratie locale auprès du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe.

Ce partenariat favorise l'ouverture de la HIFL sur des bonnes pratiques européennes dans le domaine de la décentralisation et de la finance locale ainsi que le renforcement de ses capacités institutionnelles.

Les prochains mois verront un enrichissement de ces partenariats ainsi qu'un développement des actions de coopération.

Les membres de la HIFL, sa présidente et son équipe, tiennent à remercier tous les partenaires nationaux et internationaux de la HIFL et promettent une collaboration sous le signe de l'équité, de la réciprocité et de l'intérêt mutuel... du PARTENARIAT pour une meilleure gouvernance locale.

Ali Akrouf

Expert en ingénierie de développement local