

Proposition pour un processus pratique de répartition des compétences entre le niveau central et les CTs

Bernard Dafflon et Guy Gilbert
Tunis et Sfax, 25 avril 2015, up-dated mai 2016

L'objectif de cette note est de préciser un processus permettant d'aborder de manière effective et cohérente la répartition des compétences et des tâches entre le gouvernement national (de fait, les ministères de l'Etat central). Il s'agit plus précisément de dépasser la phase conceptuelle «en amont» pour passer à la réalisation sur le terrain de la dévolution.

La proposition qui suit se fonde sur les expériences pratiques des auteurs. Elle sert de fil rouge mais doit évidemment être contextualisée aux spécificités tunisiennes, et en particulier à une situation de démocratie décentralisée en phase de démarrage institutionnel. La proposition développée ci-dessous a l'avantage de pouvoir servir à la répartition verticale des compétences quel que soit le secteur fonctionnel (ministère) ou le niveau d'attribution (régional ou local).

Cinq étapes successives sont pratiquement incontournables. Elles sont énumérées brièvement ci-dessous, récapitulées dans le tableau synoptique qui suit, puis expliquées de manière plus détaillée ensuite.

- (1) *Préciser la tâche sujette à décentralisation dans le périmètre des responsabilités et des compétences* (celles d'un ministère).

En effet, on ne pas traiter globalement, par exemple, d'enseignement et d'école obligatoires. L'école obligatoire se compose de divers cycles successifs de formation: l'identification précise de l'étape de formation est un préalable indispensable à toute discussion sur une éventuelle décentralisation.

- (2) *Identifier les composants nécessaires à l'offre de la tâche sélectionnée et à sa «production».*

Même précisée au terme de l'étape précédente, une tâche soumise à l'analyse de décentralisation peut être encore trop globale pour être soumise *comme telle* aux critères de pilotage de la décentralisation. Il convient d'identifier les composants de la «fonction de production» permettant l'offre de la prestation.

On doit veiller à faire la distinction entre une situation dans laquelle la tâche est entièrement dévolue à la CT, c'est-à-dire la conception, la décision et la mise en œuvre (dévolution), d'une autre situation dans laquelle la CT n'est chargée que de la mise en œuvre d'un composant décidé par l'autorité hiérarchique supérieure (délégation).

Pour reprendre l'exemple de l'enseignement obligatoire, il ne suffit pas d'examiner la décentralisation de «l'école primaire» - pour prendre cette étape de formation – mais d'examiner les composants de la tâche «école primaire», puis d'appliquer à chaque composant les critères de décentralisation pris en compte pour attribuer verticalement la compétence sur ce composant.

- (3) *Identifier et sélectionner les critères pertinents permettant d'affecter à un niveau de gouvernement chaque composant de la « fonction de production » tel que dégagé dans l'étape (2).*

Afin d'éviter des décisions ponctuelles, ad hoc ou de circonstance dans la répartition verticale des compétences, il est important d'identifier et d'explicitier un certain nombre de critères concrets servant ensuite au pilotage de la démarche de décentralisation. La matrice de décentralisation offre cette systématique, qui peut être répétée pour chaque tâche sous analyse. Les critères sélectionnés doivent être explicites et transparents afin que les participants au processus parlent le même langage et utilisent des termes ayant des contenus définitionnels identiques pour tous les interlocuteurs.

Au terme de ces trois premières étapes, non seulement chaque tâche a été exhaustivement et concrètement analysée, mais elle l'est en des termes qui peuvent être soumis à des critères (dont la liste, la définition sont explicitées et partagées entre les interlocuteurs) permettant de débattre de l'attribution de la tâche à un niveau de collectivité publique déterminé.

- (4) *Définir les besoins*

À l'occasion de la mise en œuvre de la méthode ci-dessus, des cas apparaîtront sans doute où les composants nécessaires à la réalisation des tâches sont inexistantes ou déficients. La mise en œuvre concrète de la décentralisation exigera en conséquence des remises à niveau, des rattrapages.

En filigrane de l'application des étapes (1) à (3) décrites ci-dessus, il faut analyser si chaque composant de la tâche étudiée est sujet à des déficits structurels importants nécessitant des rattrapages. Par exemple, si l'analyse aboutit à la conclusion que le composant « bâtiment scolaire » pour l'enseignement primaire peut être attribué aux collectivités locales, mais que l'état des lieux au moment de la décentralisation montre aussi de grosses déficiences dans la maintenance et l'état des bâtiments scolaires primaires, la question de la mise à niveau se pose. En pratique, l'expérience montre que la décentralisation supporte le plus souvent l'hypothèse d'une mise à jour sectorielle par le ministère en ligne, avant décentralisation ou au plus tard accompagnant le début de la décentralisation.

On a donc une double définition des besoins:

- *besoins de rattrapage (état des lieux)*

- *besoins structurels résultant de la décentralisation présente et des besoins futurs*

- (5) *Financement*

Se pose in fine la question du financement de la tâche ou de la partie de la tâche dévolue aux CTs puisque l'art. 132 de la Cst exige que les ressources (sans préciser lesquelles) doivent être en adéquation avec les prérogatives qui leur sont attribuées par la loi.

Compte tenu de la faiblesse actuelle de la fiscalité des CTs tunisiennes, la réflexion porte sur des expériences nationales fondées sur les transferts financiers, ici spécifiques (liés à l'exécution de la tâche, en tout ou en partie décentralisée), sectorielle (sans exigence d'affectation de la ressource obtenue sur un composant particulier de la fonction), globale (libre des arbitrages que la CT est amenée à faire en raison de la contrainte budgétaire).

Démarche méthodologique	Exemple 1 : école primaire	Exemple 2 : dispensaire de premiers soins
<p>1. Préciser une des tâches dans le périmètre des compétences sectorielles analysées</p>	<p>La référence à «l'école obligatoire» n'est pas suffisante. Il faut distinguer les étapes de scolarité : par exemple (<i>ajuster au cas tunisien</i>)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Niveau préscolaire - Ecole enfantine, 2 ans, (4-5 et 5-6 ans) - Ecole primaire, 6 ans, (6-7 à 11-12 ans) - Niveau secondaire, 3 ans, (12-13 à 14-15) - Ecoles professionnelles - Ecoles supérieures, collèges - Université 	
<p>2. Nécessité de désagréger la fonction de production liée à l'offre de la tâche sélectionnée Distinguer le cas de la dévolution de celui de la délégation</p>	<p>Par exemple, pour l'école primaire, les composants de la fonction de production sont :</p> <ul style="list-style-type: none"> a) formation des enseignants b) engagement et conditions contractuelles et salariales des enseignants c) programmes scolaires d) matériel pédagogique e) matériel scolaire f) bâtiments scolaires <ul style="list-style-type: none"> o construction o maintenance o conciergerie g) organisation de l'école h) transports scolaires i) cantine scolaire, repas à l'école j) ... <p>La liste n'est pas forcément exhaustive et peut être complétée selon les conditions nationales</p>	<ul style="list-style-type: none"> a) personnel infirmier <ul style="list-style-type: none"> - formation - engagement et conditions contractuelles b) personnel ambulance <ul style="list-style-type: none"> - formation - engagement et conditions contractuelles c) médecin <ul style="list-style-type: none"> - exigence professionnelle minimale d) bâtiment : construction <ul style="list-style-type: none"> - locaux infirmerie - local médecin, - réception- salle d'attente, - locaux technique - garage, e) bâtiment : maintenance et entretien <ul style="list-style-type: none"> - locaux infirmerie - local médecin, - réception- salle d'attente, - locaux technique - garage, f) équipement et matériel : initial et renouvellement <ul style="list-style-type: none"> - équipement et matériel médical - équipement et matériel administratif g) voiture de service

		<ul style="list-style-type: none"> - achat, amortissement, entretien h) ambulance <ul style="list-style-type: none"> - achat, amortissement, entretien i) consommables médicaux 		
3.1 Sélection des critères explicatifs de l'attribution d'un composant de la fonction de production à un niveau	Utilisation de la matrice de décentralisation des compétences (Voir Rapport 2013, section 3.2.2 pages 93-96 : résumé plus bas) Cette matrice donne la liste des critères utilisables pour la dévolution des tâches aux CTs. Il est judicieux de simplifier la démarche en n'utilisant qu'un nombre restreint de critères (cinq, six, guère plus) afin de gagner en simplicité. Les critères ne sont pas nécessairement les mêmes pour chaque composant, mais le choix doit être explicité.			
3.2 Application de la matrice de décentralisation de gouvernement	Utilisation de la méthode décrite dans le Rapport 2013 pp. 98-100 et le Tableau 3-6 (résumée plus bas) Ne pas oublier une lecture transversale entre fonction, si nécessaire.			
4. Définir les besoins - besoins de rattrapage (état des lieux) - besoins structurels résultant de la décentralisation présente et des besoins futurs	Mise à niveau et besoins de rattrapage: déficience dans l'entretien des infrastructures déficiences dans l'équipement déficience dans le matériel scolaire insuffisance des transports scolaires absence ou insuffisance dans la distribution des repas scolaires Une fois la mise à niveau acquise, maintien des structures existantes, remplacement et développement si nécessaire			
5. Financement	subventions spécifiques	subvention par fonction	dotation budgétaire globale de fonctionnement	
	besoins de rattrapage spécifique	dotation liée à l'exécution d'une tâche, mais sans affectation spécifique. Il appartient à la CT de décider les priorités d'affectation dans la tâche considérée (par exemple : dotation pour l'enseignement de niveau primaire, sans précision de l'utilisation qui doit en être faite pour tel ou tel composant de la fonction de production)		dotation globale finançant le budget de fonctionnement, à libre disposition de la CT, qui précision d'affectation.
Nécessité d'ajuster la forme de financement par transfert à l'objectif visé. Sur la question des financements, voir la section 5.1.3 du Rapport 2013.				

Développement détaillé des étapes 2 et 5

Etape 2

La révision du partage des compétences implique d'une part que l'on affecte soit à l'Etat soit aux CTs (aux communes) le *pouvoir de décision* (décider si la tâche doit être accomplie et si oui selon quelles modalités), et à qui revient la *responsabilité d'exécution*, c'est-à-dire de produire le service collectif correspondant. Cette distinction, pour simplifier entre dévolution (si la CT a à la fois le pouvoir de décision et d'exécution) et délégation (si la CT n'a que la responsabilité d'exécution), doit être appliquée pour chaque composant de la tâche analysée. La distinction entre décision et exécution se réalise dans le choix des critères d'analyse tirés de la matrice de décentralisation expliquée dans l'étape 3.1. ci-dessous.

Pour la tâche sélectionnée ici à fin d'exemple, l'école primaire, la matrice de décentralisation ci-dessous propose à la fois des critères de délégation et des critères de dévolution. Ainsi le critère relatif par exemple aux *effets de débordement* (la tâche bénéficie-t-elle ou non exclusivement aux résidents de la commune), le critère relatif au *besoin de coordination* (l'action de la commune a-t-elle ou non besoin d'être coordonnée avec celle des autres communes, ou avec celle du niveau hiérarchique supérieur ?) ainsi que le critère relatif au *besoin d'uniformité* (des normes éthiques requièrent-elles ou non l'uniformité, ou un seuil minimal de standardisation) sont des critères qui concernent le pouvoir de décision. Des critères comme les *économies d'échelle* (la taille de la commune a-t-elle ou non un effet sur le coût unitaire de production du composant considéré ?) et le *besoin de proximité* (la proximité du prestataire de service est-elle ou non indispensable à la fourniture d'un service acceptable pour les résidents?) sont des critères relatifs au pouvoir d'exécution.

Étape 3.1

La démarche est illustrée schématiquement par la grille de lecture de la décentralisation. Cette matrice repose sur quatre piliers conceptuels notés 1 à 4.

① La grille de lecture vaut pour une seule tâche (par exemple : l'école primaire obligatoire). Elle est renouvelée pour chaque tâche analysée et susceptible de (dé)centralisation. L'idée générale consiste à se placer sur un continuum, partant du niveau communal par exemple pour aller vers l'échelon régional, pour constater que la logique d'analyse n'aboutit pas à une dimension optimale mais à des dimensions par tâche.

L'avantage de cette démarche est (i) de garder le même concept pour chaque tâche, ce qui facilite l'apprentissage de la décentralisation pour les parties prenantes (un conseil national de décentralisation, par exemple), mais (ii) tout en permettant une spécialisation par tâche FF ou par secteur de compétence et relation avec la législation spécifique à cette tâche ou compétence.

Matrice socio-économique de (dé) centralisation pour la tâche ①

↓ ② Éléments d'analyse Critères de répartition	③ Continuum "local – central" →					Découpage vertical des niveaux institutionnels de gouvernement selon la législation dans le pays examiné (contextualisation)				
	local	...	régional	...	central					
1. Politiques macroéconomiques <ul style="list-style-type: none"> ▪ ouverture ▪ comportement de passager clandestin ▪ contrainte budgétaire douce v. sévère ▪ financement par emprunt 	④									
2. Redistribution <ul style="list-style-type: none"> ▪ mobilité ▪ éligibilité conditionnelle ▪ garantie d'accès à un service minimal ▪ obligation de fournir un service minimal ▪ péréquation 										
3. Allocation <ul style="list-style-type: none"> ▪ préférences (des utilisateurs) ▪ économie d'échelle ▪ effet de débordement ▪ effet d'encombrement ▪ besoin de coordination ▪ coûts de décision 										
4. Capacités de gestion, managériales <ul style="list-style-type: none"> ▪ politiques ▪ institutionnelles ▪ administratives ▪ techniques ▪ capital social (investissements) 										
5. Critères socio-politiques <ul style="list-style-type: none"> ▪ subsidiarité ▪ préférences (minorités, groupes sociaux-ethniques) ▪ solidarité ▪ information et transparence ▪ démocratie participative ▪ contrôle démocratique ▪ proximité; responsabilité envers les électeurs ▪ contrôle du centre (et des ministères en ligne) 										
6. Autres critères <ul style="list-style-type: none"> ▪ lutte contre la pauvreté ▪ coordination et harmonisation fiscales ▪ versus compétition fiscale ▪ ... 										

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

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

③ La prise en compte, dans les colonnes, des niveaux institutionnels de production des biens et services collectifs dans le pays étudié – du territoire le plus petit, la commune politique, au second échelon gouvernemental, la région, en passant par les territoires fonctionnels possibles. Comme on le remarque, la matrice part des territoires institutionnels existants. Mais elle n'exclut pas la création de formes ou de niveaux intermédiaires de collaboration.

④ Il s'agit enfin de considérer pour chaque cellule de la matrice, pour la fonction de référence, selon chaque critère choisi d'avance, les avantages et inconvénients de chaque niveau de gouvernement. On voit bien, *ex initio*, qu'il y a peu de chance que l'analyse donne un avantage prépondérant pour chaque critère au même niveau hiérarchique, en faveur de la centralisation, dans le cas des économies d'échelle par exemple, ou en faveur de la décentralisation, comme des préférences hétérogènes à travers la nation, mais plus homogènes sur une portion du territoire. Il faudra alors pondérer.

Notons qu'il n'est absolument pas nécessaire de recourir à un grand nombre de critères parmi ceux qui sont énumérés à l'étape ② ci-dessus. Il y a un arbitrage à faire entre la complexité technique que pourrait vouloir un expert et la compréhension politique des acteurs concernés par la décentralisation. Ainsi, pour la répartition verticale des tâches qui a pris corps en 2008 et durant les années suivantes, la Confédération et les cantons ont sélectionné les principes et critères suivants:

- La subsidiarité : une collectivité territoriale donnée ne doit assumer une tâche ou une partie de celle-ci que s'il est prouvé qu'elle s'en acquitte mieux qu'une collectivité d'un échelon inférieur (CF 2001: 5, 15 et 168). En d'autres termes, "la Confédération n'assume que les tâches qui excèdent les possibilités des cantons" (art. 43a Cst) – encore faut-il se demander qui définit le seuil "des possibilités: cantons ou Confédération ? Ce principe est assorti d'un autre critère, si l'exigence d'une réglementation uniforme se fait ressentir (CF 2001: 169).
- La transparence: l'intégralité des compétences et des responsabilités devraient autant que possible appartenir à un seul niveau (CF 2001: 38). Pour les tâches partagées, il est

nécessaire de considérer les composants de l'offre et de la fonction de production : les centres de responsabilité doivent être exclusifs par composant.

- La proximité des citoyens et des décisions aboutit à des services publics qui correspondent aux besoins. Une meilleure adéquation entre l'offre et la demande renforce la démocratie participative: la population pourra mieux se prononcer sur les priorités politiques souhaitables pour son environnement immédiat (CF 2001: 5). Toutefois, dans les domaines sensibles, qui incluent les prestations de base, la Confédération se réserve le droit de légiférer et d'imposer des normes (CF 2001: 170).
- L'équivalence fiscale: le cercle des décideurs, celui des bénéficiaires et celui des payeurs doivent autant que possible coïncider. La décentralisation porte non seulement sur la capacité de décider l'offre de services collectifs locaux, mais encore sur la gestion de la production et le financement. Ce principe, parfois aussi appelée principe de congruence fiscale, admet implicitement que les ressources disponibles sont utilisées de manière plus économe lorsque les organes décisionnels doivent assumer le coût de leurs décisions. Cela évite aussi que certains usagers profitent de prestations sans participer à son financement (CF 2001: 5, 16). Ce principe exige une congruence entre le territoire fonctionnel et le territoire institutionnel.
- Enfin, les tâches de l'État doivent être accomplies de manière adéquate et rationnelle (CF 2001: 170). Par adéquate, le gouvernement fédéral entend la concordance entre besoin et prestation, autrement dit le respect des préférences locales; par rationnelle, on vise des coûts aussi bas que possible – ce qui pourrait exiger des collaborations intercommunales ou intercantionales pour atteindre les économies d'échelle possibles.

Étape 3.2

Typiquement, dans nombre de pays on observe l'argument que l'enseignement primaire obligatoire est une compétence «locale», mais le plus souvent sans autre précision. Dans un État unitaire et centralisateur les programmes seront généralement conçus à l'échelon national alors que dans des sociétés hétérogènes les administrations locales souhaiteront garder une marge de liberté pour adapter les programmes aux conditions locales en introduisant des langues régionales par exemple.

Or la compétence en matière d'enseignement primaire ne peut être analysée qu'en définissant une fonction de production dont les inputs sont le personnel enseignant, les programmes, les bâtiments, etc. Rien ne dit que la compétence concernant chacun de ces composants doive être confiée au même échelon de gouvernement ... et que l'échelon en question soit le même pour tous les pays. L'objectif alors est de déterminer exactement quels

éléments de ladite fonction sont dévolus, en pouvoir de décision et en réalisation, à quel niveau de gouvernement.

Suivant la même logique d'analyse économique institutionnelle décrite auparavant, la matrice d'analyse utilise deux entrées : en ligne, les niveaux de gouvernement reconnus institutionnellement et en colonne, les intrants de la fonction de production pour une tâche spécifique. Les cellules de la matrice de décentralisation sont complétées par les arguments de cette manière de procéder permet de reproduire l'analyse pour pratiquement toutes les tâches candidates à la délégation ou la dévolution.

Exemple de mise en œuvre de la matrice de décentralisation

composants de la fonction de production	niveau gouvernemental de responsabilité							
	Centre		collectivités locales					
	ministère	gouvernorat	district		région		commune	
			associé	seul	associée	seule	associée	seule
a) formation des enseignants								
b) engagement et conditions contractuelles et salariales des enseignants								
c) programmes scolaires								
d) matériel pédagogique								
e) matériel scolaire								
f) bâtiments scolaires ✓ construction ✓ maintenance ✓ conciergerie								
g) organisation de l'école								
h) transports scolaires								
i) cantine scolaire, repas à l'école								
j) ...								

composant → ↓ niveau de gouvernement	a) Formation des enseignants							
1	2							
Central								
Régional								
Groupement de communes								
Local								
argument déterminant l'attribution à tel niveau de gouvernement →	mobilité	préférences	Respect de minorités	Economie d'échelle	Effet de débordement	redevabilité	Autres ...	

Précisons la procédure. Tout d'abord, il est de première importance que toutes les parties prenantes à la décentralisation soient associées dès le départ au projet de décentralisation et à la discussion devant aboutir à des solutions praticables. En d'autres termes, l'exercice présenté dans la matrice ci-dessus n'est pas l'apanage du seul ministère en charge du dossier (ici l'éducation), mais doit associer l'organe de pilotage de la décentralisation et les représentants des CTs qui seront chargés, en partie, de la mise en œuvre de cette tâche.

Les partenaires organisés en table ronde de la décentralisation doivent à la fois choisir les critères d'analyse pour cette fonction particulière et se mettre d'accord sur leur signification. Ces critères sont les mêmes pour toutes les composantes de la tâche analysée. Une fois les critères arrêtés, on peut procéder à l'analyse en examinant quel niveau de gouvernement est le mieux apte à se voir attribuer la responsabilité de chaque composant. Dans le Tableau qui précède, on a pris, pour exemple, six critères (mobilité, préférences, protection des minorités, économie d'échelle, effets de débordement et redevabilité), mais d'autres sont bien évidemment possibles dans les choix de la table ronde. L'important est qu'ils soient énoncés explicitement et précisés dans leur contenu et que leur compréhension soit partagée par tous les partenaires à la discussion.

Les six critères sont appliqués à la composante "formation des enseignants". Si les avantages et les inconvénients sont distribués sur plusieurs lignes (central, régional, local), il faut alors pondérer et procéder à des arbitrages pour finalement attribuer à un seul niveau la responsabilité. L'exercice est répété pour chaque composant.

On aboutit finalement à un partage des compétences, chaque niveau de gouvernement se voyant attribuer une ou des composant(s) de la fonction de production, si possible de manière exclusive. On sait alors qui fait quoi en termes de pouvoir de décision et en termes d'exécution et quelles sont les responsabilités partagées.

Lecture transversale et cohérence

Il se peut que des tâches soient connexes, ou que des politiques sectorielles soient complémentaires. Une des difficultés est de concrétiser une lecture transversale entre politiques sectorielles pour dégager ces complémentarités. Positives, elles renforcent la mise en œuvre en s'additionnant ; négatives, elles demandent des arbitrages pour atténuer les conséquences les plus défavorables. La méthode proposée ici est de répéter l'exercice de décentralisation pour une tâche, en juxtaposant les tâches qui paraissent connexes pour repérer les effets complémentaires et / ou les effets contradictoires. Ainsi

Pour une tâche:

Niveau de gouvernement	Fonction de production: tâche 1 école primaire, par exemple							
	formation des enseignants	engagement et conditions contractuelles, salariales des	programmes scolaires	matériel pédagogique	bâti-ments scolaires	matériel scolaire	organisa- tion de l'école

		enseignants						
Central								
Inter-régional								
régional								
Inter-communal								
local								

Utilisation de la
matrice de
décentralisation

Pour plusieurs tâches connexes:

Niveau de gouvernement	Fonction de production: tâche 1 (aide sociale quartiers défavorisés)							
							
Central								
Inter-régional								
régional								
Inter-communal								
local								

Niveau de gouvernement	Fonction de production: tâche 2 (activités culturelles)							
							
Central								
Inter-régional								
régional								
Inter-communal								
local								

Niveau de gouvernement	Fonction de production: tâche 3 (activités sportives)							
							
Central								
Inter-régional								
régional								
Inter-communal								
local								

Niveau de gouvernement	Fonction de production: tâche 4 (accueil extrascolaire)							
							
Central								
Inter-régional								
régional								
Inter-communal								
local								

Lecture transversale

Utilisation de la matrice de décentralisation