



HAUTE
INSTANCE DES
FINANCES
LOCALES

Premier rapport annuel

de la Haute Instance des Finances Locales

2019





Premier rapport annuel

de la Haute Instance des Finances Locales





Sommaire

5. Mot de la Présidente

6. Introduction

9. I- Création et attributions de la HIFL et ses activités au cours de l'année 2019 et début de l'année 2020

- 1- Cadre juridique de la création de l'Instance et de ses fonctions
- 2- La vision et l'organisation administrative de l'Instance
- 3- Composition de la Haute Instance des Finances Locales
- 4- Le budget de l'Instance pour l'année 2020
- 5- Activités de l'Instance

20. II- Évaluation de la situation financière des collectivités locales

- 1- Cadre juridique et institutionnel et bases de la gouvernance des finances locales
- 2- Indicateurs généraux des finances des collectivités locales
- 3- Finances des communes
- 4- Finances des conseils régionaux
- 5- Résultats de la consultation des collectivités locales autour des moyens de développement des finances locales
- 6- Les répercussions de la crise sanitaire sur les finances locales

48. III- Plan d'action de l'Instance

- Les mesures proposées au titre de l'année 2020
- Les mesures proposées au titre de l'année 2021
- Les mesures proposées au titre des deux années 2022-2023

49. IV- Recommandations de l'Instance

- Le système comptable
- Ressources humaines
- Système d'information et contrôle interne

51. Annexes





Mot de la Présidente

La Haute Instance des Finances Locales publie son premier rapport annuel, respectant ainsi les dispositions de la Loi organique qui l'a créée et qui a fixé ses attributions. Défi gagné en dépit des circonstances qui ont entouré la réalisation de ce travail et des difficultés rencontrées au cours de cette première année d'existence.

Le présent rapport constitue le couronnement d'une participation active et d'un consensus entre les membres du Conseil de l'Instance. Son accomplissement reflète l'attachement du Conseil à ce que cette institution soit réellement utile et bénéfique, méritant ainsi une place de

premier plan parmi les organes du pouvoir local et contribuant efficacement et avec compétence et efficacité à la gouvernance des finances publiques locales et à son développement.

Même si la composition de l'Instance, qui compte parmi ses membres des élus locaux et régionaux, n'est pas encore complète - ce qui nécessite la mise en place du Haut Conseil des Collectivités Locales qui est chargé de les nommer - l'Instance a acquis la légalité requise pour assurer son rôle, suite à la nomination de sa Présidente et de ses membres. Ces derniers n'ont ménagé aucun effort pour aller de l'avant dans la réalisation de ce premier rapport, qui comprend des données et des indicateurs pertinents, des analyses et des propositions objectives et crédibles à travers lesquelles ils ont voulu contribuer à stimuler le dialogue sur les finances locales et à l'orienter vers la meilleure manière de promouvoir la performance des collectivités locales.

L'Instance est déterminée à accélérer la mise en place du Haut Conseil des Collectivités Locales sans lequel le processus de décentralisation demeurera lacunaire en l'absence de l'institution constitutionnelle représentante du pouvoir local et garante de la bonne application des principes constitutionnels, à savoir la libre administration, la bonne gouvernance, l'unité de l'État et la solidarité entre les composantes du territoire national. Principes qui visent à réduire les disparités entre les collectivités locales et à avancer vers la justice sociale et le développement durable.

Il est certain que l'Instance devra encore relever des défis majeurs eu égard à l'importance de son rôle et à l'élargissement de ses missions. C'est pour cela qu'elle a élaboré un plan stratégique qui répond aux questions posées par son présent et lui permet de se préparer à son avenir.

Que sa vision soit orientée vers le renforcement et la rationalisation des transferts de l'État en vue de les rendre plus objectifs, plus équitables et plus efficaces, ou vers une meilleure utilisation de ces ressources pour améliorer le service public local, ce sont là les axes de réformes majeures qui exigent qu'elles soient lancées avec autant de sérieux et de détermination dans un proche avenir, et sans lesquels, l'édifice de la décentralisation ne pourra pas être achevé.

À l'instar d'autres institutions de l'État qui disposent de fonds publics provenant du budget de l'État ou de ressources externes, l'Instance tient à se conformer aux règles de bonne gestion des ressources qui lui sont octroyées, et à observer les principes de transparence et de redevabilité. Ce rapport a donc inclus, dans ce sens, toutes les clarifications sur les ressources, dépenses et activités réalisées depuis la mise en place de l'Instance ainsi que les appuis dont elle a bénéficié pour s'installer, fonctionner et réaliser ses missions. A ce titre, l'Instance remercie les représentants et les responsables des programmes d'appui et de soutien aux réformes de la décentralisation, en particulier l'Agence française de développement, l'Institution Expertise France, l'Union européenne, le Bureau international du travail, l'Organisation relevant de l'Association suédoise des pouvoirs locaux et régionaux et le Programme de coopération tuniso-allemande GIZ.

« La HIFL a élaboré un plan stratégique qui répond aux questions posées par son présent et lui permet de se préparer à son avenir. »

Introduction

Les conventions internationales conviennent que les collectivités locales jouent un rôle central dans la réalisation du développement économique, social et culturel étant donné qu'elles représentent l'autorité la plus proche du citoyen et la mieux informée de ses préoccupations et aspirations légitimes. Elles sont également qualifiées, selon les moyens dont elles disposent, pour déterminer leurs besoins de la manière qui réponde le mieux aux aspirations de leurs habitants et prennent en compte les spécificités de la région et ses caractéristiques différentielles.

La Constitution de janvier 2014 a consacré un ensemble de principes et de fondements sur lesquels repose le pouvoir local, et qui se sont notamment concrétisés par la tenue des élections municipales, la mise en place de conseils municipaux élus et la publication du Code des Collectivités Locales en mai 2018. La Constitution a accordé un statut distingué aux collectivités locales l'élevant au rang de pouvoir, en particulier, dans ses dispositions générales (articles 12 et 14) et dans son septième chapitre. La Constitution a également posé des principes et des garanties leur assurant la liberté de disposer de ressources en adéquation avec leurs compétences, et ce dans le cadre de la légitimité, la bonne gestion des deniers publics et des biens publics et sous le contrôle de la justice financière.

Ce nouveau cadre constitutionnel, législatif et institutionnel nécessite l'abandon de l'approche traditionnelle basée sur la subordination des communes et des collectivités locales en général au pouvoir exécutif, les considérant comme de simples institutions de prestation de services. L'approche alternative adhère à une vision instaurant un pouvoir local qui gère librement ses affaires selon les règles de la bonne gouvernance, ce qui offre aux villes et aux espaces tous les éléments nécessaires à un développement global, équitable et durable. Cela suppose, notamment, que les collectivités locales deviennent des cellules de développement qui aident à l'emploi et accompagnent les groupes sociaux vulnérables, les personnes ayant des besoins spécifiques, les personnes âgées, les enfants, tout en encourageant les femmes à jouer un rôle de première ligne dans l'enracinement du travail local. La commune est désormais tenue de mettre en place des programmes et des projets dans des domaines qui apportent une valeur ajoutée à travers la valorisation de son patrimoine et de ses spécificités urbaines, économiques, sociales, culturelles et environnementales qui doivent être prises en compte dans l'élaboration des politiques locales et nationales.

En vertu de son article 61, le Code des Collectivités Locales a également créé la Haute Instance des Finances Locales, mise sous la tutelle du Haut Conseil des Collectivités Locales. Sa présidence est assurée par un magistrat financier proposé par le Conseil Supérieur de la Magistrature, à qui s'appliquent les principes et garanties reconnus aux magistrats de la Cour des Comptes, conformément aux dispositions de la Constitution et des législations en vigueur.

La Haute Instance des Finances Locales est un nouvel organe qui vient s'ajouter aux institutions qui consacrent le processus de décentralisation et veillent à la bonne administration du service public local et au respect des principes de bonne gouvernance dans ce cadre ; la Haute Instance des Finances Locales a été mise en place avec la nomination de sa Présidente et de ses membres en avril 2019, en vertu du décret gouvernemental n°2019-351 du 10 avril 2019.

Jusqu'à la nomination des neuf représentants du Haut Conseil des Collectivités Locales au sein de la Haute Instance des Finances Locales, les dispositions de l'article 399 du Code des Collectivités Locales ont permis à cette dernière d'exercer ses fonctions, à titre transitoire, avec une composition incomplète de sept (7) membres es-qualité.

La Haute Instance des Finances Locales joue un rôle consultatif et un rôle de régulation incarnés par la proposition d'estimations des ressources financières pouvant être allouées aux collectivités locales dans le cadre du Projet du budget de l'État, des critères de leur répartition, du suivi de l'exécution des quotes-parts de chaque collectivité locale et des ajustements éventuellement nécessaires.

Conformément aux dispositions de l'article 61 du Code des Collectivités Locales, La Haute Instance des Finances Locales dispose d'un droit de regard sur les actions des collectivités locales, qui se traduit dans l'analyse de leurs situations financières et par l'évaluation de l'évolution des finances locales, de manière à renforcer l'autonomie des collectivités locales et à réduire les disparités entre elles. Cette mission se fait à partir d'études menées et sur la base de l'examen des comptes et états financiers qui lui sont soumis, obligatoirement, par les collectivités locales, ainsi qu'à travers les données obtenues grâce aux systèmes d'information mis à sa disposition, en vertu de la loi.

Selon le même article, la Haute Instance des Finances Locales soumet des propositions au gouvernement en vue de développer les finances locales, de manière à renforcer les capacités financières des collectivités locales et à leur permettre de prendre en charge les intérêts locaux. La Haute Instance des Finances Locales élabore un rapport annuel portant sur ses activités et sur la situation des finances locales au cours de l'année écoulée.

En plus de présenter le rapport devant le Haut Conseil des Collectivités Locales, la loi prévoit sa publication dans le Journal Officiel des Collectivités Locales et sur le site web dudit Conseil, ce qui le rend accessible au public. La publication se fait à une date bien déterminée (le mois de juin de chaque année) à la même période que la réunion annuelle du Haut Conseil des Collectivités Locales qui est consacrée, conformément à l'article 54 du Code des Collectivités Locales, à l'examen de l'état des finances locales et leur évolution, et cela en présence des membres de la Haute Instance des Finances Locales.

Attendu que dans ses dispositions transitoires, le Code des Collectivités Locales a mandaté la Haute Instance des Finances Locales pour exercer ses attributions dès la nomination de ses membres parmi les non-représentants du Haut Conseil des Collectivités Locales, la Haute Instance a tenu à élaborer son premier rapport annuel dans les délais impartis malgré les circonstances exceptionnelles ayant accaparé tous efforts et à tous les niveaux pour lutter contre la propagation de la pandémie du « Virus Covid-19 ». Elle s'est adaptée aux exigences imposées par le confinement sanitaire et a travaillé à distance au moyen de technologies modernes, à la collecte de données, à la discussion et à l'élaboration des conclusions par le Conseil de la Haute Instance, avec le concours de l'expert nommé pour l'accompagner dans ce processus. Et, comme gage de l'exhaustivité du rapport, de sa qualité et de sa crédibilité, la Haute Instance a tenu à bien sélectionner ses sources d'information, s'appuyant principalement sur les structures représentées en son sein sachant que la loi lui garantit, selon les articles 61 et 127, le droit d'accéder à toutes sortes d'informations financières.

La Haute Instance a adressé un questionnaire aux collectivités locales pour les faire participer au diagnostic de la situation des finances locales, étant donné qu'elles sont les mieux informées des problématiques existantes et les mieux placées pour présenter les propositions pratiques pour les surmonter ; cela s'est fait sur la base des meilleures pratiques qui exigent que les collectivités locales soient consultées sur les moyens de développer leurs finances. Le questionnaire a été réalisé en collaboration avec de la Fédération Nationale des Villes Tunisiennes.

Le présent rapport vise à fournir des informations fiables et crédibles sur la situation financière locale aux parties prenantes, aux décideurs dans le domaine de la décentralisation et au grand public ; l'objectif étant de renforcer la gouvernance et la transparence de la gestion financière locale grâce à une évaluation indépendante, réalisée par la Haute Instance et accompagnée d'un ensemble de recommandations et de propositions d'ajustement et de développement.

La première partie a été consacrée à la présentation de l'activité de la Haute Instance et du cadre juridique régissant son fonctionnement. Cette partie vise à intégrer le « leadership par l'exemple » dans les bonnes pratiques tout en respectant les principes de transparence et de redevabilité. La Haute Instance est, en effet, considérée comme faisant partie du système décentralisé et est responsable devant les autorités, les parties intervenantes et le grand public, de la planification et l'exécution de ses missions. Les objectifs de la Haute Instance devront être atteints par une mise en œuvre optimale des moyens mis à sa disposition.

Les défis auxquels la Haute Instance est confrontée, durant cette phase de création et d'implantation, sont nombreux. Expliquer son rôle et les tâches qui lui sont attribuées, imposer l'indépendance de ses décisions et démontrer sa capacité à créer un impact positif dans son domaine d'intervention, figurent en haut de la liste. Par conséquent, et conformément aux dispositions qui la régissent, la Haute Instance fournit, par le biais de ce rapport, les informations sur ses ressources, ses activités et ses programmes actuels et futurs.

Le rapport présente, dans la première section de sa seconde partie, les aspects institutionnels, législatifs et qualitatifs affectant le développement des finances locales, tandis que la seconde section de cette même partie traite de l'évaluation de la situation financière des communes et des conseils régionaux à travers des analyses quantitatives globales révélant des indicateurs significatifs sur le financement des budgets des collectivités locales et leur gestion financière, suivis d'une analyse détaillée des ressources et des dépenses au cours des trois dernières années.

Cette partie du rapport révèle, sur les trois dernières années 2017-2019 et les premiers mois de 2020, que les collectivités locales passent par une instabilité financière structurelle, aggravée par les répercussions de la pandémie du Corona



**Intégrer le
"leadership" par
l'exemple" dans les
bonnes pratiques tout en
respectant les principes
de transparence et de
redevabilité.**



virus qui a affecté la Tunisie, comme tous les pays du monde. Cette instabilité est due, en premier lieu, à l'insuffisance des ressources propres et fiscales et aux ressources qui leur sont allouées par l'État devant la hausse des coûts de fonctionnement et d'investissement qui ont conduit au recul de nombreux indicateurs, dont les indicateurs de la capacité à s'autofinancer pour équilibrer le budget, payer les dettes et mener à bien les projets de développement.

Qu'il s'agisse des communes ou des conseils régionaux, l'approche sectorielle est déterminante dans la manière de choisir les investissements communaux à travers l'adoption de programmes d'investissement sous forme de crédits financiers. Cependant ces crédits qui sont loin de correspondre à un programme fonctionnel qui s'intègre dans le cadre d'une approche locale répondant aux besoins des habitants et assurant la coordination avec le reste des investissements publics d'une part, et avec les programmes municipaux réalisés dans la même région d'autre part, conduisant ainsi à une efficacité limitée de l'investissement public.

Le rapport montre comment les finances locales sont basées sur des ressources et des utilisations qui n'ont pas assez évolué et que de multiples facteurs ont entravé leur réalisation et leur emploi, ce qui a grandement influencé les équilibres financiers des collectivités locales ; l'écart s'est d'autant plus creusé entre les capacités financières réelles dont elles disposent et les coûts croissants résultant des exigences du fonctionnement des services publics et du développement régional et local. La subordination au pouvoir central se poursuit ainsi sous diverses formes. De plus, les disparités au niveau des ressources entre les collectivités locales ont creusé l'écart en ce qui concerne les exigences du développement, le niveau des services fournis, les conditions de vie, en particulier entre les communes urbaines et celles à prédominance rurale. Les mesures adoptées pour attribuer les aides de l'État selon le critère du nombre d'habitants et celui du rendement de la taxe sur les immeubles bâtis ont également contribué à approfondir les écarts entre les communes du fait que la plupart d'entre elles, confrontées à des difficultés financières, sont les moins peuplées et par conséquent les moins avantagées au plan du rendement fiscal.

Il a été démontré que, contrairement à ce qui était attendu après l'adoption de la Constitution de janvier 2014 et du Code des Collectivités Locales, les problèmes structurels des collectivités locales sont davantage approfondis. Cela résulte de l'absence de clarté des rôles entre les niveaux central, régional et local, de la longue période de transition pour tracer une stratégie de l'action future et mettre en place des outils et mécanismes nécessaires au démarrage effectif de l'établissement du processus décentralisé, lié en particulier à l'exécution des dispositions d'application du Code des Collectivités Locales, à la tenue des élections régionales et à la mise en place des régions et du Haut Conseil des Collectivités Locales. Les déséquilibres financiers des collectivités locales se sont aggravés, tout autant que le niveau de dépréciation de leur patrimoine foncier et le degré de fragilité des investissements et des conditions environnementales, ce qui entrave la réponse aux aspirations des habitants à vivre dignement et empêche de s'aligner aux exigences de la bonne gouvernance et de l'efficacité de l'intervention administrative visant à faire respecter la réglementation en vigueur.

La situation s'est encore plus détériorée avec la pandémie qui a touché le monde entier et qui a révélé la faible capacité des collectivités locales à faire face aux catastrophes et à s'adapter aux situations exceptionnelles qui requiert une intervention et une coordination rapide et efficace entre les parties impliquées. Ceci est d'autant plus vrai vu l'écart entre les capacités des communes et des conseils régionaux et la dépendance vis-à-vis des aides transférées par l'administration centrale.

Et, considérant que la Haute Instance est habilitée, conformément à l'article 61 du Code des Collectivités Locales, à soumettre des propositions au gouvernement sur les moyens de développer les finances locales, la troisième et dernière partie du rapport reflète la vision de la Haute Instance dans ce cadre, à travers laquelle, elle cherche à contribuer efficacement à l'élaboration du plan d'appui à la décentralisation que le gouvernement est appelé à préparer et à soumettre au Parlement conformément aux dispositions de l'article 66 de la loi organique n°29 de l'année 2018, relative au code des collectivités locales.

Cette partie du rapport met en évidence les orientations stratégiques de la HIFL pour la période 2020-2023 liées aux réformes structurelles nécessaires pour achever la mise en place des institutions et des structures, le renforcement des leurs capacités et mettre en place des mécanismes de financement et des systèmes financiers et comptables consacrés par le Code des collectivités locales. La Haute Instance propose des objectifs, des mesures et des procédures urgentes et à moyen terme pour les questions relevant de sa compétence.

I- Création et attributions de la HIFL et ses activités au cours de l'année 2019 et début de l'année 2020

1- Cadre juridique de la création de l'Instance et de ses fonctions

1.1- Création

La Constitution du 27 janvier 2014 a exigé l'appui de l'État au processus de décentralisation et son adoption sur l'ensemble du territoire national dans le cadre de l'unité de l'État. Elle a consacré un ensemble de dispositions et de règles de gestion financière et de contrôle des collectivités locales. Elle a également posé les jalons d'une nouvelle approche basée sur les principes de subsidiarité, de solidarité et de discrimination positive. Cette approche vise à donner une impulsion à l'action municipale en dépassant la centralisation des décisions et des compétences et en transférant les fonds au profit des collectivités locales à titre de régulation, de péréquation et d'appui au financement des projets locaux de manière à réduire les disparités entre les composantes du territoire national.

La Constitution a confié l'examen des questions relatives au développement et à l'équilibre entre les régions au Conseil Supérieur des Collectivités Locales, en tant que structure représentative des conseils des collectivités locales qui incarnent le pouvoir local. La « Haute Instance des Finances Locales », ci-après dénommée « l'Instance », a été créée en vertu de la loi organique n°29 du 9 mai 2018, relative au Code des Collectivités Locales dans le cadre de la concrétisation de ces dispositions constitutionnelles. Elle représente l'une des structures indispensables à la décentralisation pour être effective.

Selon son article premier, la loi organique relative au Code des Collectivités Locales vise à « déterminer les règles relatives à l'organisation des structures du pouvoir local, à leurs compétences et à leurs modalités de fonctionnement conformément aux procédés de la démocratie participative en vue de réaliser, dans le cadre de l'unité de l'État, la décentralisation et le développement global, juste et durable ».

Le chapitre 11 de la première partie de la Loi organique est consacré à l'Instance. Il a fixé, dans ses articles 61 à 65, ses compétences et sa composition. Il lui a attribué le droit à un siège fourni par l'État à Tunis ainsi que des ressources lui permettant de mener à bien ses missions. Investie d'une compétence étendue, l'Instance a été chargée par la même loi « d'examiner toutes les questions relatives à la finance locale, sa consolidation, sa modernisation et sa bonne gestion conformément aux règles de bonne gouvernance afin de promouvoir l'autonomie des collectivités locales et de réduire les disparités entre elles ».

Par conséquent, ce référentiel constitutionnel et légal confère à l'Instance un rôle central dans la consécration de la décentralisation et, c'est de la performance de l'Instance à exécuter ses tâches par l'efficacité requise que dépend largement le succès du processus de décentralisation.

1.2- Les attributions

L'article 60 de la loi organique n° 29 de l'année 2018, susmentionnée, exige du Conseil Supérieur des Collectivités Locales qu'il soumette toute question relative aux finances locales à l'Instance pour avis et pour ce que prévoit la législation en vigueur.

L'article 61 fixe les principales attributions de l'Instance qui est chargée, notamment, de :

- Soumettre des propositions au gouvernement afin de développer les finances locales qui permettront de renforcer la capacité financière des collectivités à prendre en charge les intérêts locaux.
- Proposer des estimations des ressources financières qui peuvent être transférées aux collectivités locales dans le cadre du projet du budget de l'État.
- Proposer des critères de répartition des transferts de l'État au profit des collectivités locales.
- Suivre l'exécution de la répartition des parts revenant à chaque collectivité locale du Fonds d'Appui à la Décentralisation, de Péréquation, de Régulation et de Solidarité entre les collectivités Locales, et proposer les amendements nécessaires.
- Préparer une étude préalable sur le coût prévisionnel du transfert ou de l'extension des compétences en coordination avec les services centraux.
- Mener des analyses financières pour les différentes collectivités locales sur la base des états financiers qui leur sont obligatoirement renvoyés par ces collectivités.
- Examiner le volume des rémunérations publiques des collectivités locales, conformément aux dispositions du chapitre 9 de cette loi.
- Suivre l'endettement des collectivités locales.
- Mener des études évaluatives et prospectives des finances locales et cela de manière périodique, tous les trois ans.

L'article 62 du Code a également chargé l'Instance d'élaborer un rapport annuel sur ses travaux et sur la situation des finances locales afférentes à l'année écoulée, qui est ensuite présenté au Conseil Supérieur des Collectivités Locales lors d'une réunion tenue en juin et publié au Journal Officiel des Collectivités Locales et sur le site Internet du Conseil.

Outre les tâches de base indiquées dans les articles 60 et 62 et énumérées dans l'article 61, les dispositions de neuf autres articles du même Code font explicitement référence à de vastes domaines d'intervention de l'Instance et qui s'inscrivent :

D'une part, dans le cadre de la complémentarité avec les dispositions de l'article 61 et de la clarification de leurs contenu de manière à donner aux interventions de l'Instance en rapport avec les finances locales des dimensions diverses, comme la maîtrise de l'indicateur de rémunération, la publication des conditions de son application par décret gouvernemental (Article 9), la fixation des modalités de transfert des compétences et leur accompagnement avec des moyens (article 16), la fourniture des données nécessaires à l'établissement de la liste des collectivités locales concernées par le programme d'équilibre financier pour bénéficier des dotations annuelles allouées par l'État au titre de la péréquation et de la régulation (Article 38), l'exploitation des systèmes d'information nationaux de réseautage que l'État met à la disposition de l'Instance pour faciliter sa mission auprès des autorités publiques dans sa démarche d'établissement des politiques, le suivi de la gestion des ressources et des biens de toutes les collectivités locales afin d'arriver à un équilibre entre les ressources et les dépenses, en tant qu'objectif constitutionnel de base, et contrôler l'endettement (article 127), l'engagement de l'Instance à évaluer les charges appropriées résultant de l'élargissement des compétences ou du transfert d'une nouvelle compétence au profit des collectivités locales durant les trois premières années de leur création (Article 147), la résorption du déficit budgétaire lorsqu'il dépasse le taux de cinq pour cent, calculé sur les résultats de l'année écoulée (article 182).

D'autre part, dans le cadre de l'application des dispositions exceptionnelles prévues par le deuxième paragraphe de l'article 391 du Code des Collectivités Locales, qui consistent à promulguer des décrets gouvernementaux sur avis de la HIFL pour une durée maximale de cinq ans à compter de la date d'entrée en vigueur des dispositions budgétaires, et ce afin de fixer les droits de licence sur les débits de boissons, sur la légalisation des signatures, sur la certification de conformité des copies à l'original et sur la délivrance de certificats et d'actes divers.

Ce référentiel juridique confère donc à l'Instance un rôle central dans la consécration de la décentralisation et lui attribue différentes dimensions consultatives, techniques et exécutives, afin de développer les finances locales, soutenir l'autonomie des collectivités locales, réduire les disparités entre elles et lier leurs réussites à l'efficacité requise.

L'importance du rôle de l'Instance réside dans l'ampleur de sa contribution effective à l'application du principe d'autonomie financière des collectivités locales comme condition principale de la décentralisation, notamment en s'engageant à dresser la liste des collectivités locales qui seront soumises à des programmes d'équilibrage financier, et plus précisément pour que leurs ressources propres constituent la part la plus importante de leur ressources totales, conformément à l'article 131 du Code des Collectivités Locales. Ceci étant, l'article 132 du Code a donné une définition large aux ressources propres. Cela permet de rendre plus facile, pour l'Instance et les pouvoirs publics, de trouver un équilibre entre les ressources et les charges des collectivités locales et de maîtriser l'endettement, ce qui constitue un objectif constitutionnel de base. Un des principaux objectifs de l'Instance est aussi d'assurer la répartition des montants alloués annuellement dans le budget de l'État au Fonds d'Appui à la Décentralisation, à la régulation et à la solidarité entre les collectivités locales, prévue par l'article 150 du Code des Collectivités Locales. Ceci se fait selon des critères objectifs proposés par l'Instance. Cette répartition consacre le principe de discrimination positive et est effectuée dans la neutralité, l'objectivité et l'indépendance.

L'Instance est un organe public nanti de neutralité et exempt de toutes considérations politiques, partisans et régionales. Elle est qualifiée pour jouer un rôle central dans le domaine des finances locales et assurer le lien entre les collectivités locales, d'une part, et les autorités centrales exécutives et législatives d'autre part. Elle est appelée à assurer l'allocation optimale des crédits autorisés par le Parlement au profit des collectivités locales sur la base des critères prévus par la loi, et mis en œuvre à travers une application informatique qui attribue, automatiquement à chaque collectivité locale, sa quote-part des crédits alloués sur Fonds d'appui à la décentralisation, à la péréquation et à la régulation. Plusieurs éléments constituent des garanties de l'indépendance de l'Instance dans l'accomplissement de ses missions et dans sa prise de décisions, dont : sa présidence par un haut juge financier proposé par le Conseil supérieur de la magistrature et nommé par décret gouvernemental, ainsi que ses missions et sa composition fixées par la loi et les procédures organisant ses travaux.



Ce référentiel juridique confère donc à l'Instance un rôle central dans la consécration de la décentralisation.

2- La vision et l'organisation administrative de l'Instance

La création de la HIFL traduit la forte conviction du législateur de l'importance de cet organe dans la mise à disposition des ressources financières nécessaires aux collectivités locales, dans le soutien de leurs finances locales et leur accompagnement dans leur bonne gestion, conformément à la constitution. Cependant, bien que les missions confiées à l'Instance aient été élargies et définies avec beaucoup de précision par le législateur, sa nature juridique, son appareil

administratif et la mise à disposition à plein temps de son président n'ont pas été prévus, ce qui a donné lieu à différentes interprétations juridiques et a entravé sa mise en place au cours de la première année de sa création.

L'élaboration d'un cadre réglementaire approprié pour l'Instance est nécessaire, partant d'un diagnostic de sa situation actuelle pour déterminer les différentes options qui s'offrent à elle, sa stratégie d'action et les aspects opérationnels de sa mise en œuvre. La réflexion autour du cadre réglementaire s'est faite selon la vision qu'elle est " **Une instance indépendante de régulation, une institution de référence qui constitue une force de proposition effective et interactive avec ses parties prenantes, contribuant par des travaux à haute valeur ajoutée. Elle œuvre pour le développement des finances locales, à leur modernisation et à leur bonne gestion afin de consacrer l'indépendance financière des collectivités locales et de réduire les disparités entre elle au sein d'un système durable et équitable** "

Selon les résultats de l'étude stratégique en cours visant à élaborer un plan stratégique et un cadre réglementaire de gestion administrative et financière, adapté aux missions de l'Instance lui permettant d'agir efficacement et de réaliser les objectifs à moyen terme, puis d'atteindre les résultats visés, il y a lieu :

Premièrement : d'instaurer un cadre juridique et organisationnel pour l'Instance qui soit capable, sur le plan opérationnel, de réaliser les objectifs stratégiques et leurs sous-objectifs comme suit :

- Soutenir l'indépendance financière des collectivités locales en développant les finances locales, en établissant un système de fiscalité locale autonome, en améliorant le recouvrement et la gestion, en assurant une exploitation optimale des ressources locales et en optimisant la gestion des ressources financières et humaines.
- Développer les capacités de gestion des ressources locales en agissant principalement sur : la mise en place et l'analyse, dans les délais, d'un système qui fournit des informations financières complètes, sincères et qui soient conformes aux exigences des normes comptables, la mise en place d'un système de contrôle interne, d'audit et de contrôle de gestion et le respect des indicateurs d'équilibre financier et de gestion qui permettrait de rationaliser les dépenses, notamment les dépenses de rémunération, de maîtriser la dette et de moderniser la gestion des finances locales, de mettre en place des systèmes d'analyse et de comptabilisation des coûts et d'optimiser le processus de préparation et d'exécution du budget.
- Réduire les disparités financières entre les collectivités locales, notamment en fixant des critères de répartition des transferts de l'État et en veillant, d'une part, à ce qu'ils soient respectés et d'autre part, à mettre en place des mécanismes novateurs qui puissent réduire les écarts entre les collectivités locales, tels que l'adoption du principe de solidarité et de la discrimination positive.

Deuxièmement : de diagnostiquer un ensemble d'éléments spécifiques relatifs aux procédures et aux acteurs chargés de la mise en œuvre des opérations, de la date de début de cette mise en œuvre, des modalités de leur exécution, des critères de leur réussite, des coûts et des mesures urgentes ou prioritaires et des risques à anticiper pour ne pas entraver leur réalisation.

3- Composition de la Haute Instance des Finances Locales

Selon l'article 63 du Code des Collectivités Locales, l'Instance est composée de:

- Un juge financier proposé par le Conseil Supérieur de la Magistrature pour une période de quatre ans non renouvelables, pour être nommé à la tête de l'Instance par décret gouvernemental après approbation du Président du Haut Conseil des Collectivités Locales.
- Neuf représentants du Haut Conseil des Collectivités Locales, nommés par son Président selon les critères fixés par ledit Conseil, en veillant à ce que toutes les catégories des collectivités locales soient représentées et que le principe de parité soit respecté.
- Un représentant du ministère en charge des collectivités locales.
- Deux représentants du ministère des finances, chargés du budget de l'État, de la comptabilité publique et du recouvrement.
- Un représentant du ministère en charge des domaines de l'État.
- Un représentant de la Caisse des Prêts et de Soutien des Collectivités Locales.
- Un expert-comptable proposé par l'Ordre des Experts Comptables de Tunisie pour une période de quatre ans non renouvelables.
- Un comptable proposé par le Compagnie des Comptables de Tunisie pour une période de quatre ans non renouvelables.

L'article précité prévoit la création d'un secrétariat permanent au sein de la HIFL, qui est rattaché au ministère en charge des collectivités locales. Cela devra être cohérent avec l'organisation structurelle de l'Instance et les exigences d'efficacité de l'organisation afin de lui permettre d'accomplir ses fonctions comme il se doit.

Dans le cadre des dispositions transitoires du Code des Collectivités Locales, l'article 399 stipule qu'en attendant la mise en place du Haut Conseil des Collectivités Locales, les membres de la HIFL non représentants du Haut Conseil des Collectivités Locales sont nommés par décret gouvernemental et exercent les fonctions de l'Instance jusqu'à sa formation conformément aux dispositions de la loi. Cela a en effet eu lieu depuis la publication de décret n° 2019-351 du 10 avril 2019 relatif à la nomination de la présidente de l'Instance et de ses membres es qualité (7 membres).

Les membres de la Haute Instance des Finances Locales

La composition de l'Instance a été définie en vertu de l'article 63 de la loi organique n°29 du 9 mai 2018 relative au Code des Collectivités Locales.

Le décret n° 351 du 10 avril 2019 relatif à la nomination des membres de l'Instance a été rendu en application des dispositions transitoires et notamment de l'article 399 qui stipule que « en attendant la création du Conseil Supérieur des Collectivités Locales, les membres de la Haute Instance des Finances Locales sont nommés parmi les non-représentants du Conseil Supérieur des Collectivités Locales en vertu d'un décret gouvernemental. Les personnes nommées s'acquitteront des fonctions de l'Instance jusqu'à sa formation conformément aux exigences de la présente loi. »

La Présidente



Amel Elloumi Baouab

Magistrate financière proposée par le Conseil Supérieur de la Magistrature pour une période non-renouvelable de quatre ans. Elle est nommée Présidente de l'Instance en vertu d'un décret gouvernemental après approbation du Président du Conseil Supérieur des Collectivités Locales.

Elle est titulaire du diplôme des Hautes études commerciales et du diplôme de fin d'études du cycle supérieur de formation des Conseillers des services publics à l'École nationale d'Administration.

Sa carrière de magistrate financière s'étend sur plus de 25 ans depuis son entrée à la Cour des comptes en 1994, au cours desquelles elle a accompli des missions juridictionnelles et de contrôle dans divers domaines. Elle a été nommée en Juin 2016 en tant que Procureure près la Cour des comptes pour assurer les fonctions du Ministère public auprès de deux chambres centrales.

Elle est, depuis 2005, membre de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle (INTOSAI) et a participé, à ce titre, à de nombreux événements et forums internationaux et contribué à l'élaboration de normes internationales d'audit de conformité. Elle anime, régulièrement, des sessions de formation adressées aux magistrats et greffiers de la Cour des comptes et de cadres en Tunisie et à l'étranger. Depuis 2011, elle a participé activement à l'élaboration de la loi organique relative à la Cour des comptes et à la mise en place du plan stratégique et de la stratégie de communication de la Cour ainsi qu'à leur mise en œuvre.

Membre es-qualité



Fayçal Kazez

Représentant du ministère en charge des collectivités locales

Administrateur général de l'intérieur, diplômé de l'École nationale d'Administration publique (ENAP) du Royaume du Maroc en 1992 et titulaire du diplôme du cycle moyen.

Il a occupé le poste de chef de service dans la commune d'Ezzahra entre 1992 et 1999, puis a rejoint l'Administration générale des collectivités locales au ministère de l'intérieur. Il a occupé divers postes et a été directeur des finances locales depuis novembre 2011 avant de rejoindre le ministère des affaires locales et de l'environnement en 2016 pour être nommé directeur général des ressources et de la gouvernance des finances locale depuis juin 2017.

Il a plus de 25 ans d'expérience dans les affaires locales, notamment dans le domaine des finances locales et des investissements municipaux. Il est formateur auprès de plusieurs institutions et associations et a contribué à de nombreuses réformes législatives et à l'élaboration de programmes de développement et à consolidation des compétences de gestion des collectivités locales avec la coopération de bailleurs étrangers. Il a participé depuis 2011 à l'élaboration et la conception du nouveau processus décentralisation, notamment à l'occasion des discussions du projet du Code des Collectivités Locales à l'Assemblée des Représentants du Peuple.

Il œuvre actuellement au ministère à l'élaboration des textes d'application du Code des Collectivités Locales et les nouvelles dispositions du système financier, et à la restructuration des communes en difficulté.

Membre es-qualité



Ahmed Ben Mohammed Ben Ali Guesmi

Représentant du Ministère des Finances, chargé de l'administration du budget de l'État

Il est ressortissant du cycle supérieur de l'École Nationale d'Administration en tant que Conseiller des Services publics, après avoir obtenu son diplôme en Techniques comptables et financières de l'École Supérieure des Sciences Économiques et Commerciales de Tunisie

Sa carrière de conseiller des services publics a commencé le 1er novembre 2005 et s'étend jusqu'à aujourd'hui. Il a débuté au ministère de l'éducation et de la formation à l'époque pour une période d'un an et demi, puis au Ministère des Finances (comité général d'administration du budget de l'État).

Parmi les plus importantes attributions au sein du Ministère des Finances, figure la tâche de préparer, discuter et faire le suivi du budget de certains Ministères et Établissements publics administratifs et non administratifs.

Depuis plus de sept ans, il est chargé du budget du ministère de l'intérieur et du budget du ministère des affaires locales et des entreprises publiques qui sont sous sa tutelle. Il a également été chargé de représenter le ministère des finances dans plusieurs comités, dont le plus important est la commission spéciale de Contrôle des Marchés publics du ministère de l'intérieur, la commission des affaires sécuritaires et de la défense civile rattachée au Conseil de la sécurité nationale, les Comités de discussion avec les représentants des syndicats du ministère de l'intérieur au sujet de l'amélioration de la situation matérielle et financière des forces de sécurité intérieure, le Comité de direction du Fonds fiduciaire (Trust Fund) basé au siège de la Banque mondiale à Tunis, le Comité de suivi du nouveau programme de développement urbain et de la gouvernance locale pour la période 2015/2019 et 2020/2022 lié au prêt conclu avec la Banque mondiale en application du mécanisme « Programme de réalisation des objectifs » (PforR: Program for Result).

Il a également renforcé ses connaissances à travers les formations qu'il a reçues, en Tunisie et à l'étranger, en plus des nombreuses missions auxquelles il a été affecté à l'étranger.

Membre es-qualité



Mohammed Lazher Mazigh

Représentant du ministère des finances, chargé de la comptabilité publique et du recouvrement

Il est titulaire d'un master en droit, en spécialité droit des affaires, et d'un diplôme de fin d'études du cycle supérieur pour la formation des conseillers des services publics à l'École nationale d'Administration ainsi qu'un diplôme de l'École Nationale du Trésor public en France.

Il a rejoint le Ministère des finances en 1995, où il a travaillé à la Trésorerie générale puis à la Trésorerie régionale à Tunis. Il y a supervisé la cellule de contrôle de la gestion financière des collectivités locales et des établissements publics, puis l'Administration générale de la comptabilité publique et du recouvrement, où il s'est chargé de la direction de l'inspection et la cellule d'audit interne et de qualité. Il a été nommé président de l'unité financière locale depuis mai 2015.

Il s'est chargé de la formation à l'École Nationale des Finances dans les domaines de la comptabilité de l'État et des institutions publiques et dans le domaine de la comptabilité publique dans le domaine des finances locales. Il est également formateur au Centre de Formation et d'Appui à la Décentralisation.

Il a aussi contribué aux travaux des équipes de travail chargées de préparer les textes juridiques relatifs à la révision du Code Général de la Comptabilité et de la Loi fondamentale du Budget, à l'élaboration du système comptable de l'État et des collectivités locales, et à la réforme fiscale.

Membre es-qualité



Taoufik Messaoudi

Représentant du ministère chargé des domaines de l'État

Il est titulaire d'une maîtrise en sciences juridiques et d'un diplôme d'études spécialisées (études judiciaires) ainsi qu'un diplôme de fin d'études du cycle supérieur à l'École nationale d'Administration.

Il a rejoint le corps de contrôle général des domaines de l'État et des affaires foncières le 15 décembre 1999 et y a occupé différentes fonctions. Il a été nommé contrôleur général des domaines de l'État et des affaires foncières au sein de la même instance depuis le 20 septembre 2013. Il a été chargé des fonctions de contrôleur d'État à temps partiel à l'Institut national de la statistique pour une période de cinq ans, de mars 2012 au 28 février 2017. Parmi les tâches les plus importantes qu'il a accomplies, figurent l'audit de la gestion publique en matière d'efficacité, de faisabilité et d'impact, portant sur de nombreux ministères, collectivités locales, institutions et entreprises publiques, organisations et associations. Il a également supervisé l'audit des comptes et la gestion d'un certain nombre de missions diplomatiques à l'étranger.

Membre es-qualité



Sami Mekki

Directeur général représentant le Caisse des prêts et de soutien aux collectivités locales

Spécialiste en économie, et ancien élève de l'École nationale d'Administration (ENA) en Tunisie et de l'École nationale des Impôts (ENI) en France.

Il a travaillé pendant vingt ans au ministère des finances et a contribué aux réformes liées aux finances locales et à l'élaboration du Code de la fiscalité locale.

Au cours de sa carrière, Sami Mekki a accumulé une expérience riche à travers de nombreuses missions portant sur l'amélioration et la mobilisation des ressources fiscales locales.

Depuis avril 2014, Sami Mekki a été nommé Directeur général de la Caisse des Prêts et de soutien aux collectivités locales, institution financière spécialisée dans le financement des investissements des collectivités locales.

Membre es-qualité



Skander Bousnina

Expert-comptable proposé par l'Ordre des Experts comptables de Tunisie.

Titulaire d'un diplôme d'expert-comptable, il est inscrit au tableau de l'Ordre des experts comptables de Tunisie depuis 2006.

Sa carrière s'étend à plus de 20 ans d'abord en tant d'expert-comptable stagiaire à partir de 1999 ensuite en tant d'expert-comptable depuis 2006. Il a rejoint le cabinet de M. Mourad Guellaty en 1999, puis le Cabinet de M. Ahmed Mansour & associés « Deloitte. » en 2001, période au cours de laquelle il a participé à plusieurs missions d'audit, d'expertise comptable et de conseil.

En 2005, il a lancé le cabinet Skander Bousnina & associés, offrant des services d'expertise-comptable, d'audit et de conseil.

Il est membre fondateur de l'Association des Jeunes Experts Comptables de Tunisie « AJECT » en 2011, association qu'il a présidé entre 2012-2014. Il est également membre de l'Ordre des Experts Comptables de Tunisie depuis 2015 et il occupe le poste de Secrétaire général de l'OECT depuis septembre 2016.

Depuis 2011, il a participé activement à la rédaction des propositions sur les projets des Lois de finances, le Code des Investissements, le Code des Collectivités Locales et de nombreuses autres Lois soumis à l'approbation de l'Assemblée des Représentants du Peuple.

Membre es-qualité



Safouane Farroukh

Comptable proposé par la Compagnie des Comptables de Tunisie

Inscrit à la Compagnie des Comptables de Tunisie, en qualité de spécialiste en comptabilité, auditeur. Il est titulaire d'un master en fiscalité. Il est professeur universitaire contractuel à l'Institut Supérieur de la Fiscalité et des Finances de Sousse.

Durant sa carrière de plus de 20 ans, il a occupé de nombreux postes : Vice-président de la Compagnie des comptables de Tunisie chargé de la Commission des Affaires Juridiques 2018-2020 - Membre du Comité Permanent des Normes des Collectivités Locales. - Membre du Conseil National de la Comptabilité - Président de la Chambre Régionale des Professionnels de la Comptabilité de Sousse au sein de l'Union Tunisienne de l'Industrie, du Commerce et de l'Artisanat 2012-2022 - Président de la Chambre Nationale des Professionnels de la Comptabilité au sein de l'Union Tunisienne de l'Industrie, du Commerce et de l'Artisanat 2012-2022 - Trésorier de l'Union Régionale de l'Industrie et du Commerce et de l'Artisanat 2012-2017 - Président du Comité des Investissements et des Collectes du Bureau Exécutif de l'Union Régionale de l'Industrie, du Commerce et de l'Artisanat 2107-2022 - Membre du Comité National de Contrôle Financier au sein de l'Union Tunisienne de l'Industrie, du Commerce et de l'Artisanat 2012-2017 - Conseiller municipal, adjoint au maire de Sousse chargé du comité des affaires administratives et de la prestation de services et président du Comité des achats de la commune de Sousse 2018-2023 - Activiste de la société civile ayant occupé de nombreux postes au sein de sociétés caritatives, sportives, culturelles et de développement: - Président du Sahel Football Club - Président de l'Association We Love Tunisia - Trésorier de Sousse le futur - Trésorier de l'Art culinaire pour tous.

Représentant du
Conseil Supérieur
des Collectivités
Locales

Neuf représentants du Conseil Supérieur des Collectivités Locales

Nommés par le président du Conseil Supérieur des Collectivités Locales conformément aux normes fixées par le Conseil, en tenant compte de la représentativité de tous les types de collectivités locales et du principe de parité.

Présidents de collectivités locales dont la nomination est liée à la création du Conseil Supérieur des Collectivités Locales.

4- Le budget de l'Instance pour l'année 2020

Selon l'article 65 du Code des Collectivités Locales, l'État met à disposition de l'Instance un local, sis à Tunis, et les moyens nécessaires pour exercer ses fonctions. Le même article stipule que l'Instance dispose d'un budget inscrit dans le budget de l'État et rattaché pour ordre au budget du ministère chargé des affaires locales, et que le Président de l'Instance est l'ordonnateur principal dudit budget. La relation avec le Ministère en charge des affaires locales au niveau budgétaire traduit la volonté du législateur de faire en sorte que cet organe exécutif accompagne le processus de décentralisation, en attribuant progressivement à l'Instance les ressources et les moyens de travail nécessaires.

Toutefois cette situation a fait que l'Instance se trouve soumise à la tutelle du ministère, en matière budgétaire. Cela a entravé son fonctionnement normal, son autonomie de gestion et son indépendance financière.

En effet, et bien que le budget prévu pour 2020 ait parfaitement répondu aux besoins réels et urgents de l'instance, il n'a pas pu être que faiblement réalisé, ce qui a réduit la marge de manœuvre de l'Instance pour fonctionner et réaliser au mieux les tâches qui lui sont assignées.

Les crédits alloués à la Haute Instance des Finances Locales dans la Loi de finances pour l'année 2020 s'élèvent à 1530000 dinars, répartis comme suit :

Dépenses de rémunérations	430 000 D
Dépenses de fonctionnement	900 000 D
Dépenses d'investissement	200 000 D

Les crédits de rémunération ont été fixés conformément aux dispositions du Code des Collectivités Locales et du décret gouvernemental n°351-2019 du 10 avril 2019 relatif à la nomination du président et des membres de la Haute Instance des Finances Locales et du décret gouvernemental n°2020-31 du 16 janvier 2020 relatif à la rémunération et indemnités du Président de l'Instance et de ses membres. Il a été également tenu compte des besoins en ressources humaines que l'Instance entendait recruter au cours de l'année 2020 pour mener à bien les missions qui lui sont assignées.

Une partie des crédits de fonctionnement a été prévue pour couvrir les frais de location d'un siège comme l'exige la loi. L'Instance a en effet pu s'installer dans ses locaux à Tunis, qui a été équipé grâce à un don de l'Union européenne, mis en œuvre par l'Organisation Internationale du Travail.

Au cours de sa première année de mise en place, l'Instance se devait de définir les exigences de sa gouvernance et son positionnement au sein de son environnement et d'établir des relations constructives avec ses parties prenantes, dont les collectivités locales. Elle a donc prévu des crédits à cet effet.

Les difficultés rencontrées dans la gestion de ce budget n'ont pas empêché la Haute instance de réaliser de multiples activités, grâce au soutien qui lui a été apporté par des programmes de coopération appuyant le processus de la décentralisation. C'est ainsi qu'elle a pu organiser des ateliers de travail et de réflexion et de communiquer, sous diverses formes, avec les acteurs de son environnement dont les ministères, et organes publics, les communes, les organisations internationales partenaires, les composantes de la société civile et les médias. Elle a également été en mesure de prendre connaissance de l'expérience française grâce à une visite d'étude organisée en juin 2019.

5- Activités de l'Instance

Depuis la publication du décret n°2019-351 du 10 avril 2019 relatif à la nomination de ses membres, l'Instance a réalisé diverses activités qui relèvent des exigences de sa mise en place et de l'exercice de ses missions dont principalement :

- Les procédures de mise en place de la Haute Instance des Finances Locales et l'adoption de son premier budget,
- Les réunions du Conseil de la Haute Instance des Finances Locales,
- Les activités de la Président de l'Instance, qui comprennent, en plus de la supervision de l'organisation des réunions régulières du Conseil de l'Instance à raison d'une réunion en moyenne par mois, l'organisation d'ateliers de réflexion pour développer une vision concernant la nature juridique de l'Instance, ses objectifs et ses actions à moyen et à court terme, la coordination de réunions avec les partenaires, les composantes de la société civile et les médias pour présenter le rôle de l'Instance en matière de développement des finances locales, de réalisation des objectifs de la décentralisation et de participation à de multiples forums, en plus des travaux de mise en place de l'Instance, de préparation de son budget pour l'année 2020 et l'élaboration d'un draft de décret gouvernemental relatif à son organisation et son règlement intérieur .

Les réunions du conseil de la Haute Instance des Finances Locales

1	16 mai 2019	Rencontre entre les membres de l'Instance
2	23 mai 2019	Préparation de la visite de travail en France programmé pour juin 2019
3	12 septembre 2019	Examen du projet du budget de l'Instance, adoption de quelques amendements, et mandatement de la Présidente de l'Instance pour organiser une réunion pour discuter le budget avec les services du ministère des finances.
4	3 octobre 2019	Préparation des journées du 16 et 17 octobre 2019 (respectivement pour un forum d'information et un atelier pour esquisser la feuille de route) Dans ce contexte, le contenu du programme a été approuvé et la liste des invités établie.
5	14 octobre 2019	Première réunion des membres de l'Instance avec M. Mokhtar Hammami et préparation de la journée d'information sur l'Instance le 16 octobre.
6	17 décembre 2019	Les travaux programmés selon le calendrier transmis aux membres de l'Instance le 22 novembre 2019
7	28 janvier 2020	Le programme final du premier atelier a été fixé avec la participation des communes des régions de Sfax, Médenine, Tataouine et Kebili, et a été organisé dans la ville de Djerba le vendredi 7 février 2020 en coopération avec l'organisation SKL.
8	18 février 2020	Le rapport d'évaluation du premier atelier avec les communes des gouvernorats de Sfax, Médenine, Tataouine et Kebili, qui a été organisé dans la ville de Djerba le vendredi 7 février 2020 en coopération avec SKL. Fixation du calendrier des ateliers suivants. Le dossier du siège de l'Instance à soumettre aux services des domaines de l'État. Projet proposé par la Présidente de l'Instance, relatif au projet du décret gouvernemental relatif aux compétences et à l'organisation de l'Instance et des remarques reçues à cet égard.
9	3 mars 2020	Report des ateliers régionaux en raison du manque de financement Le dossier du siège de l'Instance et la tâche liée à la planification stratégique et opérationnelle de l'Instance, qui sera accomplie avec l'appui du SKL Diverses questions liées à l'achèvement de l'établissement de l'Instance et de ses attributions. Accord autour du recours à l'assistance d'un expert pour accompagner le processus de préparation du premier rapport annuel de l'Instance, notamment dans la collecte et l'analyse des données, et proposition de trois noms à cet effet.
10	16 avril 2020	Réunion à distance dans le cadre du processus de préparation du premier rapport annuel de l'Instance
11	20 mai 2020	Examen de l'état d'avancement des travaux dans le cadre de la préparation de l'étude stratégique de l'Instance et exposé des résultats préliminaires qui ont été préparés et discutés.
12	23 juillet 2020	Approbation du premier rapport annuel de l'Instance et mandatement de la Présidente de l'Instance de poursuivre les travaux de préparation de la version destinée à la publication.

Ateliers et forums

15-10 juin
2019

Visite d'étude en France



Avec l'appui de l'Agence française
de développement et Expertise France



27 juin
2019

Les attributions de l'HIPL, les questions liées aux finances locales sont soumises à l'examen des ministères des finances et des affaires locales; La nature juridique de l'Instance et son budget à travers les dispositions du Code des Collectivités Locales et les questions controversées.



Avec l'appui de Expertise France



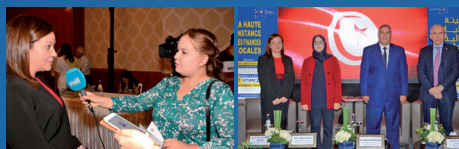
16 octobre
2019

Journée d'information sur : Le rôle de l'HIPL dans la réalisation des objectifs de la décentralisation sous le slogan «Gouvernance, autonomie et solidarité»

Avec l'appui de Expertise France
Interventions et exposés rapport de synthèse

16 octobre
2019 et jours
suivants

Interventions et passages dans les médias pour faire connaître l'Instance et l'importance de son rôle



17 octobre
2019

Etablissement des grandes lignes de la feuille de route de l'Instance pour la période à venir. Elle a réuni les membres de l'Instance avec des représentants des acteurs de son environnement de travail. La discussion a porté d'abord sur les attributions de l'Instance puis sur l'établissement de l'Instance et les exigences de ses travaux.

Avec l'appui de Expertise France
Rapport et propositions sur les questions prioritaires

7-8 novembre
2019

Situer l'Instance et son rôle dans le processus de décentralisation et son cadre juridique et institutionnel. Proposer une structure organisationnelle adéquate avec le rôle de l'Instance, ses prérogatives et ses exigences de travail. Progresser dans l'élaboration de la feuille de route.



18 novembre
2019

Gouvernance des finances et de la comptabilité dans les collectivités locales

En coopération avec l'Instance nationale de lutte contre la corruption et l'Ordre des Experts Comptables

Ateliers et forums

3 décembre
2019

Gouvernance des finances locales et mise à niveau des communes conformément aux dispositions du Code des Collectivités Locales.

Présentation et discussion de l'étude préparée par l'Ordre des Experts Comptables, qui fait un diagnostic de la situation actuelle et des risques inhérents, aboutissant à une stratégie de mise à niveau des communes afin de manière à lui permettre de mettre en place un système financier et comptable répondant aux exigences du Code des Collectivités Locales.

En coopération avec l'Instance nationale de lutte contre la corruption et l'Ordre des Experts Comptables

14 janvier
2020

Un atelier à Tunis a réuni les membres de l'Instance avec des experts de l'Association suédoise des pouvoirs locaux et régionaux SKL pour esquisser un programme de coopération qui comprend des aspects organisationnels et techniques intégrés dans le plan de travail de l'Instance à moyen et court terme.



En coopération avec l'agence
l'Association suédoise des pouvoirs locaux
et régionaux SKL.

7 février 2020

Atelier régional sur le développement des finances locales organisé dans la ville de Djerba. Il a réuni des représentants des communes des régions de Médenine, Sfax, Tataouine et Kebili. Djerba.



2 juin 2020

Atelier autour de l'étude stratégique pour mettre en place la stratégie de l'Instance ainsi que sa structure organisationnelle

En coopération avec l'agence relevant de l'Association
suédoise des pouvoirs locaux et régionaux SKL.



11-12 juin
2020



Atelier avec la participation d'un groupe d'experts en finances locales. Les principaux chapitres du rapport et son contenu ont été présentés, et de nombreux points ont été débattus, que ce soit au niveau du contenu ou au niveau de la forme.

Les principaux résultats du questionnaire ont également été présentés, questionnaire mené à distance avec l'appui du Programme d'Appui à la décentralisation, visant à impliquer les communes et les conseils régionaux dans la proposition de solutions sur les moyens de développer leurs finances.

Les activités de la Présidente

24 juillet 2019	Première réunion de la Présidente de l'Instance avec le Ministre des affaires locales	
19 septembre 2019	Réunion avec le Ministre des affaires locales.	Le programme final de la journée d'information d'octobre sur l'Instance.
8 octobre 2020	Rencontre avec la Présidente du Conseil national de la statistique pour discuter des modalités de coopération entre l'Instance et le Conseil et l'établissant d'une relation de partenariat entre les deux institutions.	
9 octobre 2019	Participation en tant que membre du comité de pilotage à la préparation d'un guide des procédures de contrôle juridictionnel à posteriori des collectivités locales	
21 novembre 2019	Une réunion présidée par M. Mokhtar Hammami sur la coopération avec la Banque mondiale, portant en particulier sur l'axe lié à l'appui de la HIFL pour la modernisation de la dotation globale non affectée.	
29-30 novembre 2019	Le Forum scientifique du Conseil supérieur de la magistrature sous le titre «Pour une loi organique pour les juges garantissant l'indépendance du pouvoir judiciaire»	Trois interventions en qualité de membre du comité de rédaction du statut des magistrats de la Cour des comptes.
23 décembre 2019	Rencontre avec des représentants de l'organisation relevant à l'Association suédoise des pouvoirs locaux et régionaux SKL. Il s'agit d'une séance préliminaire pour développer un projet de coopération.	Programme d'atelier Programme de coopération
17 janvier 2020	Le colloque annuel portant sur le processus de la décentralisation organisé par l'Association Bawsala afin de présenter les résultats de l'étude nationale sur les perceptions des citoyens de la fiscalité locale. Une discussion a été menée autour des possibilités de modification du système de fiscalité locale pour répondre aux besoins des collectivités locales en ressources financières et aux aspirations des citoyens.	
22 janvier 2020	Participation à une réunion du comité de pilotage du programme de soutien de l'Agence Française de Développement et de l'agence Expertise France sur l'évaluation du programme et des futurs axes de coopération sous la direction de M. Mokhtar Hammami, Ministre des affaires Locales.	Demande comprenant les besoins de l'Instance pour poursuivre son appui, adressée à la date du 5 février 2020
23 janvier 2020	Participation à la réunion du Comité de la Cour des Comptes chargé de préparer le statut des magistrats de la Cour des Comptes	Rapport de l'expert chargé de l'accompagnement du comité de rédaction du projet.

Les activités de la Présidente

25 janvier 2020	Un forum scientifique sur le contentieux des collectivités locales organisé à Monastir.	Intervention sur le rôle de l'Instance Supérieure des Finances Locales dans la réalisation des objectifs de décentralisation.
26 janvier 2020	Participation en tant que membre du jury à l'événement National Hackathon organisé par l'Unité d'administration électronique du ministère de la fonction publique et à la modernisation de l'administration et des politiques publiques en coopération avec la Banque mondiale «OpenGovDataHack2020»	
28 février 2020	Rencontre avec les représentants du Programme d'Appui aux réformes de décentralisation autour de l'appui de l'Instance dans le cadre du processus d'élaboration de son premier rapport annuel.	
4 mars 2020	Une séance de travail avec M. Lotfi Zitoun pour présenter le programme de travail de l'Instance.	
6 mars 2020	Le nouveau cadre juridique de la décentralisation et des défis de la déconcentration, avec le soutien de l'Agence allemande de coopération (GIZ) en partenariat avec la Fédération nationale des villes tunisiennes et en coopération avec l'organisation (DRI)	
12-13 mars 2020	Animation d'une session de formation à Sfax, en collaboration avec Mme Mouna Mseddi, Présidente de Chambre à la Cour des Comptes de Sfax, au profit des magistrats de la Cour des Comptes concernés par le contrôle des collectivités locales dans le cadre du Programme de développement urbain et de gouvernance locale sur le contrôle des collectivités locales conformément aux normes internationales ISSAIs .	
26 juin 2020	Réunion avec le forum des financiers de la fédération nationales des villes tunisiennes sur les meilleurs moyens d'évaluer l'impact du Covid-19 sur les finances locales.	
29 juin 2020	Rencontre avec M. Lotfi Zitoun, Ministre des affaires locales, sur les derniers développements concernant la création de l'Instance, ses conditions de travail, l'état d'avancement de la préparation du premier rapport annuel et sa vision autour du processus de décentralisation.	
27 juillet 2020	Rencontre avec M. Khalil Chtourou, Secrétaire général du Gouvernement, sur les besoins en ressources humaines de l'Instance.	



II- Évaluation de la situation financière des collectivités locales

1- Cadre juridique et institutionnel et bases de la gouvernance des finances locales

L'évaluation de la situation financière des collectivités locales nécessite, en premier lieu, d'aborder toutes les mesures de soutien et de financement des collectivités locales et les bases de la gouvernance des finances locales sous le cadre juridique et institutionnel actuel.

Ces mesures ont couvert les communes et les conseils régionaux et pris diverses formes qui trouvent leur origine soit dans d'anciennes lois et réglementations encore en vigueur, soit dans les dispositions du Code des Collectivités Locales entrées en vigueur au début du mois de janvier 2019, (notamment celles se rapportant à l'élaboration du budget et à son approbation), soit dans les dispositions transitoires du Code ;

À cet égard, il convient de noter que l'exposé des motifs de la loi organique 2018-29 relative au code des collectivités locales, a mis en exergue les principes régissant le pouvoir local, à savoir, d'une part, la nécessité de doter les collectivités locales d'importantes ressources propres, sans lesquelles l'indépendance ne peut être effective ; d'autre part la nécessité de faire bon usage de ces ressources.

A ce titre, il s'agit selon l'exposé de motif de reconsidérer l'attribution ou le partage de certaines taxes revenant à l'État aux collectivités locales et le transfert des compétences de fixation des montants des taxes et redevances aux collectivités locales. Par ailleurs, les systèmes d'exploitation du patrimoine de l'État est à revoir pour en faire bénéficier les CL ce qui leur permettra de faire face aux besoins de financement des projets locaux et ce dans le cadre de la solidarité, et de la discrimination positive. Le législateur a également veillé à garantir la bonne utilisation des fonds publics mis à la disposition des collectivités locales à travers divers mécanismes de maîtrise des dépenses, notamment celle relatives à la rémunération, la maîtrise de l'endettement, le CCL ayant prévu des dispositions spécifiques régissant le système financier des collectivités locales, couvrant aussi bien l'exécution des dépenses que la tenue de la comptabilité, la gestion des biens meubles et immeubles et celle des marchés publics.

L'analyse a montré que de multiples problèmes ont entravé la mise en œuvre d'une approche qui concilie entre la libre administration des ressources dans le cadre de l'unité de l'État et le respect des principes de bonne gouvernance.

Les insuffisances relevées portent sur les mécanismes de régulation et de péréquation, la planification et la budgétisation axée sur les résultats, le système comptable, le système de contrôle et le système d'information. L'impact de la crise de Covid 19 a fait ressortir la vulnérabilité des finances locales et leur incapacité à faire face à des circonstances exceptionnelles.

1.1- Les ressources humaines des collectivités locales

Selon les informations disponibles auprès des services du Ministère des Affaires locales, on estime que le nombre d'agents relevant des gouvernorats et dont les salaires sont imputés sur les budget des conseils régionaux est d'environ 4000 agents. Par ailleurs, le nombre d'agents dans les communes à la date du 29 mai 2020 est de 32272 agents répartis comme suit :

Répartition des agents selon les catégories		
Catégories	Nombre	%
Les fonctionnaires	6789	21,0
Catégorie A	3824	11,8
Catégorie B	1272	3,9
Catégorie C	1443	4,5
Catégorie D	250	0,8
Les ouvriers	25483	79,0
TOTAL GÉNÉRAL DES EFFECTIFS MUNICIPAUX	32272	100

On déduit à partir des données du tableau ci-dessus que le nombre total d'agents communaux (32272), qui représente 4% du nombre d'agents de l'État (environ 800000 agents), reste très faible. Ce qui est comparable au pourcentage des ressources des collectivités locales concernées par rapport aux ressources du budget de l'État.

Répartition des ressources humaines entre les communes existantes et les communes nouvellement créées								
Catégories	Cat. A	Cat. B	Cat. C	Cat. D	Ouvriers	Total	Taux d'encadrement*	Les 2 catégories de communes (%)
Communes existantes (264)	3.653	1.184	1.328	221	24.013	30.399	12,0	94,2
Communes nouvellement créées (86)	171	88	115	29	1.470	1.873	9,1	5,8
TOTAL	3.824	1.272	1.443	250	25.483	32.272	11,8	100

(*) Le taux d'encadrement est calculé en divisant le total des agents de catégorie A sur le total général des agents municipaux

On déduit à partir des données de ce tableau que :

- Les communes nouvellement créées, qui représentent plus de 24% du nombre total de communes (350 communes), ne comptent en revanche que 1 873 agents, soit seulement environ 6% du nombre total des agents communaux.
- La moyenne nationale d'encadrement dans toutes les communes est de 11,8%, calculée sur la base du nombre d'agents de la catégorie A (A1, A2 et A3), répartie sur la base du nombre total d'agents municipaux (3824/32272)
- En ce qui concerne les communes existantes, on constate que le taux moyen d'encadrement a atteint 12% et que les taux d'encadrement varient entre un maximum de 38,9% dans la commune d'Amirat Twazra (7 cadres sur un total de 18 agents) et un minimum de 1,3% dans la commune d'Om Larayes (6 cadres sur un total de 454 agents).
- En ce qui concerne les nouvelles communes, on constate que le taux d'encadrement a atteint 9,1%. Ce taux semble assez élevé et est principalement dû au taux d'encadrement élevé dans certaines communes récemment créées dans le cadre de leur séparation d'autres communes, à l'instar des deux communes de Mnihla (16%) et de Fouchana (9,8%) qui disposent de 39 cadres de la catégorie A.

1.2- Les mécanismes d'appui, de péréquation et de régulation et perspectives de leur développement

Le premier mécanisme de péréquation fiscale est apparu en 1975 sous la forme du fonds commun des collectivités locales, créé en vertu de la loi n°75-35 du 14 mai 1975 et cela avait coïncidé avec la création de la taxe sur les établissements à caractère industriel, commercial ou professionnel et de la taxe hôtelière. Ces mécanismes ont été utilisés jusqu'en 2017.

Conformément aux dispositions de l'article 11 de la loi n° 2017-06 du 18 décembre 2017 relative à la loi de finances pour l'année 2018, le fonds commun des collectivités publiques locales a été supprimé, les dispositions de la loi n° 75-36 du 14 mai 1975 ont été abrogées. Les critères de répartition de l'appui financier annuel, imputé sur le budget de l'État, entre des collectivités locales sont désormais fixés par un arrêté conjoint du Ministre chargé des finances et du Ministre chargé des collectivités locales.

En application de ces dispositions, le montant l'appui financier annuel aux collectivités locales est passé de 440 MD en 2018 à 487 MD en 2019, soit une augmentation de 40 MD représentant 9%. A partir de l'année 2018, 10% de cet appui a été réservé sous le titre de subvention d'équilibre aux communes en difficulté financière, d'un montant de 33,3 MD bénéficiant à 85 communes en 2018, pour atteindre en 2019 une enveloppe de 36,3 MD bénéficiant à 178 communes.

Il y a lieu également de mentionner qu'un nouveau soutien financier, pour une période de 3 ans de 2016 à 2018, a été alloué aux nouvelles communes pour environ 73,6 MD afin de couvrir leurs besoins de gestion et que 64 communes en difficulté financière ont bénéficié, au cours de la même période, de l'assainissement total ou partiel de leurs dettes pour un montant total de 100 MD.

Cette procédure a été précédée par la création d'un compte spécial au Trésor dénommé « Fonds de coopération entre les collectivités locales » et ce, conformément à l'article 13 de la loi de finances pour l'année 2013 dans le but de contribuer au développement des ressources financières des collectivités locales, en particulier des communes de petite taille et à ressources limitées. L'article 14 de la loi précitée a fixé les sources de financement du fonds qui proviennent du rendement de la taxe sur les établissements qui dépasse 100 milles dinars pour chaque institution et du produit de la surtaxe sur le prix de l'électricité et les ressources affectées à ce compte selon la législation en vigueur. Quant aux modalités et critères de répartition des ressources dudit fonds, conformément aux dispositions de l'article 15 de la loi susvisée, ils ont fait l'objet du décret n°-2013-2797 du 8 juillet 2013.

Les ressources de ce fonds ont été modifiées tout comme les critères de leur répartition, dans le cadre d'un conseil ministériel tenu le 28 juin 2016. Un crédit de 100MD a donc été dispensé en 2019 contre 94MD en 2018. Globalement, ces mécanismes qui adoptent une répartition égale, en partie, entre les collectivités locales. Ils gardent une marge qu'ils adressent aux communes dont les ressources sont limitées à titre de discrimination positive n'ont pas été en mesure d'atteindre les objectifs de péréquation et de régulation requis. En effet, la majeure partie de l'appui est distribuée selon le nombre d'habitants et selon le revenu de quelques taxes liées au nombre d'habitants. Il est donc évident que les communes les plus peuplées prendront plus avantage des ressources de l'appui annuel allouées à cet effet à partir du budget de l'État.

La classification des communes selon les données du Ministère des Affaires locales montre que les déséquilibres financiers continuent d'être observés. En raison d'une part à un endettement important et d'une part en raison d'une répartition inéquitable des ressources financières puisque 18 communes comptant moins d'un tiers de la population du pays accaparent la moitié des ressources.

“ Les mécanismes de péréquation et de régulation existants n'ont pas permis d'atteindre les objectifs fixés à ce titre. ”



1.3 - Planification et gestion axée sur les résultats

La loi organique de finances n°15 du 13 février 2019 consacre la réforme des finances publiques, qui vise à travers l'établissement d'un système de gestion selon les objectifs, à accroître l'efficacité de l'activité publique et à optimiser l'utilisation des ressources sur la base d'orientations et de responsabilités bien définies. Les axes de réforme comprennent en particulier la transformation d'attributions sectorielles en programmes et activités, ainsi que l'élaboration d'indicateurs (quantitatifs et qualitatifs) pour mesurer l'efficacité de ces programmes et activités, et instaurer une culture d'évaluation et de redevabilité. La réforme inclut les collectivités locales, avec la nécessité d'allouer des fonds du budget de l'État sur la base des besoins de financement et de l'exhaustivité des ressources, quelle que soit leur source, qu'il s'agisse de ressources propres ou de ressources transférées du budget de l'État sous forme de subventions de fonctionnement, d'équipement ou de crédits transférés par l'administration centrale au titre de projets locaux dans le cadre de programmes et d'objectifs spécifiques et dans le cadre de budgets préparés selon des missions et des programmes, comme l'exige l'article 166 du CCL. En ce qui concerne les crédits transférés, les articles 146 et 147 du Code les ont liés aux principes de solidarité, de subsidiarité et d'adéquation entre ressources et charges.

L'État doit transférer les crédits soit à titre de péréquation et de régulation, soit pour contribuer au financement de projets locaux vitaux ou encore pour consolider des ressources suite au transfert ou à l'élargissement de compétences.

Le Code stipule 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. Il est nécessaire que l'on prenne en considération, lors de l'élaboration de ce Plan, le volume de l'appui financier fourni par l'État et les différents intervenants dans l'espace de développement, quel qu'en soit le titre. Il est également impératif que le Plan consolide, avec le soutien de l'État, les avantages comparatifs de chaque collectivité locale ou à lui conférer des avantages attractifs pour promouvoir son développement et y encourager l'investissement.

Si ces dispositions ne se sont pas encore appliquées, un nouveau système de financement des investissements municipaux a été adopté dans le but de renforcer le rôle d'acteur de développement de l'institution municipale en toute transparence et dans le respect des règles de la bonne gouvernance. Ce programme s'inscrit dans le cadre d'un accord de prêt avec la Banque mondiale datant du 8 octobre 2014⁴ (financement complémentaire), conclu le 29 juin 2018⁵. La gestion du programme a été confiée au Caisse des Prêts et d'Appui aux collectivités locales⁶. Ce système propose deux catégories de subventions annuelles au profit des communes (affectées et non-affectées). Leur octroi est lié à des conditions de forme et aux résultats d'une évaluation de performance menée par les services du Contrôle général des services publics.

L'aide totale affectée au cours de la période 2016-2019 s'élève à 225 MD, couvrant 144 communes et conseils régionaux. Les aides non-affectées s'élèvent à 225 MD, se rapportant pour la plupart, à des projets d'amélioration de quartiers populaires. Outre les aides couvrant principalement les communes existantes, 86 communes nouvellement créées et 185 communes dont le territoire a connu une extension ont pu profiter d'un programme d'investissements spécifique d'une valeur de 480MD. Malgré son importance, cet appui n'a pas permis d'atteindre les objectifs souhaités. Outre la faible consommation des fonds alloués et l'échec dans l'achèvement de tous les projets programmés, ces interventions restent dépourvues de dimension stratégique au sein d'un système intégré qui assure la cohérence et la complémentarité des financements provenant de différentes sources et leur bonne utilisation de manière à contribuer à l'atteinte des objectifs.

Ce sujet nécessite la mise en œuvre d'un dialogue de gestion, la clarification des rôles et responsabilités, un système d'information comptable et financier intégré et d'information et approprié à la gestion axée sur les résultats et l'instauration d'une culture de redevabilité dans le cadre d'une vision claire, des objectifs stratégiques et des indicateurs mesurables.

1.4- Spécificités et problématiques liées à la gestion des biens des collectivités locales

Les biens meubles et immeubles des collectivités locales, ainsi que leurs participations au capital des sociétés et entreprises publiques, jouent un rôle important dans la diversification des sources de financement des collectivités locales, dans le développement de leurs revenus et dans la consolidation de leur rôle d'organes du pouvoir local.

La gestion du patrimoine des collectivités locales est caractérisée par la multiplicité et la complexité des textes des textes juridiques en vigueur il en résulte des difficultés en termes de maîtrise, d'interprétation et de bonne application de ces textes. Outre le cadre juridique à caractère général, la gestion du patrimoine local est régie par des textes particuliers qui concernent chacune des catégories des collectivités locales.

*217 millions de dollars

**107 millions de dollars

*** En application du décret n°3505 du 30 septembre 2014, les modalités de calcul de l'aide totale non affectée ont été réglementées par la décision conjointe entre le ministre de l'Intérieur et le ministre en charge des finances du 3 août 2015 et calculées sur la base d'une fonction incluse dans cette décision et basée sur des données et des variables liées à des mesures pertinentes ayant rapport avec le potentiel fiscal et le nombre d'habitants.

Face à ces difficultés, le Code des Collectivités Locales, en sa qualité de texte le plus récent du cadre juridique organisant la gestion des biens des collectivités locales, peut bénéficier du principe d'accès direct à la nouvelle loi, ce qui signifie que ses exigences prévalent sur celles des textes législatifs et réglementaires antérieurs. Cependant, en l'état actuel des choses les dispositions dudit code restent inapplicables en raison de la non adoption des décrets gouvernementaux relatifs à la fixation des conditions ou des procédures de leur mise en œuvre, ce qui a conduit au maintien de la mise en vigueur de nombreux textes législatifs et réglementaires.

Les rapports de la Cour des comptes et notamment les rapports annuels 26, 27 et 31 ont révélé de nombreux écarts dans la gestion du patrimoine au niveau des communes de Tunis, de Gafsa, de Bou Salem, de Monastir, de Moknine et de Ksar. Ces écarts et insuffisances ont trait à la détermination des biens, aux procédures de conclusion des contrats, à la protection de ces biens et au recouvrement des recettes y afférentes.

(Annexe 2 : diagnostic de la situation relative à la gestion des biens des collectivités locales)

1.5- Mise en place du système comptable des collectivités locales

L'article 390 du Code des Collectivités Locales exige l'engagement des collectivités locales dans l'adoption d'un système de comptabilité à partie double dans un délai ne dépassant pas quatre ans à compter de la date d'entrée en vigueur des dispositions du CCL relatives à la préparation et l'exécution du budget (2023), ce qui représente un défi pour enclencher un changement fondamental dans les systèmes, les mécanismes, les pratiques et la culture dominante pour s'orienter vers une mise à disposition de l'information financière auprès des décideurs à tous les niveaux, en commençant par la collectivité locale, en passant par les pouvoirs publics pour éclairer les politiques jusqu'à atteindre les organes d'évaluation et de contrôle, et le citoyen pour lui permettre d'exercer son avoir son droit de demander des comptes, car l'information financière est l'artère du système financier et comptable basé sur les principes d'efficacité, de transparence et de redevabilité.

Le comptable de la collectivité locale reste, conformément aux dispositions de l'article 190 de la Code des Collectivités Locales, le premier responsable concerné par la tenue d'une comptabilité qui met en évidence de manière claire, complète et sincère la situation réelle des finances, des biens et des dettes de la collectivité locale, de manière à faciliter le suivi et l'évaluation et à moderniser la gestion et la bonne utilisation des finances de la collectivité locale. Les principes généraux de fonctionnement des services publics pour les collectivités locales qui sont fixés par l'article 75 et dont l'accès a été autorisé par l'article 76, nécessitent la participation de toutes les parties dans la définitions des moyens susceptibles d'assurer la mise à niveau des communes sur cette voie.

Partant des attributions des collectivités locales, des services qu'elles fournissent, et de la multiplicité des aspects de la gestion communale, les risques inhérents aux services de la commune et à leur gestion ont été identifiés, dont le non-achèvement du référentiel comptable, l'absence d'inventaire physique, l'absence de comptabilité d'engagement, l'absence de comptabilité matière, l'absence de tableaux de bord et de rapports financiers consolidés, outre le faible taux de d'encadrement, le manque de ressources financières et techniques, l'absence de politique de gestion des ressources humaines, la faiblesse d'efficacité et de rentabilité dans ce domaine, le faible niveau de fiabilité du contrôle interne et l'absence de redevabilité. A défaut d'une politique de prévention et de contrôle, cette situation n'est pas sans risques d'émergence et d'augmentation de la fraude et la corruption.

L'état actuel de mise en place du nouveau système comptable pour les collectivités locales

Le législateur a chargé le Conseil national des normes des comptes publics de préparer le système comptable des collectivités locales qui adopte les principes de la comptabilité en partie double et d'engagement. Les travaux du Conseil national des normes des comptes publics et du Comité des normes des comptes des collectivités locales ont été valorisés et ont abouti à la publication de cinq (5) normes en septembre et octobre 2019, et à la rédaction du projet de l'arrêté relatif au cadre référentiel pour l'information financière des entités du secteur public qui est en cours de publication auprès des services l'imprimerie officielle et constitue une condition préalable pour la mise en œuvre du système financier et comptable.

Au cours de l'année 2019, les normes suivantes ont été publiées :

- Le référentiel de l'information financière des entités du secteur public, adopté par arrêté du ministre des Finances du 26 novembre 2019 relatif à l'approbation du référentiel de l'information financière des personnes du secteur public.
- Les immobilisations corporelles, décision du ministre des Finances du 12 septembre 2019 relative à l'approbation de la norme des comptes des collectivités locales pour les immobilisations corporelles,
- Les immobilisations financières, décision du ministre des finances du 12 septembre 2019 relative à l'approbation de la norme des comptes des collectivités locales pour les immobilisations financières.
- Les dettes financières, décision du ministre des finances du 12 septembre 2019 relative à l'approbation de la norme des comptes des collectivités locales pour les dettes financières.
- Les charges, arrêté du ministre des finances daté du 16 octobre 2019, relatif à l'approbation de la norme des comptes des collectivités locales pour les charges.

- Les créances, arrêté du ministre des finances daté du 16 octobre 2019, relatif à la ratification de la norme des comptes des collectivités locales pour les cotisations.

Le Conseil national des normes des comptes publics s'emploie à achever les autres normes requises pour lancer le nouveau système comptable dans les délais prescrits. Il est à noter que le décret gouvernemental relatif à l'émission du système comptable des collectivités locales n'a pas encore été publié.

1.6- Le contrôle exercé sur les finances locales

Parmi les principes constitutionnels auquel les textes législatifs doivent répondre et mettre en place les mécanismes pratiques pour y parvenir, figure notamment la suppression de tous les types de contrôle administratif préalable et la mise en place d'un contrôle à posteriori exercé sur les actes des collectivités locales à caractère financier, par les instances de la Cour des Comptes qui constitue la juridiction financière conformément aux dispositions des articles 117 et 137 de la Constitution.

Les recours contre les actes des collectivités locales représentent une des formes de contrôle exercé par les instances de la Cour des comptes, en plus du contrôle exercé sur les comptes et la gestion des collectivités locales, et la contribution à l'évaluation des programmes publics liés au processus de la décentralisation.

Les collectivités locales sont également soumises au contrôle de l'inspection départementale du Ministère des Affaires locales. De son côté, l'examen, les analyses et le suivi exercé par la Haute Instance des Finances Locales est à même de permettre d'améliorer les capacités de gestion des collectivités locales, la maîtrise de leurs dépenses et le développement de leurs ressources.

En ce qui concerne la suppression du visa préalable du contrôle des dépenses publiques, et bien que le Code des collectivités locales indique explicitement que l'engagement de dépenses n'est pas soumis au visa de contrôle des dépenses publiques ou à toute autre autorisation, les dispositions de l'article 269 du Code de Compatibilité publique continuent d'être appliquées. Ce qui est considéré par les services du Conseiller juridique et la législation auprès du Gouvernement comme une garantie temporaire pour veiller au respect des règles de bonne gouvernance et d'utilisation à bon escient des finances publiques.

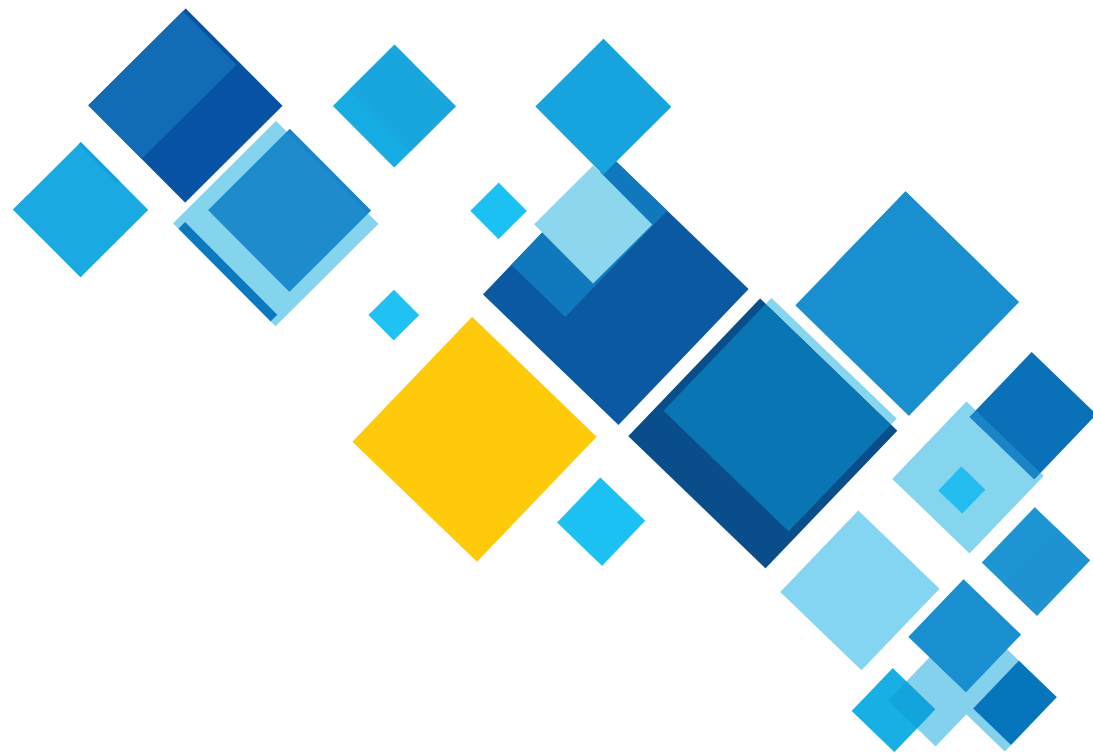
En effet, la suppression du visa de contrôle des dépenses publiques est lié à une multitude de mesures techniques et pratiques en rapport avec le contrôle administratif a posteriori non encore mises en place, et notamment les système nationaux de réseautage informatiques prévus par les dispositions de l'article 127 du Code des collectivités locales qui permettront de suivre l'évolution des dépenses et des ressources des CL et qui sont mis à la disposition de la Haute Instance des Finances Locales. Cette Instance constitue l'un des mécanismes administratifs techniques de suivi qui va permettre le développement du système de contrôle des collectivités locales, en plus d'instaurer les bases d'un contrôle interne efficace au sein des collectivités locales, en veillant au respect de la loi. Il est donc primordial de réformer le Code de Comptabilité publique de manière à le rendre conforme aux principes de la Constitution et aux dispositions du Code des Collectivités locales.

1.7- Le défi posé par la mise en place d'un système d'information financier et par la digitalisation de la gestion financière

Un Plan directeur pour le développement des systèmes d'information dans les collectivités locales est en cours d'élaboration au niveau du ministère des affaires locales; il comprend, parmi ses projets, la mise en place d'un système d'information intégré financier et comptable dans les collectivités locales. L'étude préliminaire pour l'achèvement du projet qui a été lancée comporte un diagnostic du système d'information actuel et le choix du système d'information le plus approprié aux exigences du Code des collectivités locales en se référant aux systèmes actuellement disponibles et en s'appuyant sur les expériences comparées existantes dans d'autres pays. L'état des lieux diagnostic a abouti à de nombreuses insuffisances dont les plus importantes sont :

- La non adaptation du système d'information aux exigences du code des collectivités locales, notamment au niveau de l'aspect comptable,
- Non-exploitation des systèmes nationaux pour diverses raisons (méconnaissance de ceux-ci, manque de formation, absence de qualifications minimales des agents municipaux, réticence, etc),
- Non-exploitation de toutes les fonctions des systèmes d'information disponibles, notamment en ce qui concerne le système de Gestion des Ressources Budgétaires (GRB), ce qui conduit à des traitements manuels dans de nombreux domaines (Permis de construire par exemple) et les risques associés d'erreurs commises de toutes natures.
- L'absence de lien entre le système d'Aide aux Dépenses Budgétaires (ADEB) et le système GRB, ce qui contraint à entrer saisir manuellement les données avec les risques que cette opération pose, en plus de l'absence de lien entre le système GRB et le système « RAFIC », chose qui peut être corrigée selon les représentants du ministère des finances

En vertu de l'article 127 du Code des Collectivités Locales, il est mis à la disposition de la Haute Instance des Finances Locales des systèmes nationaux de réseautage informatique pour la gestion des ressources, des biens et des dépenses des collectivités locales à même de lui faciliter l'exercice de ses missions et à l'élaboration des politiques publiques.



2-Indicateurs généraux des finances des collectivités locales

2.1- Indicateurs globaux des deux catégories de collectivités locales à partir des résultats de la période 2017-2019

Cette partie du rapport comporte une évaluation de la situation financière des collectivités locales, avec ses deux catégories, communes et conseils régionaux, en précisant les principaux indicateurs des finances locales en termes de ressources et de dépenses et en les comparant avec les résultats obtenus au niveau du budget de l'État et du Produit intérieur brut.

Il est à noter que l'Instance a puisé les données auprès des structures représentées en son sein (le ministère des affaires locales, le ministère des finances, le ministère du domaine de l'État et des affaires foncières, la Caisse des prêts et d'appui aux collectivités locales). Le Centre informatique du ministère des finances a également fourni des données « ADEB » qui concernent les communes et les conseils régionaux pour les années 2017, 2018 et 2019.

Les données ont été traitées et analysées de manière participative et objective en adoptant la nouvelle nomenclature des recettes et dépenses des collectivités locales et leur classification, inscrite dans le système «ADEB» des communes et des conseils régionaux.

Par ailleurs, les ressources propres ont été analysées à travers une lecture consolidée qui ne prend pas en considération les détails des transferts financiers provenant des subventions de l'État, de subventions exceptionnelles, des subventions d'équipement et autres. Ces ressources ont été incluses dans la rubrique « Appui de l'État au fonctionnement » sous le titre « Transferts et autres ressources », en attendant leur insertion dans le Fonds d'appui à la décentralisation, à la péréquation et à la régulation qui est à mettre en place conformément aux exigences du Code des Collectivités Locales.

Le diagnostic a été complété par un questionnaire adressé à toutes les collectivités locales.

Les deux tableaux suivant comportent les principaux indicateurs financiers pour les collectivités locales (ressources et dépenses), avec une comparaison avec les résultats du Budget de l'État et du Produit intérieur brut, mettant notamment en évidence l'indicateur d'indépendance financière des collectivités locales et l'indicateur de décentralisation dans sa dimension financière ainsi que leur évolution au cours des trois années 2017-2019 concernées par l'analyse :

Indicateurs du Budget de l'État à partir des résultats relatifs aux années 2017-2019 (MD)

Rubriques	2017	2018	2019
Produit intérieur brut au prix courant	96300	105600	114000
Dépenses du budget de l'État	34292	37751	42254
Fonctionnement	21432	23680	26426
Équipement	5730	5544	6140
Service de la dette	7005	7928	9588
Ressources du budget de l'État	23891	27942	32367
Ressources fiscales	21186	24503	28901
- Taxe / la valeur ajoutée	6092	7424	7797
- Impôt sur le revenu	6205	6359	8813
Ressources non fiscales	2705	3439	3466
DÉPENSES DU BUDGET DE L'ÉTAT / PRODUIT INTÉRIEUR BRUT	35,6 %	35,7 %	37,0 %
RESSOURCES PROPRES DU BUDGET DE L'ÉTAT / PRODUIT INTÉRIEUR BRUT	24,8 %	26,5 %	28,4 %

Indicateurs des finances locales à partir des résultats relatifs à la période 2017-2019

Rubriques	2017			2018			2019		
	Com-	CR	CL	Com-	CR	CL	Com-	CR	CL
Collectivités locales									
Total des dépenses	1047,4	863,6	1911,0	1123,3	767,2	1890,5	1273,0	698,6	1971,6
Total des ressources	1575,5	1253,4	2828,9	1762,0	1109,1	2871,1	2016,7	1128,9	3145,6
• Ressources propres	914,7	52,1	966,8	1010,4	45,2	1055,6	1153,7	67,8	1221,5
• Ressources transférées	616,1	1198,8	1814,9	698,4	1062,4	1760,8	815,6	1060,3	1875,9
• Ressources d'emprunt	44,7	2,5	47,2	53,2	1,5	54,7	47,4	0,8	48,2
Évolution annuelle des ressources	7,3 %	-12,6 %	-2,5 %	11,8 %	-11,5 %	1,5 %	14,4 %	1,8 %	16,1 %
Dépenses des CL/Dépenses du budget de l'État hors service de la dette	3,8 %	3,2 %	7,0 %	3,8 %	2,6 %	6,4 %	3,9 %	2,1 %	6,0 %
Dépenses des CL/Dépenses du budget de l'État et des CL	2,9 %	2,5 %	5,4 %	2,9 %	2,0 %	4,9 %	2,9 %	1,6 %	4,5 %
Dépenses des CL / PIB	1,1 %	0,9 %	2,0 %	1,1 %	0,7 %	1,8 %	1,1 %	0,6 %	1,7 %
Ressources des CL / PIB	1,6 %	1,3 %	2,9 %	1,7 %	1,0 %	2,7 %	1,8 %	1,0 %	2,8 %
Total des transferts /Ressources du budget de l'État	2,6 %	5,0 %	7,6 %	2,5 %	3,8 %	6,3 %	2,5 %	3,3 %	5,8 %
Total des transferts/ Ressources fiscales du budget de l'État	39,1 %	95,6 %	64,1 %	39,6 %	95,8 %	61,3 %	40,4 %	93,9 %	59,6 %
Total des transferts/ PIB	2,9 %	5,7 %	8,6 %	2,9 %	4,3 %	7,2 %	2,8 %	3,7 %	6,5 %
Indice de décentralisation financière : Ressources propres / Total des ressources des CL	0,6 %	1,2 %	1,9 %	0,7 %	1,0 %	1,7 %	0,7 %	0,9 %	1,6 %
Indice de l'importance de décentralisation : Total des dépenses des CL /Total des dépenses du Budget de l'État hors transferts +Dépenses des CL	58,1 %	4,2 %	34,2 %	57,3 %	4,1 %	36,8 %	57,2 %	6,0 %	38,8 %
Indice de l'importance de décentralisation % : Total des dépenses des CL /Total des dépenses du Budget de l'État hors transferts +Dépenses des CL	3,1 %	2,8 %	5,9 %	3,0 %	2,1 %	5,1 %	3,1 %	1,7 %	4,8 %

- Au niveau des ressources :

Malgré l'amélioration sensible au cours de l'année 2019 des ressources communales au taux de 14,4% contre 11,8% en 2018 et 7,3% en 2017 et la reprise des ressources des conseils régionaux, en revanche, d'un rythme de croissance positif, sur la même période, avec un taux de 1,8% en 2019, contre deux taux négatifs de 11,5% en 2018 et de 12,6% en 2017, les ressources totales des collectivités locales demeurent, dans l'ensemble, marquées par leur stabilité, pendant la période concernée, avec un faible pourcentage de l'ordre de 2,8% du Produit intérieur brut aux prix courants par rapport au poids que représentent des ressources propres du budget de l'État dans le Produit intérieur brut, passant de 24,8% en 2017 à 26,5% en 2018, pour atteindre 28,4% en 2019.

Les collectivités locales ont pu maîtriser leurs ressources totales par rapport au Produit intérieur brut dans la limite de ce ratio (2,8%) malgré la baisse relative remarquable des transferts de l'État au cours de l'année 2019 au niveau de 1,6% contre 1,7% en 2018 et 1,9 % en 2017.

Cette situation confirme les transferts limités du budget de l'État dans le financement des collectivités locales, voire une baisse du taux de leur croissance au fil des ans ; le total des transferts par rapport aux ressources propres du budget de l'État a progressivement baissé de 7,6% en 2017 à 6,3% en 2018 puis à 5,8% en 2019 et également par rapport à leurs ressources fiscales, où le pourcentage a diminué au cours de la même période de 8,6% à 7,2% puis à 6,5%.

- Au niveau des dépenses :

Les indicateurs de dépenses des collectivités locales rendent compte des mêmes résultats faibles par rapport au PIB et au Budget de l'État, et ceci est d'autant plus vrai pour les conseils régionaux. Les indicateurs enregistrés au niveau des dépenses entre 2017 et 2019 montrent essentiellement :

- La baisse des dépenses des collectivités locales par rapport aux dépenses du Budget de l'État, hors service de la dette, de 7 à 6%
- La diminution des dépenses des collectivités par rapport aux dépenses du Budget de l'État et des collectivités 5,4% à 4,5%
- La baisse des dépenses des collectivités par rapport au PIB de 1,9% à 1,6%

- Indicateur d'indépendance financière des collectivités locales.

L'indicateur d'indépendance est calculé sur la base de ce que représentent les ressources propres en pourcentage des ressources totales des collectivités locales. Révélateur de la dépendance des collectivités locales vis-à-vis de l'État dans le financement de leur budget, l'indicateur est calculé en divisant le total des transferts de l'État inscrits dans les Titres 1 et 2 du budget des collectivités locales (les ressources transférées, l'appui annuel et les diverses subventions permanentes et exceptionnelles, y compris les subventions d'équipement ordinaires et affectées), sur la totalité des ressources budgétaires des collectivités locales.

Dans cette analyse, les ressources propres sont calculées sur la base d'une définition objective selon laquelle elles englobent les ressources des collectivités propres c'est-à-dire sans compter les ressources provenant de l'État quel qu'en soit la forme, la quote-part de l'appui de l'État réservé au fonctionnement, la quote-part de l'appui de l'État réservé à l'investissement, les ressources du fonds de coopération entre les collectivités locales et les subventions d'équipement, et ce outre les ressources d'emprunt et les ressources provenant des crédits transférés.

Le tableau suivant fait apparaître les composantes des ressources propres et le calcul de leur part sur les ressources totales des collectivités locales en tant qu'indicateur d'indépendance financière des communes et des conseils régionaux sur la période 2017 à 2019 :



Unité : MD	2017			2018			2019		
	Communes	Conseils régionaux	Collectivités locales	Communes	Conseils régionaux	Collectivités locales	Communes	Conseils régionaux	Collectivités locales
- Ressources fiscales	418,7	6,2	424,9	483,7	3,6	487,3	562,7	1,6	564,3
- Ressources non fiscales (Hors transferts de l'État pour le fonctionnement)	132,9	23,2	156,1	165,7	23,7	189,4	165,2	47,5	212,7
Sous total des ressources propres du Titre 1	551,6	29,4	581,0	649,4	27,3	676,7	727,9	49,1	777,0
- Montants des excédents du Titre 1 non utilisés	321,0	22,7	343,7	325,3	17,9	343,2	381,9	18,7	400,6
-Autres ressources propres	42,1	-	42,1	35,7	-	35,7	43,9	-	43,9
Sous total des ressources propres du Titre 1	363,1	22,7	385,8	361,0	17,9	378,9	425,8	18,7	444,5
Total des ressources propres	7,914	52,1	966,8	1010,4	45,2	1055,6	1153,7	67,8	1221,5
Total des ressources des collectivités locales (pour rappel)	1575,5	1253,4	2828,9	1762,0	1109,1	2871,1	2016,7	1128,9	3145,6
Indicateur d'indépendance financière : Ressources propres/ Total des ressources des collectivités locales	58,1%	4,2%	34,2%	57,3%	4,1%	36,8%	57,2%	6,0%	38,8%

L'analyse de l'indicateur d'indépendance obtenu au cours de la période 2017-2019 montre notamment :

- **Au niveau de toutes collectivités locales**, que l'indicateur est progressivement passé de 34,2% en 2017 à 36,8% en 2018 et à 38,8% en 2019.
- **Au niveau des conseils régionaux**, que l'indicateur a enregistré une quasi-stabilité entre 2017 et 2018, se limitant à 4,15% en moyenne par an, avant de se renforcer en 2019 d'une marge de près de 2 points pour atteindre 6%.
- **Au niveau municipal**, l'indicateur a accusé d'abord en 2018 un retrait recul de 0,8% par rapport à son niveau enregistré l'année précédente pour atteindre 57,3% (contre 58,1% en 2017) et s'est stabilisé en 2019 dans la limite de 57,2%.

Il résulte de ce qui précède, notamment, que le taux d'indépendance financière des conseils régionaux est insignifiant et en baisse, et qu'en revanche, le taux enregistré auprès des communes a grand besoin d'être renforcé afin qu'elles puissent maîtriser la programmation de leurs dépenses, sécuriser leurs besoins et conduire le processus de décentralisation en comptant sur leurs propres capacités.

- Indicateur de décentralisation financière pour les collectivités locales :

Cet indicateur est considéré comme l'un des indicateurs les plus importants utilisés pour mesurer la marge de dépenses permise aux collectivités locales par rapport aux dépenses totales du budget de l'État, nettes des transferts et des dépenses des collectivités locales.

L'analyse montre une baisse progressive des résultats obtenus au niveau de cet indicateur pour l'ensemble des collectivités locales, qui s'inscrit à hauteur de 4,8% en 2019, contre 5,1% en 2018 et 5,9% en 2017.



2.2 Évolution de la finance des collectivités locales et de sa structure

Les finances des collectivités locales au cours de l'année 2019 ont été marquées par une augmentation significative du total des ressources (16,1% contre 1,5% en 2018 et -2,5% en 2017) qui n'a pas été accompagnée par une tendance similaire par rapport aux dépenses. En effet en 2019, le taux d'évolution annuel était de 4,3%, contre un taux négatif de 1,1% en 2018 et de 2% en 2017.

Cette situation laisse observer une concentration de la croissance enregistrée entre les années 2018 et 2019, principalement au niveau des résultats communaux, que ce soit à travers l'augmentation du volume des ressources puisque les communes en accaparent la plus grande part (254,8MD ou 93% du total de 273,8MD) ou bien à travers l'influence positive qu'a eu cette augmentation des ressources sur l'augmentation des dépenses totales des collectivités locales (81,1MD, soit 4,3%), compte tenu du rythme de développement enregistré en augmentation et en diminution respectivement du volume des dépenses municipales (+149,7MD, soit 13,3%) et du volume des dépenses des conseils régionaux (68,6MD, soit -8,9%).

Évolution des ressources et des dépenses (MD)									
Collectivités locales	2017			2018			2019		
	Communes	Conseils régionaux	Collectivités locales	Communes	Conseils régionaux	Collectivités locales	Communes	Conseils régionaux	Collectivités locales
Total des ressources	1575,5	1253,4	2828,9	1762,0	1109,1	2871,1	2016,7	1128,9	3145,6
Total des dépenses	1047,4	863,6	1911,0	1123,3	767,2	1890,5	1273,0	698,6	1971,6
Évolution annuelle des ressources	7,3 %	-12,6%	- 2,5%	11,8	-11,5%	1,5 %	14,4 %	1,8 %	16,1 %
Évolution annuelle des dépenses	8,9 %	-5,3%	2,0 %	7,2 %	-11,2%	-1,1%	13,3 %	-8,9%	4,3 %
Tot. des transferts / PIB	0,7 %	1,2 %	1,9 %	1,0 %	1,7 %	2,7 %	0,7 %	0,9 %	1,6 %
Indice d'indépendance financière: ressources propres / tot. ressources des collect. locales	58,1 %	4,2 %	34,2 %	57,3 %	4,1 %	36,8 %	57,2 %	6,0 %	38,8 %
Indice importance décentralisation % = tot. dépenses collect. locales / tot dépenses budget de l'état sans compter les transferts + dépenses	3,1%	2,8 %	5,9 %	3,0 %	2,1 %	5,1 %	3,1 %	1,7 %	4,8 %

Le rythme d'évolution du volume des ressources et des dépenses des collectivités locales entre 2017 et 2019 a donné lieu à plusieurs changements au niveau de leur structure, dont les caractéristiques les plus marquantes peuvent être résumées comme suit :

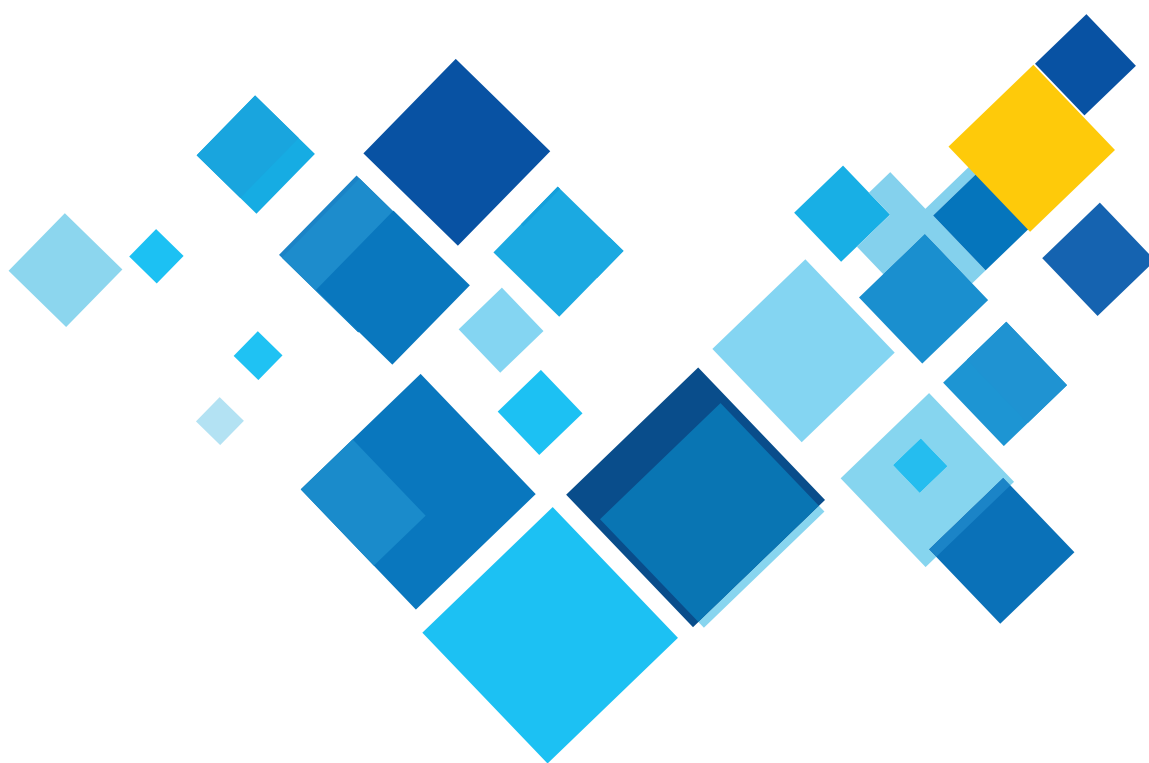
Structure générale des ressources et dépenses des collectivités locales durant 2017 et 2019												
	2017						2019					
	Communes	%	Conseils régionaux	%	Collectivités locales	%	Communes	%	Conseils régionaux	%	Collectivités locales	%
Total des ressources budgétaires	1575,5	100	1253,4	100	2828,9	100	2016,7	100	1128,9	100	3145,6	100
Ressources du Titre1	921,5	58,5	83,6	6,7	1005,1	35,5	1168,9	58,0	101,3	9,0	1270,2	40,4
Ressources du Titre2	654,0	41,5	1169,8	93,3	1823,8	64,5	847,8	42,0	1027,6	91,0	1875,4	59,6
Total des dépenses budgétaires	1047,4	100	863,6	100	1911,0	100	1273,0	100	698,6	100	1971,6	100
Dépenses du Titre1	730,4	69,7	62,6	7,2	793,0	41,5	940,1	73,9	57,8	8,3	997,9	50,6
Dépenses du Titre2	317,0	30,3	801,0	92,8	1118,0	58,5	332,9	26,1	640,8	91,7	973,7	49,4

• **Au niveau de la structure des ressources revenant à la totalité des collectivités locales sur les deux titres du budget :**

L'augmentation significative d'environ 5% des ressources totales des collectivités locales du Titre1 au détriment de celles du Titre 2 entre les deux années concernées par l'analyse, résulte de l'augmentation remarquable des ressources ordinaires des communes, enregistrée pendant cette période, d'un montant de 247,4 MD, soit 4,2% et de la diminution du montant des ressources de développement des conseils régionaux, de 142,2 MD, soit 2,3%, en contrepartie.

• **Au niveau de la répartition des dépenses réalisées par la totalité des collectivités locales entre les deux titres du budget :**

L'augmentation sensible de la part relative des dépenses du Titre 1 dans les dépenses totales des collectivités locales, enregistrée au détriment de celles du Titre 2, entre les deux années concernées par l'analyse, de plus de 9 points (50,6% contre 49,4%), qui résulte de l'augmentation enregistrée du volume des dépenses Titre 2 des communes, d'environ 210 MD et de la baisse affectant simultanément les dépenses du Titre 2 des conseils régionaux, avec un écart négatif de 160,5 MD.



3- Finances des communes

3.1- Les ressources

Les données retracées dans le tableau suivant et l'annexe du rapport n°3 relatif à la structure détaillée des ressources des communes selon le Titre du budget des années 2017-2019, mène à la conclusion que la structure des ressources des communes sur la période concernée par l'analyse se caractérise principalement par :

Structure des ressources des communes selon le Titre du budget pour la période 2017-2019 (MD)						
Ressources	Volume des ressources			%		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019
1- Ressources du Titre 1	921,5	1046,6	1168,9	58,5	59,4	58,0
Ressources propres	551,6	649,4	727,9	35,0	36,8	36,1
Ressources fiscales	418,7	483,7	562,7	26,6	27,4	27,9
Ressources non fiscales	132,9	165,7	165,2	8,4	9,4	8,2
Transferts de l'État pour le fonctionnement	369,9	397,2	441,0	23,5	22,6	21,9
Quote -part de l'appui de l'État	276,3	303,7	358,7	17,5	17,3	17,8
Transferts et autres ressources	93,6	93,5	82,3	6,0	5,3	4,1
2- Ressources du Titre 2	654,0	715,4	847,8	41,5	40,6	42,0
Ressources propres	550,2	610,0	756,6	34,9	34,6	37,5
Ressources d'emprunt intérieur	44,7	53,2	47,4	2,8	3,0	2,3
Ressources sur crédits transférés	59,1	52,2	43,8	3,8	3,0	2,2
TOTAL DES RESSOURCES BUDGÉTAIRES	1575,5	1762,0	2016,7	100	100	100
Ressources propres affectées au Titre 2	34,3	42,9	47,2			

- La plupart des composantes sont généralement stables, à l'exception de :

- L'augmentation d'environ 3% enregistrée entre 2018 et 2019 du niveau des ressources propres du Titre II, qui résulte principalement de la hausse remarquable de 2,1% des subventions d'équipement (12,1% contre 9,9%), provenant de la Caisse des Prêts et de Soutien des Collectivités Locales.

• La diminution progressive sur la période 2017-2019, touchant :

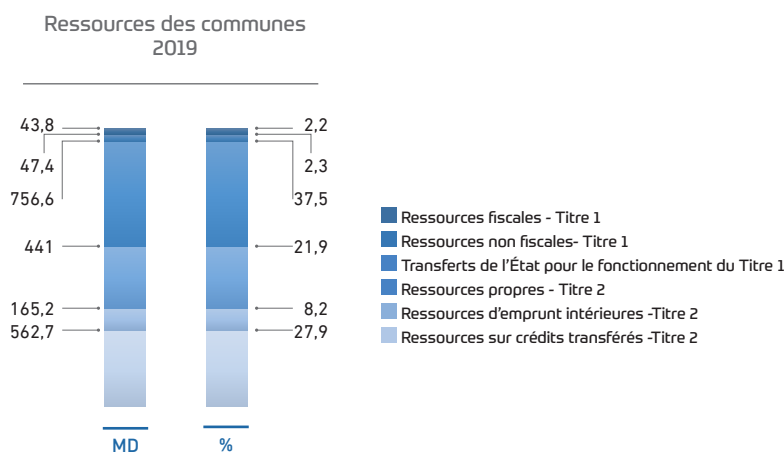
- d'une part, les crédits transférés par les ministères dont la part sur les ressources totales des communes a baissé de 3,8% en 2017 à 3% en 2018 puis à 2,2% en 2019.
- d'autre part, les transferts de l'État pour le fonctionnement, dont la part sur les ressources totales des communes a baissé de 23,5% en 2017 à 22,6% en 2018 puis à 21,9% en 2019.

- Faiblesse de la part revenant aux communes sur leurs ressources propres dans le Titre 2 et sa stabilité dans la limite de 58% contre 42% pour l'appui de l'État alloué au fonctionnement qui reste en deçà des attentes qui permettront aux collectivités locales de maîtriser l'élaboration de leurs objectifs, de programmer leurs actions et d'atteindre leur autonomie financière.

- Faiblesse des ressources non fiscales au sein du Titre I, se limitant à 6,6%, en moyenne sur la période concernée,
- Modestes contributions au financement du Titre 2 provenant des ressources d'emprunt (2,7%) et des ressources transférées par les ministères pour mettre en œuvre des projets et des dépenses à caractère local (3%).

- Répartition des communes selon les taux d'exécution des ressources du Titre 1 en comparaison avec les estimations du budget.

Cet indicateur est l'un des principaux indicateurs auxquels les communes ont recours pour évaluer leur rendement et comparer leurs résultats à travers les années, ou par rapport aux collectivités locales similaires, surtout en ce qui concerne le budget, le tissu économique et les capacités de gestion.



Répartition des communes selon les taux d'exécution des ressources du Titre 1 en comparaison avec les prévisions du budget de 2019

Taux de réalisation des ressources budgétaires comparées aux prévisions	Nombre de communes
Au niveau des ressources totales du budget (Médiane = 94,4%)	350
Taux supérieurs à 125%	11
Taux compris entre 101 et 125%	91
Taux compris entre 91 et 100%	144
Taux compris entre 75 et 90%	79
Taux inférieurs à 75 %	25
Au niveau des ressources totales du Titre 1 (Médiane = 99,7%)	350
Taux supérieurs à 150%	7
Taux compris entre 101 et 150%	141
Taux compris entre 91 et 100%	98
Taux compris entre 81 et 90%	62
Taux compris entre 70 et 80%	26
Taux inférieurs à 70%	16
Au niveau des ressources totales du Titre 2 (Médiane = 92,2 %)	350
Taux supérieurs à 120%	7
Taux compris entre 101 et 120%	15
Taux compris entre 81 et 100%	273
Taux compris entre 50 et 80%	31
Taux inférieurs à 50%	24

- Au niveau des taux d'exécution des ressources budgétaires totales :

- 195 communes ont réussi à exécuter leur budget à des taux dépassant la médiane qui est de 95,4%, dont 91 communes dont les taux sont compris entre 101 et 125%, et 11 communes dont les taux ont même dépassé 125%.
- 25 communes ont enregistré des taux d'exécution inférieurs à 75%, dont 7 communes avec moins de 50% (Hazwa, Hassi el-Frid, Feriana, Dar Chaabane Al-Fihri, Rjime Maatoug, Rafrac et Beshli Jarsin El-Blidat).

- Au niveau des ressources du Titre 1 :

- 159 communes ont réussi à exécuter leurs ressources au Titre 1 à des taux qui dépassent la médiane de 99,7%. 148 d'entre elles ont obtenu des taux supérieurs à 101% dont 7 communes ayant exécuté leurs ressources du Titre 1 à plus de 150%.
- 16 communes ont enregistré des taux d'exécution inférieurs à 70%, dont la commune de Beshli Jarsin Al-Blidat d'environ 55%.

- Au niveau des ressources du Titre 2 :

- 295 communes ont réussi à exécuter le Titre 1 avec des taux dépassant la médiane de 92,2%, dont 22 communes ont des taux supérieurs à 101%, dont 7 communes ayant exécuté leurs ressources à ce titre avec plus de 120%.
- 23 communes ont enregistré des taux d'exécution inférieurs à 50%, dont 6 communes avec moins de 20%.

- Répartition des communes selon les ressources exécutées :

Cet indicateur participe à mettre en relief les disparités entre les communes en ce qui concerne leurs volumes budgétaires.

Répartition des communes selon les ressources exécutées en 2019	
Au niveau des ressources totales du budget (Médiane = 5,8 M D)	350 communes
Ressources supérieures à 10 MD	44
Ressources comprises entre 3 et 10 MD	111
Ressources comprises entre 1,5 et 3 MD	113
Ressources comprises entre 1 et 1,5 MD	45
Ressources inférieures à 1 MD	37
Au niveau des ressources du Titre 1 (Médiane = 3,4 M D)	350 communes
Ressources supérieures à 10 MD	21
Ressources comprises entre 3 et 10 MD	74
Ressources comprises entre 1,5 et 3 MD	76
Ressources comprises entre 0,75 et 1,5 MD	103
Ressources inférieures à 1 MD	76
Au niveau des ressources du Titre 2 (Médiane = 2,4 M D)	350 communes
Ressources supérieures à 10 MD	11
Ressources comprises entre 2 et 10 MD	84
Ressources comprises entre 1 et 2 MD	111
Ressources comprises entre 0,5 et 1 MD	90
Ressources inférieures à 0,5 MD	54



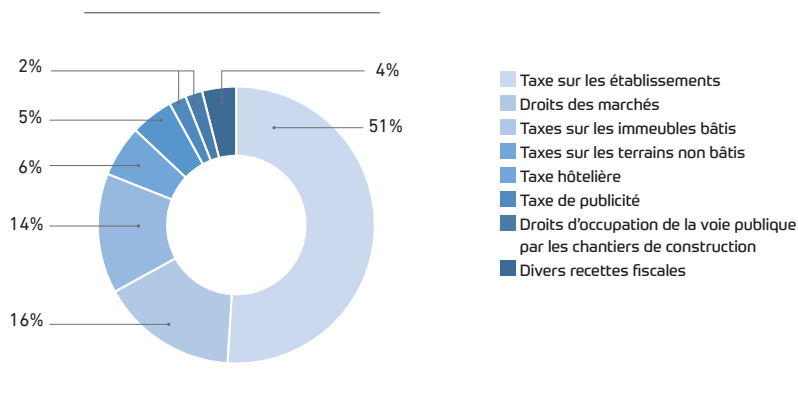
Les données de ce tableau permettent de déduire que :

- Le nombre important de communes dont les ressources exécutées en 2019 ont dépassé la moyenne arithmétique dans chacun des trois indicateurs liés à la totalité des ressources budgétaires, aux ressources de Titre 1 ou aux ressources du Titre 2 et sont au nombre de 84 communes, 89 communes et 78 communes respectivement, ne cache pas la réalité qu'en contrepartie, les niveaux des ressources de plus des 2/3 des autres communes sont en dessous de cette moyenne.
- Il existe des écarts importants dans la taille du budget communal entre la limite minimale et la limite maximale (la commune de la Capitale, avec un maximum de 180MD environ pour les ressources totales, 121MD pour les ressources du Titre 1, et 58 MD pour les ressources Titre 2), contre des montants minimums enregistrés auprès des communes comme El Hbebsa avec 0,4MD, Sidi Boubaker avec 0,3MD et Tataouine Sud avec 0,04MD et des communes qui descendent jusqu'à 0 comme Slouguia, Tibar et Sidi Morched.

- Ressources fiscales propres :

Structure des ressources fiscales communales sur la période 2017-2019						
Ressources	MD			%		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019
Taxe sur les établissements	223,7	266,2	289,1	53,4	55,0	51,4
Droits des marchés	71,6	81,3	89,6	17,1	16,8	15,9
Taxe sur les biens immobiliers bâtis	43,0	46,4	76,1	10,3	9,6	13,5
Taxe sur les terrains non bâtis	26,9	27,2	33,4	6,4	5,6	5,9
Taxe hôtelière	16,9	24,4	29,1	4,0	5,0	5,2
Taxe de publicité	9,9	9,7	11,8	2,4	2,0	2,1
Droits d'occupation de la voie publique résultant de l'installation des chantiers de construction	9,7	8,8	11,1	2,3	1,8	2,0
Autres ressources fiscales	17,0	19,7	22,5	4,1	4,1	4,0
TOTAL DES RESSOURCES FISCALES	418,7	483,7	562,7	100	100	100
	En % des ressources propres			75,9	74,5	77,3
	En % des ressources du Titre 1			45,4	46,2	48,1
	En % des ressources totales du budget			26,6	27,4	27,9

Structure des ressources des communes en 2019 (MD)



À partir du tableau et du graphique précédents, il est possible de tirer les conclusions suivantes :

- Évolution de la part relative à la taxe sur les immeubles bâtis au sein de la structure des ressources fiscales pour les trois années concernées par l'analyse 2017-2019, qui est passée de 2,7% en 2017 à 3,8% en 2019 en raison de la croissance remarquable de 64% observée par ladite taxe (contre un taux de 7,9% enregistré en 2018 par rapport aux résultats de 2017), résultant essentiellement de l'incidence positive qu'a eu la décision d'amnistie fiscale annoncée à cet effet au cours de l'année concernée.
- Malgré la baisse du rythme de croissance enregistrée au cours de l'année 2019 au niveau des taxes imposées sur les établissements et les marchés et qui ont le rendement le plus important, respectivement à 8,6% et 10,1%, l'effort communal pour le recouvrement des deux taxes sur les immeubles bâtis et les terrains non bâtis, en particulier, a permis pour la deuxième année consécutive d'atteindre un taux de croissance de 16,1% des recettes fiscales totales, et par conséquent de renforcer sa part à 75% sur les ressources propres totales, 44,3% sur les ressources du Titre 1 et 25,7% sur les ressources budgétaires totales.

- Résultats du recouvrement de la taxe sur les immeubles bâtis

Résultats du recouvrement de la taxe sur les immeubles bâtis durant l'année 2019 (1000 Dt)							
Recouvrement / habitant / (en Dinars)	%	Nombre d'habitants	Taux de Recouvrement %	%	Recouvrements 1000 DT	Constatations 1000 DT	Les communes
Tunis	746 35	7743	10,2	21,7	614703	5,3	12,6
Sfax	258 19	3302	4,3	17,1	285680	2,5	11,6
Bizerte	203 11	1422	1,9	12,7	180631	1,6	7,9
Sousse	818 9	2389	3,1	24,3	244826	2,1	9,8
La Marsa	790 9	2046	2,7	21,2	98362	0,8	20,8
TOTAL POUR LES 6 COMMUNES	85815	16902	22,2	19,7	1424202	12,3	11,9
Amiret Fhoul	93	11	0,0	11,8	5617	0,0	2,0
Sidi Bannour	90	9	0,0	9,6	4832	0,0	1,9
Matmata El Kdima	59	15	0,0	24,8	3999	0,0	3,8
Dhhiba	46	9	0,0	18,9	4370	0,0	2,1
Bni Mtir	33	8	0,0	25,4	5425	0,0	1,5
Menzel Salem	30	3	0,0	8,7	1809	0,0	1,7
TOTAL POUR LES 6 COMMUNES	351	55	0,1	15,7	26052	0,2	2,1
LES AUTRES COMMUNES	336466	59175	77,7	17,6	10158062	87,5	5,8
TOUTES LES COMMUNES (*)	422632	76132	100	18,0	11608316	100	6,6

- (*) Le nombre de communes est passé de 264 en 2015 à 350 en 2019

- Source : Ministère des Affaires Locales

Le recouvrement de la taxe sur les immeubles bâtis soulève plusieurs problématiques qu'il est possible d'exposer à partir des données de ce tableau :

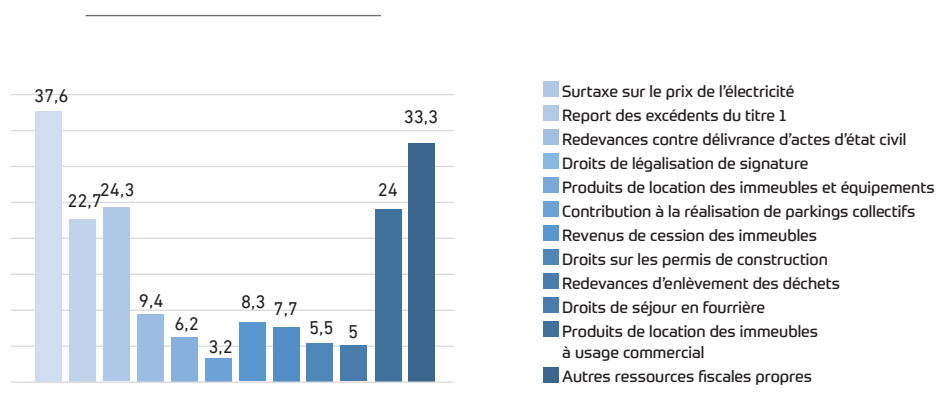
- L'augmentation du volume des constatations dans les registres de collecte de la taxe sur les immeubles bâtis et les montants non recouverts annuellement (ils sont passés en cinq ans d'environ 327 MD en 2015 à 423 MD en 2019) dû à la faiblesse du taux de recouvrement d'une moyenne annuelle d'environ 20%.

- Le grand écart au niveau de l'indice de rendement de la taxe par habitant, entre un maximum de 12,6 dinars et un minimum de 1,5 dinars, surtout dans les grandes villes censées fournir des services de même niveau (Tunis :12,6 dinars contre 7,9 dinars à Bizerte et 8,9 dinars à Sousse).
- 5 grandes communes (Tunis, Sfax, Bizerte, Sousse et La Marsa) dont les constatations de 2019 dépassent 9 MD et comptent 1,4 millions d'habitants, soit environ 12,3% de la population nationale, recueille 22,2% du rendement total de la taxe dans toutes les communes (350 communes), ce qui confirme l'inefficacité des mécanismes de péréquation et de régulation utilisés actuellement dans la répartition des aides que l'État apporte aux collectivités locales, car ces mécanismes reposent essentiellement sur le critère du nombre d'habitants ; critère qui donnera l'avantage, évidemment, à la concentration dans les grandes villes situées, notamment celles qui se situent sur la côte. Le deuxième critère est celui du rendement fiscal de la taxe précitée, qui est liée, à son tour, au nombre d'habitants et à l'importance du tissu économique dans ces zones.

- Ressources propres non fiscales du Titre 1

Ressources propres non fiscales du Titre 1 durant la période 2017-2019						
Ressources	MD			%		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019
Surtaxe sur le prix du courant électrique	25,6	46,7	37,6	19,3	28,2	22,8
Ressources reportées des excédents du Titre1	13,7	21,1	22,7	10,3	12,7	13,7
Redevances contre délivrances d'actes d'état civil	9,6	10,1	11,1	7,2	6,1	6,7
Droit de légalisation de signature	9,9	9,7	9,4	7,4	5,8	5,7
Revenus de cession d'immeubles	3,6	1,5	8,3	2,7	0,9	5,0
Droits sur les permis de construire	9,1	7,7	7,7	6,8	4,6	4,7
Redevances d'enlèvement des déchets provenant des activités commerciales, industrielles ou professionnelles.	3,5	4,0	5,5	2,6	2,4	3,3
Droits de séjour en fourrière	4,2	4,0	5,0	3,2	2,4	3,1
Ressources location de biens immobiliers destinés à une activité commerciale	21,6	23,1	24,0	16,2	13,9	14,6
Autres ressources propres non fiscales	32,1	37,8	33,3	24,3	23,0	20,4
TOTAL DES RESSOURCES NON FISCALES	132,9	165,7	165,2	100	100	100
Pourcentage sur les ressources propres (%)				24,1	25,5	22,7
Pourcentage sur les ressources du Titre 1 (%)				14,4	15,8	14,1
Pourcentage sur la totalité des ressources du budget (%)				8,4	9,4	8,2

Ressources propres non fiscales du Titre 1 au cours de la période 2017-2019 (MD)



3.2- Les dépenses

Les dépenses des communes se répartissent en quatre composantes essentielles (voir graphique) :

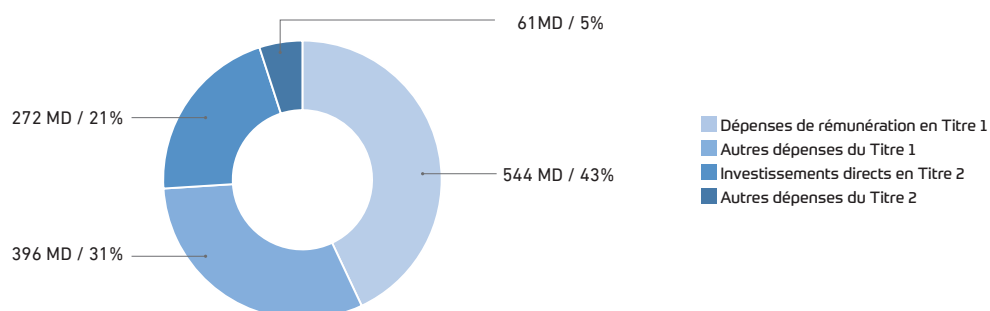
- 74 % concernent le titre 1 et se répartissent en dépenses de rémunération (43%) et autres dépenses de fonctionnement (31%).
- 26 % concernent le titre 2 et se répartissent en investissement directs (21%) et autres dépenses d'équipement (5%).

- Évolution de la structure des dépenses des communes réalisées durant la période 2017- 2019

Dépenses	2017 MD	2018 MD	2019 MD	2017 %	2018 %	2019 %	% 18-17	% 19-18
Dépenses du Titre 1	730,4	789,7	940,1	69,7	70,3	73,9	8,1	19,0
Dépenses de rémunération	430,0	449,8	543,9	41,0	40,0	42,7	4,6	20,9
Moyens de services	231,2	264,1	297,6	22,1	23,5	23,4	14,2	12,7
Interventions locales	43,6	50,7	72,4	4,2	4,5	5,7	16,3	42,8
Intérêts de la dette	25,6	25,1	26,2	2,4	2,2	2,0	-1,9	4,4
Dépenses du Titre 2	317,0	333,6	332,9	30,3	29,7	26,1	52,3	-0,2
Investissements directs	* 234,7	263,1	271,6	22,4	23,4	21,3	12,1	32,3
Financement public	0,4	0,4	0,2	0,0	0,1	-	-	-50,0
Remboursement de la dette	53,3	45,2	43,5	5,1	4,0	3,4	-15,2	-3,8
Dépenses sur crédits transférés	28,6	24,9	17,6	2,7	2,2	1,4	-12,9	-29,3
TOTAL DÉPENSES BUDGÉTAIRES	1047,4	1123,3	1273,0	100	100	100	7,2	13,3
TOTAL DES RESSOURCES BUDGÉTAIRES	1575,5	1762,0	2016,7	- (*) dont 0,5MD dépenses sur ressources extérieures affectées				
TAUX DE CONSOMMATION DES RESSOURCES	% 66,5	% 63,7	% 63,1	- Source : Ministère des Finances				

[Annexe 4 : Structure détaillée des dépenses des communes réalisées durant la période 2017-2019]

Structure des dépenses communales à partir des résultats de l'année 2019



- Problématiques relatives aux dépenses communales

Les communes font face à des problématiques qui entravent la maîtrise de leurs dépenses et leur utilisation à bon escient pour le fonctionnement de leurs services et la mise en œuvre de leurs projets.

a- Les excédents

La gestion municipale pour l'année 2019 a généré des excédents de l'ordre de 744 MD, reflétant un taux de consommation générale de 63,1% du total des ressources réalisées, contre 63,7% en 2018 et 66,5% en 2017.

Ces excédents ont été répartis au cours de l'année 2019 entre 229 MD environ pour le Titre 1, et 515 MD environ pour le Titre 2 (48% contre 58%) - ce qui représente plus des deux tiers des ressources disponibles au cours de l'année (61%). Le tableau suivant expose les excédents du budget et les taux annuels de consommation des ressources, en rappelant les résultats globaux de l'exécution du budget des communes :

Résultats de l'exécution du budget municipal pour les trois dernières années 2017-2019								
MD	2017	2018	2019	Structure %		Taux d'évolution %		
				17/18	18/19	2017	2018	2019
1- Ressources	1575,5	1762	2016,7	11,8	14,4	100	100	100
Ressources Titre 1	921,5	1046,6	1168,9	13,6	11,7	58,5	59,4	58
Ressources Titre 2	654	715,4	847,8	9,4	18,5	41,5	40,6	42
2- Dépenses	1047,4	1123,3	1273	7,2	13,3	100	100	100
Dépenses Titre 1	730,4	789,7	940,1	8,1	18	69,7	70,3	73,8
Dépenses Titre 2	317	333,6	332,9	5,2	- 0,2	30,3	29,7	26,2
3- Résultat MD =(1/2)	528,1	638,7	743,7	20,9	16,4			
RÉSULTAT % /RESSOURCES	33,5	36,2	36,9					

Le problème de l'accumulation des excédents présenté dans le tableau ci-dessus est dû à :

- Au niveau du Titre 2 : principalement à la baisse du taux de consommation des crédits disponibles en enregistrant un taux négatif de 2% (contre 5,2% en 2018) d'une part, et à la croissance remarquable des ressources de développement avec un taux de 18%, soit plus du double du pourcentage enregistré en 2018 par rapport aux résultats de 2017.

- Au niveau du Titre 1 : au fait que la hausse qui a été enregistrée au niveau des dépenses de 18% n'était pas suffisante à la consommation de toutes les ressources disponibles surtout qu'en parallèle, le rythme de croissance des ressources de ce Titre a diminué en 2019 à environ 11,7% contre 13,6%.

Suite à ce rythme d'évolution et compte tenu des composantes de financement et de dépenses de chacun des deux titres, on constate une évolution du niveau de la structure budgétaire entre les années 2018 et 2019. Le taux des ressources du Titre 1 a baissé de 59,4% à 58% tandis que la part des ressources du développement a augmenté de 40,6% à 42%.

b- La non-maîtrise des dépenses de rémunération

Les dépenses de rémunération ont augmenté par rapport total des dépenses du budget durant la période 2017-2019 jusqu'à 42.7% en 2019 contre 40% en 2018 et 41% en 2017.

Les dépenses de rémunérations ont constitué 47% de l'ensemble des dépenses ordinaires entre 2017-2019, c'est-à-dire dans les limites de la marge permise par l'indice légal fixé à 50%. Ceci étant, 127 communes ont dépassé ce taux en 2019 dont 21 communes ayant enregistré un taux supérieur à 70%, ce qui fait de l'élaboration de programmes de maîtrise de ces dépenses et de la préparation de modalités d'application des dispositions de l'article 9 du Code des collectivités locales, une priorité pour l'Instance, sur le court-terme.

c- Baisse du rythme d'évolution des crédits transférés notamment par les ministères

• Au cours de la période 2017-2019, le rythme de l'évolution annuelle enregistrée au niveau des dépenses imputées sur les crédits transférés des structures et ministères liés aux investissements municipaux a diminué. Le volume de ces dépenses a progressivement diminué pour passer de 28,6MD en 2017 à 24,9MD en 2018 puis à 17,6 MD en 2019, ce qui constitue deux taux d'évolution négatifs durant les deux dernières années, à environ 13% et 29% consécutivement.

• Les crédits transférés par certains ministères sectoriels ayant compétence dans les investissements municipaux sont faibles ou inexistantes. Les résultats de 2019 par exemple, montrent que les interventions des projets régionaux (5,1 MD) et les secteurs des « sports et éducation physique » (7,2 MD), et du « tourisme » (3,6 MD), de la « Jeunesse et loisirs » prennent plus de 90% du total des crédits transférés, en tenant compte des ressources transférés des années précédentes.

d- Faiblesse des dépenses d'investissement à travers le financement public

Ce que l'on entend par financement public, ce sont les investissements municipaux indirects réalisés à travers les collectivités locales. Ce type de dépenses est resté faible au fil des ans et n'a pas dépassé 0.4MD (0.1% du total des dépenses du budget) entre 2017 et 2019.

e- Le phénomène de la faible épargne administrative et ses effets sur la capacité de remboursement des crédits et de financement du développement

Répartition des communes selon son taux de contribution aux dépenses du Titre 1 par rapport au volume de leurs ressources ordinaires en 2017 et en 2019			
Libellé de quelques communes appartenant à la tranche	Montant total des contributions de la tranche	Nombre de communes	Tranches de la contribution par rapport au volume des ressources du Titre 1
Plus que 39%	1	1,1	Regueb
Entre 21 et 39%	5	1,5	Bir Lahfay-Bannour- El Mansoura-El Amra -Elahouaz -Elesouda
Entre 11 et 20,9%	14	9,5	Ariana- Elhencha- Chihia- Jelma- Grombalia- Ras Jbel- Kesra- Ksibet Medyouni- Abida- Essaida
Entre 5 et 10,9%	74	21,2	Rouhia-Mornaguia- Menzel Bourguiba- Gremda- Sidi Zid Ouled Moulahem- Jbeniana- Moknine- Bizerte- Krib- Sbiba- Menzel Hayet- El Ala- El Alia
Entre 1 et 4,9%	93	13,5	Souassi- Foussaa- Sidi Bannour- El Hamma- Ghannouche- Mahdia- Sousse- Tazerka- KsourEssaf- Ben Arous- Békalta- Menzel Bouzelfa- La Marsa
Entre 0,1 et 0,9%	28	0,4	Monastir- Sbikha- La Chebba-Raoued- Sidi Bourouis- Megrine- Kébili- Sidi Thabet- El Batten- Ouedi Mliz ...
Sans contribution	135	0	Dhiba- Remada- Ghomrassen- Kinana- Gafsa- Manouba- Takelsa- Outik-Béja- Ezzahra- Testour-Dahmani- Siliana...
TOTAL	350	47,2	

Compte tenu de la rareté des ressources financières et particulièrement des ressources propres, et compte tenu de l'importance du développement pour le citoyen, il est évident que toutes les collectivités locales doivent faire de leur mieux pour constituer l'épargne nécessaire de ce que les capacités fiscales et financières du Titre 1 de leur budget permettent de mobiliser et l'affecter aux opérations de développement, vers le remboursement des prêts et l'achèvement des schémas de financement nécessaires à leurs projets de manière à répondre aux aspirations et aux besoins des habitants, en infrastructures de base, équipements collectifs et autres et services et prestations .

Cependant, la question de la réduction de l'épargne administrative des communes sur les ressources de leur titre pour les opérations de développement qui a lieu depuis quelques années devient de plus en plus inquiétante. Il est possible de mettre en relief les aspects les plus marquants de cette situation à travers les données du tableau ci-après relatives à l'année 2019 :

- Faiblesse de l'indicateur de la contribution totale des communes par rapport au volume des ressources ordinaires réalisées (47,2MD / 1168,9MD) ; la contribution municipale s'est stabilisée au cours de la période 2017-2019 dans la limite de 4%.
- En 2019, 135 communes représentant 38,5% du nombre total des communes sont dans une situation de « non contribution». Ceci ne signifie pas nécessairement qu'elles sont, toutes, dans l'incapacité de générer des épargnes ou qu'elles ont besoin de les employer pour financer les dépenses du Titre 2. Bon nombre d'entre elles sont de différentes catégories de par le volume de leur budget, en plus du fait que les résultats annuels ont donné des excédents annuels qu'il était plus approprié d'utiliser, selon les cas, pour rembourser leurs dettes et mettre en œuvre leurs projets programmés au Titre 2.
- Seulement 6 communes ont contribué individuellement avec plus de 21% sur le volume de leurs ressources ordinaires pour l'année considérée (la commune de Regueb avec une contribution de 1,1MD représentant 39,2%, et les communes de Bannour, Mansoura, El Amra, El Ahwaz, Elasouda et Bir El Hfay entre 21% et 39%). Le nombre de communes appartenant à cette tranche est très faible compte tenu de la croissance remarquable des ressources ordinaires réalisées au cours de l'année 2019 qui est de 11,7% par rapport aux résultats de 2018.
- Faiblesse des contributions individuelles des autres communes (209 communes), leurs ressources ordinaires pour l'année concernée n'ayant pas dépassé 21% et étant restées limitées entre 0,1% et 20,9%.

Structure des paiements municipaux effectués sur la contribution au Titre 2 pour l'année 2019		
Libellé des communes	Contribution MD	%
CONTRIBUTIONS SUPÉRIEURES À 2% : 9 COMMUNES	18,1	38,5
Ariana	5,7	12,2
Sfax	3,2	6,8
Tunis	1,7	3,7
Bizerte	1,6	3,4
Sousse	1,5	3,1
La Marsa	1,2	2,6
Regueb	1,1	2,3
Ben Arous	1,1	2,3
Grombalia	1,0	2,1
CONTRIBUTIONS COMPRISES ENTRE 0,1 ET 2% : 163 COMMUNES	28,6	61,5
CONTRIBUTIONS INFÉRIEURES À 0,1 % : 178 COMMUNES	0,0	0,0
TOTAL	46,7	100

Les données de ce tableau permettent de tirer les principales conclusions suivantes :

- Les contributions en 2019 du Titre 1 au Titre 2 dans 9 communes parmi les 350 communes du pays et qui font partie de la tranche des communes dont la contribution individuelle est supérieure à 2% par rapport à la taille de leurs ressources ordinaires, totalisent 18,1MD, soit 38,5% du volume global des contributions de toutes les communes (46,7 MD), dont 8,9 MD (environ 50%) revenant à deux communes seulement, à savoir Ariana (5,7 MD) et Sfax (3,2 MD).
- Les contributions restantes d'un montant de 28,6 MD, qui représentent 61,5% du volume total des contributions municipales, concernent 206 communes, étant donné que 135 communes n'ont enregistré aucune contribution.

- L'incohérence des contributions municipales diagnostiquées avec l'importance de la taille des ressources ordinaires des communes concernées car on constate, par exemple, qu'il est difficile de justifier la simple différence entre une contribution municipale importante comme celle de Tunis (1,7 MD) et les contributions d'autres communes comme Regueb (1,1 MD) et Grombalia (1 M.D).

F- Problématique de l'endettement :

Malgré l'intervention de l'État à maintes reprises pour alléger l'endettement au moyen d'un rééchelonnement ou de l'apurement d'une grande partie de la dette, le fardeau de la dette locale demeure un obstacle majeur devant l'équilibre financier de nombreuses communes entravant l'adéquation entre les besoins réels et les capacités disponibles.

Il convient de noter que, selon les données disponibles auprès du ministère des affaires locales, les dettes municipales ont de nouveau augmenté à la fin de 2019, même légèrement. Cependant, les communes n'ont pas toutes communiqué les données nécessaires relatives à la dette, ce qui fait que le rapport s'est limité aux données aux données de 2017 et 2018 ainsi que celles de la période précédente. Ces informations montrent une baisse de l'endettement des communes au cours de l'année 2018 qui a atteint 93MD, contre 3238MD à la fin de 2017. Ceci revient à la prise en charge par l'État d'une part significative de la dette, s'élevant à 145MD, dette restante due des 64 communes dont les budgets sont les plus déséquilibrés. Parmi ces 145MD, 67 millions de dinars sont dues à la Caisse des prêts et de soutien aux Collectivités Locales, et un montant de 44,5MD sont au titre du règlement des avances du Trésor restantes dues par les communes relatives à l'année 2017 et à la période antérieure.

Les principales causes d'endettement de la plupart des communes sont liées aux difficultés financières structurelles résultant de :

- L'importance de la masse salariale que les collectivités locales concernées ont supporté au lendemain de la Révolution, dans des délais courts au titre de la régularisation de la situation administrative d'environ 11544 agents temporaires et contractuels pour un coût supplémentaire d'environ 60,5MD.
- Les dommages causés par les événements survenus dans le pays à l'époque, ayant touché les biens, les équipements municipaux et les équipements publics, estimés à 37MD dans 159 communes de différente importance.
- Le grand écart entre les communes, que ce soit au niveau de leurs propres capacités financières ou au niveau des ressources d'appui et de péréquation qui leur sont transférées de l'État.
- Les ressources financières limitées dont elles disposent compte tenu des surcoûts engendrés notamment au niveau des dépenses de rémunération, de services de nettoyage et de protection de l'environnement,
- Le fait que les communes supportent non seulement les grandes charges financières de l'accroissement rapide de leurs besoins de fonctionnement et de développement qui dépassent leurs capacités réelles mais également les coûts et les interventions qui ne relèvent pas de leurs compétences, parfois.



4- Finances des conseils régionaux

1.4- Les ressources

Le budget du conseil régional est alimenté principalement par les ressources suivantes :

• **Au niveau du Titre 1, par :**

- Les ressources provenant de l'appui de l'État (auparavant appelé Quote-part du Fonds Commun des Collectivités Locales)
- Les ressources propres provenant principalement des redevances exigibles dans les marchés.

• **Au niveau du Titre 2, principalement de :**

- **Les subventions d'équipement allouées par l'État pour le Programme Régional de Développement.**

Le programme concerne les projets d'investissement et d'amélioration des conditions de vie, principalement dans les zones d'intervention des conseils régionaux (zones rurales) et compte parmi ses composantes les plus importantes les travaux des chantiers occasionnels et ordinaires et les projets de voirie, les pistes agricoles, les voies d'irrigation, les eaux potables, l'éclairage et les interventions à caractère économique.

- **Les crédits transférés par les ministères pour financer les projets et les dépenses à caractère régional :**

Ces crédits proviennent, selon le cas, du Titre 1 ou du Titre 2 ou des deux titres à la fois des budgets des ministères, affectés à la section « Investissements des conseils régionaux » dont les principales composantes sont financées, en général, à partir de crédits reçus des ministères de l'éducation, de l'équipement, de l'enseignement supérieur et de la santé.

Ressources des conseils régionaux au cours des années 2017 et 2019 (MD)						
Libellé des ressources	2017		2018		2019	
	Montant	%	Montant	%	Montant	%
Ressources du Titre 1	83,6	6,7	85,9	7,7	101,3	9,0
Ressources propres	29,4	2,3	27,3	2,5	49,1	4,3
Ressources fiscales	6,2	0,5	3,6	0,3	1,6	0,1
Ressources non fiscales	23,2	1,8	23,7	2,2	47,5	4,2
Transferts de l'État pour le fonctionnement	54,2	4,4	58,6	5,3	52,2	4,6
Quote-part de l'appui de l'État	38,4	3,1	41,7	3,8	44,7	4,0
Transferts et autres ressources	15,8	1,3	16,9	1,5	7,5	0,6
Ressources du Titre 2	1169,8	93,3	1023,2	92,3	1027,6	91,0
Ressources propres	380,2	30,3	324,0	29,2	340,0	30,1
Ressources du Programme Régional de Développement	325,8	26,0	269,1	24,3	292,2	25,9
Quote-part de l'appui de l'État, relative à l'investissement et autres subventions	31,7	2,5	37,0	3,3	29,1	2,6
Reports des excédents du Titre 1	22,7	1,8	17,9	1,6	18,7	1,7
Ressources d'emprunt	2,5	0,2	1,5	0,1	0,8	0,1
Ressources provenant des crédits transférés	787,1	62,8	697,7	62,9	686,8	60,8
TOTAL	1253,4	100	1109,1	100	1128,9	100

- (Annexe 2 : Structure des conseils régionaux durant les années 2017 et 2019)

- Source : Ministère des finances – Unité des finances locales

4.2- Les dépenses

• Évolution et structure des dépenses des conseils régionaux réalisées au cours de la période 2017-2019

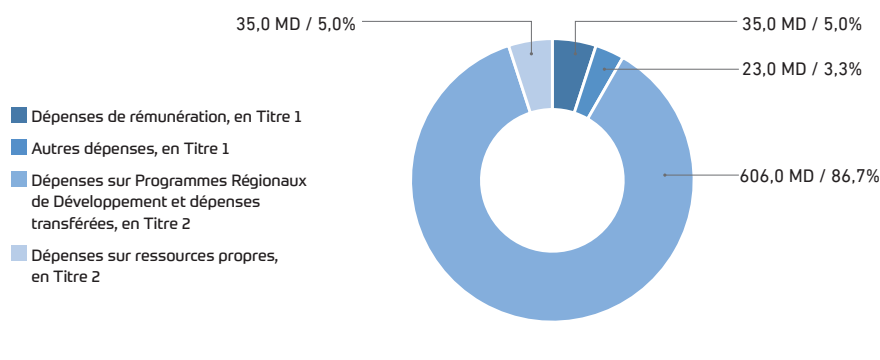
La gestion régionale pose généralement de nombreuses problématiques dont la plupart sont liées au manque de ressources financières propres et ressources humaines, devant l'importance du volume des crédits qui sont mis à la disposition des conseils régionaux ou qui leur sont transférés par les ministères pour mettre en œuvre des programmes, des projets et des dépenses de développement à caractère régional.

À cet égard, le tableaux et graphique suivants comprennent plusieurs indicateurs des dépenses régionales au cours de la période 2017-2019 et mettent en relief ses caractéristiques les plus marquantes et les problèmes qui y sont liés.

Évolution et structure des dépenses des conseils régionaux réalisées au cours de la période 2017-2019								
Les dépenses	2017 MD	2018 MD	2019 MD	2017 %	2018 %	2019 %	% 17-18	% 18-19
1- Dépenses du Titre 1	62,6	61,2	57,8	7,2	8	8,3	- 2,2	- 5,5
Dépenses de rémunération	40	40,6	35,3	4,6	5,3	5,1	1,5	-13
Moyens de services	13,7	11,6	11,4	1,6	1,5	1,6	-15,3	-1,7
Interventions locales	7,4	7,8	9,8	0,9	1	1,4	5,4	25,6
Intérêts de la dette	1,5	1,2	1,3	0,2	0,2	0,2	-20	8,3
2- Dépenses du Titre 1	801	706	640,8	92,8	92	91,7	-11,9	-9,2
Dépenses sur les ressources propres	308,6	281,1	241,6	35,7	36,6	34,6	-8,9	-14
Investissements directs	270,5	255,8	201,6	31,3	33,3	28,9	-5,4	-21,2
Dépenses du programme régional de développement	253,7	240,1	191,1	29,4	31,3	27,4	- 5,4	- 20,4
Autres dépenses	16,8	15,7	10,5	1,9	2	1,5	- 6,5	- 33,1
Financement public	38,1	25,3	40	4,4	3,3	5,7	- 33,6	58,1
Financement sur le programme régional de développement	31,1	13,6	17,5	3,6	1,8	2,5	- 56,3	28,7
Autres dépenses	7	11,7	22,5	0,8	1,5	3,2	67,1	92,3
Remboursement de la dette	2,2	2,1	2,2	0,3	0,3	0,3	- 4,5	4,8
Dépenses remboursées sur les crédits transférés	490,2	422,8	396,9	56,8	55,1	56,8	- 13,7	- 6,1
Dépenses sur les programmes régionaux	76,6	57,4	44,6	8,9	7,5	6,4	- 25,1	- 22,3
Dépenses sur les crédits transférés par les Ministères	413,6	365,4	352,3	47,9	47,6	50,4	- 11,6	- 3,6
TOTAL DES DÉPENSES BUDGÉTAIRES	863,6	767,2	698,6	100	100	100	- 11,2	- 8,9
RAPPEL DU TOTAL DES RESSOURCES BUDGÉTAIRES	1253,4	1109,1	1128,9					
TAUX DE CONSOMMATION DES RESSOURCES	68.9%	69.2%	61.9%					

- (Annexe 6 : Structure détaillée des dépenses des conseils régionaux durant la période 2017-2019)

- Source : Ministère des finances- Unité des finances locales

Structure des dépenses des conseils régionaux
à partir des résultats de l'année 2019

5- Résultats de la consultation des collectivités locales sur le développement des finances locales

En continuité avec le diagnostic de la situation financière des collectivités locales inclus dans cette partie du rapport, et dans le but de tirer des informations de sa source et d'impliquer les collectivités locales dans le diagnostic des aspects les plus importants liés à leur situation financière et en leur permettant de soumettre des propositions pour surmonter les problèmes soulevés, la Haute Instance des Finances Locales, en coopération avec la Fédération Nationale des Villes Tunisiennes, a entrepris d'adresser un questionnaire aux Présidents des conseils régionaux et municipaux, en mai 2020. En voici les résultats les plus importants.

De manière générale, la consultation a révélé que l'autonomie financière des collectivités locales, qui est liée aux capacités financières et à l'existence d'un système fiscal propre et non pas central, fait toujours face à de nombreux défis et insuffisances que l'on retrouve principalement dans les points suivants :

- L'absence de clarté de la dimension stratégique dans la gestion des domaines liés au développement durable régional et local et la définition du rôle des différents intervenants.
- Faibles ressources financières propres et transférées dont disposent les collectivités locales pour exercer leurs pouvoirs en général et les gérer librement en particulier.
- Un manque significatif de capacités de gestion, y compris les ressources humaines et logistiques pour élever le niveau de gouvernance, la rentabilité et la qualité des services fournis aux citoyens
- Disparités dans le potentiel fiscal entre les régions, et insuffisance des moyens et critères de péréquation et de régulation utilisés pour répartir équitablement les transferts entre les collectivités locales.
- L'absence d'un inventaire précis des biens revenant aux collectivités locales et leur faible rentabilité compte tenu de la complexité du cadre juridique qui les régit d'une part, et du retard enregistré dans l'application des textes y afférents concernées du Code des Collectivités Locales.



- Concernant le nombre de réponses au questionnaire :

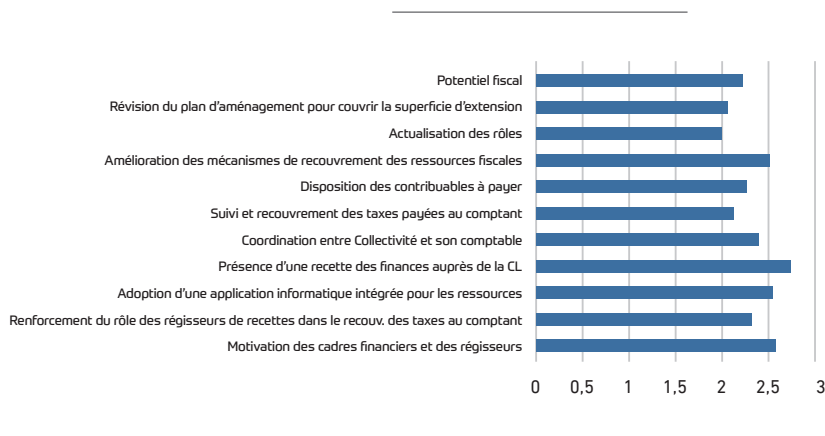
- Sur les 374 collectivités locales auxquelles le questionnaire a été adressé, l'Instance a reçu des réponses de 157 collectivités locales (soit 41,4%)^{*} réparties en 149 communes et 8 conseils régionaux. Ce taux de participation représente un pourcentage assez bon en comparaison avec les questionnaires faits à distance ou par voie électronique.
- 69% des réponses reçues proviennent des secrétaires généraux des CL. Au niveau des communes, 50% des réponses reçues par l'Instance proviennent des communes à superficie étendue et 27% des communes dont les limites territoriales n'ont pas changé. Il est à signaler que les communes nouvellement créées représentent 23% des réponses reçues.
- 71% des communes ayant répondu au questionnaire appartiennent à la catégorie des communes dont les ressources réalisées au Titre 1 sont inférieures à 5MD. Les communes dont les ressources ordinaires réalisées à partir du Titre 1 dépassent 20 20MD représentent 3% du nombre total de communes interrogées.

- Les principales conclusions du questionnaire :

A partir des réponses reçues, il est possible de conclure que les facteurs affectant le développement des ressources propres dans les collectivités locales sont nombreux et diversifiés. Quatre (4) facteurs peuvent être considérés comme les plus influents sur l'amélioration des ressources propres des collectivités locales, à savoir :

- Présence d'une recette spécialisée dans la collectivité locale (2,73 points)
- Motivation des cadres et agents financiers dans la collectivité locale (2,57 points)
- Adoption d'un système informatique intégré (2,54)
- Existence et maîtrise de mécanismes de perceptions des ressources fiscales (2,50)

Facteurs influant dans le développement des ressources propres selon les réponses reçues



Le questionnaire a abouti à trois (3) propositions considérées comme les plus importantes ou prioritaires en fonction des collectivités locales pour améliorer leurs finances. Ces propositions portent sur les éléments suivants :

- Percevoir une taxe sur certains services actuellement gratuits (1,82 points)
- Remplacer la taxe sur les immeubles bâtis par la perception d'une part de l'impôt sur le revenu auprès des habitants de la collectivité locale (1,70 points)
- Réduire le nombre de taxes en vue de les unifier, et de les simplifier (1,60 points)

* Jusqu'à la date du 4 juin 2020, dernier délai fixé pour recevoir les réponses sachant que les collectivités locales ont continué d'envoyer leur réponses après cette date. Les résultats du questionnaire seront publiés en entier ultérieurement dans un rapport distinct.

Les domaines que la plupart des collectivités locales considèrent être nécessaires à soutenir en premier :

- Les ressources humaines (7,3 points) sont incluses dans cette tranche des demandes d'appui, en particulier les communes nouvellement créées
- Les équipements, qui représentent la deuxième priorité après les ressources humaines, avec un total de 6,3 points. Dans l'ordre de répartition, en plus des communes nouvellement créées (6,35), les communes dont les superficies se sont étendues (6,32 points).
- La formation, qui détient un score de 7,5 points et occupe le troisième rang des besoins d'appui exprimés par les collectivités locales à des taux proches des points, principalement les communes n'ayant pas connu de changement dans leurs zones géographiques et les communes nouvellement créées.

6- Les répercussions de la crise sanitaire sur les finances locales

Le présent rapport a été préparé dans une situation sanitaire et économique mondiale sévèrement affectée par la pandémie du « Covid-19 ». L'Instance ne pouvait en aucun cas négliger de participer à l'analyse de l'impact de cette crise à l'aide des données disponibles dans un contexte très variable, en adoptant des hypothèses réfléchies et convenues qui supposaient mieux orienter les mesures à prendre en réponse aux conséquences de la crise. Outre les questions adressées aux collectivités locales à travers le questionnaire ci-dessus présenté, une étude de cas de cinq communes a été lancée (à savoir Sfax, Al Fahs, Midoun, Nâssan et Gafsa) en coordination avec les cadres du forum des financiers de la Fédération des nationales des villes de Tunisie.

Dans l'ensemble, les personnes questionnées ont exprimé qu'elles s'attendaient à un manque au niveau des ressources municipales propres qui dépasserait les 20% dans 96% des cas et les 40% dans 68% des cas.

Elles ont également exprimé s'attendre à ce que les ressources soient affectées à plus de 40% par rapport aux taxes sur les immeubles bâtis, la taxe sur les établissements, les taxes sur la publicité, les loyers et les marchés.

Afin de surmonter ces difficultés, les collectivités locales questionnées proposent un ensemble de solutions, notamment des virements au sein du budget du Titre 1 (73%), la révision du budget à la baisse dans les limites des ressources pouvant être recouvrées en fin d'année (un pourcentage de 61%), développer l'effort de la commune dans le recouvrement (90%), la suppression des taxes sur les marchés, les loyers pour la période du confinement afin d'éviter les problèmes avec les concessionnaires et d'encourager les gens à payer les restants dus (96%) et le transfert des fonds d'appui du budget de l'État dans les délais (96%). 56% des personnes interrogées ont également fait part de leur refus de transférer l'épargne du Titre 2 au Titre 1 et 60% ont repoussé l'idée d'une amnistie fiscale.

D'une manière générale, les évaluations ont conclu que les ressources financières locales sont fortement affectées, ce qui devrait se situer au total entre 350MD (estimations de l'étude réalisée par la Banque mondiale) et 500MD (estimations du ministère des affaires locales).

Selon la circulaire n°13 du 22 juin 2020, le Ministère des affaires locales estime que la diminution des ressources propres des communes aurait atteint 26% environ jusqu'en mai 2020 en comparaison avec les résultats de la même période de l'an dernier.

Quant aux dépenses, la crise sanitaire a fait que des dépenses qui n'étaient pas prévues dans les budgets des communes ont été réalisées, et cela dans le cadre de leur contribution aux efforts nationaux de prévention contre le virus mais il est probable, d'après les estimations, que le taux d'évolution des dépenses pour l'année en cours ne dépasse pas 3%.



III- Plan d'action de l'Instance

L'Instance a élaboré un Plan d'action pour la période 2020-2023, dans lequel elle a présenté un ensemble de mesures et de procédures urgentes à court et à moyen terme dans les domaines de ses compétences s'inscrivant dans le cadre des orientations et du Plan national d'appui au processus de décentralisation.

La question nécessite la réalisation d'un ensemble d'objectifs qui s'inscrivent dans la vision de l'Instance, c'est-à-dire qu'il s'agit d'**une instance indépendante de régulation, une institution de référence qui constitue une force de proposition effective et interactive avec ses parties prenantes, contribuant par des travaux à haute valeur ajoutée. Elle œuvre pour le développement des finances locales, à leur modernisation et à leur bonne gestion afin de consacrer l'indépendance financière des collectivités locales et de réduire les disparités entre elle au sein d'un système durable et équitable.**

L'Instance présentera ses propositions au gouvernement et aux décideurs, mais donnera aussi des suggestions pour les lois de finances, à partir d'études qu'elle compte élaborer dans les domaines qui relèvent de ses compétences, dont les finances locales et la consolidation des liens institutionnels avec les différentes structures de décentralisation.

Les grandes lignes de mise à niveau des finances locales sont :

- L'appui à l'autonomie financière des collectivités locales par l'exécution de réformes législatives et structurelles et l'instauration des institutions de la décentralisation, en l'occurrence les Régions et le Haut Conseil des Collectivités Locales.
- Le renforcement des capacités de gestion des ressources locales en œuvrant notamment pour l'instauration d'un système d'information intégré qui permet de fournir des données complètes et fiables et la mise en place de systèmes de contrôle interne dans le cadre d'une gestion budgétaire par objectifs. Ce qui constitue un dispositif qui servirait à améliorer les indicateurs financiers (équilibre financier, gestion, rationalisation des dépenses, dépenses de rémunération, gestion de l'endettement, etc.)
- La réduction des inégalités financières entre les collectivités locales à travers une distribution plus équitable des transferts de l'État.

La réalisation de ces objectifs requiert un cadre organisationnel adéquat, une mise à niveau des ressources humaines et des outils de travail efficaces qui garantissent des résultats à forte valeur ajoutée.

Compte tenu de la situation instable et de l'éparpillement de l'information financière, l'Instance compte parmi ses priorités la mise en place d'une application informatique lui fournissant les informations financières et statistiques dont elle a besoin.



une instance indépendante de régulation, une institution de référence qui constitue une force de proposition effective et interactive avec ses parties prenantes.

Les mesures proposées au titre de l'année 2020

- Suivi et évaluation des retombées de la crise Covid-19 sur les collectivités locales et présentation des propositions de l'Instance en la matière..
- Demande d'un examen en urgence du Projet de loi relatif à l'amendement de certaines dispositions du Code de Comptabilité Publique (CCP) afin de permettre la mise en œuvre des dispositions du CCL et présentation des propositions de l'Instance en la matière.
- Présentation du Projet du décret d'application de l'article 9 du CCL relatif à la maîtrise du volume des dépenses de rémunération au gouvernement.

Les mesures proposées au titre de l'année 2021

- Présentation d'une Proposition de loi relative à la création du Fonds d'appui à la décentralisation, de péréquation et de solidarité entre les collectivités locales.
- Unifier les sources des transferts de l'État et les insérer dans le Fonds d'appui à la décentralisation, de péréquation et de solidarité entre les collectivités locales.
- Révision du Code de Fiscalité Locale de manière à avoir un système fiscal local plus équitable, qui protège les deniers publics et garantit l'équilibre entre les charges et les capacités des collectivités locales.

- Mise en œuvre des dispositions de l'Article 129 du CCL dans le sens de la réorganisation des recettes auprès des collectivités locales et du renforcement de leurs capacités en termes de ressources humaines, d'équipement et de systèmes informatiques et de déterminer leurs compétences exclusives en matière de gestion des finances locales, en vue d'améliorer le recouvrement des ressources financières et de rationaliser les dépenses.

Les mesures proposées au titre des deux années 2022-2023

- Renforcement de l'autonomie des collectivités locales à travers l'augmentation de leurs ressources en comparaison avec les ressources budgétaires générales, selon un pourcentage déterminé par la Loi d'orientation du programme d'appui à la décentralisation.
- Transfert d'une partie des recettes fiscales relevant du budget de l'État (à l'instar de la taxe sur la circulation ou la redevance sur les biens immeubles) vers les collectivités locales, compte tenu de leur contribution dans les coûts de construction et de maintenance de l'infrastructure routière.
- Mise en œuvre des dispositions de l'article 154 du CCL qui engage l'État à transférer l'avance égale à la moitié des créances constatées au profit de la collectivité locale et dont la constatation remonte à une année entière.

IV- Recommandations de l'Instance

Le système comptable

- Adoption des normes des comptes des collectivités locales par le Conseil des normes des Comptes Publics.
- Adoption du décret prévu par l'article 191 du CCL, qui est relatif à la mise en place d'un système comptable basé sur les principes de la comptabilité à partie double.
- Mise en place d'une application des comptes des collectivités locales.
- Mise en place du plan directeur du système comptable, détermination des documents comptables et conception du bilan d'ouverture.
- Promulgation du décret gouvernemental prévu par l'article 73 du CCL relatif à la tenue des deux registres des biens immobiliers et meubles et préparation d'un guide déterminant leurs différentes catégories.
- Inventaire des immobilisations et préparation du bilan d'ouverture des comptes des différentes collectivités locales.
- Inventaire des biens meubles et immobiliers par les experts comptables et comptables, conformément à l'article 192 du CCL.
- Clarification des dispositions de l'article 194 du CCL concernant la révision des états financiers des collectivités locales, en mentionnant les membres de l'Ordre des Experts Comptables, les experts en comptabilité, membre de la Compagnie des Comptables de Tunisie et en veillant à l'application des normes internationales de contrôle des finances publiques.

Les ressources humaines

- Renforcement des ressources humaines des collectivités locales et des recettes des finances locales et modernisation des outils de gestion matériels et techniques.
- Préparation d'un programme de formation en comptabilité au profit des agents des collectivités locales et des services du comptable public auprès des collectivités..
- Formation des membres des conseils municipaux en Gestion du Budget par Objectifs (GBO).

**Appui
aux ressources
humaines des collectivités
locales et des services du
comptable public auprès
de ces collectivités et
modernisation des outils de
gestion matériels et
techniques.**

Systeme d'information et controle interne

- Mise en place d'un systeme informatique integre qui englobe les differents aspects de la gestion financiere, conformement a l'article 127 du CCL qui engage l'Etat a mettre en place des systemes nationaux de reseauage informatique pour garantir la bonne gestion des ressources et biens de l'ensemble des collectivites locales.
- Mise en place d'un systeme de controle interne, conformement aux dispositions du deuxieme paragraphe de l'article 34 du CCL et creation d'un guide de procedures a cet effet.

Les mesures specifiques aux conseils regionaux

L'Instance recommande l'elaboration d'un calendrier qui detaille le processus de mise en place des conseils regionaux et specifie les moyens organisationnels assurant leur bon fonctionnement.

Le diagnostic a revele des defaillances chez les conseils regionaux au niveau du cadre legal, de leurs prerogatives et de la gouvernance de gestion.

Les perspectives de developpement de ces conseils requierent des reformes profondes au niveau de leur structure, de leurs prerogatives et des ressources dont ils disposent. Etant une collectivite locale qui fonctionne selon le principe de Libre Administration dans le cadre de l'unité de l'Etat, les conseils regionaux œuvrent a la réalisation du developpement integre et solidaire et a la complémentarité entre les projets de developpement et les services publics, en collaboration avec le pouvoir central et les autres collectivites locales.



**L'instance
présentera ses
propositions dans les
lois de finances, les lois
a caractère fiscal et
autres en rapport avec
ses compétences**





Annexes

du Rapport annuel de la
Haute Instance des Finances Locales
au titre de l'année 2019

Annexe N° 1

Textes d'application prévus par le Code des Collectivités Locales

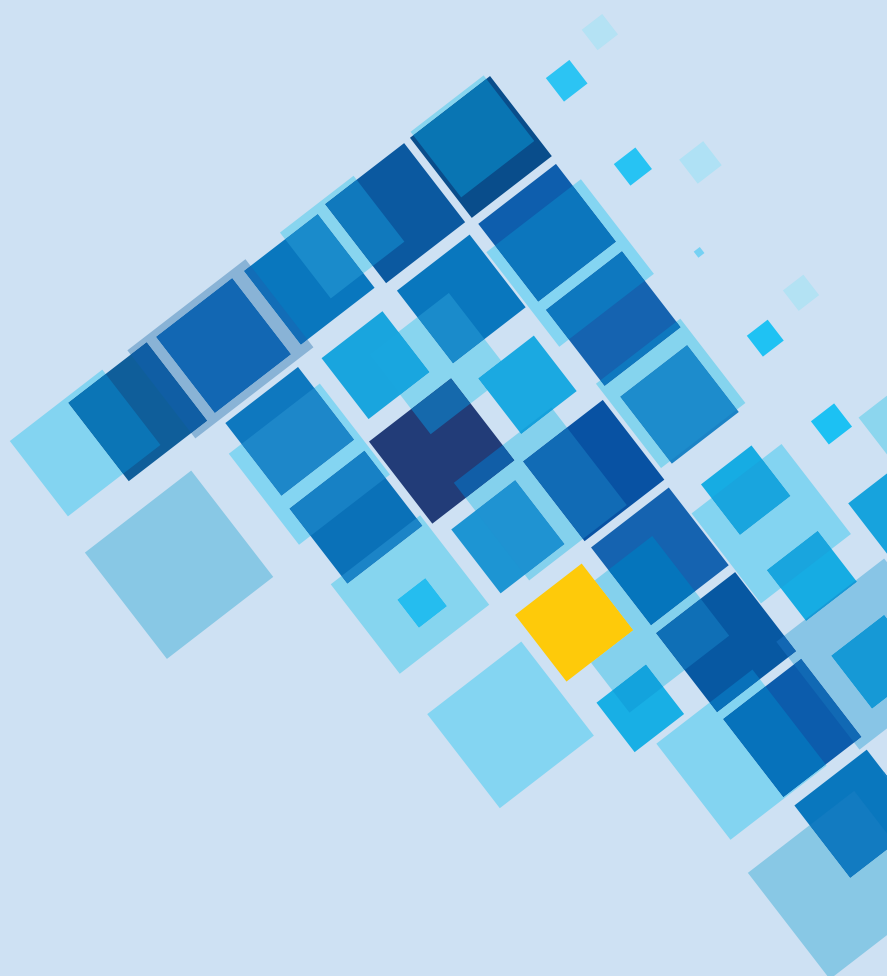


N° d'ordre	Texte de l'article	N° de l'article	N° du §	Texte d'application
1	Les présidents des conseils des collectivités locales exercent leurs fonctions à plein temps... Un décret gouvernemental détermine les critères et le montant desdites indemnités.	6	1	Décret gouvernemental n°746 du 7 septembre 2018 relatif à la détermination des critères et à la fixation du montant de l'indemnité globale et des avantages en nature octroyés aux présidents des communes.
2	Un décret gouvernemental détermine l'indemnité au titre de remboursement des frais accordée aux vice-présidents et aux adjoints du président.	6	4	Décret gouvernemental n° 745 du 23 août 2018, fixant le régime d'attribution des indemnités à titre de remboursement des frais au profit des vices président de commune et leurs adjoints.
3	Un décret gouvernemental détermine les conditions et les procédures d'application du présent article (Article 9 au contrôle du volume des dépenses affectés aux rémunérations publiques).	9	4	
4	L'habilitation est attribuée (Habilitation d'une collectivité locale à une autre collectivité locale ou des établissements ou entreprises publics d'exercer l'une de ses compétences propres) par une convention limitée dans le temps, selon un modèle fixé par un décret gouvernemental.	12	5	Décret gouvernemental n° 941 du 16 octobre 2019, fixant le modèle de convention relatif à l'habilitation d'une collectivité locale à une autre collectivité locale ou à un établissement ou une entreprise publique l'exercice de l'une de ses compétences propres.
5	Un décret gouvernemental, ...détermine les modalités et procédures de coordination et de coopération entre les communes, régions et services extérieurs de l'administration centrale ainsi que les établissements et entreprises publics qui en dépendent.	21	1	
6	Un décret gouvernemental ... détermine les modalités de publication et d'affichage des arrêtés réglementaires des collectivités locales.	28	2	Décret gouvernemental n° 1060 du 17 décembre 2018, fixant les modalités et procédures de publication des actes et documents y afférents dans le Journal Officiel des Collectivités Locales et sur les sites électroniques des collectivités locales et de leur affichage.
7	Un décret gouvernemental, fixe un régime-type des procédés de la démocratie participative.	29	5	Décret gouvernemental n° 401 du 6 mai 2019, fixant les conditions et les procédures de mise en œuvre des mécanismes de la démocratie participative citées à l'article 30 du Code des Collectivités Locales.
8	Un décret gouvernemental ... détermine les conditions et les procédures d'application du présent article (un registre dans lequel sont inscrites, à leur demande, les composantes de la société civile désirant être impliquées dans la gestion des affaires locales).	30	5	
9	En application des critères prévus par cette loi, un décret gouvernemental, ... détermine les conditions de répartition des crédits de régulation et de péréquation.	39	2	
10	Est créée par un décret gouvernemental... une administration auprès du Haut Conseil des Collectivités Locales et placée sous l'autorité du président du Conseil.	51	1	
11	La Haute Instance des Finances Locales se compose d'un juge financier... nommé par décret gouvernemental.	63	1	

N° d'ordre	Texte de l'article	N° de l'article	N° du §	Texte d'application
12	Le modèle de chacun des deux registres (deux registres des biens immobiliers et mobiliers) prévus par cet article est fixé par décret gouvernemental.	73	3	
13	Les recettes et les dépenses de la régie sont portées au budget de la collectivité locale conformément aux règles d'une comptabilité simplifiée fixées par décret gouvernemental	81	3	
14	Un décret gouvernemental détermine l'organisation administrative et financière des régies ainsi que leur régime financier et leurs modes de gestion	82	3	
15	Un décret gouvernemental... fixe le régime juridique de la conclusion, de l'exécution et du contrôle des marchés des collectivités locales.	102	2	
16	Les modalités et les procédures du transfert ainsi que les mécanismes de partage des charges et des ressources découlant de l'exploitation des domaines transférés, sont fixées par décret.	144	1	
17	Un décret gouvernemental... approuve une application informatique pour les critères de répartition (répartition des ressources du Fonds d'Appui à la Décentralisation)	150	3	
18	La nomenclature des programmes et missions est fixée par un décret gouvernemental.	156	3	
19	Les indemnités pouvant être accordées en fonction des catégories et grades des agents mis à la disposition de la collectivité locale sont fixées par décret gouvernemental.	161	5	
20	Lesdits traitements et primes (les traitements et primes des secrétaires généraux des communes) sont fixés par décret gouvernemental.	162	3	
21	Les ressources et les dépenses ouvertes dans chaque partie ou section sont réparties en paragraphes et sous paragraphes conformément à une nomenclature... adoptée par décret gouvernemental.	167	1	Décret gouvernemental n° 52 du 23 janvier 2020, relatif à l'approbation du modèle de la nomenclature du budget des communes.
22	Le système comptable précité (qui adopte la comptabilité en partie double et d'engagement) est édicté par décret gouvernemental.	191	1	

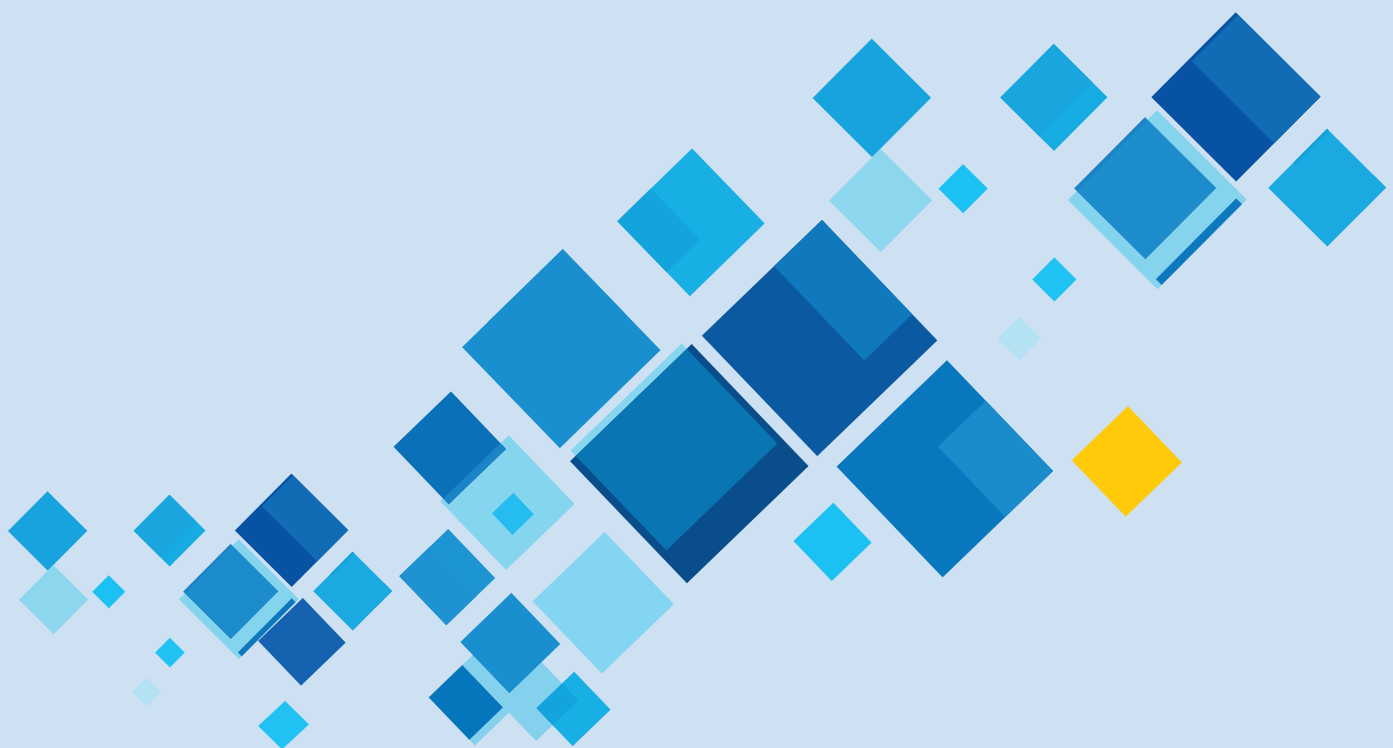
N° d'ordre	Texte de l'article	N° de l'article	N° du §	Texte d'application
23	Le comité provisoire de gestion est composé de membres dont le nombre ne peut être inférieur à dix, et ce, en fonction du nombre des habitants de la commune et conformément à un tableau fixé par décret gouvernemental.	208	1	Décret gouvernemental n° 169 du 18 février 2019, fixant le nombre des membres du Comité provisoire de fonctionnement des communes.
24	Un décret gouvernemental... établit un organigramme type de l'administration municipale	271	1	
25	Les catégories et les conditions de nomination à l'emploi de secrétaire général de commune sont fixées par décret gouvernemental...	272	3	
26	Les conditions et procédures de nomination aux emplois fonctionnels dans les communes et leur retrait sont fixées par décret gouvernemental	275	1	
27	Deux ou plusieurs communes peuvent, en vertu d'un accord conclu à cet effet, créer des «groupements de services» conformément à un statut type fixé par décret gouvernemental.	283	5	
28	Le comité provisoire de gestion est composé de membres dont le nombre varie entre vingt et trente, en fonction de l'importance du nombre des habitants de la région conformément à un tableau fixé par décret gouvernemental.	306	1	
29	Un décret gouvernemental établit un organigramme type de l'administration régionale.	341	3	
30	Les conditions et les procédures de nomination à l'emploi du directeur exécutif de la région ainsi que sa rémunération, sa mutation et sa révocation sont fixées par décret gouvernemental.	342	3	
31	Les conditions et les procédures de nomination aux emplois fonctionnels des régions et leur retrait sont fixées par décret gouvernemental.	345	1	
32	Les services extérieurs de l'État prêtent assistance au conseil régional dans la réalisation des missions relevant de ses attributions chaque fois qu'il en fait la demande et moyennant une convention dont les conditions et procédures de conclusion sont fixées par décret gouvernemental.	351	1	
33	Un décret gouvernemental établit un organigramme type de l'administration du district.	377	3	

N° d'ordre	Texte de l'article	N° de l'article	N° du §	Texte d'application
34	Les procédures et les conditions de nomination à l'emploi de directeur exécutif du district ainsi que sa rémunération, sa mutation et sa révocation sont fixées par décret gouvernemental.	378	3	
35	Les conditions et procédures de nomination aux emplois fonctionnels du district et leur retrait sont fixées par décret gouvernemental.	381	1	
36	En attendant la mise en place du Haut Conseil des Collectivités Locales conformément aux dispositions de cette loi, le président et les membres de la Commission Nationale de la Formation des membres des collectivités locales sont désignés par décret gouvernemental	395	2	Décret gouvernemental n°350 du 10 avril 2019 portant nomination du président et des membres de la commission nationale de formation des membres des conseils locaux.
38+37	Un règlement intérieur type des conseils municipaux et un règlement intérieur type des conseils régionaux sont approuvés par décret gouvernemental	396	1	Décret gouvernemental n°744 du 23août 2018 portant approbation du règlement intérieur type des conseils municipaux.
39	Les membres de la Haute Instance des Finances Locales sont désignés par décret gouvernemental parmi les non représentants du Haut Conseil des Collectivités Locales.	399	1	Décret gouvernemental n°351 du 10 avril 2019 portant nomination des membres de la haute instance des finances locales.



Annexe N° 2

Diagnostic de la situation de la gestion du domaine des collectivités locales et mesures pour remédier aux insuffisances enregistrées



1- Diagnostic de la situation de la gestion du domaine des collectivités locales

Les biens meubles et immeubles des collectivités locales, ainsi que leurs participations au capital des sociétés et entreprises publiques, jouent un rôle important dans la diversification des sources de financement des collectivités locales, dans le développement de leurs revenus et dans la consolidation de leur rôle de structures décentralisées.

1.4.1- Cadre juridique

Le patrimoine des collectivités locales et leurs biens immobiliers et mobiliers, y compris leurs apports au capital des sociétés entreprises et établissements font face à des difficultés pratiques au niveau de la connaissance de ces textes et de leur bonne application. Outre les textes à caractère général, la gestion du patrimoine des collectivités locales est soumise à de nombreux textes juridiques à caractère spécifique qui concernent une catégorie de collectivités locales ou de biens.

Face à tous les problèmes posés par cette multiplicité des textes juridiques en vigueur, le Code des Collectivités Locales, en sa qualité de texte le plus récent du système juridique organisant la gestion des biens des collectivités locales, peut bénéficier du principe d'accès direct à la nouvelle loi, ce qui signifie que ses exigences prévalent sur celles des textes législatifs et réglementaires antérieurs. Cependant, la situation actuelle a vu échouer de nombreuses dispositions mentionnées par le Code des Collectivités Locales en raison de la non-émission des décrets gouvernementaux relatifs à la fixation des conditions ou des procédures de leur mise en œuvre, ce qui a conduit au maintien de la mise en vigueur de nombreux textes législatifs et réglementaires, dont :

• Textes juridiques à caractère général :

- Le décret beylical du 24 septembre 1885, relatif à la propriété publique,
- Le décret beylical du 27 septembre 1887 relatif à la délimitation de la propriété publique,
- Le décret beylical du 25 juillet 1897, relatif à la préservation du domaine public,
- Le décret beylical du 25 juillet 1897 relatif au contrôle et à la préservation de la propriété publique.

• Textes juridiques et réglementaires à caractère particulier :

- La loi organique n°89-11 du 4 février 1989 relative aux conseils régionaux et les textes qui l'ont modifiée et complétée, autorisant le conseil régional à gérer des biens et des possessions revenant au gouvernorat en tant que collectivité locale,
- La loi organique des communes promulguée conformément à la loi n°75-33 de 1975 du 14 mai 1975, et tous les textes modifiés et complétés, notamment les articles 105 sur les composantes de la propriété municipale, 106 sur la protection du domaine public municipal et 111 sur la définition des modalités de gestion du domaine public municipal (occupation temporaire et concession) et 112 sur la confirmation de la possibilité de faire de la publicité dans le domaine public communal et 113 sur l'obligation de tenue du livre des propriétés appartenant au domaine public et de la propriété privée de la commune,
- Le Code de la Comptabilité Publique, notamment les articles 286 déclarant applicables les dispositions du titre IV aux conseils d'État et structures assimilées et 273 pour ce qui concerne les modalités de conclusion par la collectivité locale des contrats d'achat, de vente, d'échange et de location de biens immobiliers pour une durée supérieure à neuf ans et 289 par lequel le comptable communal ou du conseil régional se doit de tenir la comptabilité de la collectivité locale concernée relative à ses biens meubles et immeubles et à leur inventaire et 28 à la tenue des opérations liées à l'ensemble des biens mobiliers et immobiliers communaux mis à sa disposition et des équipements nécessaires à son activité dans les comptes communaux conformément aux règles du Guide comptable unifié des communes et 37 sur les différentes obligations de protection des biens des collectivités locales vis-à-vis des non autorisations et nullité de toutes opérations de saisies-arrêts et actions exécutoires sur les biens meubles et immeubles, les dettes, les obligations, les valeurs et les biens meubles et immeubles de la collectivité locale .
- Le Code des droits réels en relation avec la définition de la propriété (argent) en général, sa division en plusieurs types de biens immobiliers et mobiliers et sa définition (articles 1, 2, 3, 13, 15 et 16 du Code des droits réels).
- La loi n° 2009-12 du 2 mars 2009 relative à la publicité dans le domaine public des routes appartenant aux collectivités locales et des biens immobiliers voisins qui en font partie.
- La loi n°2005-90 du 3 octobre 2005 relative aux parcs urbains,
- Le décret n° 2005-3329 du 26 décembre 2005 fixant les conditions et modalités d'occupation temporaire des parcs urbains et les conditions et modalités d'octroi d'une concession, de son exécution et de son exploitation.
- Le décret n°565 de 2006 du 23 février 2006 réglementant la manière de tenir un livre de droits réels appliqués aux bâtiments, établissements et installations fixes réalisés dans les parcs urbains.
- Décret n° 362 du 19 février 2007 du 19 février 2007 relatif à la fixation des conditions et formes d'occupation temporaire et de concession du service public communal.
- Décret n° 261 de 2010 du 15 février 2010 relatif à la fixation des conditions et des modalités d'autorisation de publicité dans le domaine public de voiries appartenant aux collectivités locales et des biens immobiliers voisins qui en font partie.

- L'arrêté du ministre de l'Intérieur et du développement local en date du 3 juin 2010 fixant la composition du comité permanent créé au sein du ministère de l'intérieur et du développement local chargé de l'ouverture des plis et du dépouillement des offres relatives à l'octroi des autorisations d'occupation temporaire du domaine public routes à des fins de publicité.
- L'arrêté du Ministre de l'intérieur et du développement local et du Ministre du domaine de l'État et des affaires foncières du 6 février 2007, relatif à la fixation du modèle de registre des biens au domaine public et de la propriété privée de la commune.

2- Problématiques de gestion des biens immobiliers

En se référant à certains rapports annuels de la Cour des Comptes (rapports n°26, 27 et 31), et au vingt-quatrième rapport du Haut comité de contrôle administratif et financier relatif aux années 2016 et 2017, qui ont exposé de nombreuses insuffisances de gestion des biens dans les communes de Tunis, Gafsa, Boussalem, Monastir, Moknine et Ksar, il est possible de résumer les insuffisances qui entachent la gestion des biens communaux en ce qui suit :

• Au niveau de l'établissement des biens :

- Non établissement de l'inventaire annuel des biens cédés à la commune, et non-teneur d'un livre spécial, contrairement aux dispositions de l'article 280 du code de la comptabilité publique, ce qui fait que ces biens manquent d'inventaire et de contrôle précis.
- Absence de fixation précise des composantes du solde immobilier et indisponibilité d'une application d'information intégrée et d'une base de données complète sur l'état actuel des terrains et des immeubles municipaux.
- Non utilisation du livre foncier municipal selon le formulaire approuvé.
- Non recensement des panneaux publicitaires existants dans la circonscription communale et émission des taxes qui en résultent.
- Non achèvement par certaines communes du recensement des locaux bénéficiant de l'occupation temporaire de la voie publique, tels que cafés, restaurants et autres activités, en plus de l'absence de coordination avec la recette des finances pour suivre le recouvrement s'y rapportant.
- La mauvaise organisation des archives des contrats et documents immobiliers et les mauvaises conditions de leur détention et conservation.
- L'existence de cas d'exploitation de biens immobiliers appartenant à certaines communes par d'autres sans base légale et sans initiative de régler leur situation.
- Manque de veille à l'activation des comités d'enquête et de détermination de la propriété municipale,
- Non-teneur des registres des autorisations attribuées pour l'occupation temporaire du domaine public municipal, y compris le trottoir.

• Au niveau de la conclusion de contrats relatifs au patrimoine :

- Réduction des délais de soumission des offres de concession des services publics, tels que les marchés, les abattoirs et les parkings municipaux, en raison du non-respect de leur limitation à vingt jours par le Guide de l'action communale, ce qui affecte l'expansion de la base de concurrence et nuit aux intérêts financiers de la commune.
- Conclusion de certains contrats sans entreprendre les procédures de déclaration préalable et sans recourir au ministère du domaine de l'État et des affaires foncières pour déterminer le prix d'ouverture des enchères.
- Non-insertion dans plusieurs contrats de location des articles mentionnant l'augmentation annuelle des prix de location.
- Non révision des prix de location d'un certain nombre de locaux commerciaux et résidentiels et non-application du pourcentage d'augmentation prévus dans les contrats.
- Non-conclusion de contrats d'assurance pour certains sièges principaux des communes, théâtres municipaux, installations sportives et jardins d'enfants municipaux.
- Exploitation par certaines associations des espaces dépendants des communes sans adopter de contrats ou d'accords écrits à cet effet, outre que certains locataires ont entrepris des changements dans les composantes de l'immobilier municipal sans l'autorisation des services de la commune.
- L'exploitation de certaines structures publiques de parties de la propriété communale inscrites dans les livres de propriété foncière en l'absence d'accords à cet effet sans que la commune prenne les mesures légales appropriées pour régulariser ces situations, que ce soit par location, par cession ou par échange.
- La cession d'un certain nombre de biens immobiliers sans entreprendre le processus de publicité de la vente, sans préparer une étude de faisabilité à cet effet, ou sans demander le rapport d'expertise établi par les services concernés du ministère chargé du domaine de l'État et adopter des prix inférieurs aux prix spécifiés dans le rapport d'expertise dans d'autres cas, ce qui a conduit à priver la commune de revenus importants à ce titre.
- Le défaut des concessionnaires de déposer des garanties d'exploitation conformément aux clauses contractuelles, en plus du défaut d'établir des procédures et des mécanismes clairs pour contrôler leur respect des obligations qui leur incombent.

• Au niveau de la protection de la propriété :

- Les interventions de la police municipale n'ont pas suivi le rythme du phénomène croissant des attaques contre le domaine public.

- Défaut de mettre en œuvre les décisions de démolition liées aux constructions sur la propriété municipale et de prendre des mesures pour faire face au phénomène d'occupation anarchique de la voie publique ou un pourcentage important des décisions de démolition n'ont pas été mises en œuvre, ce qui aggraverait les attaques sur ces parties du domaine public routier.

• **Au niveau du recouvrement des ressources provenant des biens :**

- Les exploitants de certains produits de première nécessité hésitaient à payer certains des acomptes échus, sans que les communes ne prennent des mesures de recouvrement à leur encontre, ce qui a conduit à l'accumulation de dettes restant dues à leur charge.
- Non accomplissement des opérations de constatation du montant du loyer, en plus de non activation des procédures nécessaires vis-à-vis des récalcitrants.
- Abstention de la commune à prendre les mesures nécessaires pour recouvrer la taxe de stationnement des véhicules sur la voie publique, que ce soit auprès des propriétaires de taxis individuels ou concernant le stationnement des bus de transport public.
- La faiblesse du taux de recouvrement résultant de la location des immeubles bâtis, et l'accumulation des taxes restants dues par les exploitants des points de vente dans les marchés.
- L'existence de restes de revenus municipaux non recouverts au titre de la location des immeubles destinés à abriter des activités commerciales et autres à vocation d'habitation et des dettes se rapportant à des contrats de location non constatés ainsi que l'accumulation des créances restant dues, sur des revenus de location des biens municipaux, par des exploitants des points de vente dans les marchés.
- Manque de précision dans l'application des taxes de publicité sur les locaux destinés au commerce, à l'industrie et à diverses professions.
- L'incapacité de certaines communes à obtenir les autorisations nécessaires pour exploiter des parties du domaine public maritime rentrant dans leur circonscription territoriale afin de développer leurs ressources.
- Défaut d'engagement des concessionnaires à utiliser les carnets à souches délivrés par le receveur municipal et à soumettre la comptabilité d'exploitation à la commune, ce qui empêche d'évaluer la performance financière du service concédé et de déterminer sa rentabilité réelle, outre le fait de priver la commune de connaître les éléments retenus pour estimer sa valeur économique et déterminer son prix d'ouverture.

2- Les moyens de surmonter les lacunes de gestion des biens des collectivités locales

Achèvement du cadre légal régissant la gestion des biens de la collectivité locale :

Aujourd'hui, la nécessité d'achever le système juridique de la décentralisation est soulignée par l'émission de décrets gouvernementaux d'application du code des collectivités locales, étant donné que la non-émission de ces décrets d'application ou le retard dans leur émission ne représente pas seulement un problème juridique théorique mais a des implications sur l'action des collectivités locales. L'application des textes d'application dudit Code dans ce cadre englobe ce qui suit :

- Le décret gouvernemental prévu à l'article 21 pour la détermination des modalités et procédures de coordination et de coopération entre les communes, régions et services extérieurs de l'administration centrale ainsi que les établissements et entreprises publics qui en dépendent.
- Le décret gouvernemental prévu à l'article 28 concernant la détermination des formules de publication et de suspension des décisions ordinaires des collectivités locales,
- Le décret gouvernemental relatif à la mise en place d'un régime-type des procédés de la démocratie participative comme l'exige l'article 29, afin que les conseils locaux élus, en consultation avec la société civile, définissent les mécanismes de démocratie participative et leurs formes sur la base du régime-type susmentionné.
- Le décret gouvernemental prévu à l'article 30 relatif aux conditions et procédures de mise en œuvre de cet article, y compris les procédures de publication et d'affichage des arrêtés réglementaires.
- Le décret gouvernemental prévu à l'article 73 relatif au contrôle des registres de biens immobiliers et mobiliers.
- Le décret gouvernemental prévu à l'article 144 relatif au transfert de la gestion, à des collectivités locales, des parties du domaine public ou de la propriété privée appartenant à l'État, et les procédures et mécanismes de partage des charges et des ressources résultant de l'exploitation des biens transférés.

Gouvernance de la gestion des biens des collectivités locales :

• **Gouvernance de la gestion des immeubles :**

Cela pourrait se faire en appliquant les recommandations relatives à la gestion des biens des collectivités locales incluses dans les rapports de la Cour des comptes et le suivi du haut comité du contrôle administratif et financier et dont les plus importantes consistent à :

- Veiller à la régularisation des restes à recouvrer au titre de la taxe d'occupation temporaire de la voie publique, de la taxe d'autorisation d'exercer une profession sur la voie publique, de la taxe de publicité et à l'émission des arrêtés de suppression contre des panneaux contre les agences de publicité et les institutions fortement endettées.
- Mettre à jour et d'une manière régulière le système d'information disponible sur le marché central (concernant la commune de Tunis), et commencer d'actualiser manuellement les données sur le reste des marchés communaux en attendant leur intégration progressive dans le système informatique.
- Suivi financier des exigences conclues et mise en place d'un suivi sur le terrain des activités des concessionnaires.
- Fournir des rapports hebdomadaires sur les matchs organisés dans les installations sportives municipales pour assurer le calcul correct des montants dus.
- Initier la récupération de logements fonctionnels dans les installations sportives, en raison du manque de capacité de leurs occupants.
- Mettre à jour le système informatique, le rendre intégré et y inclure des données liées à divers aspects de la gestion de biens immobiliers.
- Organiser l'archivage des contrats et documents immobiliers, améliorer les conditions de tenue et de conservation, et mettre en place un système informatique permettant le suivi, la collecte et la mise à niveau des biens immobiliers.
- Sécuriser l'établissement dépendant des communes, notamment le parc du Belvédère (en relation avec la commune de Tunis) et préparer un programme d'intervention pour la commune afin d'éviter des attaques répétées sur le parc et ses animaux.
- Achever les procédures que certaines communes ont commencé à prendre à l'égard des personnes et associations qui exploitent la propriété municipale sans capacité ni base légale.
- Actualiser et pondérer les prix des loyers des locaux commerciaux et résidentiels et les constater.
- S'engager dans la régularisation de la situation des exploitants de sites de construction sans permis, et revoir la liste des exploitants ne répondant pas aux critères fixés par la commission compétente.
- Conclure des accords avec les clubs et sociétés sportifs concernés pour assurer la protection des installations sportives municipales et préparer un cahier de charges pour organiser l'exploitation des installations sportives dépendantes de la commune.
- Compléter les procédures d'enregistrement immobilier pour les propriétés non enregistrées.
- Organiser des marchés hebdomadaires, les clôturer, numéroter leurs emplacements et assurer la gouvernance de gestion dans les marchés municipaux.

• Gouvernance de la gestion des biens meubles :

- Pour les biens meubles situés dans les services et logements administratifs (à l'exception des véhicules administratifs)

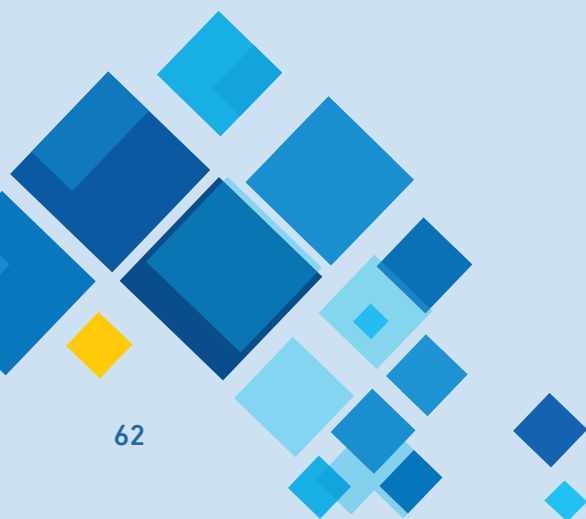
- Organiser les procédures d'abandon des créances résultant des biens mobiliers communaux et de leur cession via des manuels de procédures officiellement approuvées, sachant qu'elles sont actuellement encadrées dans la limite de la circulaire du Ministre de l'Intérieur n°33 du 30 mai 1992.
- Élaboration d'un Guide de procédures expliquant comment identifier les biens meubles des collectivités locales ; en parallèle, il peut être servi du manuel de fixation des biens corporels de l'État.

- Pour les véhicules administratifs

- L'émission du décret gouvernemental spécifique aux biens meubles, objet de l'article 73 du code des collectivités locales, en attribuant une partie à l'assurance des véhicules administratifs et en général tous les équipements d'usage courant.
- Préparer un guide détaillant les étapes pratiques du contrôle des différents types de biens mobiliers appartenant aux collectivités locales, y compris les véhicules administratifs.

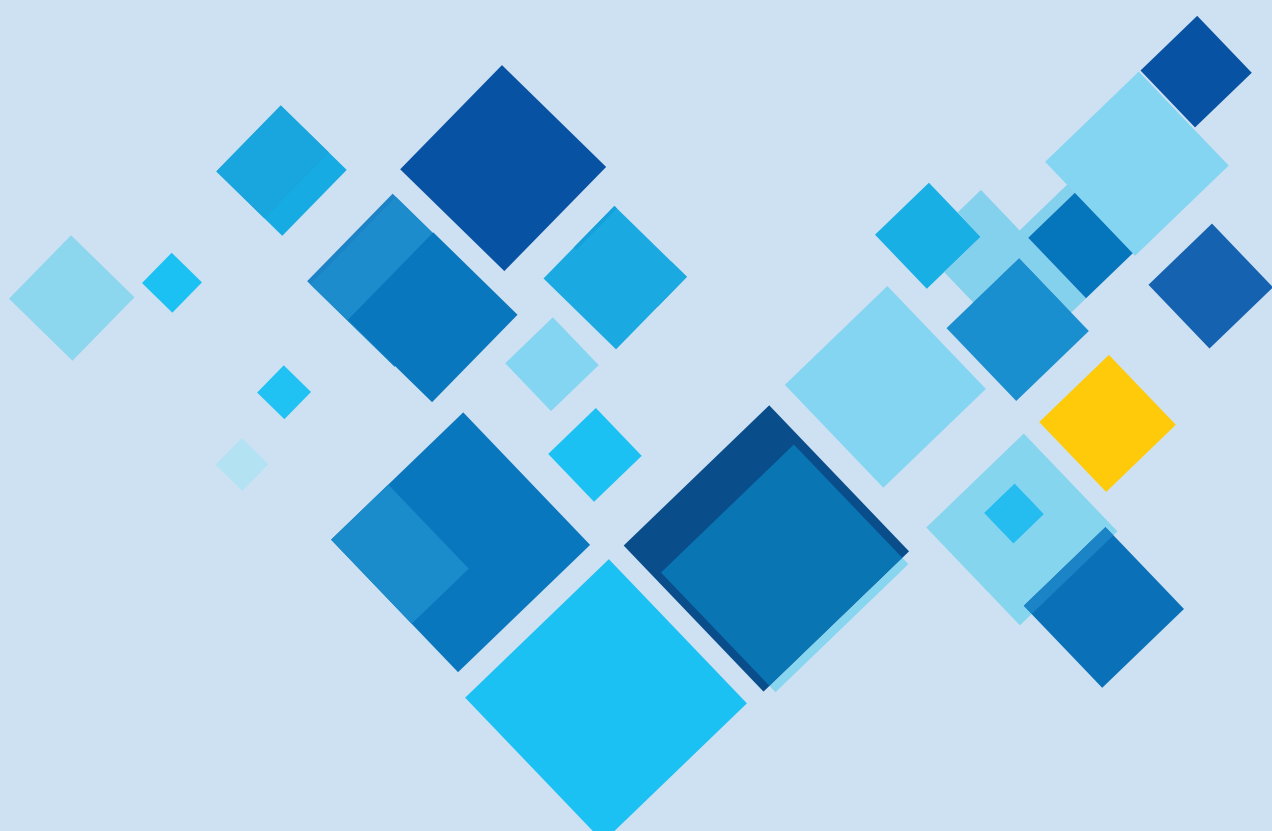
- Pour les contributions :

- En émettant le décret gouvernemental déterminant le modèle de registre destiné aux biens mobiliers prévu à l'article 73 du code des collectivités locales, et en tenant compte de la spécificité de ces biens meubles lors de la détermination des éléments qui les définissent.



Annexe N° 3

Structure détaillée des ressources municipales par Titre du budget pour la période 2017-2019



Libellé des ressources	Ressources (M.D)			%		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019
Ressources du Titre 1	921,5	1046,6	1168,9	58,5	59,4	58,0
Ressources propres	551,6	649,4	727,9	35,0	36,8	36,1
Ressources fiscales	418,7	483,7	562,7	26,6	27,4	27,9
Taxe sur les établissements	223,7	266,2	289,1	14,2	15,1	14,3
Taxes sur les marchés	71,6	81,3	89,6	4,5	4,6	4,4
Taxe sur les immeubles bâtis	43,0	46,4	76,1	2,7	2,6	3,8
Taxe hôtelière	16,9	24,4	29,1	1,1	1,4	1,4
Taxe sur les terrains non bâtis	26,9	27,2	33,4	1,7	1,5	1,7
Taxe de publicité	9,7	8,8	11,1	0,6	0,5	0,6
Taxe d'occupation de la voie publique lors de l'installation des chantiers de construction	9,9	9,7	11,8	0,6	0,6	0,6
Taxe d'occupation temporaire de la voie publique	7,0	7,8	9,4	0,4	0,4	0,5
Produits des abattoirs	3,3	3,4	3,4	0,2	0,2	0,2
Autres ressources fiscales	6,7	8,5	9,7	0,4	0,5	0,5
Ressources non fiscales	132,9	165,7	165,2	8,4	9,4	8,2
Redevances pour légalisation de signature	9,9	9,7	9,4	0,6	0,6	0,5
Redevances de délivrance des actes d'état civil	9,6	10,1	11,1	0,6	0,6	0,6
Taxes pour autres formalités administratives	3,6	3,8	3,8	0,2	0,2	0,2
Taxes pour délivrance de permis de bâtir	9,1	7,7	7,7	0,6	0,4	0,4
Taxes pour délivrance d'autres autorisations	4,1	4,2	5,1	0,3	0,2	0,3
Redevances pour l'enlèvement des déchets provenant de l'activité des établissements commerciaux, ou industriels ou professionnels	3,5	4,0	5,5	0,2	0,2	0,3
Redevances fourrière	4,2	4,0	5,0	0,3	0,2	0,2
Surtaxe sur le prix du courant électrique	25,6	46,7	37,6	1,6	3,0	2,4
Redevances pour prestation d'autres services	1,8	2,7	3,0	0,1	0,2	0,1
Produits d'exploitation d'immeubles destinés à l'exercice d'une activité agricole	2,8	5,7	0,7	0,2	0,3	0,0
Produits des salles d'expositions et de fêtes	2,2	2,3	2,2	0,1	0,1	0,1

Libellé des ressources	Ressources (M.D)			%		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019
Autres produits provenant de l'exploitation directe du domaine	3,6	3,9	4,2	0,2	0,2	0,2
Produits d'exploitation d'immeubles destinés à l'exercice d'une activité commerciale	21,6	23,1	24,0	1,4	1,3	1,2
Produits d'exploitation d'immeubles destinés à l'exercice d'une activité professionnelle	2,4	2,5	2,6	0,2	0,1	0,1
Produits d'exploitation d'immeubles destinés à l'exercice d'une activité industrielle	1,4	1,6	1,5	0,1	0,1	0,1
Produits de location des immeubles des équipements et matériels	5,2	5,6	6,2	0,3	0,3	0,3
Produits de la vente des immeubles	3,6	1,5	8,3	0,2	0,1	0,4
Produits d'autres cessions	0,8	1,5	1,4	0,1	0,1	0,1
Contribution à la réalisation de parkings collectifs pour les moyens de transport	4,2	4,0	3,2	0,3	0,2	0,2
Reports effectués sur les excédents du Titre 1	13,7	21,1	22,7	0,9	1,2	1,1
Transferts de l'État pour le fonctionnement	369,9	397,2	441,0	23,5	22,6	21,9
Quote-part de l'appui annuel	276,3	303,7	358,7	17,5	17,3	17,8
Autres transferts et ressources	93,6	93,5	82,3	6,0	5,3	4,1
Ressources du fonds de coopération au titre de la taxe sur les Établissements	38,5	26,3	24,9	2,4	1,5	1,2
Ressources du fonds de coopération au titre de la surtaxe sur le prix de l'électricité	13,8	21,7	16,6	1,0	1,2	0,8
Autres subventions et contributions affectées au fonctionnement	41,3	45,5	40,8	2,6	2,6	2,1
Ressources du Titre 2	654,0	715,4	847,8	41,5	40,6	42,0
Ressources propres	550,2	610,0	756,6	34,9	34,6	37,5
Subventions d'équipement	113,4	173,7	243,5	7,2	9,9	12,1
Excédents du Titre 1 restant sans emploi	321,0	325,3	381,9	20,4	18,5	18,9
Quote-part de l'appui financier à l'investissement	73,7	75,3	87,3	4,7	4,3	4,3
Autres ressources propres	42,1	35,7	43,9	2,7	2,0	2,2
Ressources d'emprunt intérieur	44,7	53,2	47,4	2,8	3,0	2,3
Ressources sur crédits transférés	59,1	52,2	43,8	3,8	3,0	2,2
TOTAL DES RESSOURCES BUDGÉTAIRES	1575,5	1762,0	2016,7	100	100	100

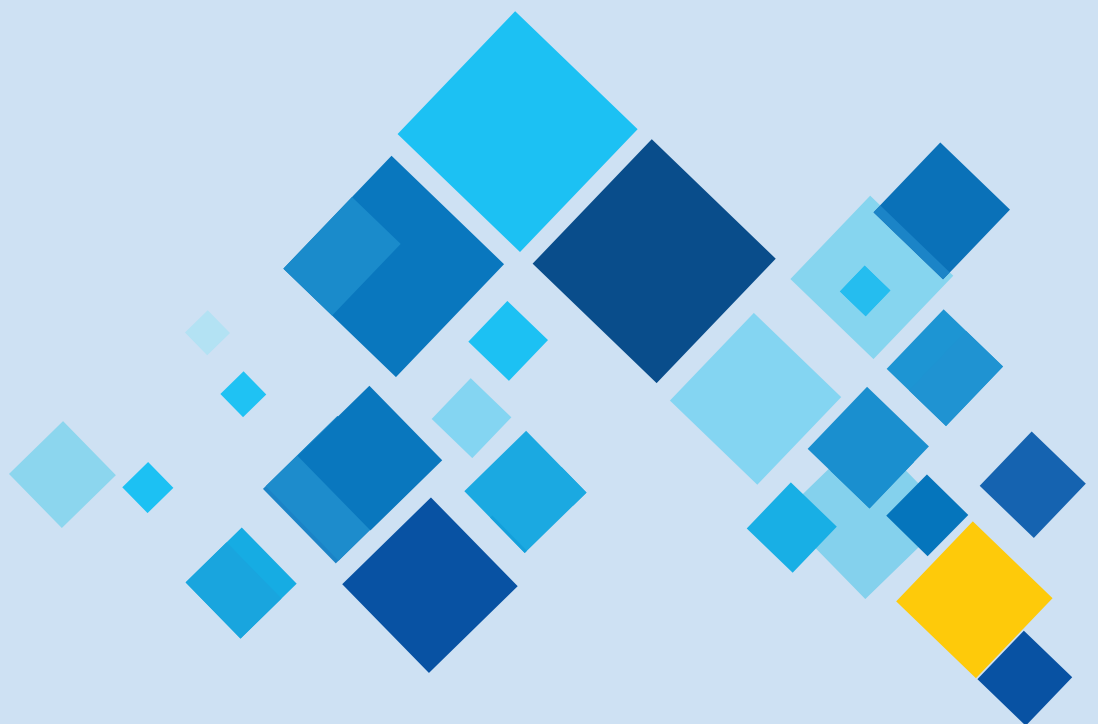
Source : ADEB régional, Ministère des finances - Unité des finances locales

Annexe N° 4
Structure des dépenses municipales
au titre des années 2017-2019



Libellé des dépenses	Dépenses (MD)			%		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019
Dépenses du Titre 1	730,4	789,7	940,1	69,7	70,3	73,9
Dépenses de rémunération	430,0	449,8	543,9	41,0	40,0	42,7
Moyens de services	231,2	264,1	297,6	22,1	23,5	23,4
Interventions locales	43,6	50,7	72,4	4,2	4,5	5,7
Intérêts de la dette	25,6	25,1	26,2	2,4	2,2	2,0
Dépenses du Titre 2	317,0	333,6	332,9	30,3	29,7	26,1
Investissements directs	234,2	263,1	271,6	22,4	23,4	21,3
Infrastructure de base pour voirie et éclairage	113,8	121,4	120,1	10,9	10,8	9,4
Bâtiments administratifs : Création, extension et aménagement	20,0	20,2	22,4	1,9	1,8	1,8
Assainissement, aménagement et réhabilitation	17,6	37,0	33,2	1,7	3,3	2,6
Projets économiques	10,9	10,4	8,8	1,0	0,9	0,7
Équipements collectifs	12,6	11,5	14,6	1,2	1,0	1,1
Acquisition de matériels et équipements	31,7	30,1	30,0	3,0	2,7	2,4
Acquisition de moyens de transport	6,9	8,5	11,6	0,7	0,8	0,9
Programmes et équipements informatiques	1,9	2,6	3,8	0,2	0,2	0,3
Dépenses diverses	18,8	21,4	27,1	1,8	1,9	2,1
Financement public	0,4	0,4	0,2	0,0	0,1	-
Dépenses de développement sur ressources extérieures affectées	0,5	-	-	0,1	-	-
Remboursement de la dette	53,3	45,2	43,5	5,1	4,0	3,4
Dépenses sur crédits transférés	28,6	24,9	17,6	2,7	2,2	1,4
Dépenses à caractère local (Chapitre 90)	6,7	7,7	5,1	0,7	0,7	0,4
Sport et éducation physique	13,0	9,9	7,2	1,4	0,9	0,6
Tourisme	6,1	4,6	3,6	0,4	0,4	0,3
Jeunesse et loisirs	2,3	1,6	1,4	0,2	0,2	0,1
Environnement et développement durable	0,2	0,9	0,2	-	-	-
Autres dépenses sur crédits transférés	0,3	0,2	0,1	-	-	-
TOTAL DES DÉPENSES BUDGÉTAIRES	1047,4	1123,3	1273,0	100	100	100

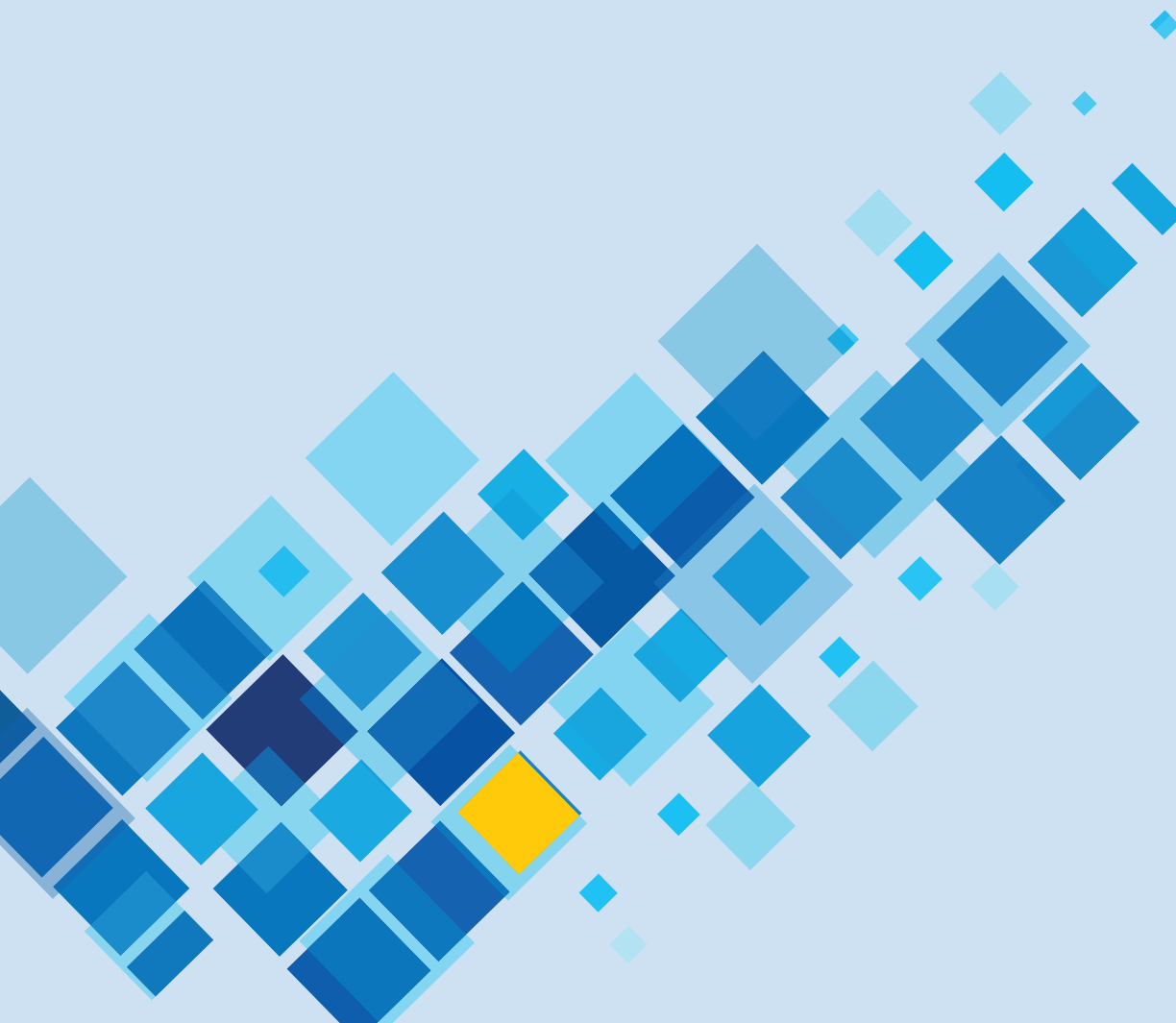
Annexe N° 5
Ressources des conseils régionaux
au cours des années 2017 -2019



Libellé des ressources	Ressources (M.D)			%		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019
Ressources du Titre 1	83,6	85,9	101,3	6,1	7,7	9,0
Ressources propres	29,4	27,3	49,1	2,3	2,5	4,3
Ressources fiscales	6,2	3,6	1,6	0,5	0,3	0,1
Taxe sur les établissements	4,1	2,1	0,8	0,3	0,2	0,1
Autres ressources fiscales	2,1	1,5	0,8	0,2	0,1	0,1
Ressources non fiscales	23,2	23,7	47,5	1,9	2,1	4,2
Surtaxe sur le prix du courant électrique	4,6	2,4	13,8	0,4	0,2	1,2
Dons et legs	4,7	8,0	20,0	0,4	0,7	1,8
Pénalités de retards au titre de l'exécution des marchés publics	3,6	4,4	4,0	0,3	0,4	0,4
Reports des excédents du Titre 1	3,9	3,6	3,6	0,3	0,3	0,3
Autres ressources non fiscales	6,4	5,3	7,7	0,5	0,5	0,7
Transferts de l'État pour le fonctionnement	54,2	58,6	52,2	4,3	5,3	4,6
Quote-part de l'appui annuel	38,4	41,7	44,7	3,1	3,8	4,0
Autres transferts	15,8	16,9	7,5	1,3	1,5	0,7
Ressources du Fonds de coopération au titre de la taxe sur les établissements	0,8	2,0	1,2	0,1	0,2	0,1
Ressources du Fonds de coopération au titre de la surtaxe le prix du courant électrique	0,8	0,6	2,9	0,1	0,1	0,3
Autre subventions et contributions affectées au fonctionnement	14,2	14,3	3,4	1,1	1,3	0,3
Ressources du Titre 2	1169,8	1023,2	1027,6	93,3	92,3	91,0
Ressources propres	380,2	324,0	340,0	30,3	29,2	30,1
Ressources du Programme Régional de Développement	325,8	269,1	292,2	26,0	24,3	25,9
Quote-part de l'appui de l'État relative à l'investissement et autres subventions d'équipement	31,7	37,0	29,1	2,5	3,3	2,6
Reports des excédents du Titre 1 de l'année précédente	22,7	17,9	18,7	1,8	1,6	1,7
Ressources d'emprunt	2,5	1,5	0,8	0,2	0,1	0,1
Ressources provenant des crédits transférés	787,1	697,7	686,8	62,8	62,9	60,8
TOTAL DES RESSOURCES	1253,4	1109,1	1128,9	100	100	100

Annexe N° 6

**Dépenses des conseils régionaux
au titre des deux années 2015 et 2019**



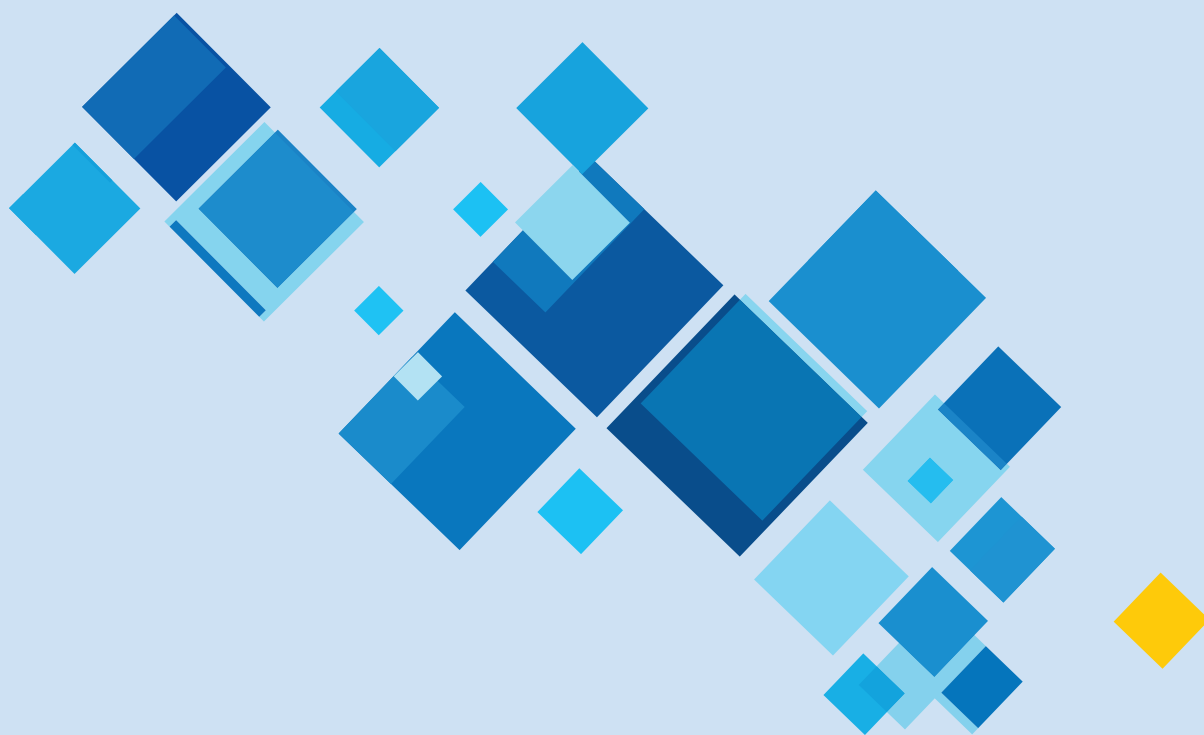
Libellé des Dépenses	2017		2018		2019	
	Montant (MD)	%	Montant (MD)	%	Montant (MD)	%
DÉPENSES DU TITRE 1	62,6	7,2	61,2	8,0	57,8	8,3
Dépenses de rémunération	40,0	4,6	40,6	5,3	35,3	5,1
Moyens de services	13,7	1,6	11,6	1,5	11,4	1,6
Dépenses d'interventions	7,4	0,9	7,8	1,0	9,8	1,4
Intérêts de la dette	1,5	0,2	1,2	0,2	1,3	0,2
DÉPENSES DU TITRE 2	801,0	92,8	706,0	92,0	640,8	91,7
Dépenses sur ressources propres	308,6	35,7	281,1	36,6	241,6	34,6
Investissements directs	270,5	31,3	255,8	33,3	201,6	28,9
Dépenses du programme régional de développement	253,7	29,4	240,1	31,3	191,1	27,4
Autres dépenses	16,8	1,9	15,7	2,0	10,5	1,5
Financement public	38,1	4,4	25,3	3,3	40,0	5,7
Financement sur le programme régional de développement	31,1	3,6	13,6	1,8	17,5	2,5
Autres dépenses	7,0	0,8	11,7	1,5	22,5	3,2
Remboursement du principal de la dette	2,2	0,3	2,1	0,3	2,2	0,3
Dépenses sur crédits transférés	490,2	56,8	422,8	55,1	396,9	56,8
Projets régionaux (*)	76,6	8,9	57,4	7,5	44,6	6,4
Autres dépenses sur crédits régionaux et à caractère régional	413,6	47,9	365,4	47,6	352,3	50,4
Intérieur						
Équipement	62,3	7,2	58,6	7,6	63,0	9,0
Santé	59,9	6,9	59,1	7,7	35,1	5,0
Sport et éducation physique	54,7	6,3	41,8	5,4	61,2	8,8
Éducation	66,2	7,7	54,1	7,1	43,3	6,2
Enseignement supérieur	24,9	2,9	23,2	3,0	27,6	4,0
Justice et droits humains	23,8	2,8	18,8	2,5	16,8	2,4
Jeunesse et loisirs	24,9	2,9	37,2	4,8	38,4	5,5
Culture et conservation du patrimoine	22,4	2,6	19,7	2,6	16,1	2,3
Finances	23,6	2,7	16,9	2,2	16,1	2,3
Agriculture et ressources hydrauliques	5,3	0,6	7,5	1,0	9,1	1,3
Affaires sociales et solidarité à l'étranger	4,9	0,6	3,2	0,4	2,6	0,4
Enfance	7,0	0,8	3,7	0,5	4,5	0,6
Affaires religieuses	7,7	0,9	10,0	1,3	12,0	1,7
Emploi et intégration professionnelle	1,9	0,2	1,4	0,2	1,1	0,2
Autres programmes et dépenses à caractère régional	16,7	1,9	1,7	0,2	0,7	0,1
Total des dépenses budgétaires	7,4	0,9	8,5	1,1	4,7	0,7
TOTAL DES DÉPENSES BUDGÉTAIRES	863,6	100	767,2	100	698,6	100

- Programme des chantiers régionaux de développement et programme de développement intégré

- Source : Ministère des finances – Unité des finances locales

Annexe N° 7

Principaux aspects analytiques incluses dans le rapport annuel du Corps de contrôle général des services publics relatif à la performance des communes au titre de l'année 2018



Présentation générale du contenu du rapport

Le rapport annuel publié en août 2019 par le corps de contrôle général des services publics concernant l'évaluation de la performance des communes participant au programme de développement urbain et de gouvernance locale PDUGL pour l'année 2018 s'inscrit dans la mise en œuvre des exigences de l'arrêté du ministre de l'intérieur et du ministre des finances du 29 décembre 2015, fixant les critères de performance des collectivités locales, notamment l'article qui précise que le Corps de contrôle général des services publics CGSP sera chargé de procéder à l'évaluation annuelle et indépendante de la performance des collectivités locales, et l'article 11 du décret n° 3505 - 2014 du 30 septembre 2014, fixant les conditions d'octroi des prêts et des subventions par le biais de la caisse des prêts et de soutien des collectivités locales.

Il s'agit de la dernière mission dudit programme adoptant le système d'évaluation dicté par la décision susmentionnée étant donné qu'à partir de la mission d'évaluation de la performance pour l'année 2019, seront adoptées les nouvelles normes prévues par l'arrêté ministre des affaires locales et de l'environnement et du ministre des finances en date du 25 décembre 2018.

Analyse des résultats au titre de l'année 2018

Analyse des résultats au niveau des notes globales adoptées pour bénéficiaires des subventions annuelles non affectées :

- Pour que les communes puissent bénéficier de ce type de subventions, elles doivent atteindre un score minimal égal à 70 points sur un total de 100 points possibles au titre de l'évaluation des performances.
- Les résultats finaux de l'opération d'évaluation ont abouti à une amélioration du niveau de performance de la plupart des communes par rapport aux résultats des années précédentes pour l'année 2018, puisque 255 communes sur 272 ont obtenu un total de 70 points supérieur au score minimal requis, ce qui les qualifie à l'obtention de la subvention, tandis que 17 communes ont obtenu un total n'ayant pas dépassé les 60 points.

Répartition de la moyenne des scores au niveau des gouvernorats :

- Toutes les communes dans les 13 gouvernorats ont réussi à atteindre un niveau de performance égal ou supérieur au score minimal requis.
- 33% des communes n'ont pas obtenu le score minimal requis (70 points) et le gouvernorat de Gafsa est classé dernier et représente la commune ayant obtenu le minimum de points.
- Dans l'attribution des résultats par gouvernorats, les résultats montrent que la moyenne des scores dans tous les gouvernorats dépasse le niveau minimal requis.

Évaluer les performances dans 3 domaines : la gouvernance, la gestion et la durabilité :

• Évaluation de la performance dans le domaine de la gouvernance

La gouvernance de l'action municipale par application du système d'évaluation approuvé, repose principalement sur la consécration des principes de participation, de transparence et de redevabilité. Un maximum de 30 points peut être obtenu dans le domaine de la gouvernance et 21 points au minimum requis (70%) du nombre maximal déterminé selon le guide pratique d'évaluation de la performance des communes.

• Évaluation de l'action municipale en matière de gestion

Le domaine de la gestion comprend trois sous-aspects liés à la gestion des ressources humaines (10 points), à la gestion des ressources financières (10 points) et à la gestion des marchés publics (10 points), obtenant ainsi un maximum de 30 points dans le nombre total de ce domaine et 21 points comme minimum requis (70%) du nombre maximum selon le guide pratique.

• Évaluation de la performance au niveau de la durabilité

Ce domaine comprend quatre sous-axes liés à la maintenance et à l'entretien des biens municipaux (15 points), à l'apurement de la dette (10 points), au recouvrement de certaines ressources (7 points) et à la protection environnementale et sociale (8 points). Un nombre maximal de 40 points peut être obtenu sur le terrain et donc le minimum requis est de 28 points (70%) de la note maximale.

Moyenne nationale des communes selon les domaines au titre de l'année 2018

Domaines	Moyenne nationale	Nombre de communes ayant obtenu la moyenne nationale	%
Gouvernance	26,03	142	52,20%
Gestion	21,57	133	48,89%
Durabilité	34,94	174	63,97%

Les moyennes nationales dans les domaines de la gouvernance et de la durabilité ont dépassé le minimum requis dans chaque domaine, par une différence d'environ 5,03 points pour le domaine de la gouvernance et de 94,6 points pour le domaine de la durabilité.

Environ 50% des communes objet de l'évaluation ont pu atteindre le score minimal dans le domaine de la gestion (21 points), contrairement à ce qui avait été enregistré l'année précédente.

Environ 88% des communes soumises à l'évaluation ont pu introduire les procédures minimales requises dans les domaines de la gouvernance et de la durabilité, ce qui en fait les deux domaines les plus influents dans les scores finaux attribués.

La gouvernance demeure le domaine dans lequel un nombre important de communes (75 communes) ont pu introduire toutes les procédures de mise en œuvre de l'approche participative et instaurer la transparence et l'accès à l'information, en sus de la mise en place de tous les mécanismes de gestion des plaintes.

Moyenne nationale des communes selon les domaines au titre de l'année 2018

Domaines d'évaluation	Nombre de communes ayant obtenu un nombre supérieur au score minimal	Ratio Approximatif %	Nombre de communes ayant atteint le score maximal	Ratio Approximatif %
Gouvernance	241	89	75	28
Gestion	165	61	3	1
Durabilité	261	96	21	8

La plupart des communes (95%) ont pu introduire et mettre en œuvre les mesures minimales liées à la durabilité de l'activité, à savoir l'entretien du patrimoine, l'amélioration de la situation financière des communes et la mise en place du programme de protection environnementale et sociale.

Évaluation des performances pendant la période 2015-2018

Évaluation globale :

Augmentation des pourcentages de communes ayant obtenu des scores supérieurs à 70 points, passant d'environ 23% en 2015 à 94% en 2018, soit un taux de 71%.

Augmentation du nombre de communes ayant obtenu des scores égaux ou supérieurs à 90 points au cours de la période 2015-2018, de 1% environ en 2015 à environ 19% en 2018, ce qui indique une amélioration de la performance d'un certain nombre de communes en atteignant des niveaux de performance proches de la note maximale.

Le pourcentage de communes ayant obtenu des scores finaux inférieurs à 60 points a diminué d'environ 50%, passant de 53% en 2015 à 3% en 2018.

Évaluation des résultats de la période 2015-2018 selon les domaines :

Le domaine de la gouvernance :

L'évolution du pourcentage de communes dépassé le score minimal requis dans ce domaine reflète le succès de la plupart d'entre elles à atteindre un haut niveau de maîtrise dans le domaine de la gouvernance en raison de la facilité de d'instauration des procédures qui y sont liées, car il ne s'agit que de simples procédures de conformité juridique. (tenue de sessions préliminaires, publication de documents sur le site, adoption de moyens d'information supplémentaires, tenue et mise à jour du carnet de réclamations).

Le domaine de gestion :

Le nombre de communes ayant pu obtenir le score minimal dans ce domaine, qui est de 21 points, a doublé de 52 en 2015 à 165 en 2018, avec un taux supérieur à 50% du nombre total de communes.

Les taux de performance des communes dans le domaine de la gestion ont enregistré les taux d'évolution les plus faibles en comparaison avec d'autres domaines. En outre, seules 3 communes ont pu atteindre le score maximal dans le domaine de la gestion, tandis qu'un nombre important de communes (50%) ont pu atteindre le score minimal requis pour la performance dans ce domaine tout au long de la période concernée.

La performance des communes dans le domaine de la préparation et de la mise en œuvre de programmes de soutien aux capacités des ressources humaines s'est améliorée, le pourcentage de communes ayant réussi dans ce domaine étant passé d'environ 62% en 2015 à 98% en 2018.

La plupart des communes (environ 70%) ont pu atteindre des taux de consommation acceptables pour les crédits du Titre 1 pendant toute la période sous-évaluation.

Environ 60% des communes ont pu atteindre le minimum des taux de réalisation du programme d'investissement annuel au cours de la période 2015-2018, malgré l'amélioration constatée en 2018.

La plupart des communes ont réussi à maintenir un calendrier de pilotage et de suivi de la réalisation des marchés publics. Le pourcentage moyen de communes qui n'ont pas respecté le calendrier de mise en œuvre des accords programmés a atteint environ 30% du nombre total de communes soumises à évaluation pendant toute la période 2015-2018.

Il y a eu une amélioration de l'indice de clôture des accords dans les délais légaux, car le pourcentage de communes qui n'ont pas été en mesure d'effectuer les opérations de clôture définitive des marchés est passé de 50% en 2015 à 34% en 2018.

Les taux de respect des délais de règlement des fournisseurs se sont améliorés, le pourcentage de communes n'ayant pas respecté les délais légaux de règlement des dettes mises à leur charge étant passé de 37% en 2015 à seulement 12% en 2018.

Le domaine de la durabilité :

Les résultats ont permis à 51% de toutes les communes (128 communes) d'atteindre le minimum requis dans ce domaine en 2015, ce qui représente le pourcentage le plus élevé par rapport aux autres domaines, et ce pourcentage a également évolué pour atteindre environ 96% en 2018.

Le pourcentage de communes qui tiennent des registres d'inventaire des biens immobiliers et mobiliers est passé d'environ 63% en 2015 à 87% en 2018.

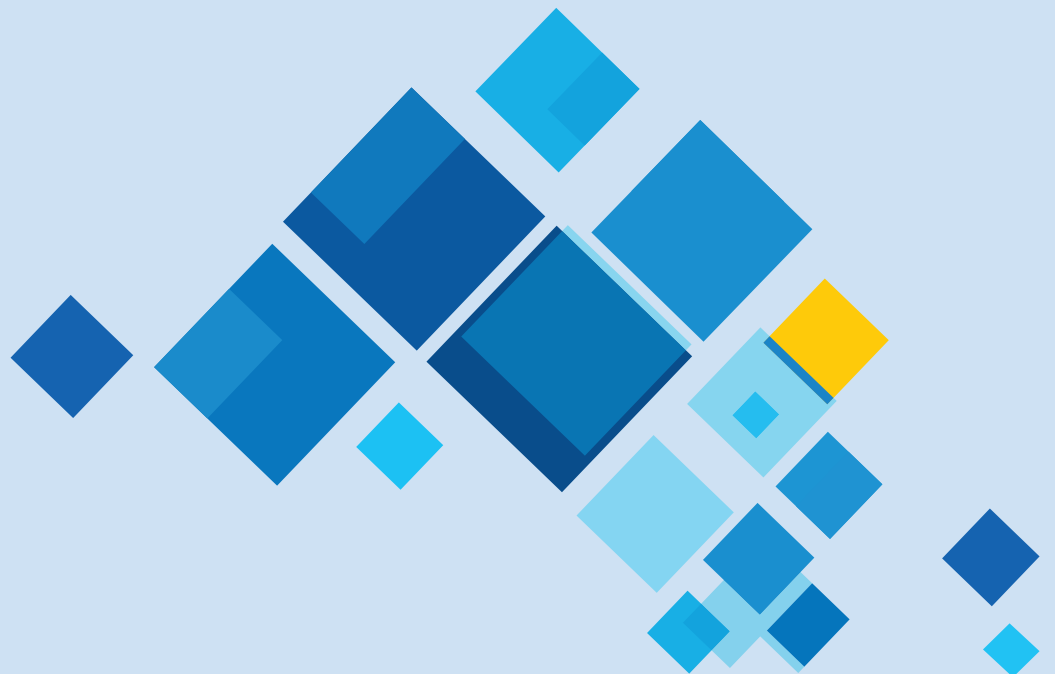
Au niveau des indicateurs de gestion de la dette : Le pourcentage de communes qui n'ont pas préparé de plan d'apurement de la dette est passé de 47% en 2015 à seulement 11% environ en 2018.

Le pourcentage des communes qui n'ont pas pu inscrire des crédits pour le paiement de la dette dans leur budget annuel, est passé d'environ 18% en 2015 à seulement environ 9% en 2018.

Environ 34% de l'ensemble des communes n'ont pas pu rembourser 80% de leurs dettes sur toute la période 2015-2018, malgré le développement de leurs capacités en termes de tenue et de préparation d'outils de gestion de la dette.

Annexe N° 8

Modèle de questionnaire relatif au développement des finances locales





Questionnaire relatif au développement des finances locales

Par ce questionnaire élaboré avec la collaboration de la Fédération Nationale des Villes Tunisiennes, la Haute Instance des Finances Locales s'est adressée aux Présidents des communes et aux Gouverneurs présidents des délégations spéciales des conseils régionaux.

Le questionnaire visait à puiser l'information depuis sa source et à faire participer les organes du pouvoir local dans l'identification, en toute objectivité, des principaux aspects liés à leur situation financière, de la façon qui permettra d'introduire des propositions pertinentes pour surmonter les problématiques posées et ce, dans son premier rapport annuel élaboré conformément aux dispositions de l'article 62 du Code des Collectivités Locales et en s'appuyant sur les meilleures pratiques qui exigent la consultation des collectivités locales sur les moyens de développer leurs finances locales.

En ce qui concerne le questionné	
Nom et Prénom :	
Fonction :	
Le secrétaire général	
Autre	Prière préciser :

En ce qui concerne la collectivité locale questionnée			
Uniquement pour les communes			
Catégorie	Sans changement	Étendue	Créée récemment
Volume du budget du Titre1 (Réalisation 2019)	Inférieure à 1.000.000 Dinars		
	Entre 1.000.001 et 5.000.000 Dinars		
	Entre 5.000.001 et 10.000.000 Dinars		
	Entre 10.000.001 et 20.000.000 Dinars		
Nombre d'habitants	Supérieure à 20.000.000 Dinars		
	Catégorie 1 - Inférieure à 10.000Dinars		
	Catégorie 2 - Entre 10.001 et 30.000		
	Catégorie 3 - Entre 30.001 et 100.000		
	Catégorie 4 - Entre 100.001 et 300.000		
	Catégorie 5 - Supérieure à 300.000		

Texte du Questionnaire	
Préciser le nom de la collectivité locale à laquelle appartient le questionné, en mettant le signe X dans la case correspondante	
Commune	Conseil régional

1- Comment évaluez – vous l'impact des facteurs suivants sur le développement des ressources propres de votre collectivité locale ? (Prière mettre le signe X dans la case correspondante)

Libellé des facteurs	Impact minimale	Sans impact	Grand impact
Capacité fiscale			
Revue du plan d'aménagement pour inclure l'espace d'extension			
Actualisation des rôles et leur constatation annuelle (concernant la Taxe sur les immeubles bâtis et la Taxe sur les terrains non bâtis)			
Mécanismes de recouvrement des ressources fiscales			
Disposition des contribuables à s'acquitter de leurs impôts			
Suivi et recouvrement des taxes payées au comptant			
Coordination entre la collectivité locale et son comptable			
La collectivité locale est dotée d'une recette des finances spécialisée			
Utilisation d'une application informatique intégrée pour les ressources			
Renforcement des régisseurs de recettes en matière de recouvrement des taxes payées au comptant			
Motivation des cadres financiers et des régisseurs			
Autres facteurs qu'il est prié de mentionner en bref			

2- Est-ce que les composantes suivantes sont prises en compte dans la détermination des transferts de l'État au profit de votre collectivité locale ? (Prière de mettre le signe X dans la case correspondante)

Libellé des éléments	Oui	Relativement	Non
Besoins réels de la collectivité locale			
Spécificités de la collectivité locale			
Rythme de croissance des besoins par rapport au fonctionnement du service public local			
Efficacité des transferts affectés à l'investissement			
Couplage des transferts avec l'évaluation de la performance			
Autres éléments à citer brièvement :			

Comment évaluez-vous l'importance des propositions suivantes pour renforcer les finances locales qui concernent votre collectivité ?

Propositions	Très important	Important	Pas important	Pas du tout important
Révision du système de la fiscalité locale				
Partage avec l'État d'une part du revenu des taxes et impôts				
Numérisation de la taxe sur les établissements et sa connexion avec le système « RAFIC »				
Imposition des taxes sur quelques services actuellement fournis gratuitement				
Transfert pour gestion, d'une partie du domaine de l'État				
Accélération de la création des recettes communales spécialisées et leur renforcement en nombre suffisant d'officiers de services du Trésor				
Réduction du nombre de taxes en vue de les unifier, les simplifier et les abréger				
Simplification des procédures de partenariat entre les deux secteurs public et privé				
Autres propositions, les citer :				

3- Considérez- vous que le système de répartition des fonds d'appui de l'État, utilisé durant les trois dernières années a contribué à l'amélioration de la situation financière de la collectivité locale à laquelle vous appartenez ? (Prière de remplir la case correspondante en inscrivant l'une des mentions suivantes : Oui- Relativement- Non)

3-1- En cas de réponse par : « Relativement » ou par « Non », prière d'indiquer les raisons

.....

4- Quels sont les critères que vous considérez adéquats dans la répartition des ressources du Fonds d'appui à la décentralisation, de péréquation, de régulation et de solidarité entre les collectivités locales et qui permettraient d'assurer l'équilibre financier de la collectivité locale dans laquelle vous exercez vos fonctions ?

5- Quels sont les critères que vous jugez adéquats dans la répartition des ressources du Fonds d'appui à la décentralisation, de péréquation, de régularisation et de solidarité entre les collectivités locales et qui permettraient de concrétiser le principe de discrimination positive ?

6- Classez par ordre de priorité de un à trois les domaines suivants qui ont besoin de soutien dans la collectivité locale ou vous exercez :

- Les ressources humaines
- La formation
- Les mécanismes et les équipements
- Les applications informatiques
- L'organisation et les procédures de gestion et de contrôle interne
- Les conditions de travail
- La communication
- La planification et la programmation

Y a-t-il d'autres priorités ?

.....

.....

7- Propositions : Prière de présenter les deux propositions les plus importantes pour surmonter les problématiques qui empêchent le bonne utilisation des ressources et la maîtrise des dépenses de la collectivité locale dans laquelle vous exercez vos fonctions :

.....

8- Questions liées aux répercussions du virus Corona sur les ressources de la collectivité locale

(Prière mettre le signe X dans la case correspondante) :

a- Jusqu'où les répercussions du virus Corona aurait affecté les ressources propres de la commune en 2020 en comparaison avec les résultats de 2019 ? (à l'exception du Fonds commun et des ressources de la Caisse de Solidarité entre collectivités locales)

Taux inférieur à 20%	
Entre 20% et 40%	
Entre 41 et 60%	
Supérieur à 60%	

b- Mettez une croix (X) sur les taxes dont le rendement baissera au cours de 2020, dû aux répercussions du virus Corona, à plus de 40% :

Les Ressources	
Taxe sur les immeubles bâtis	
Taxe sur les établissements	
Taxes sur les marchés	
Taxe hôtelière	
Revenus des loyers	
Publicité	
Exploitation de la voie publique	
Autres ressources propres à citer :	

c- Selon vous, quels sont les solutions pratiques pour surmonter cette crise ?

Les solutions pratiques	oui	non
Virements de crédits au sein du Titre 1		
Révision du budget à la baisse dans la limite des ressources susceptibles d'être recouverts jusqu'à la fin de l'année		
Transfert de l'épargne du Titre 2 au Titre 1		
Renforcement de l'effort de recouvrement assuré par la commune		
Promulgation d'une loi d'amnistie fiscale		
Abandon des taxes sur les marchés et sur les loyers pour la période de confinement pour éviter les problèmes avec les concessionnaires et les locataires et les encourager à s'acquitter des impayés restants dus à leur charge.		
Transfert des montants prélevés au titre de la taxe sur l'établissement et de la surtaxe sur le prix de l'électricité dans les délais pour les communes qui n'ont pas de dettes vis-à-vis de la Société tunisienne d'électricité et du gaz		
Autres à citer :		

Remarques générales et propositions pour le développement des finances locales

.....

.....

avec le soutien de



Programme financé par
L'Union Européenne





Haute Instance des Finances Locales
109, avenue Jughurtha Mutuelleville 1082 - Tunisie
Tél : 70 146 160 - Fax : 70 146 165
www.hifl.tn